

Documento

# Evaluación de la competencia en el sector bebidas en Colombia

---

**Proyecto técnico Colombia – OCDE**

**Versión para publicación**

Departamento Nacional de Planeación

Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial

Subdirección de Desarrollo Productivo

**Bogotá, D.C., 31 de agosto de 2022**

## Agradecimientos

En agosto de 2021, a través de la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia firmó una nota diplomática que constituyó un acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el “*desarrollo de capacidades para el DNP de Colombia, sobre la metodología de evaluación y el conjunto de herramientas de la OCDE en competencia*”. En el marco de la implementación de este proyecto técnico, se realizó la transferencia de la metodología OCDE de análisis de barreras regulatorias a la libre competencia al Departamento Nacional Planeación (DNP).

Con este proyecto, la OCDE brindó apoyo técnico al equipo de la Subdirección de Desarrollo Productivo del DNP para implementar una evaluación de la competencia piloto en un sector relevante de la economía, aplicando la metodología de la caja de herramientas de la OCDE. A través de estos estudios se identifican restricciones innecesarias a las actividades de mercado que puedan surgir en la normatividad vigente. Este informe fue escrito por Ana Milena Gómez Márquez, Camila Espinosa Borda y Jairo Alejandro Granados Zambrano, contratistas de la Subdirección de Desarrollo Productivo. Además, contó con la dirección de Alejandra Jaramillo Londoño, contratista de la misma área; María Piedad Bayter Horta, subdirectora de Desarrollo Productivo y Camilo Rivera Pérez, director de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP.

Un agradecimiento especial a la Dirección de Competencia de la OCDE liderada por Ori Schwartz y al equipo de trabajo que acompañó el proceso de transferencia de la metodología de evaluación de la competencia: Jordi Calvet-Bademunt, Federica Maiorano y Aura García. Su orientación y retroalimentación contribuyó a que este primer ejercicio de evaluación de la competencia generara evidencia de acciones claras para promover la competencia desde los reguladores.

Adicionalmente, este estudio recibió valiosos aportes del Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud); el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA); el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda); la Presidencia de la República; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio); Colombia Productiva; la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN); la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC); la Cámara de Industrias Asociadas de Bebidas Alcohólicas (CABA) y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

## Tabla de contenido

<b>Agradecimientos</b>	<b>2</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>1. Evaluación y recomendaciones</b>	<b>6</b>
1.1. Metodología de evaluación de la competencia	6
1.2. Beneficios de la competencia	10
1.3. Principales hallazgos de la evaluación de la competencia en el sector bebidas	12
1.4. Principales recomendaciones de la evaluación	13
<b>2. Análisis del sector bebidas en Colombia</b>	<b>15</b>
2.1. Definición del sector	15
2.2. Contexto económico del sector	18
2.3. Marco institucional	24
2.4. Contexto regulatorio	28
<b>3. Análisis de barreras regulatorias identificadas</b>	<b>30</b>
<b>3.1. Componente A: limita el número o rango de oferentes</b>	<b>31</b>
A1. Otorga derechos exclusivos para que un proveedor ofrezca bienes o servicios.	31
A2. Establece una licencia, permiso o proceso de autorización como requisito de operación.	35
<b>3.2. Componente B: limita la capacidad de los oferentes para competir</b>	<b>44</b>
B1. Limita la capacidad de los vendedores para establecer precios de bienes y servicios.	44
B2. Limita la libertad de los oferentes de publicitar o comercializar sus bienes o servicios.	47
B4. Incrementa significativamente los costos de producción para algunos productores respecto de otros.	48
<b>3.3. Componente C: reduce el incentivo de los oferentes para competir</b>	<b>49</b>
C2. Requiere o fomenta la publicación de información sobre productos, precios, ventas o costos de los proveedores.	49
<b>3.4. Componente D: limita las opciones e información disponible para los clientes</b>	<b>54</b>
D2. Reduce la movilidad de los clientes entre oferentes de bienes o servicios al incrementar los costos implícitos o explícitos de cambiar de oferente.	54
<b>3.4. Clasificación de recomendaciones</b>	<b>57</b>
<b>4. Conclusiones</b>	<b>61</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>63</b>
<b>Anexo 1. Textos legales de las barreras identificadas</b>	<b>68</b>
<b>Anexo 2. Matriz de identificación de barreras</b>	<b>76</b>

## Índice de tablas

Tabla 1. Número de establecimientos por actividades del sector bebidas .....	21
Tabla 2. Importaciones Zonas Francas (ZF) sector bebidas.....	23
Tabla 3. Categorías y objetivos de las normas identificadas.....	29
Tabla 4. Resumen de recomendaciones .....	59

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Etapas de una evaluación de la competencia con la metodología OCDE .....	7
Ilustración 2. Lista de verificación de barreras regulatorias a la competencia.....	8
Ilustración 3. Clasificación de recomendaciones según su grado de facilidad e impacto .....	58

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Proceso de identificación de normas para la evaluación de la competencia en Colombia	8
Cuadro 2. Metodología para la categorización de las barreras identificadas por su relevancia .....	9
Cuadro 3. Fuentes de información consultadas para el análisis en profundidad de las barreras ....	10
Cuadro 4. Aspectos sobre mejora regulatoria en Colombia .....	24
Cuadro 5. Acciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en mercados de bebidas alcohólicas y no alcohólicas.....	26
Cuadro 6. Análisis de mercados de bebidas alcohólicas y no alcohólicas en Colombia .....	28
Cuadro 7. Sello “Manos campesinas” de Chile .....	34
Cuadro 8. Regulación de bebidas energizantes a nivel internacional.....	39
Cuadro 9. Regulación de bebidas para deportistas a nivel internacional.....	42

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Valor agregado y participación del sector bebidas en la industria manufacturera. ....	19
Gráfico 2. Inversión del sector bebidas.....	19
Gráfico 3. Ingresos del sector bebidas .....	20
Gráfico 4. Empleo sector bebidas .....	20
Gráfico 5. Indicador de Concentración (IHH) .....	22
Gráfico 6. Balance comercial sector bebidas .....	22

## Resumen ejecutivo

**Esta evaluación implementa en el sector de bebidas una metodología diseñada por la OCDE, para identificar restricciones innecesarias en la actividad de un mercado, que limitan la competencia; y desarrolla alternativas para alcanzar los objetivos de regulación económica que se buscan en el sector.** Este documento busca identificar consecuencias no deseadas de la regulación sobre la libre competencia, a partir de la aplicación de la metodología de la OCDE para evaluar barreras regulatorias a la competencia en el sector bebidas. El objetivo de las recomendaciones es promover una mejor regulación para la competencia, no objetar la importancia que ésta representa para el mercado y el bienestar de la sociedad. La implementación de las recomendaciones es discrecional de cada autoridad competente para aplicarlas. Para efectos de este documento el sector bebidas comprende bebidas no alcohólicas y alcohólicas, exceptuando los licores objeto del monopolio rentístico en Colombia.

**Las recomendaciones de este documento están orientadas a eliminar barreras de entrada, mejorar la información para los agentes, la provisión de bienes públicos, y aumentar las capacidades de competir de los agentes.** En total, se analizaron 79 normas de distintas jerarquías orientadas a establecer pautas para requisitos sanitarios y Buenas Prácticas de Manufactura (BPM); comercio exterior, control y prevención del consumo, producción tradicional o ancestral y reglamentos técnicos. El 14 % de las recomendaciones de esta evaluación a la competencia corresponden a derogaciones expresas. El resto de las recomendaciones sugieren unificar trámites; analizar la validez actual de condiciones específicas para Zonas Aduaneras Especiales; incorporar buenas prácticas internacionales en materia de publicidad, etiquetado y sellos de economía campesina; eliminar el margen de comercialización adicional del 30 % de la base gravable para el impuesto al consumo de cervezas, sifones y mezclas importadas y monitorear continuamente los mercados de licores.

## 1. Evaluación y recomendaciones

**Esta sección presenta la metodología empleada y un breve resumen de la evaluación a la competencia en la regulación colombiana para el sector bebidas.** Este documento corresponde a la primera aplicación de la metodología OCDE para el análisis de barreras regulatorias a la competencia en el país. A continuación, se presenta una breve descripción de la metodología OCDE, los principales hallazgos de este ejercicio y sus recomendaciones, así como los beneficios esperados en la competencia en este sector con la implementación de las recomendaciones.

### 1.1. Metodología de evaluación de la competencia

**Frecuentemente los reguladores se enfrentan a la tensión que se genera entre objetivos de política pública del orden social, ambiental y económico.** Las soluciones regulatorias diseñadas para una problemática específica pueden ocasionar daños colaterales a la competencia en algunos mercados, que conllevan a pérdidas de eficiencia en estos sin que necesariamente se alcancen los objetivos de política pública inicialmente planteados. Para mitigar estos efectos negativos sobre la competencia, los países han adoptado políticas para mejorar el diseño de la regulación a través de la aplicación de herramientas como el Análisis de Impacto Normativo<sup>1</sup>, la elaboración de documentos de soporte técnico de las disposiciones, la emisión de conceptos de abogacía de la competencia<sup>2</sup> e incluso una mayor participación de los grupos de interés en el diseño de la regulación (OCDE, 2011).

**Esta evaluación hace uso de la metodología de la OCDE para evaluar las barreras regulatorias que generan restricciones innecesarias en la operación del mercado y limitan la competencia en el sector bebidas.** Este organismo multilateral ha diseñado una caja de herramientas<sup>3</sup> para encontrar soluciones óptimas que permitan alcanzar los objetivos de la regulación y a su vez la generación de un entorno competitivo favorable para el libre ejercicio de la actividad económica. A través de esta metodología se pretende identificar las consecuencias no deseadas de la regulación, más allá de objetar la importancia que ésta representa para el mercado y el bienestar de la sociedad. La evaluación se compone de seis etapas: i) la recolección de toda la regulación a evaluar; ii) la aplicación de una lista de chequeo para identificar posibles barreras a la competencia inducidas por la regulación; iii) el análisis a profundidad de las barreras que efectivamente son restrictivas de la competencia; iv) la identificación de alternativas de política pública que cumplan con los objetivos de la regulación sin que la competencia se vea limitada; v) el diseño de las recomendaciones para mejorar la regulación en pro de la competencia y vi) la implementación de dichas recomendaciones (Ilustración 1).

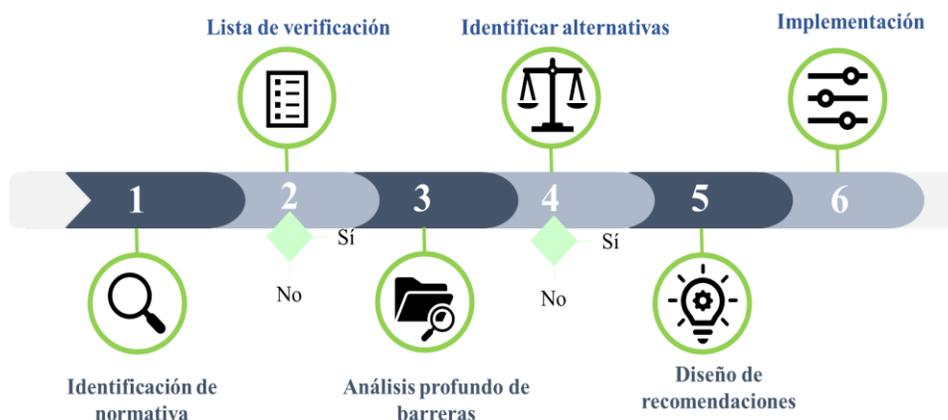
---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 2.2.1.7.2.1 del Decreto 1595 de 2015, el Análisis de Impacto Normativo es una evaluación que permite evidenciar los resultados deseados e impactos probables positivos y negativos que se pueden generar como consecuencia de la propuesta o modificación de un reglamento técnico. De acuerdo con el Decreto 1468 de 2020 existen dos modalidades de AIN que son el ex ante y el ex post. El AIN ex ante puede ser completo o simple, dependiendo de su finalidad (si es para una propuesta de reglamento nuevo o para modificaciones en uno existente, respectivamente). Mientras el AIN ex post se utiliza para determinar si se lograron los objetivos y proponer modificaciones o derogaciones.

<sup>2</sup> De acuerdo con la SIC (s.f.) la función de abogacía de la competencia se encuentra establecida en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. Uno de los principales aspectos de esta función consiste en emitir pronunciamientos respecto de aquellos proyectos normativos que puedan tener una incidencia en la libre competencia económica. Estos pronunciamientos pueden ser solicitados por parte de las autoridades regulatorias o ser emitidos de manera oficiosa por parte de la autoridad de competencia.

<sup>3</sup> Caja de herramientas disponible en: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

Ilustración 1. Etapas de una evaluación de la competencia con la metodología OCDE



Fuente: Elaboración DNP a partir de OCDE (2019) y experiencia en esta evaluación.

Nota: los rombos denotan toma de decisión por parte del equipo desarrollador de la evaluación. En el paso 2, si la respuesta es sí a la lista de verificación implica la identificación de una barrera y la continuidad del proceso de la evaluación. Si la respuesta es no, la barrera es descartada. De manera similar, en el paso 4 el equipo desarrollador identifica si existe una alternativa al *estatus quo*, en cuyo caso realiza el paso 5. De lo contrario, se mantiene el *estatus quo*.

**Para todas las etapas del proceso es importante contar con el acompañamiento de actores públicos y privados que en el día a día están en el sector objeto de análisis.** En la etapa de identificación de normas la comunicación con los grupos de interés es fundamental para recabar toda la regulación del sector en el menor tiempo posible y aplicar la lista de chequeo de la OCDE en todo el inventario. Esta lista tiene cuatro grandes agrupaciones de posibles barreras que se generan con la regulación. La primera de ellas corresponde a aquellas disposiciones que limitan el número o el rango de oferentes. La segunda congrega aquellas ordenanzas que limitan la capacidad de los oferentes para competir. La tercera, por su parte, recoge barreras que terminan por reducir los incentivos de competir de los agentes. La cuarta reúne los mandatos que conllevan a limitar la elección de los consumidores y la información disponible para ellos (OCDE, 2019). La Ilustración 2 presenta una síntesis de las barreras regulatorias que se pueden encontrar en las normas, de acuerdo con las agrupaciones definidas por la OCDE en su metodología.

Ilustración 2. Lista de verificación de barreras regulatorias a la competencia

<p><b>A Limita el número o rango de oferentes</b></p> <p>A1. Otorga derechos exclusivos para que un proveedor ofrezca bienes o servicios.  A2. Establece una licencia, permiso o proceso de autorización como requisito de operación.  A3. Limita la capacidad de algunos oferentes de proveer bienes o servicios.  A4. Incrementa significativamente el costo de entrada o salida a un oferente.  A5. Crea una barrera geográfica para que las empresas suministren bienes, servicios o mano de obra, o inviertan en capital.</p>	<p><b>B Limita la capacidad de competir de los oferentes</b></p> <p>B1. Limita la capacidad de los vendedores para establecer precios de bienes y servicios.  B2. Limita la libertad de los oferentes de publicitar o comercializar sus bienes o servicios.  B3. Establece estándares para la calidad de los productos que proveen una ventaja de unos oferentes sobre otros o están por encima del nivel que elegirían algunos clientes bien informados.  B4. Incrementa significativamente los costos de producción para algunos productores respecto de otros (especialmente tratando a los incumbentes de forma diferente a los entrantes).</p>
<p><b>C Reduce los incentivos de los oferentes a competir</b></p> <p>C1. Crea un régimen de autorregulación o correulación.  C2. Requiere o fomenta la publicación de información sobre productos, precios, ventas o costos de los proveedores.  C3. Exime de la actividad de una industria en particular, o un grupo de oferentes, del funcionamiento de la ley general de competencia.</p>	<p><b>D Limita la elección e información disponible para los consumidores</b></p> <p>D1. Limita la capacidad de los consumidores para decidir a quién comprar.  D2. Reduce la movilidad de los clientes entre oferentes de bienes o servicios al incrementar los costos implícitos o explícitos de cambiar de oferente.  D3. Cambia fundamentalmente la información requerida por los compradores para hacer compras efectivamente.</p>

Fuente: Elaboración DNP a partir de OCDE (2019)

Cuadro 1. Proceso de identificación de normas para la evaluación de la competencia en Colombia



**Identificación de la regulación asociada a un sector en Colombia**

Cada país tiene una estructura propia de organización y presentación de normas de acuerdo con su sistema legislativo. No obstante, durante el desarrollo de la evaluación de la competencia es importante acceder a las normas y la trazabilidad de las disposiciones de estas para que un análisis cualitativo de la barrera se alcance de manera satisfactoria.

Para Colombia la normatividad asociada a determinado sector no se encuentra en una única fuente. Para el caso del sector bebidas se realizó la búsqueda de normativa (leyes, decretos, circulares, resoluciones y reglamentos técnicos) en los sistemas de información de la Secretaría del Senado, el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) del Ministerio de Defensa, la página web del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas, la Justicia Especial para la Paz y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Con esta búsqueda en diversas fuentes resultó más completo el conocimiento sobre la vigencia de las normas, sus modificaciones o derogatorias.

Las normas encontradas se pueden organizar en una matriz donde se incluya información como: modificaciones, categoría temática asignada por el equipo, la autoridad que expidió la norma, textos legales asociados (que reglamenten, por ejemplo) y una prioridad asignada de acuerdo con la relación que tenga la regulación con el sector.

**Las barreras identificadas fueron clasificadas según su potencial impacto en la libre competencia.** Adicional a la asignación de la categoría OCDE de la Ilustración 2 a las barreras identificadas, se fijó un nivel de relevancia para estas según su posible impacto en la eficiencia del mercado. Los niveles de relevancia asignados fueron (++) “Muy relevante”, (+) “Relevante”, (-), “Poco relevante” y (--) “Muy poco relevante”. Esta clasificación, que permite enfocar los esfuerzos donde son más necesarios, se realizó según el criterio del equipo desarrollador de esta evaluación, conforme a las pautas del manual operativo para estos ejercicios del organismo multilateral. En el desarrollo del estudio la clasificación de acuerdo con nivel de relevancia podría cambiar. Por ejemplo, en una barrera clasificada inicialmente con un nivel de relevancia bajo, podrían encontrarse motivos para reclasificarla por sus implicaciones en el mercado. También podría pasar lo contrario. En este documento se presenta la clasificación final de las barreras.

*Cuadro 2. Metodología para la categorización de las barreras identificadas por su relevancia*



#### **Asignación del nivel de relevancia de la barrera**

Debido a que el potencial impacto de una barrera se deriva del criterio técnico del equipo desarrollador, cada uno de los miembros del equipo asignó una valoración de relevancia a cada barrera y, posteriormente, dicha valoración y su justificación fue discutida con los otros integrantes para alcanzar consensos y obtener un nivel de relevancia con mayor objetividad.

**La profundización en el análisis de las barreras depende de su posible grado de impacto.** Para comprender, en la práctica, la dimensión de la restricción es necesario discutir los objetivos que se persiguen con la regulación y los efectos que la barrera identificada tiene sobre la competencia con los reguladores y con el sector privado. Sobre este punto, la OCDE sugiere asignar esfuerzos adicionales en la profundización de las barreras cuando se encuentre que el impacto de esta afecta a mercados con grandes volúmenes de comercio, la innovación o los costos relativos de los competidores en mercados donde el precio es un factor competitivo importante (OCDE, 2019).

**El análisis de las barreras también puede incluir una revisión internacional a modo de comparación.** Evaluar experiencias internacionales puede dar una guía sobre cuáles son las mejores prácticas que se ejecutan en el mundo y que podrían ser aplicables al contexto local. Una vez se haya realizado dicho análisis, el siguiente paso es identificar soluciones para abordar el objetivo de política pública sin que la competencia se vea restringida. Para ello se puede hacer uso de datos disponibles que permitan aplicar métodos cuantitativos o, si estos no están disponibles, aplicar un análisis cualitativo que sirva de soporte para comparar entre el estado actual y el escenario que se propone como alternativa, y por consiguiente en el diseño de recomendaciones.

**Las recomendaciones son resultado del análisis de las barreras y de buenas prácticas internacionales identificadas.** Debido a que el propósito de la evaluación de la competencia es mejorar la regulación para mitigar el efecto negativo de barreras regulatorias innecesarias sobre la competencia en un mercado, al tiempo que se cumple con los objetivos de política pública de la regulación<sup>4</sup>, es fundamental identificar alternativas que generen equilibrio entre una sana competencia y el objetivo de política que se busque atender. Para ello, se propone y revisa la pertinencia de otras opciones de intervención. En el caso de esta evaluación, se buscó reportes de

<sup>4</sup> El objetivo primario de la regulación no siempre es mejorar la competencia. Un ejemplo de ello son las regulaciones asociadas a la salud, al cuidado del medio ambiente u otros objetivos sociales.

otros países frente a las temáticas a las que están asociadas las barreras más relevantes y relevantes identificadas.

*Cuadro 3. Fuentes de información consultadas para el análisis en profundidad de las barreras*



#### **Fuentes de información empleadas en la profundización del análisis de las barreras**

Para el análisis de las barreras muy relevantes y relevantes y las opciones de recomendaciones se revisaron datos de importaciones, los registros sanitarios públicos de bebidas alcohólicas disponibles en el sistema de consulta del INVIMA, así como la publicación de precios del DANE. Además, se revisó regulación de otros países y estudios sobre el sector.

**La implementación de las recomendaciones derivadas de la evaluación a la competencia es el cierre del ejercicio.** Para esta evaluación de la competencia, liderada por el DNP, el trabajo llega hasta el diseño y socialización de las recomendaciones. La implementación de estas es competencia de los reguladores y, por tanto, es discrecional su ejecución para mejorar la competencia en el mercado de bebidas, así como la forma y el momento de su implementación.

## 1.2. Beneficios de la competencia

**El nivel de competencia de un país es significativo cuando los agentes económicos interactúan sin restricciones innecesarias y no existe concentración del poder de mercado en pocos agentes.** La rivalidad entre las empresas es una condición fundamental para generar un entorno de competencia en el cual se generen procesos de investigación, desarrollo e innovación. Dado que las políticas de competencia no pretenden normalmente convertir mercados competitivos en altamente competitivos, sino más bien que se introduzca o fortalezca la competencia en mercados poco o nada competitivos. Se promueve la hipótesis de que no solo gran parte de las políticas de competencia mejoran la innovación, sino también, que las empresas que compiten innovan más que los monopolios, aunque tras esa competencia una empresa pueda convertirse, por ejemplo, en monopolio, gracias a una patente (OCDE, 2014).

**La competencia es un factor importante para el crecimiento económico y es relevante para los procesos de reactivación económica actuales.** La competencia es un habilitante para generar reducción en los precios para los consumidores, ampliar la variedad de bienes, mejorar la calidad de bienes y servicios, aumentar el empleo y generar mayores inversiones en Investigación + Desarrollo (I+D) (OCDE, 2017). Esto se refleja en un aumento en la productividad, pues permite que las firmas más eficientes ingresen y crezcan en el mercado al tiempo que salen las firmas menos eficientes (Jaramillo, Gómez, & Rodríguez, 2021; Backus, 2019). De esta manera, en un entorno competitivo, los recursos se reasignan a las firmas más productivas lo que a su vez genera innovación e incentivos para que las empresas más productivas tengan una sana ventaja frente a los competidores y busquen nuevas técnicas y tecnologías para aumentar la productividad (Cusolito & Maloney, 2018) y, por tanto, contribuir al crecimiento económico.

**En una economía de mercado, la regulación económica debe guiar hacia la eficiencia, a través de la solución de fallas de mercado, gobierno o coordinación.** Entre las razones por las que los Estados justifican su intervención de mercado están las asociadas a la salud de la población, la protección del consumidor y del trabajador, la eficiencia en la contratación pública, la protección de las inversiones y la promoción de la industria nacional o el crecimiento empresarial, sostenibilidad y

protección del ambiente. La regulación, por tanto, promueve la cultura empresarial, facilita la transición y creación de empresas hacia sectores más productivos. De acuerdo con el Banco Mundial (2015) la eficiencia y la calidad de las regulaciones empresariales conllevan al surgimiento de empresas y sociedades más competitivas y viables que ayudan a que las economías nacionales crezcan.

**Las distorsiones inducidas por el Estado son una causa de restricción a la competencia.** De acuerdo con la OCDE, Colombia tiene el cuarto puntaje menos favorable entre sus pares en Latinoamérica, medido en el indicador de Regulación de Mercado Producto (PMR, por su sigla en inglés) para toda la economía (OCDE, 2021). Este indicador tiene dos grandes componentes: (i) distorsiones inducidas por participación del Estado; y (ii) barreras de entrada de empresas domésticas y extranjeras. Para el caso de las distorsiones, la complejidad de los procedimientos regulatorios y la ausencia de Análisis de Impacto Normativo (AIN) como un ejercicio obligatorio previo a la expedición de leyes primarias es una de las causas que explican el desempeño de Colombia frente a sus pares con mejor puntaje. En adición, la omisión de evaluaciones de impacto sobre la competencia en los AIN de legislación secundaria contribuye a este resultado (Iottoy, Pop, Peña, & Stinshoff, 2021), en especial para el *stock* de normas vigentes.

**Las barreras que puede generar la regulación económica podrían desincentivar la innovación y afectar negativamente la eficiencia, la asignación de recursos y el ambiente.** La regulación podría tener elementos que beneficien a ciertos agentes del mercado en deterioro de otros, incluidos los recursos naturales. Así, los productores favorecidos podrían expandirse sin necesidad de aumentar su productividad (CPC, 2017). Al existir, por ejemplo, diferentes tasas de impuestos entre sectores, firmas y regiones o reglamentos técnicos que solo ciertas empresas están en capacidad de cumplir, se podrían favorecer a algunas empresas que tendrían mayor rentabilidad y crecimiento y perjudicar a otras (CPC, 2021). Esto sería opuesto al fin de la regulación de aumentar la productividad en una economía de mercado. Según el Consejo Privado de Competitividad (2020) en Colombia la regulación a menudo restringe la libre competencia, distorsiona los mercados y afecta la innovación. El establecimiento de políticas que no incentivan la innovación o que pudieran beneficiar a agentes poco productivos ocasionan una pérdida de eficiencia, perjudican a los consumidores y podrían, con el tiempo, desincentivar la competencia a pesar de que las condiciones en las que se adoptaron hayan cambiado (Eslava, García, Hurtado, & Pinzón, 2017).

**Las evaluaciones de barreras regulatorias a la competencia son una herramienta complementaria de la política de competencia.** Frecuentemente, las autoridades de competencia concentran sus esfuerzos en análisis cuantitativos de la conducta de las empresas en los mercados. A pesar de que las autoridades han implementado buenas prácticas para la protección de la competencia como los conceptos de abogacía, estas acciones surgen, en el caso colombiano, sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Esto limita la capacidad de las autoridades por garantizar una libre competencia en los mercados desde la óptica regulatoria, ya que deja por fuera el *stock* de normas vigentes y, en especial, los proyectos de ley. En este sentido, una revisión profunda e integral de la normatividad asociada a un sector se constituye en una herramienta complementaria para la promoción de la competencia (OCDE, 2019a).

### 1.3. Principales hallazgos de la evaluación de la competencia en el sector bebidas

**Esta evaluación de la competencia se centró en el sector de bebidas.** Este sector es relevante para la economía nacional pues generó más de 16 mil empleos en 2019, según la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE, y agrupó a más de 1.200 empresas en 2020, según cifras del Registro Único Empresarial (RUES). Además, presenta importantes encadenamientos hacia atrás de sectores como el transporte, elaboración de productos de caucho y plástico, elaboración de azúcar y panela, agricultura, entre otros. Hacia adelante, sectores de servicios demandan la mayor parte de la producción de bebidas. De otra parte, de acuerdo con un estudio adelantado en el marco de la Misión de Internacionalización de Colombia, el sector de bebidas fue identificado como uno de los sectores de la economía que podría tener fallas en la competencia.

**De acuerdo con la regulación del sector bebidas, se escogieron tres actividades para realizar el análisis de competencia.** En el sector bebidas se encontró numerosa regulación tanto transversal (que aplica a varios sectores) como específica. Dentro del sector se encuentra una actividad asociada a la destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas, la cual está regida por la figura de monopolio rentístico departamental. Esto implica que la producción e introducción de licores destilados es una actividad altamente regulada y además está amparada en la Constitución Política<sup>5</sup>. Por lo anterior, la actividad propia de los departamentos no fue tenida en cuenta. Este documento analiza algunos aspectos de la producción y comercialización de bebidas alcohólicas destiladas y no destiladas, así como de bebidas no alcohólicas. Si bien no se aborda la producción departamental de destilados del monopolio rentístico, sí se analizan aspectos de comercialización de estas bebidas. En concreto, las actividades escogidas de producción para ser analizadas fueron: elaboración de bebidas fermentadas no destiladas; producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas, y elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas.

**La búsqueda de normas para el sector bebidas dio como resultado 79 normas de varios niveles.** La mayoría de las normas encontradas fueron resoluciones (37) y decretos (23), seguidas de leyes (13). Dentro de las normas identificadas también se incluyeron Normas Técnicas Colombianas referenciadas por el sector privado, circulares y una decisión de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La mayor parte de las normas (41) son transversales a otros sectores manufactureros, mientras que otra parte se aplica específicamente al sector (28) y otras se refieren a temas tributarios (10). Tanto las normas transversales como las específicas se relacionan con: requisitos sanitarios y BPM; comercio exterior, control y prevención del consumo, producción tradicional o ancestral y reglamentos técnicos.

**La expedición de las normas del sector bebidas se ubica entre los años 1948 y 2022.** La mayoría de las normas se expidieron entre 1991 y 1996, y entre el 2010 y el 2019. Se encontraron algunas normas expedidas en 1948, así como otras relacionadas con reglamentos técnicos y requisitos de calidad que fueron expedidas en la década de los 80 y 90. También se encuentran disposiciones relacionadas con comercio exterior cuyo año de expedición se ubica en la primera década del 2000. El sector tiene en la actualidad varias normas que fueron expedidas hace varios años y que no han sido actualizadas a pesar de los cambios que ha habido en la economía del país y en los estándares internacionales. Además, en los sistemas de consulta pública de normas no es claro, en todos los casos, su estado de vigencia.

---

<sup>5</sup> Artículo 336 de la Constitución Política de Colombia.

**La falta de claridad en las normas puede representar una barrera para el desarrollo del sector.** En el análisis de las normas, además de no tener certeza de la vigencia de algunas disposiciones, se encontró que algunas son complejas. Para comprender el funcionamiento de las disposiciones, en varios casos se hizo necesario recurrir a otras normas. Esto podría generar dificultades sobre todo para las empresas entrantes o los competidores pequeños que no tengan personal suficiente y capacitado para dedicarse a su análisis o que no estén familiarizados con las normas.

#### 1.4. Principales recomendaciones de la evaluación

**Las recomendaciones derivadas de este análisis tienen el objetivo de promover mejores prácticas regulatorias.** La revisión sistemática de normatividad realizada para este proyecto permitió realizar la trazabilidad de 79 normas para identificar y validar sus disposiciones y posibles restricciones a la competencia a lo largo de la cadena productiva del sector de bebidas en Colombia. En términos generales, varias de las recomendaciones derivadas de este estudio exhortan a las instituciones ejecutivas y legislativas a mejorar los procesos técnicos que acompañan la definición de las disposiciones de las leyes, decretos, resoluciones y sus modificaciones para que los objetivos sociales (por ejemplo, la salud) y económicos sean equilibradamente protegidos con la regulación en la economía colombiana.

**En evaluaciones a la competencia pasadas, la OCDE ha recomendado hacer explícita la derogación de las normas para evitar barreras.** La OCDE identifica la legislación obsoleta como una posible barrera regulatoria pues crea inseguridad jurídica y puede incrementar los costos para los agentes (OCDE, 2019). A través de la eliminación o la aclaración sobre la vigencia de las normas, se genera un entorno más transparente para los agentes del mercado, lo que facilita tanto la entrada como la operación en el mercado (OCDE, 2017).

**La derogación expresa genera mayor eficiencia que la derogación tácita.** Jurídicamente, una disposición puede ser eliminada de manera explícita o implícita. La primera, implica que quien diseña la norma tiene la carga de identificar el o los artículos que deben ser derogados debido al nuevo lineamiento. En contraste, una derogación tácita deja la carga de identificar lo que no está vigente sobre el usuario de la norma. Con la derogación explícita, la sociedad en general gana seguridad jurídica, cualquier agente es capaz de identificar las reglas que debe cumplir y, por tanto, se reduce la carga burocrática de, por ejemplo, emitir conceptos por parte de las entidades que ejercen la implementación o inspección, vigilancia y control. Lo contrario sucede con la derogación tácita. Esta conlleva a inseguridad jurídica en los agentes, especialmente, para los entrantes a determinado mercado o los pequeños que no disponen continuamente de un equipo jurídico. A su vez, genera una carga burocrática sobre las entidades públicas implementadoras y encargadas de realizar conceptos sobre la vigencia o alcance de disposiciones no vigentes que deben ser expedidos tantas veces como sean requeridos.

**La derogación explícita de disposiciones no vigentes es una tarea pendiente de los reguladores para promover un ambiente competitivo.** El 14 % de las recomendaciones producto de esta evaluación a la competencia corresponden a derogaciones expresas. Estas medidas aumentarían la seguridad jurídica en aspectos tributarios y los tipos de licencias de funcionamiento requeridas para operar las actividades económicas de fabricación de bebidas.

**La primera parte de las recomendaciones orientadas a ampliar el rango de oferentes tienen el objetivo de eliminar barreras de entrada a actividades relacionadas con el sector de bebidas.** En particular, se sugiere unificar la presentación del certificado de venta libre para la importación de bebidas alcohólicas desde San Andrés y analizar si las disposiciones específicas para las importaciones de bebidas alcohólicas en San Andrés y en las Zonas Aduaneras Especiales (ZAE) de Maicao, Uribia y Manaure y de Urabá, Tumaco y Guapi deben mantenerse o modificarse, según las condiciones actuales. También se recomienda analizar los costos adicionales de la licencia para vender bebidas alcohólicas en el mercado local en los que podrían estar incurriendo quienes producen solo para exportar, pero resulta de su interés comercializar en el país.

**El segundo conjunto de recomendaciones para aumentar el número de oferentes se dirige a mejorar la información para los agentes y la provisión de bienes públicos en lugar de intervenciones sectoriales.** En este sentido, para el impulso de la panela como insumo de las bebidas y como una bebida en sí misma, se propone incorporar buenas prácticas internacionales en la reglamentación del sello de economía campesina. Además, se sugiere evaluar el requisito de autorización de publicidad a la luz de las mejores prácticas internacionales y establecer una definición precisa sobre las bebidas energéticas e hidratantes para deportistas que facilite la definición de un mercado relevante a la hora de realizar análisis de estos productos.

**Para aumentar las capacidades de competir de los agentes en el mercado de bebidas se recomienda eliminar las distorsiones a los precios y precisar los lineamientos de etiquetado.** Colombia debe avanzar en la implementación de instrumentos de política pública que traten de manera justa a productos nacionales e importados en sus mercados y, por tanto, promueva la competencia. En ese sentido se sugiere eliminar el margen de comercialización del 30 % para la fijación de la base gravable del impuesto al consumo de cervezas, sifones y mezclas importados y analizar la estructura de la base gravable de este impuesto, asociado a la salud, a la luz de buenas prácticas internacionales. Además, se recomienda analizar la aplicación del impuesto al consumo para el alcohol a granel importado. Finalmente, en este componente se sugiere aclarar el uso de expresiones como “Aperitivo de” para las etiquetas de bebidas nacionales e importadas.

**Se recomienda el monitoreo continuo de los mercados de licores, vinos y aperitivos para mitigar el riesgo de pérdida de los incentivos de competir entre los oferentes.** La publicación de información relevante como el precio de venta al público de un producto, con un reducido número de agentes en el mercado, facilita las condiciones para la actuación coordinada entre competidores. En Colombia, este escenario es latente debido a la estructura del impuesto al consumo de estas bebidas alcohólicas y del recaudo de este tributo. Si bien la Autoridad de Competencia aún no ha encontrado deterioros de la libre competencia, es importante que sistemáticamente se analicen estos mercados. Adicionalmente, se sugiere aclarar el alcance del reporte de información de precios de venta al detallista que deben realizar los fabricantes nacionales de bebidas alcohólicas distintas de licores entre 20° (grados) y 35° a autoridades nacionales y locales y realizar las modificaciones o derogaciones respectivas.

**Para fortalecer las finanzas públicas y adherirse a buenas prácticas internacionales se recomienda eliminar la exención del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas importadas en San Andrés y modificar el alcance del impuesto único al consumo en ese territorio.** La exención de impuesto al consumo en puertos libres no ha sido identificada como una buena práctica internacional y tampoco como un elemento que fortalezca las finanzas públicas territoriales. Sin embargo, sí restringen la movilidad del consumidor entre productos en el mercado de bebidas alcohólicas debido a que la

elasticidad precio de la demanda es negativa. En este sentido, la aplicación de la estructura del impuesto al consumo como se realiza en el resto del país, así como eliminar la exención sobre este impuesto a las bebidas extranjeras permitirá un trato justo hacia los licores nacionales y fortalecer las finanzas públicas territoriales.

**La implementación de las recomendaciones resultantes de este informe se clasificó según su potencial impacto en el sector y la simplicidad de su ejecución.** A partir de la revisión de cada una de las recomendaciones realizadas en este informe, el equipo desarrollador definió cuatro categorías para las propuestas de acciones en función de su impacto esperado en el sector y la facilidad de su implementación. Estas son: (1) “Fácil implementación -Alto impacto”, (2) “Fácil implementación - Bajo impacto”, (3) “Difícil implementación – Alto impacto” y (4) “Difícil implementación – Bajo impacto”. El 42 % de las recomendaciones son consideradas de alto impacto para el sector y de baja complejidad de implementación. En ese mismo sentido, el 29 % de las recomendaciones se clasificaron de bajo impacto para el sector e implementación sencilla. El restante 29 % corresponden a recomendaciones de alto impacto y alta complejidad de implementación.

## 2. Análisis del sector bebidas en Colombia

**Esta sección expone el desarrollo de la evaluación a la competencia de la regulación colombiana para el sector bebidas.** Para ello se describe el mecanismo de selección del sector objeto de análisis, su desempeño económico en los últimos años, así como el marco institucional que genera lineamientos para este sector. Por último, se presentan las generalidades del inventario normativo construido para el sector.

### 2.1. Definición del sector

**El sector bebidas es el objeto de análisis de esta evaluación por su relevancia en la actividad económica y su numerosa regulación.** En términos económicos, el sector bebidas, además de entregar productos finales para actividades de comercio o prestación de servicios como el turismo, jalona otros sectores que le brindan insumos para realizar su producción. Además, es un sector industrial, moderadamente atomizado y que genera empleos. En 2020 se reportaron más de 1.200 empresas<sup>6</sup> dedicadas principalmente a las actividades del sector bebidas (excepto la destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas) y en 2019 el sector generó más de 16 mil empleos (de acuerdo con la EAM del DANE). En tal sentido, tiene la capacidad para promover el desarrollo de otros mercados a través de un entorno competitivo. Desde la óptica de la regulación, el sector bebidas debe cumplir con disposiciones de varias autoridades nacionales en materia comercial, tributaria y de la salud, lo que pone en evidencia la tensión de objetivos de política pública en el diseño de intervenciones.

**El sector de bebidas fue escogido para la aplicación de esta evaluación de la competencia por dos razones.** Primero, debido a que para la economía colombiana es un sector impulsor del crecimiento económico al tener encadenamientos fuertes hacia atrás<sup>7</sup> (DANE, 2020). Las mejoras en la eficiencia

---

<sup>6</sup> Cifras según cálculos DNP basados en RUES - Confecámaras, datos provisionales.

<sup>7</sup> El DANE estimó en 2020 el índice de Rasmussen-Hirschman (R-H) para los sectores de la economía colombiana para determinar si estos son impulsores o claves en el crecimiento económico. A través de este índice se clasifica los sectores

de este mercado se pueden traducir en el progreso de los mercados conexos y, por tanto, en el desarrollo del aparato productivo. De acuerdo con la matriz insumo-producto para Colombia, el sector de elaboración de bebidas y elaboración de productos de tabaco demanda más del 70 % de su consumo intermedio (nacional e importado) de nueve sectores correspondientes a la elaboración de productos de molinería; elaboración de azúcar y panela; comercio; transporte; fabricación de productos de caucho y plástico; fabricación de sustancias y productos químicos; agricultura; fabricación de productos metalúrgicos básicos y actividades de servicios administrativos. A su vez, sectores como actividades de servicios y comidas, comercio al por mayor y alojamiento demandan más del 90 % de la producción del sector bebidas y elaboración de productos de tabaco (DANE, 2020a).

**La posible falta de competencia en las actividades de elaboración de bebidas es el segundo factor económico tomado en cuenta para priorizar este sector.** De acuerdo con Iottty, Pop, Peña y Stinshoff (2021), en todos los sectores de Colombia, el poder de mercado se ha incrementado entre 2008 y 2018. No obstante, la posición de las empresas de la industria manufacturera con mayores márgenes e ingresos en la distribución de estas variables ha sido alcanzada, principalmente, por comportamientos estratégicos y no por criterios de eficiencia en sus actividades, lo que demostraría una posible falta de competencia. Los autores encontraron que, si bien en la industria manufacturera el promedio de márgenes<sup>8</sup> de las firmas creció en un orden del 37 % para el periodo 2008-2018, el decil más alto de firmas en la distribución de márgenes e ingresos fue menos productivo y menos inclinado a invertir en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) al compararlas con el resto de las empresas y menos inclinadas a exportar. Dichos resultados fueron observados en el sector de bebidas, así como en los sectores de ropa, muebles, manufactura de otros minerales no metálicos y textiles, los cuales hicieron parte de la lista de sectores candidatos a ser objeto de análisis para esta evaluación.

**La numerosa regulación en el sector bebidas emitida por distintas autoridades nacionales que persiguen distintos objetivos de política pública también fue relevante para la selección del sector.** A los posibles problemas de competencia en el sector de bebidas se agrega que este hace parte del grupo de actividades económicas con mayores medidas arancelarias y no arancelarias en el país (Iottty, Pop, Peña, & Stinshoff, 2021), junto con los sectores de ropa, muebles, manufactura de otros minerales no metálicos y textiles. Sin embargo, en estos sectores se evidenció una mayor cantidad de normas transversales a otros sectores o que requieren de un alto conocimiento técnico especializado para su análisis. Lo cual podría tener un alcance de gran amplitud para el primer ejercicio de este estilo en el país. Por lo anterior, el sector de bebidas es un buen caso de estudio al cumplir no solo con normativa transversal sino específica para la actividad (etiquetado, nutrición, BPM, reglamentos técnicos, entre otras) y cuyo nivel de conocimiento específico especializado es moderado.

**El alcance del sector de bebidas para este documento analiza actividades económicas distintas a las del monopolio rentístico y aborda bebidas alcohólicas y no alcohólicas.** Específicamente se analizan las actividades de (i) 1102 elaboración de bebidas fermentadas no destiladas, (ii) 1103 producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas y (iii) 1104 elaboración de

---

de la economía de acuerdo con su capacidad dinámica sobre otros sectores. Así, identifica sus enlaces hacia atrás y hacia adelante, así como la participación de cada actividad económica en el valor agregado. Un sector que se clasifique como impulsor es aquel que estimula la actividad productiva en otros sectores a través de la compra de insumos y produce, en su mayoría, directamente para el consumidor final (DANE, 2020)

<sup>8</sup> Esta variable es medida por los autores en términos de las ventas.

bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) revisión 4<sup>9</sup>. Cabe anotar que dentro de este sector se encuentra la actividad de destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas (CIIU 1101). Esta actividad se encuentra regida por la figura de monopolio<sup>10</sup> rentístico departamental. Si bien, el departamento no produce todos los licores destilados, hay algunos de ellos cuya producción depende del departamento. Esta actividad, al estar amparada por la Constitución Política y ser altamente regulada, no se incluirá para el análisis de barreras a la competencia.

**Aspectos específicos del régimen del monopolio rentístico parecerían generar barreras a la competencia en la elaboración de licores distintos a los del monopolio, componente que se analiza en esta evaluación.** En Colombia, el monopolio como arbitrio rentístico<sup>11</sup> sobre la producción e introducción de licores destilados y alcohol potable está otorgado a los departamentos. Este monopolio está fundamentado en la Constitución Política (artículo 336) y en la Ley 1816 de 2016. Esta ley establece el monopolio con el fin de asegurar para los departamentos una fuente de recursos económicos que son recaudados a través de las actividades de producción e introducción de licores destilados<sup>12</sup> y del alcohol potable con destino a la fabricación de licores. Es en este último producto donde esta evaluación analiza la regulación, pues el alcohol potable también es un insumo para los licores destilados en los que los departamentos ejercen el monopolio rentístico de licores, pero no los producen.

Cabe precisar que el monopolio no incluye los vinos, aperitivos y similares ni las bebidas alcohólicas tradicionales producidas por cabildos indígenas y asociaciones de cabildos indígenas para consumo propio. Además, los departamentos tienen la potestad de ejercer o no el monopolio sobre la producción e introducción de los licores destilados. Sin embargo, el monopolio rentístico no impide la producción de otros licores destilados por parte de otras empresas. Su propósito es generar rentas adicionales, no limitar la oferta. En caso de que un departamento ejerza el monopolio, podrá acceder a una participación por la producción de licores y de alcohol potable; si no lo ejercen, los licores serán gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

---

<sup>9</sup> Adaptado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

<sup>10</sup> La figura del monopolio en el sector de bebidas alcohólicas resulta una estrategia adecuada para controlar los precios de estas bebidas (OMS, 2020). En el mundo existen otros países que cuentan con esquemas de monopolio en las bebidas alcohólicas. Entre ellos Finlandia, donde se controla la venta de licores por encima de 5,5 grados de alcohol (Stockwell, y otros, 2019); Suecia, donde también se controla la venta de licores (Systembolaget, 2021). Otros ejemplos de países con monopolio en las ventas de licores son: Noruega, Rumania, Canadá, entre otros (OMS, 2018). También existen países con monopolio en la producción de licores, además de Colombia, como son: Rumania, Siria, Irak, Mongolia, Filipinas, Marruecos, entre otros (OMS, 2018a).

<sup>11</sup> De acuerdo con la Sentencia C-587/95 de la Corte Constitucional y el Fallo 30 de 2013 del Consejo de Estado, los monopolios creados en la jurisdicción colombiana deben hacerse, con base en la Constitución Política, como arbitrio rentístico. Lo que quiere decir que se constituyen con la única finalidad de recaudar recursos para el Estado y no para generar utilidades.

<sup>12</sup> Según el Parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1816 de 2016, el licor destilado es aquella bebida alcohólica “con una graduación superior a 15 grados alcoholimétricos a 20 C, que se obtiene por destilación de bebidas fermentadas o de mostos fermentados, alcohol vínico, holandas o por mezclas de alcohol rectificado neutro o aguardientes con sustancia de origen vegetal, o con extractos obtenidos con infusiones, percolaciones o maceraciones que le den distinción al producto, además, con adición de productos derivados lácteos, de frutas, de vino o de vino aromatizado.”

## 2.2. Contexto económico del sector

**En esta sección se presenta el contexto económico del sector bebidas en Colombia<sup>13</sup>.** Para ello se realizó un análisis de las principales estadísticas del sector como el valor agregado, los niveles de empleo e indicadores de concentración. Estas estadísticas provienen de la Encuesta Anual Manufacturera para Colombia del periodo 2015-2019.

**La producción de bebidas, en especial agua carbonatada, endulzada y con saborizantes naturales o artificiales, así como bebidas alcohólicas como cerveza, vino y bebidas espirituosas en América Latina, han impulsado en los últimos años el crecimiento del sector industrial.** Este sector se ha destacado por tener mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB) debido a las mejoras logísticas y nuevos productos en el mercado. Según cifras de Euromonitor International, el tamaño del mercado mundial, solo en la categoría de bebidas no alcohólicas tuvo un crecimiento de 52 % entre 2013 y 2018, pasando de USD 51.667 a USD 78.509 millones, gracias a la participación de países como México, Brasil y Colombia (Statista, 2022). Por su parte, las bebidas alcohólicas se encuentran jalonadas por el mayor dinamismo de licores como la cerveza, que es la bebida alcohólica con mayores ingresos generados dentro de América Latina. También la elaboración de vino cuenta con gran importancia dentro del mercado, principalmente por la producción en países como Argentina y Chile que, para 2020, produjeron en conjunto más de 10.000 hectolitros. El comportamiento de la industria de bebidas mostró resultados favorables incluso a principios de la pandemia, donde en América Latina creció 11 % en comparación al 2019, y para el primer trimestre de 2021, el crecimiento, aunque menor (7 %) regresa a su senda de recuperación en el trimestre siguiente al crecer un 11 % (Statista, 2022a).

**En la última década, la producción de bebidas estuvo entre los sectores con decrecimiento en inversión extranjera directa (IED) en los principales centros manufactureros de América Latina.** De acuerdo con la CEPAL (2020), mientras en Brasil, una de las economías que representa las industrias manufactureras más grandes de América Latina y el Caribe, se redujo el flujo de recursos a este sector, en México hubo incrementos. Este comportamiento dispar en la región podría representar retos de crecimiento futuro para el sector, debido a la reducción de proyectos que generen innovaciones o mejoras en los procesos que conlleven a aumentos de la productividad. De esta manera, a pesar de que la producción de bebidas en América Latina ha impulsado en los últimos años el crecimiento del sector industrial por las mejoras logísticas y nuevos productos en el mercado, el crecimiento futuro de esta industria se podría ver afectado, entre otros factores, porque la industria de bebidas está concentrada en algunos países (Euromonitor international, 2021).

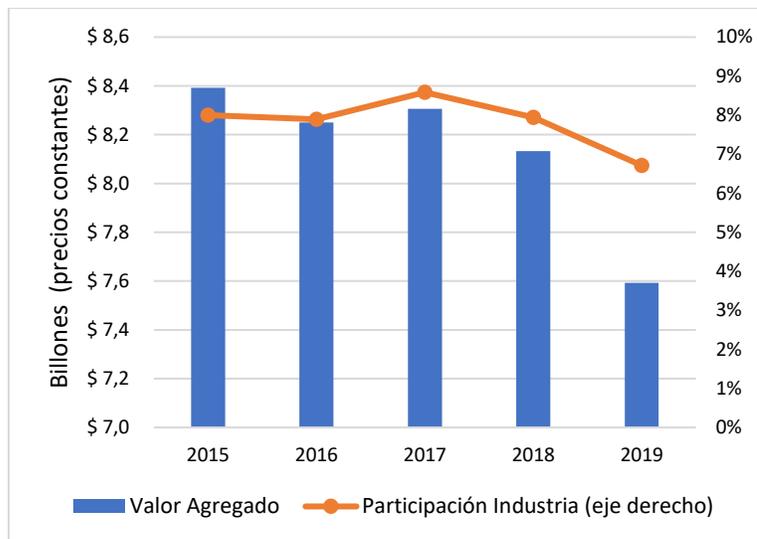
**En Colombia, el sector bebidas ha perdido participación en la industria debido a la caída de su valor agregado.** El Gráfico 1 muestra el valor agregado del sector bebidas y evidencia que este tuvo una participación en promedio del 7,8 % en la industria manufacturera colombiana para el período 2015-2019. De esta participación, alrededor del 60 % es generado por las bebidas malteadas, cervezas y bebidas no alcohólicas. En 2015 el valor agregado de este sector era de 8,4 billones COP, sin embargo, al igual que su participación, ha tenido una fuerte caída al ubicarse en 7,6 billones COP para 2019. Si bien, la participación y el tamaño de mercado de estas bebidas en Colombia continúa siendo importante, su dinamismo ha caído por situaciones como las medidas impulsadas en

---

<sup>13</sup> Las actividades analizadas son: Código CIU 1102 elaboración de bebidas fermentadas no destiladas, (ii) CIU 1103 producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas y (iii) CIU 1104 elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas.

términos de salud y bienestar, lo que ha significado que, por ejemplo, las bebidas carbonatadas pierdan participación en ventas y volumen y recobra importancia el consumo de bebidas bajas en calorías (Sectorial, 2020).

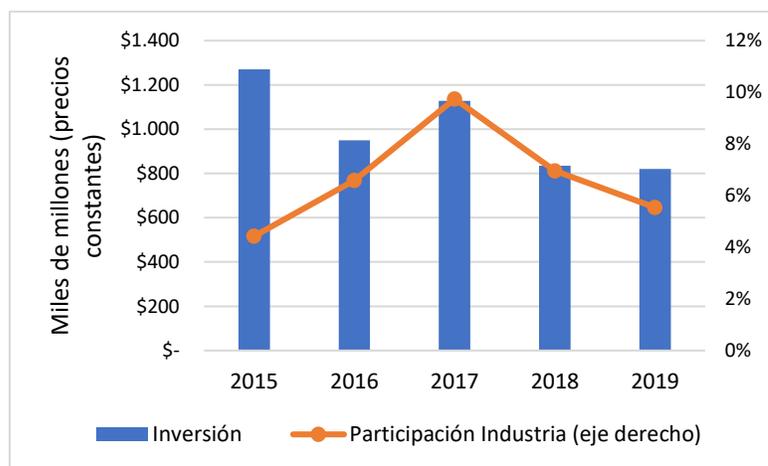
Gráfico 1. Valor agregado y participación del sector bebidas en la industria manufacturera.



Fuente: Elaboración DNP con base en DANE – EAM. IPP 2014= 100

La inversión del sector ha tenido un desarrollo con tendencia volátil debido a la naturaleza de este rubro en la dinámica de las firmas. A nivel de actividad, la inversión ha tenido un comportamiento inverso entre bebidas malteadas y cervezas con respecto al de bebidas no alcohólicas. La primera actividad tuvo una participación del 18 % dentro de la inversión del sector en 2015 y pasó al 62 % en 2019. Por el contrario, las bebidas no alcohólicas tenían una participación del 82 % al inicio del periodo y finalizó con una participación del 38 % (Gráfico 2).

Gráfico 2. Inversión del sector bebidas

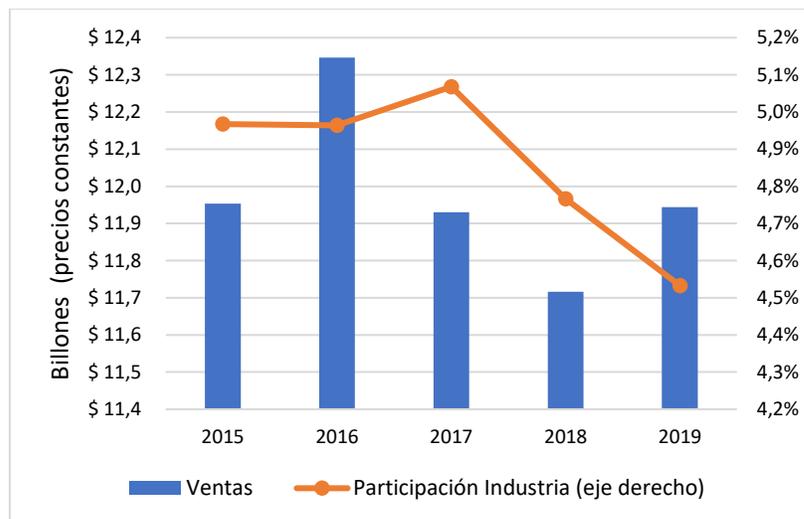


Fuente: Elaboración DNP con base en DANE – EAM. IPP 2014= 100

Los ingresos operacionales del sector han perdido participación con relación al resto de la industria manufacturera en los últimos años. En el Gráfico 3 se observa que las ventas pasaron de

tener una participación del 5 % en la industria en 2015 al 4,5 % al final del periodo. De igual manera esto también ha obedecido a la volatilidad de los ingresos que lograron su punto máximo en el 2016 con un valor de 12,3 billones COP. Además, dentro de esta variable predomina en participación la producción de bebidas malteadas y cervezas, y bebidas no alcohólicas.

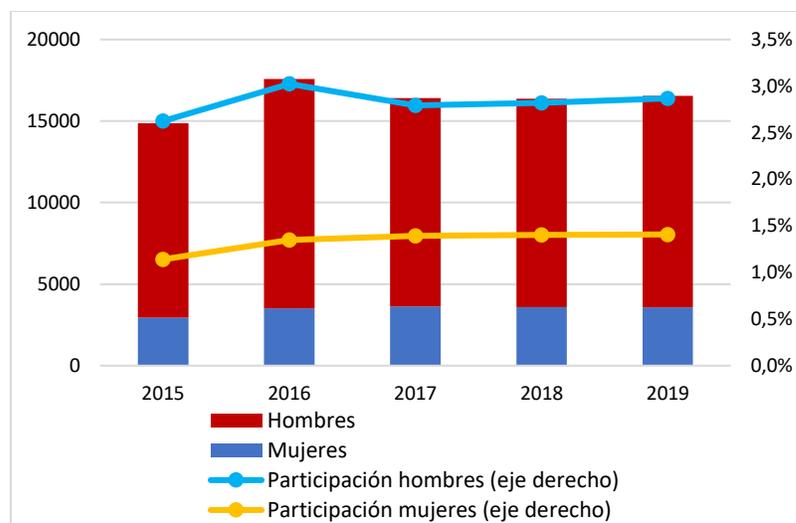
Gráfico 3. Ingresos del sector bebidas



Fuente: Elaboración DNP con base en DANE - EAM

**Los empleos que genera el sector se han mantenido estables a través del tiempo.** En promedio, los empleos del sector bebidas participan con el 3 % del total de la industria manufacturera. Se evidencia que la participación de la fuerza laboral masculina es mayor pues, en promedio, ocuparon el 78 % de los empleos del sector (Gráfico 4).

Gráfico 4. Empleo sector bebidas



Fuente: Elaboración DNP con base en DANE - EAM

**Por cada 100 empresas del sector, solo hay diez que pagan sueldos superiores al promedio de los subsectores analizados.** Con respecto a los salarios del sector bebidas, se encontró que las firmas

de mayor tamaño tienden a pagar salarios por encima del promedio que pagan el resto de las firmas. Sin embargo, dentro de las firmas analizadas, el 89 % que representan a las de ingreso medio, se encuentran dispuestas a pagar un salario máximo cercano al pagado por el 9 % de firmas (1.181 empresas) que pertenecen al grupo de las de mayor ingreso.

**Entre 2013 y 2019 el número de establecimientos se concentró en la elaboración de bebidas no alcohólicas.** Esta actividad reportó 82 establecimientos activos, seguido de la elaboración de bebidas malteadas y cervezas con 15 establecimientos en promedio. El número de establecimientos para las actividades relacionadas con la elaboración de bebidas fermentadas se ha reducido en 7 % entre 2013 y 2019. Lo anterior muestra que, en promedio, cada año tres empresas dedicadas a este subsector salen del mercado.

*Tabla 1. Número de establecimientos por actividades del sector bebidas*

Grupos industriales CIU4	Descripción	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1102	Elaboración de bebidas fermentadas no destiladas	18	20	21	17	15	15	14
1103	Producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas	13	13	13	13	13	13	15
1104	Elaboración de bebidas no alcohólicas	83	83	85	83	84	80	78

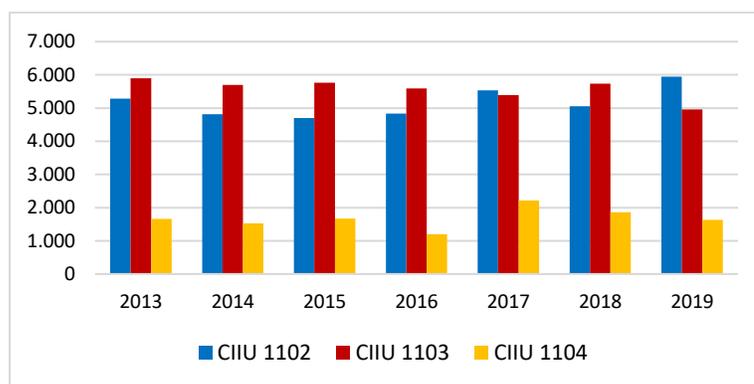
Fuente: Elaboración DNP con base en EAM DANE<sup>14</sup>.

**De otra parte, los microdatos permiten analizar a nivel sectorial el índice Herfindahl - Hirschman (IHH) que mide el número de empresas que operan en el mercado y da una aproximación a su capacidad de control sobre este.** En el Gráfico 5 se observan las composiciones de concentración de las actividades analizadas, por un lado, la elaboración de bebidas malteadas y cervezas (código CIU 1103) tiene el indicador de concentración más alto con un promedio de 5.570, y, en segundo lugar, la elaboración de bebidas fermentadas no destiladas (código CIU 1102) que presenta un indicador de concentración promedio de 5.16715.

<sup>14</sup> La información presentada en la tabla difiere respecto del total de empresas mencionado en la página 13 debido a la diferencia de fuentes. Mientras los datos de la página 13 provienen del RUES e incluyen todos los tamaños empresariales, los datos de la Tabla 1 provienen de la muestra pública de la EAM que incluye establecimientos a partir de diez empleados.

<sup>15</sup> De acuerdo con la guía para integraciones empresariales del Departamento de Justicia de Estados Unidos y la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*), el resultado del IHH se interpreta, generalmente, de la siguiente forma: Menor a 1.500, mercado desconcentrado; entre 1.500 y 2.500, mercado moderadamente concentrado; mayor a 2.500, mercado altamente concentrado. (DoJ; FTC, 2010)

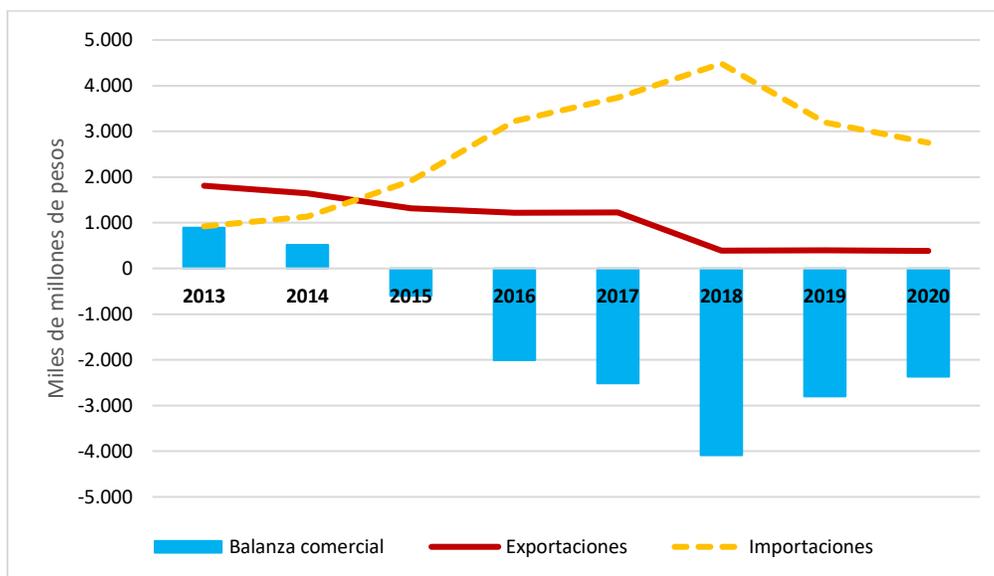
Gráfico 5. Indicador de Concentración (IHH)



Fuente: Elaboración DNP con base en DANE – EAM. CIU 1102, 1103 y 1104 corresponden a la elaboración de bebidas fermentadas no destiladas, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas y bebidas no alcohólicas, respectivamente.

**La balanza comercial para este sector se viene recuperando en los últimos años.** La elaboración de bebidas malteadas y cervezas ha tenido el mayor peso en la dinámica. Este subsector profundizó un balance comercial del sector negativo entre 2015 y 2019, posteriormente en 2020 se muestra una recuperación frente a periodos anteriores (2016, 2017, 2018) donde se mostraba una tendencia creciente en las exportaciones y un deterioro de las importaciones (Gráfico 6).

Gráfico 6. Balance comercial sector bebidas



Fuente: Elaboración DNP con base en DANE - DIAN

**Una parte importante de las importaciones provienen de zonas francas en Colombia.** El régimen de zonas francas ha facilitado la interconexión de la cadena logística de comercio exterior y su eficiencia para los empresarios del país, al promover encadenamientos productivos vía eliminación de importación de terceros países, lo que representa rapidez, eficiencia y menores costos transaccionales (ANDI, 2021). Las importaciones del sector bebidas provenientes de zonas francas se concentraron en fabricación de bebidas no alcohólicas. Puntualmente, en la producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas, en la Zona Franca ubicada en Tocancipá para el periodo 2016-

2018 (DIAN, 2022). La participación de este tipo de importaciones sobre el total de importaciones ha sido de más del 90 % entre los años 2016 y 2018 como se presenta en la Tabla 2. Lo anterior deriva en que la balanza comercial del país, sin contar las importaciones en zonas francas, fue menos deficitaria para dicho período.

Tabla 2. Importaciones Zonas Francas (ZF) sector bebidas

Año	Importaciones sin ZF (millones de dólares)	Importaciones de ZF (millones de dólares)
2016	4.344	160.600
2017	2.851	175.200
2018	17.868	169.800

Fuente: DANE – DIAN Estadísticas de comercio exterior.

**Por cada 100 empresas del sector bebidas, solo hay diez que importan bienes a precios (CIF) superiores a los de las empresas promedio.** Esto podría significar que el 10 % de las empresas adquieren productos extranjeros, posiblemente especializados o de países diferentes de los que comúnmente se importan productos, lo que explicaría que los precios sean superiores al promedio. Sin embargo, los datos no permiten detallar este patrón en las operaciones comerciales. Para el análisis de las importaciones del sector bebidas se agruparon las firmas por percentiles de niveles de ingreso: firmas que están por debajo del percentil 25, entre el 25 y 75, entre el 75 y 90, y las que están por encima del 90, para el periodo 2013-2019. En este periodo se evidenció que 1.387 firmas tendieron a importar a precios promedio de USD 57.343 CIF. Este valor es superior en un 49 % (USD 38.581 CIF) al valor importado por las 4.287 firmas que constituyen el 50 % del tejido empresarial del sector bebidas. Las importaciones de cervezas en 2019 participaron con el 29 % del total de importaciones de bebidas alcohólicas (ICEX, 2020).

**De las firmas exportadoras del sector bebidas, cerca del 60 % se concentran en la elaboración de bebidas no alcohólicas.** La participación en la exportación de esta categoría surge como respuesta a la preferencia de los consumidores por bebidas con bajos contenidos calóricos, lo cual está representado en valores de exportación de alrededor de COP 491 millones FOB. Aunque se encuentra una proporción mayor de firmas concentradas en la elaboración de esta categoría, las empresas encargadas de la producción de malta, cervezas y otras bebidas malteadas exportan en promedio 833 millones de pesos, alcanzando valores máximos de 19 mil millones durante 2013-2019. De los departamentos que concentran su elaboración, encabeza la producción Cundinamarca y Bolívar con valores exportados en promedio de 1.939 y 1.850 millones de pesos a precios FOB. A 2020, estos departamentos lideraron el ranking de zonas francas que comprenden este tipo de industrias relacionadas con la elaboración de bebidas y líquidos alcohólicos (ANDI, 2020).

**El sector de bebidas en Colombia tiene oportunidades de crecer, pero se enfrenta a concentración en dos de sus subsectores y a falta de inversión.** A pesar de que la producción de bebidas en la región ha crecido en los últimos años, la inversión extranjera en países como Brasil ha decrecido (CEPAL, 2020). En Colombia los subsectores analizados han presentado cierto decrecimiento en cuanto a valor agregado, inversión e ingresos. Adicionalmente, dos subsectores presentaron concentraciones elevadas de mercado (elaboración de bebidas malteadas y cervezas y bebidas fermentadas no destiladas). Por su parte, el comercio exterior de bebidas ha tenido una leve recuperación al final del periodo, que parece tener una senda de crecimiento. Por lo anterior, el sector tiene aún oportunidades de expansión, con incentivos adecuados a la innovación y la

atracción de inversión. Por lo que es importante realizar un análisis de la regulación, con el fin de encontrar posibles barreras que, desde este ámbito, estén impidiendo que el sector se desarrolle más. En la siguiente subsección, se describen algunos aspectos del marco institucional en medio del cual se desarrolla el sector y que regula diversos aspectos relacionados con la producción y sus actuaciones en el mercado.

### 2.3. Marco institucional

**El mercado de bebidas en Colombia se encuentra regulado por diferentes autoridades tanto nacionales como subnacionales.** Estas instituciones abarcan desde los temas propios de la producción y medidas sanitarias, hasta regulación en materia de impuestos, libre competencia y temas ambientales. Para este estudio, la descripción de la institucionalidad se concentra en lo relacionado con temas sanitarios y de calidad y la institucionalidad ejecutiva del desarrollo productivo con énfasis en la autoridad de competencia.

*Cuadro 4. Aspectos sobre mejora regulatoria en Colombia*



#### Algunos aspectos sobre mejora regulatoria en Colombia

**Colombia avanza en términos de mejora regulatoria para fortalecer el marco institucional para el desarrollo productivo.** En 2014 la OCDE realizó un estudio sobre la gestión regulatoria del país. En este se encontraron falencias relacionadas con la gestión regulatoria y la posibilidad de mejorar en herramientas existentes (OCDE, 2014a). Colombia ha adoptado medidas para mejorar la calidad de la regulación, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE. En 2014 se expidió el documento CONPES 3816 sobre mejora normativa, este documento identificó niveles bajos de confianza, efectividad, calidad y transparencia en la producción de normas, lo que afecta la competitividad del país (DNP, 2014). El objetivo de esta política fue sentar bases para generar capacidades institucionales para implementar la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la emisión de normas de la rama ejecutiva.

**La obligatoriedad del AIN para la expedición de reglamentos técnicos\*; la simplificación, evaluación y depuración del inventario normativo y los trámites; la expedición de conceptos de abogacía de la competencia y el fortalecimiento del Sistema Único de Información Normativa (SUIN Juriscol) son parte de los avances en mejora regulatoria.** Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se generaron estrategias para la mejora regulatoria. El PND 2018-2022 reafirmó que el exceso de regulación afecta el desarrollo de la iniciativa privada y la competencia (Padilla, Montaña, Villarraga, & Vargas, 2022). Por ello se establecieron estrategias para disminuir la regulación y trámites para un ambiente competitivo; mejorar y promover una regulación abierta, participativa y transparente. Con el PND también se amplió la función de abogacía de la competencia\*\* de la SIC para rendir concepto previo de oficio, además de a solicitud de la entidad, sobre proyectos de regulación que puedan tener incidencia en los mercados.

\* Al respecto se expidió en Decreto 1468 de 2020 en el cual se definieron metodologías de AIN diferenciadas de acuerdo con qué tan gravoso resulta el cumplimiento de la norma para los regulados. También estableció la revisión de calidad de los AIN por parte del DNP. (Padilla, Montaña, Villarraga, & Vargas, 2022).

\*\* La función de abogacía de la competencia está establecida en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia” y fue adicionado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

**El sector salud regula y vigila la salud pública y la sanidad a través del Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos**

**(INVIMA).** El sector salud en Colombia es el encargado de la formulación, adopción e implementación de planes, programas y proyectos para la salud pública, así como del control y fiscalización de los riesgos sanitarios, entre otras funciones<sup>16</sup>. También promueve la salud nutricional y previene de riesgos a los consumidores a través de la formulación y adopción de políticas y regulaciones<sup>17</sup>. Está a cargo de gestionar, coordinar, participar y hacer seguimiento a los asuntos relacionados con el Codex Alimentarius a través de la secretaria técnica, así como de lograr la armonización de la normativa nacional con las recomendaciones que se formulen.

**De la vigilancia sanitaria está encargado el INVIMA<sup>18</sup>.** Esta es la entidad adscrita a Minsalud<sup>19</sup> que ejerce la inspección, vigilancia y control en materia sanitaria hacia los establecimientos productores y comercializadores en el país. El INVIMA apoya técnicamente al Minsalud en la elaboración de normas técnicas de calidad en sus competencias, propone medidas para la adopción de buenas prácticas y mejora en estándares técnicos. Y, respecto al comercio exterior, además de dar vistos buenos a las importaciones y exportaciones, contribuye en la armonización y establecimiento de equivalencias con otros países sobre normas sanitarias y de control de calidad de productos. Además, el INVIMA puede delegar algunas funciones de inspección, vigilancia y control sanitarios en los departamentos dentro de su jurisdicción<sup>20</sup>.

**El sector comercio promueve la competitividad y el desarrollo productivo a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio).** El Mincomercio<sup>21</sup> es la entidad que formula, dirige y coordina las políticas sobre desarrollo económico relacionadas con competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos industriales; Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes); comercio exterior de bienes y servicios y el turismo. Asimismo, es quien representa al país y coordina el punto de contacto sobre obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias. A su vez, el Ministerio es quien formula políticas de regulación de mercados, normalización, evaluación de la conformidad, calidad, promoción de la competencia, protección del consumidor y propiedad industrial, entre otras. El Mincomercio lidera la secretaría general del Comité Nacional del Codex Alimentarius, encargada de coordinar en conjunto con la secretaria técnica los medios y mecanismos necesarios que garanticen una eficaz comunicación sobre las medidas de normalización.

**La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) es la autoridad nacional de protección de la libre competencia<sup>22</sup>.** La libre competencia en Colombia está fundamentada en la Constitución Política, principalmente, a través del artículo 333 que indica que la actividad económica y la iniciativa privada son libres; que la competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades y que el Estado será quien impida que se obstruya o se restrinja la libertad

---

<sup>16</sup> Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”.

<sup>17</sup> Artículo 20 Decreto Ley 4107 de 2011.

<sup>18</sup> Decreto 2078 de 2012 “Por el cual se establece la estructura del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), y se determinan las funciones de sus dependencias”.

<sup>19</sup> Artículo 4 Decreto Ley 4107 de 2011.

<sup>20</sup> Parágrafo del artículo 43 de la Ley 1122 de 2007 “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”. Artículo 4 Resolución 1229 de 2013 “Por la cual se establece el modelo de inspección, vigilancia y control sanitario para los productos de uso y consumo humano”.

<sup>21</sup> Decreto 1074 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”

<sup>22</sup> Decreto 092 de 2022 “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, y se determinan las funciones de sus dependencias”.

económica. La SIC tiene a cargo, en materia de libre competencia, las siguientes funciones: desde la perspectiva *ex ante* (i) control previo de integraciones empresariales<sup>23</sup>; y (ii) abogacía de la competencia<sup>24</sup>. Y desde la perspectiva *ex post* (iii) llevar a cabo investigaciones por presuntas prácticas comerciales restrictivas de la competencia y por actos de competencia desleal<sup>25</sup> (estos últimos, sólo si pueden tener efectos extensivos al mercado).

*Cuadro 5. Acciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en mercados de bebidas alcohólicas y no alcohólicas*



#### **Actuaciones de la autoridad de competencia de Colombia en el sector bebidas**

En el ejercicio de sus funciones para conocer, estudiar, analizar y decidir sobre casos relacionados con libre competencia la SIC ha investigado los siguientes mercados:

##### **Prácticas restrictivas de la competencia:**

###### **• Cervezas:**

- En 2011 (Res. SIC 33361), se archivó una investigación por presunto abuso de posición de dominio.
- En 2005 (Res. SIC 15847), se archivó una investigación por no haber notificado una integración en el mercado de bebidas isotónicas, a través de un ofrecimiento de garantías.
- En 2022 (Res. SIC 23369), se abrió investigación y formuló pliego de cargos a una cervecera por obstrucción al acceso o expansión de nuevos competidores.

###### **• Licores:**

- En 2012 (Informe Motivado SIC 75291) se archivó una investigación por infracción a las normas de publicidad.
- En 2016 (Res. SIC 35103 y 11190) se archivaron dos investigaciones por competencia desleal administrativa.

##### **Integraciones empresariales:**

###### **• Gaseosas:**

- En 2007 (Res. SIC 9192) se condicionó una integración empresarial.
- En 2015 (Res. SIC 79716) se condicionó una integración empresarial.
- En 2016 (Res. SIC 5871) se aprobó una integración empresarial.

###### **• Licores:**

- En 2017 (Res. SIC 64961) se aprobó una integración empresarial.

###### **• Cervezas:**

- En 2003 (Res. SIC 25583) se modificó un condicionamiento de integración.
- En 2016 (Res. SIC 24329) se condicionó una integración empresarial.
- En 2021 (Res. SIC 23569) se objetó una integración.

**Adicional a las funciones en materia de libre competencia, la SIC tiene facultades relacionadas con la protección del consumidor, competencia desleal y propiedad industrial.** La SIC tiene la facultad de decidir judicialmente sobre el restablecimiento de derechos de los consumidores, actos por

<sup>23</sup> Ley 1340 de 2009 “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”.

<sup>24</sup> Ley 1340 de 2009; Decreto 2897 de 2010 “Por el cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 1340 de 2009”

<sup>25</sup> Ley 1340 de 2009; Ley 155 de 1959 “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas”; Ley 1474 de 2011 (art. 27) “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”; Ley 2195 de 2021 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”; Decreto 4886 de 2011 “Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”; Decreto 092 de 2022; Decreto 253 de 2022 “Por el cual se sustituye el Capítulo 29 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1523 de 2015”.

competencia desleal e infracción de derechos de propiedad industrial, a través de su función jurisdiccional<sup>26</sup>. En adición, la SIC tiene la función de velar por la observancia de las disposiciones sobre protección del consumidor, dar trámite a las quejas que se presenten para determinar responsabilidades administrativas y ordenar medidas pertinentes<sup>27</sup>. Las disposiciones en materia de protección del consumidor están contenidas en el Estatuto del Consumidor<sup>28</sup>. Esta ley establece un conjunto de reglas sobre los derechos y obligaciones de intermediarios, productores, proveedores y consumidores, y la responsabilidad de productores y proveedores de forma sustancial y procesal.

**El sector hacienda lo lidera el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) y junto con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) son quienes regulan, entre otros, los aspectos tributarios y aduaneros.** El Minhacienda<sup>29</sup> es la entidad que participa del diseño y dirección de la ejecución de la política económica y fiscal. También coordina la política financiera, monetaria, crediticia y cambiaria y emite la regulación respectiva de acuerdo con sus competencias. En materia tributaria coordina, regula y dirige la administración y el recaudo de los impuestos, rentas, tasas, contribuciones, entre otros. También reglamenta lo que tiene que ver con gravámenes arancelarios y servicios aduaneros. Además, apoya al Mincomercio en la política de comercio exterior. Por su parte, la DIAN<sup>30</sup> es la entidad adscrita al Minhacienda encargada de administrar y controlar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, tributarias y cambiarias, así como la facilitación y control de las operaciones de comercio exterior. Dentro de la administración de impuestos se encuentran el de rentas, el de ventas, el de consumo, entre otros. Asimismo, es la autoridad que interpreta las normas en materia tributaria, aduanera y de control cambiario y genera estadísticas en estas materias.

**En el sector de bebidas se destacan dos agremiaciones que representan al sector privado.** Por un lado, la Cámara de industria de bebidas de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), reúne a productores, embotelladores y comercializadores de bebidas en el país (ANDI, 2022). Dentro de los subsectores que representa están: “bebidas gaseosas, aguas embotelladas con y sin gas, té listos para beber, bebidas hidratantes, bebidas energizantes, jugos, néctares, bebidas con fruta, bebidas a base de malta y refrescos” (ANDI, 2022). La segunda agremiación relevante es la Cámara de Industrias Asociadas de Bebidas Alcohólicas (CABA) que agremia organizaciones dedicadas a la producción y comercialización de bebidas alcohólicas en Colombia y el exterior, por lo que asocia a empresas productoras e importadoras y a proveedores a nivel nacional (CABA, 2022).

---

<sup>26</sup> Ley 256 de 1996 “Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal”.

<sup>27</sup> Decreto 092 de 2022.

<sup>28</sup> Ley 1480 de 2011 “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

<sup>29</sup> Decreto 4712 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

<sup>30</sup> Decreto 1742 de 2020 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.



#### Estudios económicos relacionados con el sector bebidas adelantados por la autoridad de competencia

La Ley 1816 de 2016 (parágrafo 1, artículo 24) estableció que la SIC debía monitorear el mercado de licores con el fin de asegurar que los precios de mercado se ajustaran a las leyes de libre competencia. Para lo cual debía enviar un informe anual a la Federación Nacional de Departamentos. En el último estudio publicado (SIC, 2020), que analiza el sector entre 2016 y 2020, se encontró que el aguardiente, el ron y el *whisky* son los licores más apetecidos por los consumidores y que la demanda se concentra en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cundinamarca y Valle del Cauca. De otra parte, los precios no variaron significativamente de acuerdo con los precios de referencia publicados por el DANE. Además, se encontró que es un mercado moderadamente concentrado. También que la producción nacional ha descendido en los últimos años debido al crecimiento de las importaciones.

Por otro lado, el Grupo de Estudios Económicos de la SIC realizó una estimación microeconómica sobre los efectos en la competencia que tendría una integración empresarial propuesta en 2014 de dos agentes en el mercado de bebidas isotónicas (SIC, 2015). Este análisis no encontró indicios sobre un posible efecto explotativo al no existir presiones al alza en los precios como resultado de la integración.

## 2.4. Contexto regulatorio

### **El inventario de normas del sector bebidas se concentró sobre todo en resoluciones y decretos.**

En la revisión regulatoria realizada en el sector bebidas, se identificaron un total de 79 normas de carácter nacional entre leyes, decretos, resoluciones, circulares, normas técnicas y decisiones de la CAN. Por tipo, se tienen 13 leyes, 23 decretos, 37 resoluciones, tres circulares, dos Normas Técnicas Colombianas (NTC) y una decisión de la CAN.

**La mayor parte de las normas identificadas son transversales.** Se obtuvieron 41 normas de carácter transversal, es decir, que aplican no solo al sector de bebidas, sino también a otros sectores y actividades como las de producción de alimentos. Estas normas se relacionan con temáticas como: medidas sanitarias, BPM, etiquetado o rotulado, alimentación saludable, entre otros. En la Tabla 3 se presentan con mayor detalle los objetivos de la normatividad transversal.

**Se identificaron 28 normas específicas para el sector y diez relacionadas con temas tributarios.** Las normas específicas del sector incluyen disposiciones relacionadas con temas sanitarios, de comercio exterior, reglamentos técnicos, normas técnicas, entre otros (Tabla 3). Por su parte las normas sobre temas tributarios aplican para las bebidas alcohólicas, en su mayoría. En estas se encuentran: el impuesto sobre las ventas de cervezas; el impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos; el impuesto al consumo de licores vinos y aperitivos; entre otros.

Tabla 3. Categorías y objetivos de las normas identificadas.

Categoría	Transversales	Específicas
<b>Requisitos sanitarios y Buenas Prácticas de Manufactura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco general de medidas sanitarias.</li> <li>• Entidades de vigilancia y control.</li> <li>• Clasificación de riesgos de alimentos.</li> <li>• Proceso de expedición de registros, permisos y notificaciones.</li> <li>• Tarifas registros sanitarios.</li> <li>• Uso de colorantes, antioxidantes y conservantes para consumo humano y su etiquetado.</li> <li>• Tarifas para certificación.</li> <li>• Protocolos de bioseguridad en el marco del COVID-19.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envase y comercialización de agua potable.</li> <li>• Composición y comercialización bebidas hidratantes para deportistas.</li> <li>• Inscripción establecimientos dedicados a bebidas energizantes.</li> <li>• Ampliación de plazos para acceder al certificado de BPM para bebidas alcohólicas.</li> <li>• Lineamientos para cervezas artesanales.</li> </ul>
<b>Comercio exterior</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importación y venta de alimentos, bebidas alcohólicas y cosméticos a San Andrés y Amazonas.</li> <li>• Autorizaciones sanitarias para importación de muestras sin valor comercial.</li> <li>• Importación y exportación de materias primas e ingredientes secundarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gravamen arancelario para bebidas de ron y cola y envases de aluminio de Panamá.</li> <li>• Disposiciones sanitarias para importación y venta bebidas alcohólicas San Andrés.</li> <li>• Registro sanitario especial para ingreso y consumo de bebidas alcohólicas en la Zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure.</li> <li>• Causas de aprehensión y decomiso de bebidas alcohólicas importadas.</li> </ul>
<b>Control y prevención del consumo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control y prevención de la obesidad y enfermedades crónicas.</li> <li>• Entornos alimentarios saludables y prevención de enfermedades.</li> <li>• Recomendaciones de ingesta y nutrientes, etiquetado.</li> <li>• Información para niños, niñas y adolescentes como consumidores en diferentes medios de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de expendio de bebida embriagantes y alcohólicas a menores de edad.</li> <li>• Institucionalidad para controlar el consumo abusivo de alcohol.</li> <li>• Estatuto de estupefacientes.</li> </ul>
<b>Producción tradicional / ancestral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados; reconversión y formalización de los trapiches en Colombia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción, reconocimiento, impulso y protección del Viche/Biche.</li> </ul>

Categoría	Transversales	Específicas
<b>Reglamento técnico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aditivos alimentarios.</li> <li>• Rotulado o etiquetado nutricional.</li> <li>• Requisitos sanitarios de materiales, objetos, envases y equipamientos a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano (diferentes materiales).</li> <li>• Etiquetado nutricional y frontal.</li> <li>• Productos preempacados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fabricación, procesamiento, envase, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización, expendio, importación o exportación de bebidas energizantes.</li> <li>• Fabricación, elaboración, distribución y comercialización de las bebidas alcohólicas.</li> <li>• Proceso productivo de bebidas alcohólicas destiladas y no destiladas.</li> <li>• Requisitos sanitarios de bebidas con frutas.</li> </ul>
<b>Normas Técnicas Colombianas<sup>31</sup> (NTC)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos de las bebidas gaseosas o carbonatadas para consumo humano. (NTC)</li> <li>• Requisitos voluntarios de ingredientes, comercialización responsable y publicidad consciente de bebidas no alcohólicas. (NTCE)</li> </ul>

Fuente: Elaboración DNP.

### 3. Análisis de barreras regulatorias identificadas

**Toda la regulación identificada se analizó para determinar si en ella podrían existir barreras para la competencia que afectaran el sector.** Las normas que hacen parte del inventario fueron analizadas por el grupo de trabajo con el fin de encontrar disposiciones que pudieran representar una barrera para el sector de acuerdo con la lista de verificación establecida por la OCDE (ver Ilustración 1). Posteriormente a las barreras identificadas se les asignó una categoría temática y una priorización con base en qué tan relevante y restrictiva podría ser la barrera para el sector en el contexto colombiano, también se tuvieron en cuenta las percepciones de los actores relevantes. La priorización usada fue: (++) “Muy relevante”, (+) “Relevante”, (-), “Poco relevante” y (--) “Muy poco relevante”. Lo anterior con el fin de focalizar los esfuerzos en aquellas barreras potenciales con mayor daño a la competencia.

**Se identificaron 37 barreras en la regulación del sector bebidas, distribuidas en los cuatro componentes de la metodología OCDE.** Del total de barreras, 21 fueron clasificadas como relevantes o muy relevantes; mientras que 16 fueron clasificadas como poco relevantes o muy poco relevantes. La mayor parte de las barreras identificadas hacen parte del componente A que es el que limita el número o rango de oferentes, seguido de la categoría B que limita la capacidad de los oferentes de competir. Dentro de los temas a los que están asociadas las barreras identificadas se encuentran: comercio internacional, etiquetas, licencias y registros sanitarios, entre otros.

<sup>31</sup> Una Norma Técnica Colombiana (NTC) es un documento aprobado o adoptado por el Organismo Nacional de Normalización de Colombia (ICONTEC) que expone reglas, directrices o características para bienes, procesos y servicios. Estas directrices son para un uso común y repetido en la industria. Su objetivo es servir como referente técnico para la incorporación de criterios de calidad por parte de los productores de bienes y servicios. Su observancia es voluntaria (SICAL, na).

**Las potenciales barreras identificadas fueron analizadas de acuerdo con sus objetivos de política y daño a la competencia, y posteriormente compartidas con actores públicos y privados para comentarios y aclaraciones.** Se realizó un análisis de los objetivos de política (exposiciones de motivos, memorias justificativas y relación con otras normas) de la regulación donde se identificaron barreras para la competencia con el fin de determinar las razones de su expedición. Se revisaron todas las posibles barreras independiente de su priorización. La matriz con las barreras identificadas, el posible daño a la competencia y los objetivos de política fue compartida con actores públicos y privados para comentarios y se sostuvieron algunas reuniones técnicas con entidades públicas para hacer aclaraciones. En el transcurso de la evaluación, algunas barreras fueron desestimadas debido a las aclaraciones recibidas por los actores que permitieron una mejor comprensión de los objetivos que se perseguían con las normas, el impacto real sobre la competencia en el mercado, y los objetivos de política con fines diferentes a la libre competencia, entre otros. Finalmente, en las categorías de relevantes y muy relevantes se obtuvieron 17 barreras consideradas relevantes para la competencia en el sector bebidas que se analizaron más a fondo y de las cuales se establecieron recomendaciones que se presentan en los siguientes apartados. Para las barreras poco relevantes e irrelevantes también se realizaron recomendaciones en las que había a lugar. Estas se presentan en la tabla anexa de este reporte.

### 3.1. Componente A: limita el número o rango de oferentes

**La regulación podría inducir a la reducción o a limitar el número o rango de oferentes.** Una reducción en los participantes de un mercado podría derivar en problemas de competencia derivados del incremento del poder de mercado en pocos agentes; podría ocasionar incremento en los precios; reducción de la innovación; pérdida de eficiencia a largo plazo y desatención a las necesidades de los demandantes (OCDE, 2019a). La regulación que, por sus objetivos de política, limite el número de oferentes, deberá compensar con estrategias para facilitar el ingreso al mercado de nuevos actores, para evitar problemas de competencia.

A1. Otorga derechos exclusivos para que un proveedor ofrezca bienes o servicios.

**Entregar derechos exclusivos a partir de la regulación puede generar problemas asociados al poder de mercado.** Los derechos otorgados a determinados agentes podrían hacer que ejecutar la actividad requiera de grandes inversiones que no serían posibles sin los derechos exclusivos (OCDE, 2019). Además, se podrían generar precios de monopolio. En esta sección se mencionan beneficios tributarios otorgados a una parte de la cadena de producción de un tipo de bebida no alcohólica y un posible trato diferencial a un insumo importado.

- **Ley 2005 de 2019 (incentivos a calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y derivados): Beneficios tributarios por sello economía campesina.**

**Los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 2005 de 2019 tiene el objetivo de implementar un sello de economía campesina específico para la panela, y así impulsar los encadenamientos de los productos derivados de esta.** De acuerdo con los citados artículos de la Ley 2005 de 2019 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura) otorgará de manera gratuita el sello de proveedor de economía campesina a los productos donde la panela o mieles vírgenes utilizadas, provengan de al menos en un 50 % de trapiches paneleros de economía campesina y el proveedor de estos productos

haya cumplido con la Cuota de Fomento Panelero<sup>32</sup>. Lo anterior para promover el cumplimiento de dicha obligación, al tiempo que se garantiza la composición del insumo empleado para la elaboración de productos a base de panela. Además, para incentivar, según la ley, la actividad de transformación de la panela se otorgan descuentos sobre el impuesto a la renta, resultante de la venta de nuevos productos elaborados a base de panela o mieles vírgenes con sello de garantía de proveedor.

**Para impulsar la producción y comercialización, según la Ley, se otorgan dos tipos de descuentos tributarios sobre el impuesto de la renta derivado de la venta de los productos.** El primero corresponde a un descuento del 100 % para las pequeñas, medianas y grandes empresas de consumo masivo que compren panela o mieles vírgenes con sello de economía campesina del Minagricultura y desarrollen productos a partir de este ingrediente. El beneficio del que trata la Ley 2005 de 2019 es válido solamente para productos nuevos en el mercado y tiene una duración de siete años, prorrogable hasta cinco años más, siempre que al menos el 50 % del descuento sea invertido en la creación de empleos. El segundo beneficio es del 20 % y está dirigido a fomentar la comercialización y exportación de panela proveniente de trapiches de economía campesina. Así, quien comercialice o exporte productos cuyo principal ingrediente sea la panela o mieles vírgenes podrá obtener el beneficio. No se menciona que los beneficios sean excluyentes, por lo cual, las grandes empresas de consumo masivo podrían obtener ambos descuentos, debido a su capacidad de negociación y comercialización.

**Los beneficios tributarios son otorgados de manera desigual a los últimos eslabones de la cadena de productos basados en la panela.** Los descuentos otorgados por la Ley están dirigidos a pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo y comercializadores nacionales e internacionales. Esto podría generar un riesgo de acaparamiento que conlleve a un monopsonio, la concentración de beneficios tributarios en un grupo reducido de agentes y la constitución de una barrera de entrada. Esto es plausible al observar los registros administrativos de las empresas que cumplen con las características habilitantes, bien para comprar la panela con sello de proveedor de economía campesina y transformarla, o bien para comercializar estos productos procesados.

**El número de empresas de consumo masivo, comercializadoras en el canal minorista o exportadoras de panela y mieles vírgenes era relevante, previo al beneficio tributario.** De acuerdo con los registros administrativos de exportaciones para la panela<sup>33</sup>, en los últimos once años el número de exportadores de estos productos había venido creciendo, en promedio, un 19 % anual hasta 2019, año en el que se expidió la Ley de la que trata la barrera a la competencia descrita. Posterior a ese período, los exportadores de panela han decrecido, en promedio, 5 % volviendo a los niveles observados de 2017. Si bien parece existir una relación positiva entre el número de

---

<sup>32</sup> El artículo 7° de la Ley 40 de 1990 creó la Cuota de Fomento Panelero con el fin de financiar i) actividades de investigación y extensión para mejorar la producción de panela; ii) actividades de promoción y comercialización del consumo de este producto, iii) campañas de educativas sobre las características nutricionales de la panela; iv) programas de diversificación de la producción y v) programas de conservación de las cuencas hidrográficas y el entorno ambiental en las zonas paneleras. De acuerdo con el artículo 2.10.3.5.4. del Decreto 1071 de 2015 del Minagricultura, esta cuota debe ser recaudada por los “primeros compradores” que corresponden a personas naturales o jurídicas que adquieran, transformen o comercialicen panela o miel de producción nacional, bien sea que se destine al mercado interno o al de exportación, o se utilice como materia prima o componente de productos industriales para el consumo humano o animal. Así, el pago de la cuota está a cargo de los productores de panela y la tarifa está asociada a la capacidad de producción del trapiche.

<sup>33</sup> La partida arancelaria usada para este análisis corresponde a la 17011300. De acuerdo con Procolombia, este es el código arancelario empleado para transacciones comerciales de panela.

agentes exportadores y la introducción del beneficio tributario, el número de exportadores previo a esa intervención ya era relevante. Por lo cual, el descuento para desarrollo de este eslabón podría no haber sido necesario.

**La tasa de descuento dada por la Ley como incentivo es alta respecto de otros beneficios tributarios implementados en el país.** En Colombia, las empresas que inviertan en proyectos para el desarrollo de procesos de investigación científica, desarrollo o innovación<sup>34</sup> pueden acceder a beneficios tributarios sobre el impuesto a la renta, indistinto de la actividad económica que desarrollen. El instrumento se diseñó teniendo en cuenta las buenas prácticas internacionales, basándose en las tasas de descuento aplicadas como incentivo a la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) de los países de la OCDE. En particular, los proyectos que cumplan con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en ciencia, tecnología e innovación (CNBT) reciben el aval del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) para presentar ante la autoridad de impuestos los descuentos a que tienen derecho. El beneficio se compone de una deducción<sup>35</sup> del 100 % de la inversión realizada sobre la renta líquida gravable para el año del pago de impuesto y un descuento<sup>36</sup> del 25 % de esta inversión sobre el impuesto a la renta a pagar. Ahora bien, tiene establecido límites específicos del instrumento a la deducción y un tiempo de cuatro años de uso, el cual es inferior en 3 años al establecido para la panela.

**Actualmente, los beneficios tributarios para promover encadenamientos de la panela y mieles no están vigentes, pero tampoco han sido derogados explícitamente.** Durante el análisis de la barrera se encontró el concepto 417-22 de 2022 de la DIAN<sup>37</sup> en el que se aclara que este y otros beneficios tributarios sobre el impuesto a la renta fueron eliminados por el artículo 96 de la Ley 2010 de 2019. No obstante, la derogación expresa y específica a los artículos de la Ley 2005 de 2019 no se ha realizado. Esto desencadena dos situaciones no deseadas. Primero, inseguridad jurídica para los agentes entrantes en estos mercados y, segundo, carga administrativa adicional para la DIAN al expedir continuamente conceptos sobre este tema debido a la primera situación.

**Los instrumentos de política pública dictados por la Ley 2005 de 2019 tienen oportunidad de mejora a la luz de la Política Nacional de Desarrollo Productivo de Colombia.** De acuerdo con el Documento CONPES 3866 de 2016 – Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) es más eficaz realizar intervenciones de mercado transversales en lugar de sectoriales para solucionar fallas de mercado, articulación o gobierno que restrinjan la capacidad de las unidades productoras de alcanzar aumentos sostenidos en la productividad y canastas de producción diversificadas y sofisticadas. Lo anterior, por cuanto, a través de las intervenciones sectoriales, y posibles problemas de implementación, existe el riesgo de concentrar beneficios y rentas en sectores con alta capacidad de presión y, por tanto, de una asignación con baja eficiencia de los recursos entre los agentes de mercado (Crespi, 2014). En este contexto, lo estipulado por la Ley 2005 de 2019 en Colombia es contrario a la PDP y tiene el riesgo latente descrito.

---

<sup>34</sup> Para más información de las tipologías de proyectos de CTel que se pueden postular a este beneficio tributario consultar: [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/documento\\_de\\_tipologia\\_de\\_proyecto\\_version\\_6.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/documento_de_tipologia_de_proyecto_version_6.pdf)

<sup>35</sup> Gastos que se descuentan de los ingresos y que afectan la utilidad, generando un menor impuesto a pagar por parte del contribuyente de renta (Minciencias, s.f.).

<sup>36</sup> Los descuentos tributarios son diferentes de las deducciones tributarias, debido que las deducciones reducen la base gravable del impuesto, mientras que el descuento tributario reduce directamente el impuesto básico de renta (Varón García, 2019).

<sup>37</sup> Disponible en <https://cdn.actualicese.com/normatividad/2022/Conceptos/C417-22.pdf>



### Sello “manos campesinas” de Chile

En virtud de la Política Nacional de Desarrollo Productivo de Colombia, el sello “manos campesinas” de Chile es una buena práctica internacional. Desde 2015, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile viene implementando un sello de economía familiar transversal a productos de origen vegetal y animal y a artesanías. A través del sello “manos campesinas” se visibiliza ante los consumidores los atributos de los productos y servicios generados por pequeños productores acreditados y se certifican los estándares que deben tener estos productos para ser considerados de economía familiar. Similar al caso colombiano, la acreditación es otorgada por el INDAP y el sello no tiene costo. No obstante, no se otorgan beneficios tributarios a los intermediarios.

Para definir los requisitos para otorgar el sello y promover el desarrollo de la economía campesina desde la demanda, Chile identificó por qué estos productos serían atractivos para la demanda. El INDAP, en conjunto con las organizaciones campesinas y la Universidad de Chile investigó cuáles eran los factores que los consumidores podrían valorar de un producto de economía campesina. Los resultados del análisis indicaron que los cuatro factores que los consumidores más valoran de estos productos son que sean sanos, artesanales (no hay procesos industriales - productos únicos en el caso de artesanías), fomenten el desarrollo local y que sean elaborados por pequeños productores.

#### Recomendaciones:

**A1.1 Se recomienda derogar explícitamente los artículos 4 y 5 de beneficios tributarios de la Ley 2005 de 2019, por su pérdida de vigencia.** Considerando que los descuentos tributarios otorgados por la Ley 2005 de 2019 no se encuentran vigentes, generan inseguridad jurídica<sup>38</sup>, no son una buena práctica a la luz de la PDP, son altos en comparación de beneficios tributarios similares y existen experiencias internacionales de desarrollo de la economía campesina sin conceder este tipo de incentivos.

**A1.2 Se sugiere desarrollar la reglamentación del sello de economía campesina de acuerdo con buenas prácticas nacionales e internacionales.** Además de la buena práctica de sello de economía familiar en Chile, Colombia cuenta con el sello “Compra lo nuestro” que, aunque no acredita los atributos de calidad o diferenciadores pretende promover una preferencia por los productos o servicios con producción nacional. Este es considerado una buena práctica en el sentido que es transversal a todos los sectores de la economía; sin embargo, se queda corto de cara a la internacionalización de la producción colombiana al no certificar los atributos de calidad del producto.

En ese sentido, se plantea generar un plan amplio para configurar un sello de economía campesina para los productos generados por estas estructuras de producción, en el que se incluya la panela. Para ello, se sugiere diseñar un instrumento como el chileno que lleva siete años de implementación y ha logrado desarrollar una norma técnica para hortalizas, frutas, mieles y otros productos de economía familiar, luego de la implementación de un piloto para observar la respuesta de la demanda (Acuña Lagos, 2017). Diseñar y pilotear un instrumento de tal magnitud, no solo

<sup>38</sup> Falta de claridad sobre las normas que rigen la actividad empresarial y la ineficiencia y mala calidad del servicio de justicia (De la Calle, 2018)

promoverá el consumo de la producción interna, sino la efectiva internacionalización de estos productos como es el caso de Chile con la miel, un producto de interés de impulso también de la Ley 2005 de 2019. Para el desarrollo de este programa de certificación e impulso de productores campesinos, se podría revisar la asignación de recursos del Fondo de Fomento Panelero, el cual tiene entre otros objetivos, financiar actividades de promoción y comercialización del consumo de este producto, de acuerdo con la Ley 40 de 1990. Adicionalmente, en la construcción de los estándares de calidad que deberían cumplir los productos de economía campesina se sugiere tener en consideración la realidad socioeconómica y cultural de las comunidades productoras para que el sello no se convierta en una barrera de entrada al mercado para sus productos.

De esta manera, los oferentes y comercializadores de bebidas a base de panela competirán a través de atributos de sus productos, en un mercado que se soporta en un bien inferior (Fedepanela y Corpoica (s.f) citado por Martínez, Ortíz y Acevedo (2005)). Un posicionamiento de la panela con sello de economía campesina en el exterior por medio de atributos de calidad podría incentivar encadenamientos para el uso de este endulzante en bebidas elaboradas por empresas de consumo masivo, como se esperaba con la Ley 2005 de 2019.

A2. Establece una licencia, permiso o proceso de autorización como requisito de operación.

**El establecimiento de licencias, permisos y otros puede restringir el ingreso al mercado** (OCDE, 2019a). Los permisos pueden reducir la posibilidad de elección de los consumidores o crear una escasez artificial que incremente los precios, con el fin de proteger a los consumidores. Las licencias, aunque pretendan proteger a los consumidores, pueden generar también protección innecesaria a los agentes establecidos en el mercado. Por lo que se debe tener en cuenta que estos permisos o licencias no sean más costosas de lo necesario. En esta sección se tratan aspectos para las bebidas alcohólicas como permisos de ingreso al país, restricción de importación para microempresas y restricción en registros sanitarios; lineamientos para bebidas energizantes y bebidas hidratantes para deportistas; y registros sanitarios para bebidas tradicionales y étnicas.

- **Decreto 3515 de 2007: disposiciones sanitarias para importaciones de bebidas alcohólicas a San Andrés y de allí al resto del país.**

**Los artículos 2 y 3 del Decreto 3515 de 2007 establecen los requisitos para importar bebidas alcohólicas a San Andrés y para ingresarlas al resto del territorio nacional, respectivamente.** Para importar este tipo de bebidas a San Andrés, se pide que el importador acredite ante la autoridad sanitaria departamental un certificado de venta libre para poder comercializar. El artículo 3 establece que quien pretenda introducir bebidas alcohólicas desde San Andrés al resto del país debe acreditar ante el INVIMA el certificado de venta libre siempre que sean expedidos por las autoridades de Canadá, Estados Unidos y la Comunidad Europea. El objetivo del Decreto es declarar a San Andrés como puerto libre y promover el desarrollo económico del departamento.

**En el procedimiento para ingresar las bebidas alcohólicas importadas desde San Andrés al resto del país se encontraron dos situaciones que podrían configurarse como una barrera.** Por un lado, se generaría una limitación a la movilidad del producto en el país y un incremento en los costos para los agentes que pretendan importar bebidas alcohólicas desde San Andrés al resto del país, pues deben realizar dos procedimientos sanitarios relacionados con la acreditación del certificado de venta libre. El primero ante la autoridad sanitaria departamental y el segundo ante el INVIMA. Aparentemente, estos procedimientos serían equivalentes. Por otro lado, según el artículo 3 se

estaría restringiendo el ingreso de bebidas alcohólicas desde San Andrés al resto del país solo a aquellas provenientes de Canadá, Estados Unidos y los países de la Comunidad Europea, pues se afirma que la acreditación del certificado de venta libre que se haga ante el INVIMA debe ser expedido por la autoridad sanitaria de alguno de los países mencionados.

**La redacción de la disposición no es congruente con el artículo 12 de la Ley 915 de 2004 que declaró a San Andrés como puerto libre.** La Ley citada establece que, para el envío de mercancías desde San Andrés al resto del país, los certificados de venta libre que provengan de las autoridades sanitarias de Canadá, Estados Unidos y la Comunidad Europea reemplazarán el registro sanitario del INVIMA. Más no restringe a que los productos que se introduzcan al país a través de San Andrés solo puedan tener registros emitidos por esas autoridades.

**Según lo enunciado, se presentan dos restricciones en el Decreto 3515 de 2007.** No es clara la razón por la cual las bebidas alcohólicas que se importen a San Andrés y luego se quieran introducir al resto del país deban, primero, presentar el certificado de venta libre ante dos autoridades sanitarias y, segundo, que este certificado solo sea aceptado si es emitido por las autoridades sanitarias de los países mencionados y no se hace la equivalencia como indica la Ley 915 de 2004.

#### **Recomendaciones:**

**A2.1 Evaluar condiciones del Decreto 3515 de 2007.** Se recomienda evaluar si el Decreto 3515 de 2007 se expidió bajo condiciones comerciales particulares de la época, por ejemplo, con el objetivo de controlar fenómenos como el contrabando. Con esto se puede determinar si las condiciones existen actualmente y decidir si es necesario modificar la regulación, derogarla o mantenerla.

**A2.2 Ajustar redacción relacionada con requisitos sanitarios de origen.** Se propone cambiar la redacción del artículo 3 del Decreto 3515 de 2007 para que coincida con el artículo 12 de la Ley 915 de 2004.

**A2.3 Unificación de requisitos sanitarios.** Se propone unificar el requisito de presentación de certificado de venta libre ante la autoridad sanitaria para que lo presentado ante el departamento, equivalga ante el INVIMA.

- **Decreto 4445 de 2005 Registro Sanitario Especial de Bebidas Alcohólicas para la Zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure**

**El Decreto 4445 de 2005 crea un registro sanitario especial para la importación y consumo de bebidas alcohólicas a la zona aduanera especial (ZAE) de Maicao Uribia y Manaure.** En especial, el artículo 2 del Decreto en mención crea este registro sanitario especial que será expedido por el INVIMA; mientras el artículo 3 establece que la modalidad de este es “importar y vender” en la zona. Por otra parte, el artículo 6 prohíbe la tenencia y comercialización de bebidas alcohólicas con el registro sanitario especial en otras zonas diferentes de la ZAE de Maicao, Uribia y Manaure.

**Además de una barrera de licencia o autorización para operar, podría estarse configurando una barrera geográfica al comercio.** En el país existen dos zonas aduaneras especiales, además de la mencionada. Una de ellas se ubica en Leticia, y allí no existe un registro sanitario especial para la importación de licores según el Decreto 1165 de 2019. La otra ZAE es la región de Urabá y de Tumaco y Guapi, pero allí no se permite importar bebidas alcohólicas bajo este régimen. En la zona aduanera

especial de Maicao, Uribia y Manaure se exige un requisito adicional y particular al que se exige para la importación de este tipo de bebidas en otras zonas del país y en la ZAE de Leticia. El sector salud indicó que, posiblemente, este registro sanitario especial se creó como una forma de controlar el contrabando que históricamente y por la época de expedición del Decreto, ha sido relevante para esa zona.

**La norma no es clara sobre la posibilidad de introducir bebidas alcohólicas desde Manaure, Maicao y Uribia al resto del país.** Si bien, el Decreto 1165 de 2019<sup>39</sup> establece las dos formas en que se pueden introducir mercancías desde esta zona aduanera al resto del país, la prohibición establecida en el artículo 6 del Decreto 4445 de 2005, que prohíbe la tenencia y comercialización de bebidas alcohólicas con registro sanitario especial en zonas distintas a la ZAE de Maicao, Uribia y Manaure so pena de sanciones, crea confusión frente al proceso que tendría que realizar una persona (natural o jurídica) para introducir bebidas alcohólicas desde esta ZAE a otras zonas del país. Lo anterior, podría limitar la posibilidad de las empresas de importar al resto del país bebidas alcohólicas a través de esta zona aduanera especial.

#### **Recomendaciones:**

**A2.4 Evaluar condiciones del Decreto 4445 de 2005.** Se recomienda evaluar si las condiciones bajo las cuales se expidió el Decreto 4445 de 2005, que pudieron estar relacionadas con el contrabando, siguen siendo iguales. Con esto se puede determinar si las condiciones existen actualmente y decidir si es necesario modificar la regulación, derogarla o mantenerla.

**A2.5 Aclaración del proceso de introducción de licores al resto del país.** Aclarar el proceso (de existir) para importar bebidas alcohólicas desde la zona aduanera especial de Maicao, Uribia y Manaure al resto del país, sin incurrir en una falta a las medidas sanitarias establecidas.

- **Decreto 1165 de 2019 (disposiciones relativas al régimen de aduanas) – Restricción a la importación de bebidas alcohólicas ZAE Urabá, Tumaco, Guapi.**

**El artículo 533 del Decreto 1165 de 2019 establece que, bajo el régimen aduanero especial de la ZAE de la región de Urabá y de Tumaco y Guapi no se podrán importar, entre otros artículos, licores.** El Decreto se expidió con el fin de otorgar seguridad y estabilidad a las operaciones de comercio exterior, así como modernizar la aplicación de sistemas especiales de importación y exportación. El Decreto incluye otro tipo de disposiciones, entre ellas la de la ZAE de Urabá, Tumaco y Guapi. Se encontró que la disposición de restringir la importación de algunos artículos como los licores existe desde que se expidió el Decreto 2685 de 1999<sup>40</sup>.

**Es posible importar licores a través de la ZAE de Urabá, Tumaco y Guapi, pero sin beneficios arancelarios.** A pesar de la restricción impuesta por el Decreto 1165 de 2019, es posible importar licores a esta ZAE bajo la modalidad de “Importación ordinaria”, de acuerdo con el artículo 578 de la Resolución 46 de 2019 que reglamenta el Decreto 1165 de 2019. Bajo esta modalidad, los licores deberán pagar todos los tributos aduaneros a los que haya lugar, de acuerdo con el artículo 173 del

<sup>39</sup> Decreto 1165 de 2019 “Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013”. Las dos formas para introducir mercancías desde la ZAE de Manaure, Uribia y Maicao son como envíos (art. 560) o bajo la modalidad de viajeros (art. 561).

<sup>40</sup> Artículo 432 del Decreto 2685 de 1999 “Por el cual se modifica la Legislación Aduanera” derogado por el Decreto 1165 de 2019.

Decreto 1165 de 2019. Esta situación incrementa los costos de los agentes que pretendan importar licores e ingresarlos al resto del país a través de alguno de los municipios que se encuentran dentro de la ZAE de la región de Urabá, Tumaco y Guapi.

**Recomendación:**

**A2.6 Evaluar condiciones del Decreto 1165 de 2019 sobre la ZAE de Urabá, Tumaco y Guapi.** Se recomienda evaluar si las condiciones bajo las cuales se estableció la restricción a la importación de licores bajo el régimen aduanero especial, que viene desde 1999, siguen vigentes (teniendo en cuenta que el proceso de apertura económica se inició en esa década). Con esto se podría determinar si es necesario actualizar la regulación, derogarla o mantenerla vigente.

- **Decreto 162 de 2021 (requisitos sanitarios para la cadena de producción de bebidas alcohólicas para consumo humano, modifica el Decreto 1686 de 2012) Registros sanitarios para bebidas alcohólicas.**

**El artículo 13 del Decreto 162 de 2021 establece los diferentes tipos de registros sanitarios que expide el INVIMA para las bebidas alcohólicas.** Estos se distribuyen en: Elaborar y vender; Elaborar y exportar; Elaborar; Envasar y vender; Hidratar y vender; Importar y vender; Importar. En el párrafo de este artículo se establece que las bebidas alcohólicas con el registro sanitario para elaborar y vender, elaborar, hidratar y vender; envasar y vender podrán ser exportadas.

**El artículo podría representar una restricción de movilidad o de cambio de rol para las empresas que tengan inicialmente registro sanitario para elaborar y exportar y quieran vender en el mercado local.** Un agente que tenga previamente expedido un registro sanitario para elaborar y exportar y quiera incursionar en el mercado local, tendría que realizar el proceso de solicitud de otro registro sanitario, lo que incrementaría sus costos o desincentivaría la realización de esta actividad. Mientras que quienes cuentan con los otros tipos de registro (elaborar y vender; elaborar; envasar y vender; hidratar y vender; importar y vender e importar) pueden a su vez exportar sin tener que acceder a un nuevo registro. El Minsalud aclaró que el registro para “Elaborar y exportar” fue creado para las empresas que únicamente realizan esta actividad (fabrican en el país, pero que su producción se destina al mercado exterior).

**Recomendación:**

**A2.7 Evaluar el cambio en la normatividad para el registro sanitario de “Elaborar y exportar”.** Lo anterior con el fin de permitir a los agentes que obtengan la categoría “Elaborar y exportar”, vender también en el mercado nacional en caso de querer ampliar su actividad económica para no incurrir en mayores costos. Bajo el cumplimiento de los requisitos sanitarios o parámetros dados en la norma colombiana para el registro de “Elaborar y vender”.

- **Resolución 4150 de 2009 (reglamento técnico sobre los requisitos que deben cumplir las bebidas energizantes para consumo humano) Bebidas energizantes.**

**Los artículos 12, 13 y 14 de la Resolución 4150 de 2009 establecen requisitos para las bebidas energizantes.** Los artículos 12 y 14 establecen los lineamientos para el rotulado y etiquetado de los envases de las bebidas energizantes y las leyendas exigibles en medios de publicidad, respectivamente. Mientras que, el artículo 13 establece la autorización previa del INVIMA para publicitar este tipo de bebidas.

**En el artículo 13 de la Resolución se establece una restricción, que no tienen otro tipo de bebidas, con relación a la publicidad.** A pesar de que la norma indica algunos lineamientos que se deben seguir para realizar publicidad de bebidas energizantes, dispone que el INVIMA debe dar una autorización previa para publicitar este tipo de productos. De acuerdo con el sector privado, esto representa un importante obstáculo para la industria. Este requisito incrementa los costos de los agentes pues, para presentar la propuesta de publicidad ante el INVIMA, los agentes ya habrán incurrido en costos por el diseño de esta publicidad. Adicionalmente, los costos para los agentes serían mayores en el caso de que el INVIMA no apruebe la publicidad, pues se tendrían que hacer cambios. A lo anterior se suma el tiempo que pueda tardar el trámite y las pérdidas en ventas en que incurran los agentes.

**Se identifican en la Resolución 4150 de 2009 condiciones de etiquetado y leyendas diferenciadas.** El artículo 12 de la Resolución establece los requisitos de rotulado y etiquetado, mientras el artículo 14 presenta las leyendas exigibles para la publicidad. Las leyendas en las que coinciden ambos artículos son: “Contenido elevado en cafeína”; “No se recomienda el consumo de bebidas energizantes con bebidas alcohólicas” y “Este producto no es recomendado para personas sensibles a la cafeína”. Sin embargo, el artículo 12 dispone que, además de las leyendas presentadas, los productos deben incluir: “El límite máximo aceptable de consumo diario de este producto es de tres (3) latas por 250ml”. Por su parte, el artículo 14 adiciona lo siguiente a las leyendas mencionadas: “La Bebida Energizante no previene los efectos generados por el consumo de bebidas alcohólicas”; “Este producto solo podrá ser comercializado, expendido y dirigido a población mayor de 14 años”. Las condiciones de ambos artículos son ligeramente diferentes, por lo que el sector privado indicó que esto genera confusión en los agentes que fabrican o comercializan este tipo de bebidas.

*Cuadro 8. Regulación de bebidas energizantes a nivel internacional*



#### **Regulación de las bebidas energizantes a nivel internacional**

**La regulación de otros países sobre bebidas energizantes, aunque tiene similitudes con Colombia, presenta otros aspectos sobre etiquetado.** En Australia, las bebidas formuladas con cafeína (*Formulated caffeinated beverages*) deben tener advertencias como que el alimento contiene cafeína y que el alimento no está recomendado para niños, o mujeres embarazadas o lactantes, o personas sensibles a la cafeína (Australian Government, 2015). En Canadá, las bebidas energizantes con cafeína deben cumplir con algunos requisitos de etiquetado que se relacionan con el alto contenido de cafeína; el consumo recomendado por día; la no recomendación para niños, mujeres embarazadas o en lactancia y personas sensibles a la cafeína; la sugerencia de no mezclar con alcohol; entre otros (Government of Canada, 2013). La Comisión Europea establece en el reglamento (UE) 1169 de 2011 que las bebidas con un contenido alto de cafeína deben llevar la inscripción “No recomendado para niños ni mujeres embarazadas o en período de lactancia”. Por su parte, en México las bebidas adicionadas con cafeína deben incluir, además de otros requisitos, la leyenda de “No se recomienda su consumo por niños menores de 12 años, mujeres embarazadas o lactando, personas sensibles a la cafeína, ni la mezcla con bebidas alcohólicas” (Secretaría de Gobernación, 2011). En los países consultados no se encontró que hubiese algún tipo de autorización previa para la publicidad de las bebidas energizantes.

**La actual regulación en Colombia no establece la etiqueta que previene el consumo de bebidas energizantes en niños y mujeres embarazadas o lactantes, como sí sucede en las jurisdicciones analizadas.** En Colombia, únicamente se establece que en la publicidad debe aparecer la leyenda:

*“Este producto solo podrá ser comercializado, expendido y dirigido a población mayor de 14 años”*. Con relación a esto, el Consejo de Estado emitió una sentencia en 2014<sup>41</sup> en la que ordenó que el Minsalud revisara la regulación sobre bebidas energizantes y estableciera contenidos que salvaguardaran la salud e integridad de los consumidores y de sujetos de especial protección (niños y mujeres embarazadas y lactantes).

**En la actualidad, el Minsalud se encuentra adelantando un Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre la Resolución 4150 de 2009.** Este AIN estableció como el problema central en materia de la regulación existente sobre bebidas energizantes, así como estudios de consumo en Colombia y regulación de otros países, las prácticas inseguras su consumo por consumidores habituales y personas con condiciones particulares de metabolismo como niños, mujeres embarazadas o lactantes y personas con enfermedades preexistentes. El objetivo del AIN es prevenir prácticas inseguras de consumo para proteger la salud de usuarios habituales y población como menores de edad, mujeres embarazadas o lactantes y personas con enfermedades preexistentes en un periodo de cinco años.

**El sector salud ha decidido, a través del AIN, expedir una nueva regulación que actualice lo dispuesto en la Resolución 4150 de 2009.** De acuerdo con los análisis de costo beneficio entre las opciones de mantener la regulación, emitir una nueva o generar actividades de promoción y prevención, el Minsalud determinó que la estrategia de regular es la que menos costos y mayores beneficios presenta. De acuerdo con el documento del AIN, esta estrategia buscará, entre otros, homologar las leyendas de etiquetado y de publicidad; hacer las leyendas más visibles; promover a través del mercadeo prácticas de consumo responsable; aumentar la edad permitida para el consumo de estas bebidas; motivar la consulta y comprensión de la información de las etiquetas y la publicidad; generar campañas de información y educación para consumidores y otros agentes; ajustar el contenido de azúcares; entre otras.

#### **Recomendaciones:**

**A2.8 Estudiar requisito de autorización de publicidad.** Dentro de la nueva regulación que se expida para las bebidas energizantes se recomienda, además de lo que se estableció en el AIN, analizar la pertinencia de eliminar el requisito de la autorización previa de publicidad por parte del INVIMA, a la luz de las mejores prácticas internacionales.

**A2.9 Establecer una definición precisa sobre las bebidas energizantes** (o el concepto que se les quiera asignar) con el fin de que los agentes del mercado tengan claridad sobre en qué productos recae la regulación.

**A2.10 Es pertinente que las medidas que se tomen con base en los resultados del AIN no generen barreras a la competencia en el mercado.** Para esto se recomienda, en el caso de crear una nueva regulación o modificar la actual, solicitar previo a su expedición, concepto de abogacía de la competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio.

---

<sup>41</sup> Sentencia del Consejo de Estado 25000-23-24-000-2010-00609-01 del 15 de mayo de 2014. MP Guillermo Vargas Ayala.

- **Decreto 2229 de 1994 - Resolución 2229 de 1994<sup>42</sup> (composición, requisitos y comercialización de bebidas hidratantes energéticas para deportistas) bebidas hidratantes para deportistas.**

**El artículo 5 del Decreto 2229 de 1994 (y de la Resolución) presenta un requisito de funcionamiento para los agentes que fabrican bebidas para deportistas que está derogado.** Según este Decreto, estas fábricas deben tener una licencia de funcionamiento bien sea como fábrica de alimentos o como laboratorio farmacéutico para elaborar bebidas hidratantes energéticas para deportistas. Esta disposición podría generar una barrera de entrada al mercado pues los requisitos exigidos a las fábricas de producción de alimentos y a los laboratorios farmacéuticos son diferentes. Además, se genera confusión para las empresas entrantes sobre cuál de las licencias deben obtener y si genera alguna ventaja tener uno u otro registro. No obstante, de acuerdo con el sector salud, el artículo 46 del Decreto Ley 2150 de 2012<sup>43</sup>, suprime las licencias de funcionamiento, por lo que este requerimiento está derogado. Sin embargo, en la Resolución 5872 de 2018<sup>44</sup> de Minsalud, se establece la permanencia de diferentes reglamentos técnicos, entre ellos, la Resolución 2229 de 1994, sin hacer la aclaración pertinente sobre la pérdida de vigencia de las licencias de funcionamiento.

**El sector privado manifestó la importancia que tendría la actualización del Decreto 2229 de 1994 y la Resolución 2229 de 1994.** Sugieren que se actualice la definición y requisitos para las bebidas para deportistas con base en normas internacionales. Esto para modificar los límites de los componentes establecidos en las normas citadas siguiendo las buenas prácticas internacionales.

---

<sup>42</sup> Se encontró que existe un decreto y una resolución con el mismo número y expedidas en el mismo año. Ambas cuentan con el mismo articulado. Sin embargo, la Resolución que indica la permanencia de reglamentos técnicos (5872 de 2018) se refiere a la Resolución 2229 de 1994 y el AIN que se adelanta es sobre el Decreto 2229 de 1994.

<sup>43</sup> Decreto Ley 2150 de 2012 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

<sup>44</sup> Resolución 5872 de 2018 “Por la cual se determina la permanencia de los reglamentos técnicos que regulan la producción, procesamiento de los alimentos y bebidas en el marco del proceso de la cadena productiva”



### Regulación de las bebidas para deportistas a nivel internacional

Se revisó la regulación de otros países con relación a las bebidas para deportistas. Por un lado, la Comisión Europea aún no ha emitido una regulación respecto de las especificaciones para este tipo de bebidas. En el Reglamento UE 609 de 2013 se estableció que la Comisión debía presentar un estudio al Parlamento Europeo sobre este mercado y una propuesta, de ser necesario, de regulación. El estudio realizado en 2015 no generó recomendaciones particulares para regular los componentes de este tipo de bebidas. No se encontró evidencia suficiente que determinara la necesidad de establecer requerimientos específicos para los deportistas, adicionales a los ya establecidos en normas anteriores\* (European Commission, 2015; Minsalud, 2022). Australia, por su parte, incluye en su código de estándares para alimentos (sección 2.6.2 bebidas no alcohólicas y refrescos), los requerimientos de las bebidas vendidas como electrolíticas o a base de electrolitos (Australian Government, 2017). Allí establecen límites de sodio, de azúcares, aprueban la adición de algunos minerales y establecen condiciones para el etiquetado. En México, la Norma Oficial NOM-218-SSA1-2011 (Secretaría de Gobernación, 2011) sobre bebidas no alcohólicas, define las bebidas para deportistas como aquellas bebidas saborizadas no alcohólicas elaboradas por la disolución de sales minerales, edulcorantes u otros ingredientes para reponer agua, energía y electrolitos perdidos durante el ejercicio. La misma norma establece, específicamente, requerimientos para el contenido de sodio y azúcares de este tipo de bebidas. Además de otras medidas sobre componentes.

\* Por ejemplo, el Reglamento (CE) 1925 de 2006 sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias a los alimentos y sus modificaciones; Reglamento (UE) 432 de 2012 sobre declaraciones autorizadas de propiedades saludables de los alimentos; Reglamento (UE) 609 de 2013 sobre alimentos especiales; entre otras.

**La comparación entre los requerimientos actuales y los de otros países se debe hacer de manera técnica.** El Minsalud, en el documento de definición del problema del AIN ex post que adelanta para el Decreto 2229 de 1994, indica que, según su consulta a nivel internacional, no existe una definición única para las bebidas para deportistas y su categorización varía entre países (Minsalud, 2022). Debido al carácter técnico de la posible barrera expuesta por el sector privado, se considera que este análisis se escapa al objetivo de esta evaluación de competencia y se debe seguir el proceso del AIN realizado por el Minsalud.

#### Recomendaciones:

**A2.11 Derogación explícita.** Se propone derogar explícitamente el artículo 5 del Decreto 2229 de 1994 que establece las licencias de funcionamiento.

**A2.12 Definición precisa de bebidas hidratantes para deportistas.** A pesar de que los requerimientos técnicos no se evalúan en este estudio, se recomienda que se genere una definición precisa sobre las bebidas hidratantes energéticas para deportistas, con el fin de que los agentes del mercado tengan claridad sobre en qué productos recae la regulación.

**A2.13 Adecuación conforme estándares internacionales.** También se recomienda la adecuación de los requisitos de estas bebidas de acuerdo con estándares internacionales.

**A2.14 Es pertinente que las medidas que se tomen con base en los resultados del AIN no generen barreras a la competencia en el mercado.** Para esto se recomienda, en el caso de crear una nueva

regulación o modificar la actual, solicitar previo a su expedición concepto de abogacía de la competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio.

- **Ley 2005 de 2019 (incentivos a calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y derivados) y Ley 2158 de 2021 (producción del Viche/Biche comunidades del Pacífico) Registros sanitarios.**

**Ambas leyes crearon categorías especiales para los registros sanitarios de ambos tipos de producción.** Con las leyes citadas se crean registros sanitarios especiales para los productores de Viche/Biche y sus derivados que son elaboradas por los miembros de comunidades negras, afrocolombianas ubicadas en el pacífico colombiano (artículo 10 de la Ley 2158 de 2021) y productos provenientes de trapiches paneleros de economía campesina (artículo 8 de la Ley 2005 de 2019). En medio de la expedición de ambas normas, se expidió la Ley de Emprendimiento (2069 de 2020) la cual estableció que las microempresas, pequeños productores, cooperativas, asociaciones mutuales y agropecuarias, étnicas y campesinas clasificadas como microempresas, estarían exceptuadas del pago por el registro sanitario.

**Ambas leyes buscan promover la producción de pequeños y medianos, así como de comunidades del Pacífico.** La Ley 2005 de 2019 pretende generar incentivos para ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes y diversificar la comercialización de sus derivados. Además, proteger y fortalecer la producción de pequeños y medianos productores. Por su parte, la Ley 2150 de 2021 busca reconocer, promover y proteger el Viche/Biche y sus derivados al ser bebidas ancestrales producidas por comunidades negras y afrocolombianas del pacífico colombiano.

**El Minagricultura reglamentó la categoría “Artesanal” incluida en la Ley 2005 de 2019.** A través de la Resolución 247 de 2021, el Minagricultura estableció los máximos de producción y las características de negocio de esta categoría para los productos elaborados por campesinos o artesanos a base de panela, mieles vírgenes y derivados. Por el momento, no se tiene información sobre la reglamentación de la categoría “Emprendedor” para este tipo de producción.

**En el manual tarifario del INVIMA no se encuentra creada, hasta el momento, ninguna de las categorías de registro sanitario que generaron las leyes del Viche/Biche y de los trapiches paneleros de economía campesina.** No queda claro si las categorías que crea la Ley de trapiches paneleros de economía campesina estarán exceptuadas del pago por el registro sanitario, igual a como sucederá con los productores de Viche/Biche. El artículo 2 de la Ley 2005 de 2019 establece que los productos provenientes de trapiches de economía campesina tendrán el mismo tratamiento y beneficios legales que los trapiches étnicos y, se ha encontrado que para la producción del Viche/Biche se usan trapiches (ICANH y Universidad del Pacífico, 2014). No obstante, el INVIMA manifestó que está en proceso de creación la categoría "Ancestral Étnica" en su manual tarifario (de acuerdo con la Ley 2158 de 2021 Viche/Biche). Y que, en el caso de la producción de trapiches paneleros de economía campesina, estos deberán acogerse a la categoría de microempresas, si así se clasifican.

**Se podrían generar condiciones inequitativas entre la producción del Viche/Biche y la de trapiches de economía campesina.** La barrera encontrada es la existencia de posibles condiciones inequitativas entre los dos tipos de producción, pues no es completamente claro cómo se manejarán los registros sanitarios para la producción de trapiches de economía campesina, debido a que sus categorías (ordenadas por la ley) no se crearán (al menos en el corto plazo). Mientras que la

producción étnica de Viche/Biche tiene más claro el panorama ante la eventual creación de la categoría en el manual tarifario del INVIMA. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Ley de los trapiches establece que el tratamiento de estos y los beneficios legales deberán ser los mismos que los trapiches étnicos, pero se está creando una condición particular para un tipo de trapiches étnicos.

#### **Recomendaciones:**

**A2.15 Concepto para aclarar tratamiento de trapiches paneleros.** Se recomienda la expedición de un concepto que aclare el tratamiento que se dará a los registros sanitarios que soliciten empresas que se dediquen a la producción de panelas, mieles vírgenes y otros, provenientes de trapiches de economía campesina.

### 3.2. Componente B: limita la capacidad de los oferentes para competir

**La OCDE identifica algunas formas en que la regulación podría limitar la capacidad de los oferentes para competir.** La reducción en la competencia podría derivar en limitación a la rivalidad, incremento en los precios y reducción en la variedad de productos. Algunas de las formas en que la regulación podría limitar la competencia es a través de estándares de calidad, control de precios, restricciones a la publicidad y la comercialización, entre otras (OCDE, 2019a).

#### B1. Limita la capacidad de los vendedores para establecer precios de bienes y servicios.

**Las normas que regulan los precios pueden afectar la competencia.** Los controles a los precios pueden favorecer a los consumidores en un entorno de poca competencia. Sin embargo, el establecimiento de precios mínimos o máximos puede acarrear efectos como reducir los incentivos para ganar poder de mercado, en el caso de precios mínimos, o reducir la innovación y fomentar que los agentes se acojan a un precio máximo (OCDE, 2019a). En esta sección se presentan dos barreras relacionadas con la base gravable del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas en las que se establece un margen de comercialización.

- **Ley 223 de 1995 (normas sobre racionalización tributaria): Precio para base gravable de cervezas, sifones, refajos importados.**

**El artículo 189 de la Ley 223 de 1995 fijó de manera diferenciada el impuesto al consumo para cervezas nacionales e importadas.** Los artículos 186, 187, 188 y 190 de la Ley 223 de 1995 instauraron el hecho generador, causación y tarifas del impuesto al consumo de cervezas. La base gravable es diferente para las cervezas nacionales e internacionales, y se establece en el artículo 189 de la mencionada Ley. En el primer caso, el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluyendo el valor del impuesto al consumo, es la base gravable. Para el caso de las cervezas importadas, la base gravable es igual al valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios y adicionado un margen de comercialización equivalente al 30 %.

**Un margen de comercialización adicional del 30 % para la fijación de la base gravable de cervezas pone en desventaja a las bebidas internacionales frente a las nacionales en términos del precio final.** Durante la revisión de los informes de exposición de motivos del proyecto de ley no se

encontró una justificación para la adición del 30 % del margen de comercialización para la fijación de la base gravable del impuesto al consumo de este tipo de bebidas. Tampoco se encontró información sobre cómo se determinó dicho porcentaje. La fijación de un margen de comercialización del 30 % adicional para la venta de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas pone en desventaja a los productos internacionales frente a los nacionales en términos de precio de venta al consumidor final. Esta condición no permite que los productos importados compitan directamente con los nacionales pues aumenta artificialmente su valor, inducido por la norma.

**El artículo 189 de la Ley 223 de 1995 recibió en la década de los 90s una demanda por trato discriminatorio.** La Corte Constitucional declaró exequible el artículo a través de la sentencia C-412-96 de 1996, argumentando que el hecho generador era distinto y por tanto la base gravable debería ser distinta. Sin embargo, no hay un pronunciamiento frente al 30 %. Dicha posición de la corte podría estar vinculada a la apertura de la economía colombiana que se estaba dando en la década de los 90, cuyo contexto hoy en día es diferente.

**El margen adicional del 30 % para bebidas importadas es un tratamiento excluyente y va en contravía de decisiones internacionales.** De acuerdo con el MUISCA de la DIAN, para las cervezas existen 67 acuerdos comerciales. En todos ellos el arancel de la cerveza es 0 %. Para los productos provenientes de países con los que no se tienen acuerdos comerciales el arancel frecuente es del 15 %. Esto reafirma la distorsión introducida por esta barrera en relación con un trato diferencial a las bebidas alcohólicas importadas. Sobre este tema, Estados Unidos encontró que tarifas diferenciadas de impuestos para bebidas alcohólicas nacionales y extranjeras afecta negativamente la competencia (U.S. Department of the Treasury, 2022).

**En la Unión Europea el impuesto específico al consumo de cerveza está en función del volumen y los grados de alcohol.** En esta región las cervezas son gravadas con dos impuestos, uno especial “*excise duty*” para prevenir el consumo de bebidas alcohólicas y un impuesto al valor agregado. Las Directivas 92/83, 92/84 y 2020/1151 establecen los lineamientos generales de los impuestos específicos “*excise duty*” para las bebidas alcohólicas. Dichas normas fijan pisos sobre los cuales los países de esta comunidad pueden establecer sus propias tasas. Así, la tarifa mínima para cervezas es de EUR 1,87 por hectolitro por grado de alcohol. En unidades próximas al comercio al detal esto es una tarifa de EUR 0,03 por botella de 330 ml con 5 % de alcohol (Tax Foundation, 2021). En dicho continente, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suecia son los países con mayores tasas de impuesto, EUR 0,63; 0,37; 0,35 y 0,32, respectivamente. En el caso colombiano, la tarifa es homogénea e igual al 48 % para cervezas y sifones, y 20 % para mezclas y refajos.

**En los buscadores públicos de normas existe un error de edición que sugiere modificaciones al artículo 189 de la Ley 223 de 1995 que no se han dado.** Mientras en el buscador del Sistema Único de Información Normativa (SUIN) el artículo de esta barrera aparece como modificado por el artículo 76 de la Ley 111 de 2006, en cuyo texto modificadorio se habla de la base gravable para el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, en el buscador privado XLEGIS el contenido de la Ley 223 de 1995, sigue vigente.

#### **Recomendaciones:**

**B1.1. Eliminar el margen de comercialización del 30 % para la fijación de la base gravable para el impuesto al consumo de la cerveza importada establecido en el artículo 189 de la Ley 223 de 1995.**

Desde la óptica de la competencia, para un tratamiento justo en este impuesto de las cervezas nacionales e importadas es necesario eliminar el margen de comercialización, por cuanto es una distorsión inducida por la regulación al mercado. Esta modificación seguirá generando ingresos tributarios para los departamentos. Además, incentivará mejoras en la calidad del producto nacional, al tiempo que promoverá la competencia entre cervezas nacionales e internacionales.

**B1.2. Se sugiere revisar la estructura del impuesto al consumo para las cervezas, sifones, mezclas y refajos en Colombia, y analizar cuál opción permite fortalecer las finanzas públicas y también promueve la competencia entre productos nacionales e importados.** Este tipo de modificaciones ya se han realizado en el país. En particular, el impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos extranjeros es un ejemplo. Se recomienda analizar la estructura del impuesto debido a que este, además de tener un objetivo de salud, persigue fines fiscales. Lo anterior debido a que la eliminación del margen de comercialización del 30% en la base gravable del impuesto al consumo para cervezas, sifones y refajos podría afectar las finanzas públicas territoriales. Como se verá en el análisis de la siguiente barrera, la estructura inicial del impuesto al consumo era como el de las cervezas -con el margen adicional del 30%. No obstante, desde 2002 ha venido siendo modificado para, entre otros, alcanzar un tratamiento más justo para el consumidor y los licores, vinos y aperitivos importados.

En Colombia, se han construido propuestas de modificación a la estructura del impuesto al consumo de cervezas en los últimos años. Se identificaron dos propuestas. Una de la Federación Nacional de Departamentos (FND) (2020) y una de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). Ambas propuestas coinciden en establecer un impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos con estructura del tipo específica. Es decir, una tarifa por grado de alcohol.

- **Ley 223 de 1995 (normas sobre racionalización tributaria): Precio para base gravable de licores, vinos y aperitivos importados.**

**El artículo 205 de la Ley 223 de 1995 fija una base gravable para el impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos diferenciada para bebidas nacionales y extranjeras.** Los artículos 202, 203, 204, 205 y 206 de la Ley 223 de 1995 establecieron el hecho generador, la causación, base gravable y las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. La base gravable de estas bebidas alcohólicas es diferenciada según su origen, de acuerdo con el artículo 205 de la citada Ley. Mientras para los licores, vinos y aperitivos de graduación alcoholimétrica inferior a 20° nacionales, la base gravable para este impuesto corresponde al precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluyendo el valor del impuesto al consumo; para este mismo tipo de bebidas importadas la base gravable es igual al valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios y adicionado un margen de comercialización equivalente al 30%.

**Un margen de comercialización adicional del 30% para la fijación de la base gravable de licores, vinos y aperitivos pone en desventaja a las bebidas internacionales frente a los nacionales en términos del precio final.** Durante el análisis de los informes de exposición de motivos del proyecto de ley no se encontró una justificación para la adición del 30% del margen de comercialización para la fijación de la base gravable del impuesto al consumo de este tipo de bebidas. Tampoco se encontró información sobre cómo se determinó dicho porcentaje. Similar al caso de esta medida en las cervezas, se encuentra un incremento artificial del precio de los licores, vinos y aperitivos, inducido por la norma. De esta manera, la condición del margen de comercialización adicional no permite que los productos importados compitan directamente con los nacionales vía precio.

**Esta disposición no está vigente debido a que normas recientes establecen una estructura de cálculo de base gravable diferente para este impuesto en licores, vinos y aperitivos.** En la Ley 788 de 2002 se desarrolla todo un articulado alrededor del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en los que existe un artículo específico asociado a la base gravable de estos productos. En dicho texto no se asocia modificación a lo estipulado en el artículo 205 de la Ley 223 de 1995, pero tampoco se afirma que la base gravable para el impuesto al consumo deba incluir un margen de comercialización del 30 % adicional. Más recientemente, en la Ley 1816 de 2016 se fija la estructura actual de base gravable para la liquidación del impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos. Allí no se ordena agregar un 30 % de margen de comercialización para calcular la base gravable de productos extranjeros.

#### **Recomendación:**

**B1.3. Derogar explícitamente el artículo 205 de la Ley 223 de 1995.** A partir de la trazabilidad normativa y el análisis a la misma se encontró que la estructura de base gravable dispuesta en el citado artículo no está vigente. La ausencia de esta derogación explícita a través de la Ley 1816 de 2016 podría generar inseguridad jurídica para los agentes que quieran vender o vendan bebidas alcohólicas importadas y desencadenar una solicitud continua de conceptos a la autoridad tributaria.

B2. Limita la libertad de los oferentes de publicitar o comercializar sus bienes o servicios.

**Las restricciones de publicidad de los productos podrían afectar la competencia.** Si bien la regulación que controla la publicidad tiene en general como fines proteger cierto tipo de consumidores, evitar la información engañosa, entre otros, puede generar efectos negativos (OCDE, 2019a). Las restricciones de este tipo pueden ser costosas, por ejemplo, para agentes entrantes. En esta sección se presenta una barrera que, aparentemente, establece condiciones diferenciadas de etiquetado para un tipo de bebidas alcohólicas nacionales e importadas.

- **Decreto 162 de 2021 (requisitos sanitarios para la cadena de producción de bebidas alcohólicas para consumo humano, modifica el Decreto 1686 de 2012): Etiquetas de productos deben tener: “Aperitivo de”, “Licor de”, entre otras, con el sabor del destilado.**

**El artículo 7 del Decreto 162 de 2021 modifica el artículo 46 del Decreto 1686 de 2012 y establece los lineamientos generales de etiquetado de bebidas alcohólicas nacionales e internacionales.** En este artículo, se fijan entre otras, el tipo de información que se debe presentar al consumidor de estas bebidas, así como las expresiones o imágenes que se pueden incorporar dentro de las etiquetas. Además, se establecen pautas adicionales para las etiquetas de cervezas, vinos y aperitivos. En particular, se dictan instrucciones específicas frente a la inclusión de las expresiones “aperitivo de” o “licor de”, entre otras, agregando el sabor específico o destilado, en las etiquetas. No obstante, el lineamiento particular del párrafo 2 del artículo 46 del Decreto 1686 de 2012 para aperitivos se refiere únicamente a las bebidas alcohólicas nacionales.

**Las exigencias de uso de las expresiones referenciadas para bebidas alcohólicas nacionales establecidas en el párrafo 2 del artículo 7 del Decreto 162 de 2021 genera confusión en las reglas de etiquetado.** Los artículos 7 y 20 del Decreto 162 de 2021 señalan que los lineamientos de rotulado y etiquetado aplican para bebidas alcohólicas nacionales y extranjeras. Esto fue reafirmado por el equipo de inspección, vigilancia y control para bebidas alcohólicas del sector salud. No

obstante, el párrafo 2 del artículo 7 establece que el requisito del uso de las expresiones referenciadas que está dirigido únicamente a las bebidas de origen nacional. En lo referente a los aperitivos de origen extranjero no se dictan lineamientos específicos frente al uso de las expresiones en los subsiguientes artículos del Decreto 162 de 2021, ni en el Decreto 1686 de 2012<sup>45</sup>. La ausencia de claridad de la inclusión de las expresiones en las etiquetas de bebidas importadas podría generar confusión para los importadores y comercializadores de estas bebidas en el país.

**La disparidad de alcance de inclusión de las expresiones para bebidas alcohólicas nacionales y extranjeras genera confusión y podría afectar negativamente a comercializadores y consumidores.** La confusión descrita deriva en cuatro situaciones poco deseables. Primero, el posible incumplimiento involuntario de la norma, debido a la ausencia de claridad en la misma. Segundo, las bebidas alcohólicas extranjeras podrían estar en desventaja al no poder destacar su sabor principal en la etiqueta como un factor diferenciador. Tercero, si el requisito solo aplicara para los productores nacionales tendrían que asumir un mayor número de certificaciones, frente al producto extranjero, para respaldar que efectivamente su aperitivo es de determinado sabor. Cuarto, el acceso a información de la bebida alcohólica sería incompleta y provocada por la regulación, en el caso de los aperitivos extranjeros. Esto podría inducir a que los costos de producción fueran diferentes, no por el método de producción sino por la regulación, y limitar la disponibilidad de información de las bebidas alcohólicas para los consumidores.

#### **Recomendación:**

**B2.1. Modificar la redacción del párrafo 2 del artículo 7 del Decreto 162 de 2021 para que el ámbito de aplicación de las expresiones “Aperitivo de” o “licor de”, entre otras, a bebidas extranjeras sea claro como lo es actualmente para las nacionales.** La instrucción debería ser lo suficientemente amplia para que a través de un solo artículo cualquier comercializador de aperitivos nacionales o extranjeros entienda la forma en la que debe incorporar en la etiqueta el sabor de su aperitivo. Esto permitirá mayor claridad para los comercializadores de aperitivos respecto de la inclusión de las expresiones “Aperitivo de” o “licor de”, entre otras, acompañado del sabor en las etiquetas.

B4. Incrementa significativamente los costos de producción para algunos productores respecto de otros.

**La regulación puede generar una carga de costos mayor en unos agentes respecto de otros.** Existen varias formas en que la regulación puede incrementar los costos de algunos agentes en el mercado. Por ejemplo, estableciendo subsidios o ayudas a ciertas empresas, con la aplicación de normas solo a agentes entrantes, entre otros. Estas medidas pueden crear ineficiencias, impedir la entrada de competidores y reducir la intensidad competitiva. En este apartado se desarrolla una barrera relacionada con un impuesto, aparentemente, cobrado solo a los agentes nacionales.

---

<sup>45</sup> El párrafo 2 del artículo 78 del Decreto 1686 de 2012 modificado por el artículo 20 del Decreto 162 de 2021 establece que las bebidas alcohólicas importadas al país deben cumplir con los requisitos de etiquetado y rotulado en el momento de la solicitud del levante aduanero.

- **Ley 223 de 1995 (normas sobre racionalización tributaria): Impuesto al consumo del alcohol a granel.**

**La importación de alcohol a granel de licores, vinos y aperitivos que se importan a granel al país, aparentemente no pagan impuesto al consumo.** El artículo 204 de la Ley 223 de 1995 establece que los licores, vinos, aperitivos y similares importados a granel para ser envasados en Colombia solo causarán los impuestos o derechos nacionales respectivos. Frente a esta disposición, el sector privado manifiesta no tener claridad sobre la aplicación del impuesto al consumo para los graneles importados. Según estos actores, el granel nacional paga dos veces el impuesto al consumo, en un primer momento, al salir de la fábrica y ser vendido a quien vaya a embotellar el producto y, en un segundo momento, cuando el producto final sale de la fábrica para ser puesto en el mercado.

**El Minhacienda ha emitido al menos dos conceptos sobre la importación de graneles.** En 2017<sup>46</sup>, Minhacienda indicó que, conforme la Ley 223 de 1995, los licores a granel importados tienen el mismo tratamiento que el producto nacional. Es decir, que sus obligaciones se causan sobre los productos terminados y se causan con su entrega en fábrica. De otra parte, en 2019<sup>47</sup> Minhacienda aseguró, con relación a la importación de bebidas alcohólicas y después de citar el artículo 204 de la Ley 223 de 1995, que la causación del impuesto al consumo se genera al momento de la entrega en fábrica y al momento de introducción al país para productos extranjeros.

**No existe claridad sobre la aplicación del impuesto al consumo para graneles importados.** Lo anterior, toda vez que no es claro si los graneles son considerados producto terminado y con ello causarían el impuesto al consumo al momento de su importación.

#### **Recomendación:**

**B4.1.** Estudiar la diferencia en la aplicación del impuesto al consumo para graneles nacionales e importados. Si es el caso, crear condiciones para que los licores, vinos, aperitivos y similares a granel, nacionales e importados, tengan igualdad de condiciones que otro tipo de licores al causarse el impuesto al consumo.

### 3.3. Componente C: reduce el incentivo de los oferentes para competir

**La regulación puede reducir la competencia vigorosa entre los agentes.** Algunas disposiciones en la regulación pueden facilitar la coordinación entre agentes o reducir la capacidad o la voluntad de los consumidores de cambiar de oferente o establecer límites en las cuotas de mercado (OCDE, 2019).

C2. Requiere o fomenta la publicación de información sobre productos, precios, ventas o costos de los proveedores.

**La regulación puede llevar a que los agentes del mercado publiquen información relevante de su operación.** La regulación puede hacer que las empresas hagan públicos sus precios o sus niveles de producción con el fin de mejorar la información que perciben los consumidores o mejorar la

<sup>46</sup> Oficio N° 032669 de 2017 del Minhacienda. Documento facilitado por la entidad.

<sup>47</sup> Asesoría 017561 de mayo 21 de 2019. Disponible en: [http://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=CON\\_046&Version=V2#book/](http://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=CON_046&Version=V2#book/).

eficiencia en los mercados (OCDE, 2019a). Sin embargo, esta publicación de información puede llevar a efectos no deseados como la formación de carteles, pues se hace más sencillo monitorear a los competidores. En esta sección se presentan barreras sobre la publicación y entrega de información de precios de venta al público de licores con fines tributarios.

- **Decreto 2141 de 1996 (reglamenta la Ley 223 de 1995, normas sobre racionalización tributaria) y Ley 1816 de 2016 (Régimen del monopolio rentístico): Publicación de precios promedio de venta al público de anisados y otros licores.**

**El artículo 19 de la Ley 1816 ordena que el DANE certifique los precios de venta al público de licores, vinos y aperitivos para fines tributarios y de la participación del monopolio rentístico, anualmente.** Desde la década de los 80, en Colombia el DANE es la entidad encargada de estimar el precio de venta al público de licores, vinos y aperitivos para aplicar las tarifas de impuesto al consumo y fijar los porcentajes de participación en el ejercicio del monopolio rentístico de licores en los departamentos que corresponda<sup>48</sup>. Dicha función está consignada en el artículo 2 del Decreto 2141 de 1996 y el artículo 49 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 19 de la Ley 1816 de 2016. La estructura del impuesto al consumo para estas bebidas ha cambiado en el tiempo, siendo actualmente una estructura mixta, es decir que tiene una parte específica y una Ad Valorem. El reporte de estos precios se ha mantenido en el tiempo, de acuerdo con la normatividad. No obstante, solo se encuentra información hasta 2017 con la metodología actual del DANE de estimar este precio de venta al público como un promedio ponderado para cada uno de los productos<sup>49</sup>.

**El acceso a información del precio de venta al público por producto podría facilitar la formación de acuerdos entre oferentes de licores, vinos y aperitivos del monopolio rentístico y no rentístico.** Debido a que la Ley 1816 de 2016 establece que anualmente se publiquen los precios de venta al público de cada licor, vino o aperitivo comercializado en el país, por parte del DANE, resulta plausible para los competidores de las diferentes categorías de bebidas alcohólicas monitorear los precios promedio ponderado nacionales de venta al consumidor sin impuestos, para sobre estos, fijar

---

<sup>48</sup> De acuerdo con la Ley 1816 de 2016, los objetivos de la publicación de precios certificados del DANE son dos:

1. Brindar información para la toma de decisiones de los gobiernos departamentales frente a la liquidación del porcentaje de participación que deben pagar los productores de licores del monopolio rentístico.
2. Brindar información del precio promedio de venta al público de determinado producto para la liquidación del impuesto al consumo. Es decir que, la certificación emitida por el DANE es utilizada por los sujetos pasivos del impuesto al consumo para el diligenciamiento de la declaración del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares está conformado por un componente específico y uno ad valorem. La base gravable del componente específico es el volumen de alcohol que contenga el producto, expresado en grados alcoholimétricos. La base gravable del componente ad-Valorem es el precio de venta al público de cada tipo de producto por unidad de 750 c.c., sin incluir el impuesto al consumo o la participación, certificado anualmente por el DANE. El uso de esta información para la fijación de la participación de los departamentos en el ejercicio del monopolio rentístico fue introducido por la Ley 1816 de 2016.

<sup>49</sup> La metodología usada para el cálculo del precio de venta al público de los licores sujetos a participación o impuesto al consumo es un promedio ponderado que se construye a partir de los precios recolectados por el DANE, la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) y la base de datos de cantidad de licor producida por departamento de la Federación Nacional de Departamentos (FDN). Los ponderadores de segmento y categoría de bebida alcohólica se derivan de la ENPH y de la base de la FND, respectivamente. Los precios son recolectados por el DANE de establecimientos de comercio por autoreporte o diligenciamiento directo. Además, el DANE puede solicitar información a los establecimientos de comercio ubicados en ciudades diferentes a las capitales de departamentos, siempre que la comercialización sea mayoritaria en estas zonas. Dentro de la operación de recolección no se incluye a departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Para más información consultar <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/bebidas-alcoholicas/graficas/2019-junio-Metodologia-para-el-calculo-de-PVPLVA.pdf>

artificialmente sus precios en conjunto, o actuar coordinadamente de manera implícita. Es decir que, sería viable que se generen acuerdos de precios de venta o de márgenes de ganancia. Esto, por cuanto la información publicada es antes del impuesto y ya incluye el margen de ganancia de los productores o comercializadores. El incentivo para ello existe por cuanto el impuesto al consumo es indirecto y asumido por el consumidor. Luego, el rol de los oferentes se limita a la recolección del tributo y la entrega de este al Tesoro Nacional. En términos internacionales, los analistas también refieren como viable la generación de acuerdos entre competidores con la publicación de precios (U.S. Department of the Treasury, 2022; Cooper & Wright, 2012).

**La evidencia empírica muestra que la publicación de precios puede afectar negativamente el bienestar del consumidor.** Desde 1983, en distintos territorios de los Estados Unidos se han implementado las políticas de “*Post and hold*” para proteger a los distribuidores pequeños (Alcohol Policy Information System, 2021; Cooper & Wright, 2012). A través de esta medida, los mayoristas envían periódicamente la lista de precios de sus productos a las autoridades estatales con el fin de que esta información sea publicada y los precios reportados por los mayoristas se mantengan durante un determinado número de días que cambia, según la ley de cada estado. Esta lista de precios es conocida por distribuidores minoristas, consumidores y competidores. Por medio de esta medida se realizan efectivamente actuaciones coordinadas que aumentan los precios de las bebidas alcohólicas y terminan por trasladar riqueza del consumidor al distribuidor o productor al reducir su excedente (U.S. Department of the Treasury, 2022).

**En Colombia, los estudios recientes encuentran bajas variaciones de los precios en los licores frente al precio de venta al público certificado por el DANE.** En cumplimiento del parágrafo 1 del artículo 24 de la Ley 1816 de 2016, durante 2019 y 2020 la Superintendencia de Industria y Comercio ha analizado el mercado de los licores con énfasis en aguardiente, ron y *whisky*, debido a que son los de mayor demanda en el país. Los resultados de estos análisis indican altos niveles de concentración y dominancia, y una baja variación en los precios de estos productos reportados por los agentes requeridos, respecto de los Precios de Venta al Público de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares (PVPLVA) publicados por el DANE (SIC, 2020; SIC, 2019). Para los mercados de vinos y otro tipo de licores que no hacen parte del monopolio rentístico no se encontraron estudios de su estructura o del comportamiento de los precios. Sin embargo, similar al mercado del *whisky* que no hace parte del monopolio rentístico, se pueden presentar estructuras oligopólicas al participar pocos agentes en este segmento debido a las licencias sanitarias otorgadas. Por lo anterior, es importante monitorear el mercado dado el riesgo latente de acuerdos implícitos o explícitos entre los agentes de los distintos segmentos.

**La publicación del precio de venta al público por producto certificado por el DANE es necesario por la estructura de recaudo del impuesto al consumo.** Diferentes entidades del orden nacional y regional intervienen en el proceso de liquidación del impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos. Mientras el DANE se encarga de recolectar la información del precio de venta al público de estas bebidas alcohólicas de cada productor o distribuidor para luego calcular un precio promedio por tipo de producto y así, certificar la base gravable del impuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) certifica anualmente las tarifas del componente específico, debido a que su incremento está sujeto a la inflación. Por su parte, cada importador o distribuidor es responsable de presentar la declaración y liquidación de este impuesto a las autoridades regionales, haciendo uso del precio certificado del DANE para su producto y de las tarifas establecidas por la Ley 1816 de 2016 y por el Minhacienda para el componente específico.

**La publicación de una base de datos para todos los productos permite alcanzar eficiencias en la gestión pública, pero mantiene el riesgo latente de actuación coordinada entre agentes.** Se infiere que la razón por la que se publican los precios en un solo archivo y en formato Excel por parte del DANE, obedece no sólo al cumplimiento de la función asignada por la Ley 1816 de 2016, sino también a que se debe a mejorar el acceso a la información. Es claro que resulta más sencillo y eficiente publicar una base de datos con información para más de 3.043<sup>50</sup> registros sanitarios que reúnen 4.990 productos que notificar el precio de cada uno de estos productos a cada uno de los agentes de mercado con cualquiera de los tipos de licencia establecidos por INVIMA para las bebidas alcohólicas. Es decir que, al menos, 284 empresas dedicadas a la elaboración de bebidas alcohólicas destiladas y fermentadas no destiladas, de acuerdo con el Directorio Estadístico del DANE para 2020. A este grupo de notificados, se agregan los departamentos, en donde independiente de que se ejerza o no el monopolio requieren de esta información para validar la declaración presentada por los comercializadores de estos productos.

### **Recomendación:**

**C2.1. Monitorear continuamente los mercados de los licores, vinos y aperitivos para evitar daños a la competencia.** Debido a que el rol del DANE es recolectar, calcular y certificar, es importante que, en virtud del principio de colaboración armónica entre la autoridad estadística y la autoridad de protección del consumidor y de la libre competencia, se realice un monitoreo continuo a los mercados de licores, vinos y aperitivos, para evitar daños en la competencia y en el bienestar del consumidor, por parte de la autoridad competente. Dichos análisis deberían estar enfocados en mercados de los licores, vinos y aperitivos que no hacen parte del monopolio rentístico ni se han abordado en los mercados recientemente estudiados por la SIC en atención a la ordenanza del artículo 24 de la Ley 1816 de 2016.

**C2.2. Analizar la estructura de la base gravable del impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos a la luz de la evidencia internacional.** En Colombia la estructura del impuesto al consumo de este tipo de bebidas es mixta, tiene un componente específico y una Ad Valorem. Se sugiere que, en paralelo al monitoreo de los mercados de licores, el Gobierno Nacional revise la estructura del impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos y su forma de recaudo a la luz de prácticas internacionales para que la publicación de información como los precios promedio ponderados estimados por el DANE no se realice y se proteja la competencia. De acuerdo con la OMS (2020) la estructura de impuesto del tipo Precio Mínimo por Unidad (PUM) es una forma reciente y eficiente de atender los objetivos de salud pública que se buscan con estos impuestos; sin embargo, sólo ocho países en Europa lo han implementado.

- **Decreto 2141 de 1996 (reglamenta la Ley 223 de 1995, normas sobre racionalización tributaria): Reporte de precios de venta al detallista a hacienda departamental.**

**El Decreto 2141 de 1996 establece que los productores nacionales de bebidas alcohólicas distintas a los licores, vinos y aperitivos con graduación alcoholimétrica entre 20° y 35° reporten su precio de venta.** El artículo 21 del citado decreto señala que los fabricantes nacionales de las bebidas alcohólicas referenciadas, gravados con impuestos al consumo, deben fijar los precios de venta al detallista de acuerdo con los parámetros señalados en dicho decreto. Los parámetros establecidos

---

<sup>50</sup> Este dato corresponde al número de registros sanitarios presentados por el DANE en la Resolución 1675 de 2021, cuya información fue actualizada el 31 de diciembre de 2021.

en el decreto son para la determinación de la base gravable del impuesto al consumo de estas bebidas, por lo que los productores son libres de fijar el precio de su producto. No obstante, esta información debe ser reportada por parte de los productores a las Secretarías de Hacienda Departamentales.

**Los estatutos de rentas de los departamentos presentan heterogeneidad en el alcance de la obligación de reporte de precios de venta al detallista a las secretarías de hacienda departamentales.** De acuerdo con el citado artículo la obligación de comunicar la información de precios está dirigida a los fabricantes nacionales de bebidas alcohólicas con una graduación alcohométrica por debajo de 20° o superior a los 35° grados. Esto es para licores como Vermont, ginebra o cervezas. Mientras en el estatuto de rentas Boyacá<sup>51</sup> esta obligación de reporte se estipula como una disposición común al impuesto al consumo de cervezas, licores, vinos, aperitivos y similares, en el estatuto de rentas de Cundinamarca<sup>52</sup>, Caldas<sup>53</sup> y Atlántico<sup>54</sup>, dicha obligación está dirigida únicamente a los productores, importadores y distribuidores de cervezas. De esta manera, la ausencia de claridad del sujeto sobre el cual recae la obligación de informar podría estar generando un doble reporte para los productores nacionales de los licores, vinos y aperitivos referenciados.

**Los fabricantes nacionales de bebidas alcohólicas distintas a los licores, vinos, aperitivos y similares de graduación alcohométrica entre 20° y 35° podrían estar realizando un doble reporte de precios para fines tributarios.** El reporte del que trata el artículo 21 del Decreto 2141 de 1996 es por escrito a las secretarías de hacienda departamentales y del Distrito Capital, dentro de los diez (10) días siguientes a su adopción o modificación de los precios. Actualmente, el reporte de información por parte de estos agentes debe ser realizado también al DANE por medios electrónicos. De acuerdo con la Ley 1816 de 2016, el DANE recolecta información de todos los licores, vinos y aperitivos, indistinto de sus grados de alcohol y si son importados o producidos en el territorio nacional. De esta manera, las autoridades territoriales podrían estar requiriendo información de los empresarios que podría obtenerse de manera más eficiente a través de los datos centralizados en el DANE. Entregar información por escrito a cada secretaría de hacienda departamental donde se venda su licor, incrementa los costos administrativos de los agentes del mercado.

**El doble reporte de información genera costos indirectos adicionales para productores de bebidas alcohólicas distintas a los licores, vinos, aperitivos y similares de graduación alcohométrica entre 20° y 35°.** De acuerdo con la Ley 1816 de 2016 estos agentes deben reportar los precios al DANE en una estructura específica para que esta autoridad pueda realizar el cálculo de la base gravable del impuesto del consumo. El artículo 21 del Decreto 2141 de 1996 continúa vigente según la trazabilidad normativa, y la estructura de reporte escrito para las secretarías de hacienda departamental podría ser diferente de la del DANE. Esto genera costos de transacción adicionales para estos agentes, pues en todo caso, deben reportar a las autoridades.

---

<sup>51</sup> Disponible en: <http://sedboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/20180131-asambleaboyaca-ordenanza-030-29dic2017.pdf>

<sup>52</sup> Disponible en: <https://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/eed416a1-7728-424a-85cf-ca889ee1845a/Ordenanza+No.039-2020+-+Estatuto+de+Rentas.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nzU-LvY>

<sup>53</sup> Disponible en: [https://www.ilc.com.co/storage/files/WLNWNCTCMX\\_20170118191852.pdf](https://www.ilc.com.co/storage/files/WLNWNCTCMX_20170118191852.pdf)

<sup>54</sup> Disponible en: <https://www.atlantico.gov.co/images/stories/gacetas/gaceta8278.pdf>

## Recomendación:

**C2.3. Aclarar el alcance de reporte de información de precio de venta al detallista estipulado en el artículo 21 del Decreto 2141 de 1996 para fabricantes nacionales de licores.** Para los licores, el reporte solicitado por las oficinas de hacienda departamentales es innecesario. Esto debido a la recolección de información de precios para licores, vinos y aperitivos que realiza el DANE desde 2017. Ahora bien, el reporte de precios para cervezas no es una obligación dictada por ninguna norma. En tal sentido, si la obligación de entrega de información está dirigida a productores de cerveza, dichos datos resultan complementarios a los proporcionados por el DANE y su obligación debe ser explícita en la normatividad (Decreto 2141 de 1996 o en otra norma que aborde estos temas). En el escenario en que la obligación corresponda únicamente a los productores de cerveza la recomendación C2.4 no será necesaria.

**C2.4. Unificar la estructura de reporte para los productores de licores, vinos y aperitivos de graduación alcoholimétrica entre 20° y 35°.** Debido a que la regulación podría estar aumentando los costos indirectos generales de estos oferentes con la disposición analizada en este apartado, es ineludible acudir al principio de colaboración armónica que dicta el artículo 113 de la Constitución Política para que las autoridades nacionales y regionales diseñen una estrategia de acceso a la información que promueva estructuras eficientes y competitivas de funcionamiento de las empresas. En tal sentido, se sugiere unificar el proceso de reporte para que este sea completamente digital y se realice por una sola entidad. Debido a la capacidad desarrollada por el DANE para el cumplimiento del artículo 49 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 16 de la Ley 1816 de 2016, se recomienda mantener solo este reporte. Para el acceso a la información de precios para la definición de la base gravable por parte de las entidades territoriales para efectos del recaudo, se sugiere una coordinación institucional entre las autoridades territoriales y el DANE para efectos de conocer los precios de venta al público, base de datos que en todo caso ya es pública.

**C2.5. Una vez aclarado o unificado el reporte de precios se recomienda modificar o derogar explícitamente el artículo 21 del Decreto 2141 de 1996, según sea el caso.** Esto con el fin de generar seguridad jurídica para los agentes participantes del mercado de las bebidas alcohólicas objeto de la barrera analizada y para los entrantes al mercado.

## 3.4. Componente D: limita las opciones e información disponible para los clientes

**La regulación puede limitar la capacidad de elección de los consumidores.** En estos casos, los consumidores no obtienen la calidad requerida a los precios esperados sobre los productos que deseen adquirir, por lo que deben comprar a costos más altos (OCDE, 2019).

D2. Reduce la movilidad de los clientes entre oferentes de bienes o servicios al incrementar los costos implícitos o explícitos de cambiar de oferente.

**La regulación puede incrementar o reducir los costos de cambio entre oferentes.** Los costos de cambio son percibidos por los consumidores. La regulación puede hacerles más fácil o difícil a estos el cambiar de uno a otro oferente. Cuando los consumidores se enfrentan a altos costos de cambio, les resulta difícil saber cuándo un oferente abusa en el establecimiento de precios o cuándo le ofrecen menor calidad de la que esperaba (OCDE, 2019). En esta sección se presenta una barrera

que, a través de un impuesto, incrementa los costos de las bebidas alcohólicas nacionales, lo que afecta el consumo de estas y puede llevar a los consumidores a preferir las bebidas internacionales.

- **Ley 1816 de 2016 (régimen de monopolio rentístico de licores destilados): Bebidas alcohólicas importadas exentas de impuesto de consumo en San Andrés.**

**Los licores, vinos, aperitivos y similares extranjeros y nacionales reciben un tratamiento diferencial en el impuesto al consumo en San Andrés.** El párrafo 1 del artículo 20 de la Ley 1816 de 2016 establece que los licores, vinos, aperitivos y similares extranjeros están exentos del impuesto al consumo aplicado a estas bebidas alcohólicas en San Andrés. Estudios en países desarrollados y en vía de desarrollo han encontrado que las bebidas alcohólicas son bienes que presentan elasticidad precio de la demanda negativa y, en algunos casos, dependiendo del tipo de bebida con magnitudes inferiores a uno. Esto quiere decir que ante un aumento en el precio final que percibe el consumidor de estos productos su consumo se reduce en una cantidad superior, proporcional o inferior al aumento del precio, según la magnitud de la elasticidad.

**La exención de impuestos al consumo para licores, vinos y aperitivos extranjeros en San Andrés genera una desventaja para estas bebidas alcohólicas de origen nacional.** Para Colombia no se han desarrollado estudios recientes o accesibles de la elasticidad precio de la demanda; sin embargo, para Brasil, Argentina y Perú los resultados de la estimación de este indicador son consistentes con otros estudios internacionales, razón por la cual, se esperaría que en Colombia la elasticidad de las bebidas alcohólicas también sea negativa. En este contexto, al existir un menor precio final percibido por los consumidores en licores, vinos y aperitivos extranjeros sustitutos de licores colombianos, inducido por la regulación, estos demandarán en menor medida los licores nacionales, suponiendo que los comercializadores no igualan los precios de ambos productos (nacionales e importados) para obtener mayor rentabilidad de los extranjeros. De esta manera, la exención del impuesto al consumo restringe la movilidad de los consumidores entre la variedad de bebidas alcohólicas y limita su decisión de consumo vía precio.

**La Ley 915 de 2004 que definió el régimen de puerto libre de San Andrés ordenó únicamente la exención de impuestos aduaneros para impulsar el desarrollo de dicha región.** Es decir que, de alguna manera, los productos extranjeros tuviesen el mismo tratamiento de productos nacionales al cumplir solo con los impuestos distintos a los derechos de aduana. En este contexto, la Ley 1816 de 2016 induce a un tratamiento diferencial de los productos nacionales en San Andrés de cara al consumidor, sin justificación alguna. En la exposición de motivos de esta Ley no se encontró una explicación para esta barrera.

**La disposición de la Ley 1816 de 2016 es contraria al Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>55</sup>.** En este estatuto, al igual que en el artículo 507 del Decreto 1165 de 2019, se afirma que la introducción de mercancías, bienes y servicios extranjeros estará libre del pago de tributos aduaneros y solo causará un impuesto único al consumo del 10 %, a favor del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este decreto, solo se exime de impuesto al consumo los productos alimenticios, no a las bebidas alcohólicas.

---

<sup>55</sup> Ley 915 de 2004.

**Existen dos inconsistencias en la disposición de los artículos de análisis de la Ley 1816 de 2016 frente a la política pública.** Primero, el impuesto al consumo se creó en 1995 para fortalecer las finanzas públicas territoriales, luego esta medida va en contravía de este fin, pues en 2020, el 55 % del PIB en San Andrés se derivó de actividades de comercio e impuestos. Segundo, el impuesto al consumo también tiene el objetivo de desincentivar el consumo de las bebidas alcohólicas por sus efectos secundarios sobre la salud. Esta medida impuesta por la Ley 1816 de 2016, tampoco contribuye positivamente a este objetivo. Por lo anterior, la exención de impuestos al consumo para licores, vinos y aperitivos extranjeros en San Andrés no contribuye de manera íntegra a los objetivos de política que se persiguen con este impuesto.

**En el escenario de ausencia de la exención del impuesto al consumo de licores de que trata la Ley 1816 de 2016, las bebidas alcohólicas nacionales también se encontrarían en desventaja frente a las importadas.** Debido a que el impuesto único al consumo en San Andrés está dirigido a las mercancías extranjeras, las bebidas alcohólicas nacionales podrían tener una carga relativa superior del impuesto al consumo. Esto pone en desventaja nuevamente a las bebidas alcohólicas nacionales. Este escenario tampoco contribuye a los objetivos de política pública por los cuales se creó este impuesto que son reducir el consumo de bebidas alcohólicas y fortalecer las finanzas públicas. Por lo anterior, esta disposición es inconveniente para la libre competencia y los objetivos de política pública fiscales y sociales.

**Los casos de éxito en el mundo de puertos libres sólo brindan exención de impuestos aduaneros.** El Gobierno del Reino Unido realizó una consultoría en 2020 de las prácticas internacionales con mayor éxito en puertos libres para diseñar la estructura de funcionamiento de diez puertos libres en ese país, y así obtener beneficios de la salida de la Unión Europea. A partir de la investigación, encontraron que en los puertos libres exitosos solo se realizan exenciones sobre los derechos aduaneros, el resto de los impuestos permanecen constantes (HM Government, 2020). Esto reafirma que la medida de exención de impuesto al consumo en San Andrés va en la dirección contraria a lograr que este territorio avance en su desarrollo económico.

#### **Recomendación:**

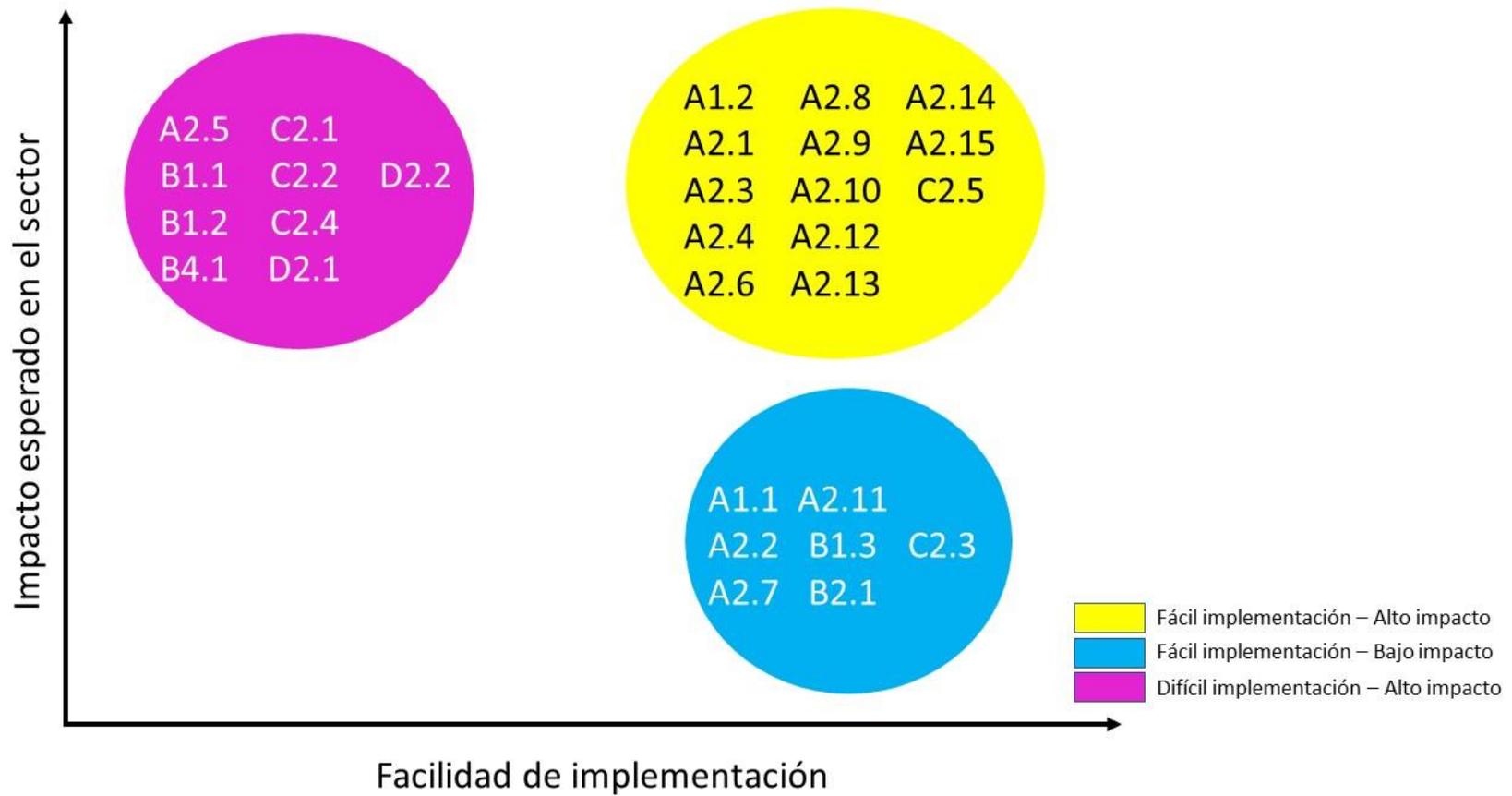
**D2.1. Modificar el alcance del impuesto único al consumo en San Andrés para bebidas alcohólicas extranjeras.** Debido a que el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas tiene como fin reducir el consumo de estas bebidas al tiempo que fortalece las finanzas públicas territoriales, es ineludible analizar las condiciones particulares que tiene este tributo en San Andrés. A estas razones se agrega la necesidad de dar un trato justo en este aspecto a las bebidas alcohólicas nacionales y extranjeras. Por lo cual se sugiere considerar que la estructura del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares establecida en la Ley 1816 de 2016 se aplique indistinto de su origen y en todo el territorio nacional, incluyendo San Andrés.

**D.2.2. Eliminar la exención del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares extranjeros creada por el parágrafo 1 del artículo 20 de la Ley 1816 de 2016.** Debido a que el impuesto al consumo para este tipo de bebidas alcohólicas fue creado a través de la Ley 223 de 1995 con el fin de fortalecer las finanzas públicas, al tiempo que se desincentivaba el consumo de estos productos por sus efectos nocivos sobre la salud, se encuentra que lo estipulado por el parágrafo 1 del artículo 20 de la Ley 1816 de 2016 es opuesto a estos objetivos de política pública.

### 3.4. Clasificación de recomendaciones

**Se clasificaron las recomendaciones por su facilidad de implementación y su posible impacto en el sector.** Las recomendaciones establecidas a lo largo de la sección 3 fueron clasificadas de acuerdo con los beneficios para los agentes, por un lado, y de acuerdo con los esfuerzos que la administración pública debería emplear para desarrollar las recomendaciones con dos criterios. El primero fue de acuerdo con su facilidad de implementación, teniendo en cuenta los trámites que se pudieran requerir, los estudios que se deban realizar o la necesidad de articulación entre entidades. El criterio de posible impacto en el sector se estableció en relación con los beneficios que pudieran tener los participantes del mercado sobre reducción de barreras de entrada, reducción de costos, dinamización de la competencia, entre otros. En la Ilustración 3 se presenta la clasificación de las recomendaciones y en la Tabla 4 el resumen de las recomendaciones.

Ilustración 3. Clasificación de recomendaciones según su grado de facilidad e impacto



Fuente: Elaboración DNP.

Tabla 4. Resumen de recomendaciones

Componente	Subcomponente	Recomendación
<b>A: limita el número o rango de oferentes</b>	A1. Otorga derechos exclusivos para que un proveedor ofrezca bienes o servicios	<p>A1.1. Derogar explícitamente los artículos 4 y 5 de beneficios tributarios de la Ley 2005 de 2019.</p> <p>A1.2. Desarrollar la reglamentación del sello de economía campesina para la panela buenas prácticas nacionales e internacionales.</p>
	A2. Establece una licencia, permiso o proceso de autorización como requisito de operación	<p>A2.1. Evaluar si condiciones que generaron la expedición del Dec. 3515 de 2007 siguen vigentes para decidir modificar, derogar o mantener.</p> <p>A2.2. Ajustar la redacción del artículo 3 del Decreto 3515 de 2007 para que coincida con el artículo 12 de la Ley 917 de 2004.</p> <p>A2.3. Unificar el requisito de presentación de certificado de venta libre ante la autoridad sanitaria de San Andrés para que, lo presentado ante el departamento, equivalga ante el INVIMA.</p> <p>A2.4. Evaluar si condiciones que generaron la expedición del Dec. 4445 de 2005 siguen vigentes para decidir modificar, derogar o mantener.</p> <p>A2.5. Evaluar el proceso (de existir) para importar bebidas alcohólicas desde la zona aduanera especial de Maicao, Uribia y Manaure al resto del país</p> <p>A2.6. Analizar si condiciones que generaron la expedición del Dec. 1165 de 2019 (ZAE Urabá, Tumaco, Guapi) siguen vigentes para decidir modificar, derogar o mantener.</p> <p>A2.7. Evaluar cambio en la normatividad para registro sanitario “Elaborar y exportar” (De. 162 de 2019).</p> <p>A2.8. Estudiar requisito de autorización de publicidad (Res. 4150 de 2009) respecto a mejores prácticas internacionales.</p> <p>A2.9. Establecer una definición precisa sobre las bebidas energizantes (o el concepto que se les vaya a asignar).</p> <p>A2.10. Medidas tomadas con base en el AIN (Res. 4150 de 2009) no generen barreras a la competencia en el mercado.</p> <p>A2.11. Derogar explícitamente el artículo 5 del Decreto 2229 de 1994 sobre licencias de funcionamiento.</p> <p>A2.12. Establecer una definición precisa sobre las bebidas hidratantes para deportistas.</p> <p>A2.13. Adecuación de requisitos de bebidas hidratantes para deportistas de acuerdo con estándares internacionales.</p> <p>A2.14. Medidas tomadas con base en el AIN (Dec. 2229 de 1994) no generen barreras a la competencia en el mercado.</p> <p>A2.15. Concepto que aclare el tratamiento que para registros sanitarios de trapiches de economía campesina.</p>
<b>B: limita la capacidad de los oferentes para competir</b>	B1. Limita capacidad de vendedores para establecer precios de bienes y servicios.	<p>B1.1. Eliminar margen comercial del 30 % adicional para la fijación de la base gravable del impuesto al consumo de la cerveza importada (Ley 223 de 1995).</p> <p>B1.2. Revisar estructura del impuesto al consumo para las cervezas y sifones en Colombia, y analizar alternativas.</p> <p>B1.3. Derogar explícitamente el artículo 205 de la Ley 223 de 1995.</p>

Componente	Subcomponente	Recomendación
	B2. Limita libertad de oferentes de publicar o comercializar sus bienes o servicios	<b>B2.1.</b> Modificar redacción del párrafo 2 de artículo 46 del Decreto 1686 de 2012 para que la expresión “Aperitivo o licor de” aplique a bebidas nacionales y extranjeras de forma clara.
	B4. Incrementa costos de producción para algunos productores respecto de otros	<b>B4.1.</b> Estudiar diferencia en la aplicación del impuesto al consumo para licores, vinos, aperitivos y similares a granel importados y nacionales y crear condiciones para que tengan igualdad de condiciones.
<b>C: reduce el incentivo de los oferentes para competir</b>	C2. Requiere o fomenta publicación de información sobre productos, precios, ventas o costos de los proveedores	<p><b>C2.1.</b> Monitorear continuamente los mercados de los licores, vinos y aperitivos (diferentes a monopolio rentístico) para evitar daños a la competencia por publicación de precios.</p> <p><b>C2.2.</b> Analizar la estructura de la base gravable del impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos a la luz de la evidencia internacional.</p> <p><b>C2.3.</b> Aclarar el alcance de reporte de información de precio de venta a la detallista estipulada en el artículo 21 del Decreto 2141 de 1996 para fabricantes nacionales de licores.</p> <p><b>C2.4.</b> Unificar la estructura de reporte para los productores de licores vinos y aperitivos de graduación alcoholimétrica entre 20° y 35°.</p> <p><b>C2.5.</b> Modificar o derogar explícitamente el artículo 21 del Decreto 2141 de 1996, según sea el caso.</p>
<b>D: limita las opciones e información disponible para clientes</b>	D2. Reduce la movilidad de los clientes entre oferentes	<p><b>D2.1.</b> Modificar el alcance del impuesto único al consumo en San Andrés para bebidas alcohólicas extranjeras.</p> <p><b>D2.2.</b> Eliminar la exención del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares extranjeros creado por el párrafo 1 del artículo 20 de la Ley 1816 de 2016</p>

Fuente: Elaboración DNP.

## 4. Conclusiones

**Esta evaluación de la competencia se centró en el sector de bebidas.** Este sector es relevante para la economía nacional pues generó más de 16 mil empleos en 2019 y agrupa a más de 1.200 empresas. Además, presenta importantes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con distintos sectores. De otra parte, de acuerdo con un estudio de la Misión de Internacionalización para Colombia, el sector de bebidas fue identificado como uno de los sectores de la economía que podría tener fallas en la competencia. La elaboración de bebidas fermentadas no destiladas; producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas y elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas, son las actividades analizadas en el alcance de este estudio.

**Este documento corresponde a la primera aplicación de la metodología OCDE para el análisis de barreras regulatorias a la competencia en el país.** A través de esta metodología se busca identificar consecuencias no deseadas de la regulación, más no debatir la necesidad de esta en los mercados. En esta evaluación de la competencia, liderada por el DNP con el acompañamiento de la OCDE, el trabajo llega hasta el diseño y socialización de las recomendaciones. La implementación de estas es competencia de los reguladores y, por tanto, es discrecional su ejecución para mejorar la competencia en el mercado de bebidas, así como la forma y el momento de su implementación.

**Las 79 normas analizadas en este documento surgen de la búsqueda de leyes, decretos, circulares, resoluciones y reglamentos técnicos en los sistemas de información pública.** Entre estos sistemas se destacan el de la Secretaría del Senado; el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) del Ministerio de Defensa; la página web del Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas; la Justicia Especial para la Paz y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

**Las barreras cuyo impacto negativo podría llegar a mercados con altos volúmenes de comercio, la innovación o los costos relativos de los competidores se analizaron con mayor profundidad.** Los niveles de relevancia asignados para las barreras identificadas en la normativa fueron (++) “Muy relevante”, (+) “Relevante”, (-), “Poco relevante” y (--) “Muy poco relevante”. Dicha clasificación de relevancia se realizó según el criterio del equipo desarrollador de esta evaluación, para enfocar esfuerzos dónde más se requirieron. El ejercicio de análisis en profundidad fue aplicado a las barreras clasificadas como Muy relevantes y Relevantes. El análisis de las barreras incluyó una revisión internacional del tratamiento de las medidas objeto de análisis, para identificar una guía sobre cuáles son las mejores prácticas que se ejecutan en el mundo y que podrían ser aplicables al contexto local.

**La falta de claridad en las normas puede representar una barrera para el desarrollo del sector.** En el análisis de las normas, además de no tener certeza de la vigencia de algunas disposiciones, se encontró que algunas de estas son complejas. Para comprender el funcionamiento de las disposiciones, en varios casos se hizo necesario recurrir a otras normas. Esto podría generar dificultades sobre todo para las empresas entrantes o los competidores pequeños que no tengan personal suficiente y capacitado para dedicarse a su análisis o que no estén familiarizados con las normas.

**Las recomendaciones son resultado del análisis de las barreras y de buenas prácticas internacionales identificadas.** El propósito de la evaluación de la competencia es mejorar la regulación para mitigar el efecto negativo de barreras regulatorias innecesarias sobre la competencia en un mercado, al tiempo que se cumple con los objetivos de política pública perseguidos por la regulación. Para la construcción de las recomendaciones se revisaron reportes de otros países frente a las temáticas a las que están asociadas las barreras más relevantes y relevantes identificadas.

**La derogación explícita de disposiciones no vigentes es una labor de los reguladores para promover un ambiente competitivo.** La OCDE ha recomendado hacer explícita la derogación de las normas para evitar barreras. El 14 % de las recomendaciones presentadas en este documento, producto de la evaluación a la competencia, corresponden a derogaciones expresas. Estas medidas aumentarán la seguridad jurídica en aspectos tributarios y los tipos de registros sanitarios requeridos para operar las actividades económicas de fabricación de bebidas.

**Las recomendaciones tienen el propósito de ampliar el rango de oferentes, aumentar las capacidades y los incentivos de competir de los agentes e implementar mejores prácticas internacionales.** De esta manera, se sugiere eliminar barreras de entrada para que una empresa de cualquier tamaño pueda comercializar localmente bebidas alcohólicas que en principio solo tenían como destino la exportación. También se propone la revisión de los regímenes especiales de importación de bebidas alcohólicas a las Zonas Aduaneras Especiales ubicadas en los municipios de Maicao, Uribia, Manaure y Urabá, Tumaco y Guapi. De igual manera, se recomienda un trato justo de las bebidas alcohólicas nacionales e importadas en términos de impuesto al consumo y el monitoreo continuo de los mercados de licores, vinos y aperitivos, dado que información relevante de precios es publicada por Ley. Adicionalmente, se sugiere realizar precisiones en la normativa que aumente la seguridad jurídica que tienen los agentes entrantes en estos mercados.

**Por último, se recomienda que, como resultado de los AIN en bebidas energéticas e hidratantes, los ajustes a las definiciones de estas bebidas sean acordes a estándares internacionales.** Con esto, los regulados y otros sectores públicos y privados podrán tener más claro sobre qué agentes y qué productos recae la regulación. Incluso, a través de esto se podrían definir de manera sencilla y concisa los mercados relevantes al momento de realizar un análisis de mercado. Esto es especialmente útil no sólo para efectos de inspección, vigilancia y control de la autoridad sanitaria, sino para las mismas labores desde la autoridad de protección del consumidor y de la libre competencia en el país.

**Las evaluaciones de barreras regulatorias a la competencia son una herramienta complementaria de la política de competencia.** Frecuentemente, las autoridades de competencia concentran sus esfuerzos en análisis cuantitativos de la conducta de las empresas en los mercados. A pesar de que las autoridades han implementado buenas prácticas para la protección de la competencia como los conceptos de abogacía, estas acciones surgen, en el caso colombiano, sobre los proyectos de regulación estatal, y no normas vigentes, que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. En este sentido, una revisión profunda e integral de la normatividad asociada a un sector se constituye en una herramienta complementaria para la promoción de la competencia (OCDE, 2019a).

## Bibliografía

- Acuña Lagos, J. (2017). La experiencia del Programa Sello Manos Campesinas Chile. Obtenido de [https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/documentos/publicaciones/la\\_experiencia\\_del\\_programa\\_sello\\_manos\\_campesinas.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/documentos/publicaciones/la_experiencia_del_programa_sello_manos_campesinas.pdf)
- Alcohol Policy Information System. (1 de Enero de 2021). *Wholesale Pricing Practices and Restrictions: Alcohol Beverages Pricing: Alcohol Policy Information System*. Obtenido de Alcohol Policy Information System: <https://alcoholpolicy.niaaa.nih.gov/apis-policy-topics/wholesale-pricing-practices-and-restrictions/3/changes-over-time>
- ANDI. (2020). *Solicitudes sobre zonas francas*. Obtenido de <https://www.andi.com.co//Uploads/Informe%20Zonas%20Francas%20Diciembre%202020.pdf>
- ANDI. (2021). *Informe estadístico Zonas Francas y usuarios 2020*. Obtenido de Cámara de usuarios Zonas Francas - Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI: <https://www.andi.com.co//Home/Camara/1041-zonas-francas#estudiosydocumentos>
- ANDI. (2022). *Cámara de industria de bebidas*. Obtenido de Asociación Nacional de Empresarios de Colombia: <http://www.andi.com.co/Home/Camara/19-industria-de-bebidas>
- Australian Government. (2015). *Australia New Zealand Food Standards Code – Standard 2.6.4 – Formulated caffeinated beverages*. Obtenido de Australian Government: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2015L00467>
- Australian Government. (2017). *Australia New Zealand Food Standards Code – Standard 2.6.2 – Non-alcoholic beverages and brewed soft drinks*. Obtenido de Federal register of legislation: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2017C00721>
- Backus, M. (2019). *Why is productivity correlated with competition?* Obtenido de doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Banco de la República. (1991). *Red cultural del Banco de la Republica*. Obtenido de Banco de la Republica: [https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Competencias\\_del\\_mercado](https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Competencias_del_mercado)
- Banco Mundial. (2015). *Doing Business 2015. Going beyond efficiency*. Obtenido de World Bank: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>
- Banco Mundial. (2020). *Competencia, Productividad y Exportaciones: una evaluación rápida de las tendencias subyacentes y los impulsores de las políticas para Colombia*. Obtenido de Misión de Internacionalización DNP: [https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/Competencia\\_Productividad\\_y\\_Exportaciones.pdf](https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/Competencia_Productividad_y_Exportaciones.pdf)
- CABA. (2022). *Nosotros*. Obtenido de Cámara de Industrias Asociadas de Bebidas Alcohólicas: <https://cabacolombia.org/nosotros/>
- CEPAL. (2020). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *ANEXO: Estimaciones preliminares del impacto en recaudo de las propuestas de la Comisión*. Bogotá D.C. Recuperado el 1 de Agosto de 2022, de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2879/Documento-impacto-en-recaudo-febrero-24.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

- Cooper, J., & Wright, J. (2012). Alcohol, antitrust and the 21st amendment an empirical examination of post ang hold laws. *International review of law and economics*, 379-392.
- CPC. (2017). *Productividad, la clave del crecimiento para Colombia*. Obtenido de Consejo Privado de Competitividad: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/07/CPC\\_Productividad-WEB.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/07/CPC_Productividad-WEB.pdf)
- CPC. (2020). *Informe Nacional de Competitividad 2020-2021*. Obtenido de Consejo Privado de Competitividad: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/web-CPC\\_INC\\_2020\\_2021\\_LIBRO\\_DIGITAL\\_PAGINAS.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/web-CPC_INC_2020_2021_LIBRO_DIGITAL_PAGINAS.pdf)
- CPC. (2021). *Informe Nacional de Competitividad 2021 - 2022*. Obtenido de Consejo Privado de Competitividad: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/12/CPC\\_INC\\_2021-2022-COMPLETO.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/12/CPC_INC_2021-2022-COMPLETO.pdf)
- Crespi, G. F.-A. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Desarrollo en las américas políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cusolito, A. P., & Maloney, W. (2018). *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. Washington, DC: World Bank.
- DANE. (2020). *Boletín Técnico: Matriz insumo producto 2017*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/especiales/Boletin-matriz-insumo-producto-2017.pdf>
- DANE. (2020a). *Matriz insumo producto*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales/matrices-complementarias#matriz-utilizacion-desagregada-en-productos-nacionales-e-importados>
- De la Calle, J. M. (25 de mayo de 2018). Inseguridad jurídica al tope. *Asuntos legales*. Recuperado el 13 de Junio de 2022, de <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-miguel-de-la-calle-510741/inseguridad-juridica-al-tope-2731118#:~:text=La%20inseguridad%20jur%C3%ADdica%2C%20es%20decir,ocasiones%20resulta%20imposible%20de%20soportar>.
- DIAN. (2022). *BASES ESTADÍSTICAS DE COMERCIO EXTERIOR – IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES*. Obtenido de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/Bases-Estadisticas-de-Comercio-Exterior-Importaciones-y-Exportaciones.aspx>
- DNP. (2014). *Documento CONPES 3816 Mejora normativa: Análisis de impacto*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>
- DoJ; FTC. (2010). *Horizontal Merger Guidelines*. Obtenido de The United States Department of Justice: <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010#5c>
- Eslava, M., García, G., Hurtado, B., & Pinzón, A. (2017). Baja productividad en Colombia ¿Un asunto de empresas o de mercado? En C. P. Competitividad, *Productividad, la clave del crecimiento para Colombia* (págs. 35-80). Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Euromonitor international. (Noviembre de 2021). *Overview: Food, Beverages and Tobacco in Latin America: Industrial: Industries: Store: Euromonitor*. Recuperado el 24 de Mayo de 2022, de Euromonitor International: <https://www.euromonitor.com/food-beverages-and-tobacco-in-latin-america/report>
- European Comission. (2015). *Study on food intended for Sportspeople*. Obtenido de European Comission: [https://ec.europa.eu/food/system/files/2016-10/fs\\_labelling-nutrition\\_special\\_study.pdf](https://ec.europa.eu/food/system/files/2016-10/fs_labelling-nutrition_special_study.pdf)

- FND. (2020). *Informe de gestión 2019*. Recuperado el 29 de Julio de 2022, de <https://fnd.org.co/docs/informes/Informe%20Gestio%CC%81n%202019.pdf>
- Government of Canada. (2013). *Category Specific Guidance for Temporary Marketing Authorization - Caffeinated Energy Drinks*. Obtenido de Government of Canada: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/food-nutrition/legislation-guidelines/guidance-documents/category-specific-guidance-temporary-marketing-authorization-caffeinated-energy-drinks.html#s5.0>
- Harrington, J. E. (2011). Posted pricing as a plus factor. *Journal of Competition Law and Economics*, 1-35.
- HM Government. (2020). *Freeports consultation boosting trade, jobs and investment across the UK*. Londres.
- ICANH y Universidad del Pacífico. (2014). *Producción artesanal del destilado de caña*. ICANH. Obtenido de [https://www.icanh.gov.co/recursos\\_user/imagenes/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Proyecto%20Alambiques/PDF3.pdf](https://www.icanh.gov.co/recursos_user/imagenes/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Proyecto%20Alambiques/PDF3.pdf)
- ICEX. (2020). *El mercado de las bebidas alcohólicas en Colombia*. Obtenido de ICEX España Exportación e Inversiones: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/estudios-de-mercados-y-otros-documentos-de-comercio-exterior/estudio-mercado-bebidas-alcoholicas-colombia-2020-doc2020866356.html>
- Iooty, M., Pop, G., Peña, J., & Stinshoff, C. A. (2021). *Competencia, Productividad y Exportaciones: una evaluación rápida de las tendencias subyacentes y los impulsores de las políticas para Colombia*. Obtenido de Misión de Internacionalización - Departamento Nacional de Planeación: [https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/Competencia\\_Productividad\\_y\\_Exportaciones.pdf](https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/Competencia_Productividad_y_Exportaciones.pdf)
- Jaramillo, A., Gómez, A., & Rodríguez, J. (Febrero de 2021). *Política de Libre Competencia Económica en Colombia: Diagnóstico y recomendaciones de política pública*. Obtenido de Archivos de Economía - Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/archivos-de-economia.aspx>
- Martínez Covalada, H., Ortíz Hermida, L., & Acevedo Gaitán, X. (2005). *La cadena agroindustrial de la panela en Colombia Una mirada global de su estructura y dinámica 1991-2005*. Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Minciencias. (s.f.). *Deducción tributaria: Glosario: Página web Minciencias*. Recuperado el 13 de Junio de 2022, de Página web Minciencias: <https://minciencias.gov.co/glosario/deduccion-tributaria>
- Minhacienda. (2019). *Viabilidad fiscal del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Diciembre 2018*. Bogotá D.C.
- Minsalud. (2022). *Análisis de Impacto Normativo en la temática de alimentos para deportistas - Definición del problema*. Obtenido de Ministerio de Salud y Protección Social: <https://www.minsalud.gov.co/Normativa/Documents/Definici%C3%B3n%20del%20problema%20AIN%20Alimentos%20para%20deportistas.pdf>
- OCDE. (2011). *Guía de herramientas para la evaluación de la competencia*. Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>
- OCDE. (2014). *Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-iv-en.pdf>

- OCDE. (2014a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria de Colombia. Más allá de la simplificación administrativa*. Obtenido de OECD : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>
- OCDE. (2014a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. OECD Publishing. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>
- OCDE. (2017). *OECD Competition Assessment Reviews: Greece 2017*. Obtenido de Organization for Economic Co-operation and Development: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264088276-en>
- OCDE. (2017). *OECD Competition Assessment Reviews: Greece 2017*. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264088276-en>
- OCDE. (2019). *Competition Assessment Toolkit: Volume 2. Guidance*. OCDE. Obtenido de [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)
- OCDE. (2019). *Competition assessment toolkit: Volume 3. Operational manual*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2019). *OECD Competition Assessment Reviews: Tunisia*. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: [www.oecd.org/daf/competition/competition-assessment-reviews-tunisia.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/competition-assessment-reviews-tunisia.htm)
- OCDE. (2019a). *Competition Assessment Toolkit Volume 1. Principles*. Paris: OECD.
- OCDE. (2020). *R & D tax incentives Colombia 2018*. Paris: The EU framework programme for research and innovation.
- OCDE. (Junio de 2021). *Economy-wide PMR indicators: Indicators of Product Market Regulation:Regulatory reform and competition policy:Economy*. Obtenido de OECD web site: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>
- OCDE. (s.f.). *Competition Assessment Toolkit*. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>
- OMS. (2018). *Government monopoly on retail sales*. Obtenido de World Health Organization: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/government-monopoly-on-retail-sales>
- OMS. (2018a). *Government monopoly on production*. Obtenido de World Health Organization: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/government-monopoly-on-production>
- OMS. (2020). *Alcohol pricing in the WHO European Union*. Obtenido de World Health Organization: [https://www.who.int/europe/publications/i/item/alcohol-pricing-in-the-who-european-region--update-report-on-the-evidence-and-recommended-policy-actions-\(2020\)](https://www.who.int/europe/publications/i/item/alcohol-pricing-in-the-who-european-region--update-report-on-the-evidence-and-recommended-policy-actions-(2020))
- Padilla, M., Montaña, C., Villarraga, L., & Vargas, M. (2022). *La política de mejora regulatoria en Colombia: de la teoría a la práctica*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Serie\\_01\\_La\\_Politica\\_de\\_Mejora\\_Regulatoria\\_en\\_Colombia\\_De\\_la\\_teoria\\_a\\_la\\_practica.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Serie_01_La_Politica_de_Mejora_Regulatoria_en_Colombia_De_la_teoria_a_la_practica.pdf)
- Secretaría de Gobernación. (2010). *NORMA Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria*. Obtenido de Secretaría de Gobernación - Diario oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/normasOficiales/4010/seeco11\\_C/seeco11\\_C.htm](https://www.dof.gob.mx/normasOficiales/4010/seeco11_C/seeco11_C.htm)
- Secretaría de Gobernación. (2011). *NORMA Oficial Mexicana NOM-218-SSA1-2011, Productos y servicios. Bebidas saborizadas no alcohólicas, sus congelados, productos concentrados para prepararlas y bebidas adicionadas con cafeína. Especificaciones y disposiciones sanitarias. Métodos de prueba*. Obtenido de Secretaría de Gobernación - Diario oficial de la Federación: <http://dof.gob.mx/normasOficiales/4643/salud/salud.htm>

- Sectorial. (2020). *Crecimiento del Sector Bebidas No Será a Través de Gaseosas*. Obtenido de Sectorial. Análisis, monitoreo y evaluación de sectores: <https://www.sectorial.co/informativa-bebidas/item/51402-crecimiento-del-sector-bebidas-no-sera-a-traves-de-gaseosas>
- SIC. (2015). *Un modelo microeconómico para el análisis de Integraciones Empresariales: el caso del mercado de bebidas isotónicas*. Obtenido de Grupo de Estudios Económicos - Superintendencia de Industria y Comercio: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/No\\_21.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/No_21.pdf)
- SIC. (2019). *Caracterización del mercado de licores en Colombia: Evidencia para el período 2017-2018*. Bogotá D.C.
- SIC. (2020). *Caracterización del mercado de licores en Colombia: Evidencia para el periodo 2016-2019*. Obtenido de Grupo de Estudios Económicos - Superintendencia de Industria y Comercio: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2020/ES%20Licores%202020.pdf>
- SIC. (s.f.). *Función de abogacía de la competencia: Protección de la competencia : Página web de la SIC*. Obtenido de Página web de la SIC: <https://www.sic.gov.co/funcion-de-abogacia-de-la-competencia->
- SICAL. (na). *Preguntas frecuentes: Infraestructura de la Calidad (Subsistema Nacional de la Calidad – SICAL): Página web SICAL*. Recuperado el 27 de Julio de 2022, de Página web SICAL: <https://sical.gov.co/index.php/preguntas-frecuentes/>
- Sornpaisarn B, S. K. (2017). *Resource tool on alcohol taxation and pricing policies*. Ginebra: World Health Organization.
- Statista. (2022). *Variación del valor de la industria de bebidas en América Latina del cuarto trimestre de 2019 al segundo trimestre de 2021*. Obtenido de Statista: <https://es.statista.com/estadisticas/1293925/industria-de-bebidas-tasa-de-crecimiento-en-america-latina/#statisticContainer>
- Statista. (2022a). *Bebidas alcohólicas en América Latina - Estadísticas y Datos*. Obtenido de Statista: <https://es.statista.com/temas/8483/bebidas-alcoholicas-en-america-latina/#dossierKeyfigures>
- Stockwell, T, Sherk, A., Sorge, J., Norström, T., Angus, C., . . . Simpura, J. (2019). *Finnish alcohol policy at the crossroads: The health, safety and economic consequences of alternative systems to manage the retail sale of alcohol*. Canadá: Alko. Canadian Institute for Substance Use Research, University of Victoria, BC, Canada. Obtenido de <https://www.uvic.ca/research/centres/cisur/assets/docs/report-alko.pdf>
- Systembolaget. (2021). *How to sell products in Sweden*. Obtenido de Om Systembolaget: <https://www.omsystembolaget.se/english/producers/how-to-sell-in-sweden/>
- Tax Foundation. (29 de Julio de 2021). *Beer taxes in Europe: Tax Foundation Web Site*. Obtenido de Tax Foundation Web Site: <https://taxfoundation.org/beer-taxes-in-europe-2021/#:~:text=According%20to%20EU%20law%2C%20every,beer%20bottle%20at%205%25%20abv.>
- U.S. Department of the Treasury. (2022). *Competition in the Markets for Beer, Wine, and Spirits*. Washington D.C.
- Varón GarcíaC, L. (30 de Julio de 2019). *Contabilización de descuentos tributarios por ICA e IVA: CONSULTORCONTABLE.COM*. Recuperado el 13 de Junio de 2022, de Consultor Contable: <https://www.consultorcontable.com/manejo-contable-descuento-iva-e-ica/#:~:text=Los%20descuentos%20tributarios%20difieren%20de,el%20impuesto%20b%C3%A1sico%20de%20renta.>

## Anexo 1. Textos legales de las barreras identificadas

### COMPONENTE A: LIMITA EL NÚMERO O RANGO DE OFERENTES

#### A1. Otorga derechos exclusivos para que un proveedor ofrezca bienes o servicios

- **Ley 2005 de 2019 (incentivos a calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y derivados): Beneficios tributarios por sello economía campesina.**

**Artículo 3°. Sello de proveedor de trapiche de economía campesina.** *Para poder acceder a los descuentos tributarios de esta ley, los productos elaborados a base de panela o mieles vírgenes deberán contar con un sello de garantía de proveedor otorgado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles vírgenes utilizadas, provengan de al menos en un cincuenta por ciento (50%) de trapiches paneleros de economía campesina. El sello solo podrá ser otorgado cuando esos productores cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.*

**Artículo 4°. Descuentos tributarios para la producción de panela o mieles vírgenes proveniente de trapiches de economía campesina.** *Las pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo que compren productos marcados con el sello de proveedor de trapiche de economía campesina, cuyo principal ingrediente o endulzante sea la panela o mieles vírgenes, en cuya promoción se enfatice dicha característica, tendrán derecho a un descuento tributario equivalente al 100% del impuesto de renta asociado a las utilidades por las ventas de dichos productos, que al momento de la expedición de esta ley no estén en el mercado. [...]*

*Parágrafo 2°. El descuento será aplicable desde la fecha en que se empiece a comprar el producto de consumo masivo a base de panela o mieles vírgenes y tendrá una duración de siete (7) años a partir del momento en que el beneficiario empiece a recibirlo. [...]*

**Artículo 5°. Descuentos tributarios para el fomento de la comercialización y exportación de panela proveniente de trapiches de economía campesina.** *Los comercializadores de panela, mieles vírgenes, o de productos marcados con el sello de proveedor de trapiche de economía campesina, cuyo principal ingrediente sea la panela o mieles vírgenes, en cuya promoción se enfatice dicha característica, tendrán derecho a un descuento tributario, equivalente al 20% del impuesto de renta asociado a la comercialización o exportación de estos productos, en cuya promoción se enfatice su origen. [...]*

#### A2. Establece una licencia, permiso o proceso de autorización como requisito de operación.

- **Decreto 3515 de 2007: disposiciones sanitarias para importaciones de bebidas alcohólicas a San Andrés y de allí al resto del país.**

**Artículo 2°. Requisitos sanitarios para la importación y venta de las bebidas alcohólicas en el puerto libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.** *Las personas naturales o jurídicas de que trata el artículo 5° de la Ley 915 de 2004 que importen Bebidas Alcohólicas que sean aptas para el consumo humano y destinadas exclusivamente para su venta en el Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, deberán acreditar ante la autoridad sanitaria departamental, el*

*Certificado de Venta Libre en el que conste que dichos productos son aptos para el consumo humano [...]*

*Parágrafo 1°. Una vez recibida la información de que trata el presente artículo, la autoridad sanitaria departamental expedirá la respectiva autorización de comercialización.*

*[...]*

**Artículo 3°. Requisitos sanitarios para la importación e introducción de bebidas alcohólicas del puerto libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al resto del territorio nacional.** *Las personas naturales o jurídicas de que trata el artículo 5° de la Ley 915 de 2004 que importen e introduzcan Bebidas Alcohólicas que sean aptas para el consumo humano del Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al resto del territorio nacional, deberán acreditar ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, el Certificado de Venta Libre del país de procedencia, siempre y cuando sean expedidos por la autoridad sanitaria respectiva de Canadá, Estados Unidos y la Comunidad Europea [...]*

*Parágrafo 1°. Una vez recibida la información, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, expedirá la respectiva autorización, la cual tendrá la misma vigencia que el Certificado de Venta Libre del país de procedencia de que trata el presente artículo. En caso de que este no lo señale, la autorización tendrá una vigencia de un (1) año.*

- **Decreto 4445 de 2005 Registro Sanitario Especial de Bebidas Alcohólicas para la Zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure**

**Artículo 2.** *Registro sanitario especial. Créase el Registro Sanitario Especial de Bebidas Alcohólicas para la Zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure, el cual será expedido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y se regirá por las disposiciones contenidas en el presente decreto.*

**Artículo 3.** *Modalidad del registro sanitario especial. El Registro Sanitario Especial de Bebidas Alcohólicas para la Zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure, se concederá únicamente bajo la modalidad de "importar y vender" exclusivamente para consumo en dicha zona.*

**Artículo 6.** *Vigilancia y control sanitario. La vigilancia y control sanitario de las bebidas alcohólicas sujetas al registro sanitario especial para la Zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure, le corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y a las Secretarías de Salud en su respectiva jurisdicción, de conformidad con el Decreto 3192 de 1983 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.*

*Se prohíbe la tenencia y comercialización de las bebidas alcohólicas con registro sanitario especial en zonas distintas a la Zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure. El incumplimiento a esta disposición será objeto de las medidas sanitarias de seguridad y de las sanciones a que hubiere lugar.*

- **Decreto 1165 de 2019 (disposiciones relativas al régimen de aduanas) – Restricción a la importación de bebidas alcohólicas ZAE Urabá, Tumaco, Guapi.**

**Artículo 533.** *Mercancías que no se pueden importar. Bajo el régimen aduanero especial consagrado en este Título, no se podrán importar vehículos, electrodomésticos, licores ni cigarrillos.*

- **Decreto 162 de 2021 (requisitos sanitarios para la cadena de producción de bebidas alcohólicas para consumo humano, modifica el Decreto 1686 de 2012) Registros sanitarios para bebidas alcohólicas.**

**Artículo 13.** *Modifíquese el artículo 60 del Decreto 1686 de 2012, el cual quedará así:*

**“Artículo. 60. Expedición del registro sanitario.** *El registro sanitario en bebidas alcohólicas es único, por lo tanto, el INVIMA solo podrá otorgar a un mismo producto dos registros sanitarios, siempre y cuando se trate de diferente modalidad, cuando la graduación alcohólica de los productos sea la misma y corresponda al mismo titular.*

*Los registros sanitarios de bebidas alcohólicas se concederán para:*

1. *Elaborar y vender: Se concederá a las bebidas alcohólicas elaborados en el país.*
2. *Elaborar y exportar: Se concederá únicamente a las bebidas alcohólicas que se elaboren en el país para su exportación.*
3. *Elaborar: Se concederá únicamente a las bebidas alcohólicas que se fabriquen en el país y que se vendan a granel.*
4. *Envasar y vender: Se concederá a las bebidas alcohólicas envasados (sic) en el país a partir de gráneles nacionales o importados.*
5. *Hidratar y vender: Se concederá las bebidas alcohólicas hidratados en el país a partir de gráneles nacionales o importados.*
6. *Importar y vender: Se concederá a las bebidas alcohólicas importadas listas para su consumo.*
7. *Importar: Se concederá a las bebidas alcohólicas a granel fabricadas en el extranjero y que sean importadas para envase, hidratación o venta, su titular será el fabricante en el país de origen.*

**Parágrafo 1°.** *Todas las bebidas alcohólicas que tengan registro sanitario para elaborar y vender, elaborar, hidratar y vender; envasar y vender podrán ser exportadas.*

- **Resolución 4150 de 2009 (reglamento técnico sobre los requisitos que deben cumplir las bebidas energizantes para consumo humano) Bebidas energizantes.**

**Artículo 12.** *Rotulado y Etiquetado. Las bebidas energizantes para consumo humano deben cumplir con los requisitos establecidos en la Resolución 5109 del 2005 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. Adicionalmente, el envase o empaque de las bebidas energizantes deben incluir en sus etiquetas o rótulos, la siguiente información:*

1. *“Contenido elevado en cafeína”. Entre paréntesis debe indicarse el contenido de cafeína expresado en mg/100ml.*
2. *“No se recomienda el consumo de bebidas energizantes con bebidas alcohólicas”.*
3. *“No recomendado para personas sensibles a la cafeína”.*
4. *“El límite máximo aceptable de consumo diario de este producto es de tres (3) latas por 250ml”.*

**Artículo 13.** *Publicidad. toda publicidad de bebidas energizantes requerirá autorización previa expedida por el instituto nacional de vigilancia de medicamentos y alimentos, INVIMA.*

**Artículo 14.** *Leyendas exigibles en medios de publicidad. En cualquier medio de publicidad, las bebidas energizantes deben incluir las siguientes leyendas con la información que a continuación se determina:*

1. *“Contenido elevado en cafeína”. Entre paréntesis debe indicarse el contenido de cafeína expresado en mg/100ml.*
2. *“La Bebida Energizante no previene los efectos generados por el consumo de bebidas alcohólicas”.*
3. *“No se recomienda el consumo de bebidas energizantes con bebidas alcohólicas”.*
4. *“Este producto solo podrá ser comercializado, expandido y dirigido a población mayor de 14 años”.*
5. *“Este producto no es recomendado para personas sensibles a la cafeína”.*

- **Decreto 2229 de 1994 (composición, requisitos y comercialización de bebidas hidratantes energéticas para deportistas) bebidas hidratantes para deportistas.**

**Artículo 5.** *De los requisitos de los establecimientos. Los establecimientos que elaboren bebidas hidratantes energéticas para deportistas, deben tener Licencia Sanitaria de Funcionamiento como Fábricas de Alimentos o Licencia Nacional de Funcionamiento como Laboratorio Farmacéutico.*

- **Ley 2005 de 2019 (incentivos a calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y derivados) y Ley 2158 de 2021 (producción del Viche/Biche comunidades del Pacífico) Registros sanitarios.**

### **Ley 2005 de 2019**

**Artículo 2. Trapiches paneleros de economía campesina.** *Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros de economía campesina aquellos con capacidad productiva igual o menor a tres (3) toneladas de caña por hora y que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica.*

*Los trapiches de economía campesina, tendrán el mismo tratamiento y beneficios legales que los trapiches étnicos, y viceversa.*

**Artículo 8. Beneficios para campesinos, artesanos y emprendedores.** *Para apoyar la creación y formalización de nuevos negocios los campesinos, artesanos y pequeños emprendedores tendrán los siguientes beneficios; Artesanal y Emprendedor. Créese el Registro, Permiso o Notificación Sanitaria emitida por el INVIMA en las categorías (A) artesanal y (E) emprendedor así:*

*1. Categoría A, artesanal: para aquellos productos elaborados por campesinos y/o artesanos. El Gobierno a través del Ministerio de Agricultura reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.*

*2. Categoría E, emprendedor: para aquellas microempresas que en su etapa inicial por su tamaño requieren estímulo de formalización. El Gobierno a través del Ministerio del Comercio, Industria y Turismo reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.*

*Estas categorías tendrán un costo de una quinta parte del valor total aplicable al Registro, Permiso o Notificación Sanitaria regular. Su duración se regirá por la reglamentación vigente.*

### **Ley 2158 de 2021**

**Artículo 10 Reglamentación INVIMA:** *[...] Se creará la categoría AE, artesanal étnica: para aquellas bebidas como el Viche/Biche o sus derivados elaboradas por los miembros de comunidades negras, afrocolombianas ubicadas en el pacífico colombiano, o las personas jurídicas conformadas por estos, o mayoritariamente por estos siempre que su domicilio se encuentre en el pacífico colombiano.*

*El Registro Sanitario del que trata este artículo será exigible una vez se reglamente su creación y será expedido de manera gratuita, conforme a lo dispuesto en la ley 2069 de 2020 o las normas que las regulen, modifiquen o sustituyan.*

### **Ley 2069 de 2020 (Ley de emprendimiento)**

**Artículo 2** TARIFAS DIFERENCIADAS DEL REGISTRO ANTE EL INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS -INVIMA.

[...] **PARÁGRAFO PRIMERO.** *El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, establecerá tarifas diferenciadas de acuerdo con la clasificación de tamaño empresarial que se encuentre vigente. A partir del método y sistema definidos en la presente ley, el Invima definirá el porcentaje de la tarifa que deberán pagar las pequeñas y medianas empresas.*

[...] **PARÁGRAFO SEGUNDO.** *En todo caso las microempresas, incluyendo los pequeños productores de acuerdo con la tipificación actual en el marco del Decreto No 691 de 2018 o aquellos que lo modifiquen o deroguen, teniendo en cuenta la clasificación vigente sobre tamaño empresarial, quedarán exceptuadas del pago de tarifas para la expedición, modificación y renovación de los registros ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima.*

*El mismo tratamiento, recibirán las cooperativas, las asociaciones mutuales y las asociaciones agropecuarias, étnicas y campesinas que desarrollen actividades económicas productivas y que clasifiquen como microempresas, para lo cual se les aplicarán las disposiciones del Decreto 957 de 2019.*

## **COMPONENTE B: LIMITA LA CAPACIDAD DE LOS OFERENTES PARA COMPETIR**

### **B1. Limita la capacidad de los vendedores para establecer precios de bienes y servicios.**

- **Ley 223 de 1995 (normas sobre racionalización tributaria): Precio para base gravable de cervezas, sifones, refajos importados.**

**Artículo 189.** *Base Gravable. Modificado por el art. 76, Ley 1111 de 2006. La base gravable de este impuesto está constituida por el precio de venta al detallista.*

*En el caso de la producción nacional, los productores deberán señalar precios para la venta de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas a los vendedores al detal, de acuerdo con la calidad y contenido de las mismas, para cada una de las capitales de Departamento donde se hallen ubicadas fábricas productoras. Dichos precios serán el resultado de sumar los siguientes factores:*

- a) El precio de venta al detallista, el cual se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del Departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo;*
- b) El valor del impuesto al consumo.*

*En el caso de los productos extranjeros, el precio de venta al detallista se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.*

**PARAGRAFO 1.** *No formará parte de la base gravable el valor de los empaques y envases, sean retornables o no retornables.*

**PARAGRAFO 2.** *En ningún caso el impuesto pagado por los productos extranjeros será inferior al promedio del impuesto que se cause por el consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, según el caso, producidos en Colombia.*

- **Ley 223 de 1995 (normas sobre racionalización tributaria): Precio para base gravable de licores, vinos y aperitivos importados.**

**Artículo 205.** *Base Gravable. Para los productos de graduación alcoholimétrica de 2.5 a 20 y de más de 35, la base gravable está constituida por el precio de venta al detallista, en la siguiente forma:*

- a) Para los productos nacionales, el precio de venta al detallista se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo;*

b) Para los productos extranjeros, el precio de venta al detallista se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.

Para los productos de graduación alcoholimétrica de más de 20 y hasta 35, la base gravable está constituida, para productos nacionales y extranjeros, por el precio de venta al detal, según promedios por tipo de productos determinados semestralmente por el DANE.

Parágrafo. En ningún caso el impuesto pagado por los productos extranjeros será inferior al promedio del impuesto que se cause por el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, según el caso, producidos en Colombia.

## **B2. Limita la libertad de los oferentes de publicitar o comercializar sus bienes o servicios.**

- **Decreto 162 de 2021 (requisitos sanitarios para la cadena de producción de bebidas alcohólicas para consumo humano, modifica el Decreto 1686 de 2012):** Etiquetas de productos deben tener: “Aperitivo de”, “Licor de”, entre otras, con el sabor del destilado.

**Artículo 7°. Modifíquese el artículo 46 del Decreto 1686 de 2012, el cual quedará así:**

**“Artículo 46. Rotulado o etiquetado permanente.** El rotulado o etiquetado permanente de las bebidas alcohólicas nacionales e importadas para consumo humano deben cumplir con los siguientes requisitos: [...]

Parágrafo 2°. Para las bebidas alcohólicas nacionales, según el caso, las expresiones “Aperitivo Saborizado”, “Aperitivo de”, “Licor de”, “Saborizado” o “Licor: deben ir seguidas del nombre del sabor o del destilado especial utilizado. La expresión “Aperitivo o Licor” debe resaltarse en color y tamaño de letra, en una proporción de cinco (5) veces a uno, respecto al nombre del sabor o del destilado especial utilizado; además, no se permiten tamaños ni contrastes que hagan perder el sentido preventivo de esta exigencia. [...]”

**Artículo 20. Modifíquese el artículo 78 del Decreto 1686 de 2012, el cual quedará así:**

**"Artículo 78. Certificado de inspección sanitaria para nacionalización.** El INVIMA expedirá el certificado de inspección sanitaria para nacionalización de bebidas alcohólicas y/o materias primas. Para la expedición del certificado de inspección sanitaria para nacionalización, el interesado debe presentar a la autoridad sanitaria del sitio de ingreso, el certificado de calidad de la bebida alcohólica y/o materias primas expedido por el fabricante que ampara a los lotes incluidos en el cargamento objeto de la importación. El INVIMA realizará la inspección física sanitaria y levantará el acta de inspección respectiva. [...]

Parágrafo 2. Las bebidas alcohólicas importadas al país deben cumplir con los requisitos de etiquetado y rotulado en el momento de la solicitud del levante aduanero. [...]”.

## **B4. Incrementa significativamente los costos de producción para algunos productores respecto de otros.**

- **Ley 223 de 1995 (normas sobre racionalización tributaria):** Impuesto al consumo del alcohol a granel.

**Artículo 204. Causación.** En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento: en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

*En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.*

*Para efectos del impuesto al consumo de que trata este capítulo, los licores, vinos, aperitivos y similares importados a granel para ser envasados en el país recibirán el tratamiento de productos nacionales. Al momento de su importación al territorio aduanero nacional, estos productos sólo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar.*

## **COMPONENTE C: REDUCE EL INCENTIVO DE LOS OFERENTES PARA COMPETIR**

### **C2. Requiere o fomenta la publicación de información sobre productos, precios, ventas o costos de los proveedores.**

- **Decreto 2141 de 1996 (reglamenta la Ley 223 de 1995, normas sobre racionalización tributaria) y Ley 1816 de 2016 (Régimen del monopolio rentístico): Publicación de precios promedio de venta al público de anisados y otros licores.**

#### **Decreto 2141 de 1996:**

**Artículo 2º. Precio promedio al detal.** *Para efectos de la determinación de la base gravable de los productos de graduación alcoholimétrica de más de 20º y hasta 35º el DANE establecerá semestralmente, en las primeras quincenas de junio y de diciembre de cada año, el precio promedio de venta al detal de los siguientes tipos de productos. [...]*

#### **Ley 1816 de 2016:**

**Artículo 19. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 788 de 2002** el cual quedará así:

**“Artículo 49. Base gravable.** *El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos similares está conformado por un componente específico y uno ad valórem. La base gravable del componente específico es el volumen de alcohol que contenga el producto, expresado en grados alcoholimétricos. La base gravable del componente ad valórem es el precio de venta al público por unidad de 750 cc, sin incluir el impuesto al consumo o la participación, certificado anualmente por el DANE, garantizando la individualidad de cada producto. [...]*

**Parágrafo 2º.** *Para efectos de la certificación de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente a través de terceros, todas las gestiones indispensables para determinar anualmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. Esta certificación deberá expedirse antes del 1º de enero de cada año.*

*El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo o participación. [...]*

- **Decreto 2141 de 1996 (reglamenta la Ley 223 de 1995, normas sobre racionalización tributaria): Fijación de precios de acuerdo con parámetros y reporte a hacienda departamental.**

**Artículo 19. Intercambio de información.** *Para efectos de la liquidación y control de los impuestos al consumo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, o la entidad que haga sus veces, las Secretarías de Hacienda departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, podrán intercambiar información sobre los contribuyentes.*

**Artículo 20.** *Pago del impuesto al consumo de productos nacionales. Los responsables pagaran el impuesto correspondiente al periodo gravable simultáneamente con la presentación de la declaración, en las Secretarías de Hacienda o en las entidades financieras debidamente autorizadas por la respectiva entidad territorial. [...]*

**Artículo 21. Fijación de precios de venta al detallista.** *Salvo para los licores, vinos, aperitivos, y similares, de graduación alcoholimétrica de más de 20º y hasta 35º, los fabricantes nacionales de productos gravados con impuestos al consumo fijaran los precios de venta al detallista de acuerdo con los parámetros señalados en este Decreto y lo informarán por escrito a las correspondientes Secretarías de Hacienda departamentales y del Distrito Capital, dentro de los diez (10) días siguientes a su adopción o modificación, indicando la fecha a partir de la cual rige. [...]*

## **COMPONENTE D: LIMITA LAS OPCIONES E INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA LOS CLIENTES**

### **D2. REDUCE LA MOVILIDAD DE LOS CLIENTES ENTRE OFERENTES DE BIENES O SERVICIOS AL INCREMENTAR LOS COSTOS IMPLÍCITOS O EXPLÍCITOS DE CAMBIAR DE OFERENTE.**

- **Ley 1816 de 2016 (régimen de monopolio rentístico de licores destilados): Bebidas alcohólicas importadas exentas de impuesto de consumo en San Andrés.**

**Artículo 20.** *Modifíquese el artículo 50 de la Ley 788 de 2002 el cual quedará así:*

*“Artículo 50. Tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. A partir del 1º de enero de 2017, el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se liquidará así:*

- 1. Componente Específico. La tarifa del componente específico del impuesto al consumo de licores, aperitivos y similares por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, será de \$220. La tarifa aplicable para vinos y aperitivos vínicos será de \$150 en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente.*
- 2. Componente ad valórem. El componente ad valórem del impuesto al consumo de licores, aperitivos y similares, se liquidará aplicando una tarifa del 25% sobre el precio de venta al público, antes de impuestos y/o participación, certificado por el DANE. La tarifa aplicable para vinos y aperitivos vínicos será del 20% sobre el precio de venta al público sin incluir los impuestos, certificado por el DANE.*

*Parágrafo 1º. Tarifas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El impuesto al consumo de que trata la presente ley no aplica a los productos extranjeros que se importen al territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, salvo que estos sean posteriormente introducidos al resto del territorio nacional, evento en el cual se causará el impuesto, por lo cual, el responsable previo a su envío, deberá presentar la declaración y pagar el impuesto ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, aplicando la tarifa y base general señalada para el resto del país. [...]*”

## Anexo 2. Matriz de identificación de barreras

Ver archivo PDF “Anexo\_2\_Matriz\_Barreras\_CA\_Colombia”.