

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES



**ANÁLISIS DE CUATRO PROPUESTAS Y PRESENTACIÓN
DE UNA NUEVA PARA LA MODIFICACIÓN
DEL RÉGIMEN IMPOSITIVO A LOS LICORES EN COLOMBIA**

**TESIS
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAGISTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTAN

**JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ SERRANO
JULIO CASTELLANO RICARDO**

COLOMBIA

2016

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DIRECTOR DEL PROGRAMA: DR.MANUEL CALDERÓN RAMÍREZ

**DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN: DRA.VIVIANA BARBERENA
NISIMBLAT**

**EXAMINADORES: DRA. ANA MARÍA ARISTIZABAL
DRA. CAROLINA ADAME ERAZO**

AGRADECIMIENTOS

José Luis Hernández:

A mi esposa Carolina por ser mi apoyo incondicional para haber logrado culminar este trabajo: sin sus palabras de aliento y su amor infinito hacia mí este proyecto no hubiese podido ser posible. A mis hijos, Juan José y Sofía, por ser mi motivación: todo esfuerzo vale la pena por lograr que ellos se sientan orgullosos de su padre.

A mi amigo Óscar Rodríguez, por haberme introducido en el mundo de las políticas públicas; a mi directora Viviana Barberena, por ser un ejemplo a seguir en el ámbito académico y público; a mis compañeros de maestría y profesores, pues gracias a sus conocimientos y retroalimentación ha sido posible nutrir día a día este documento. Al director de la maestría Manuel Calderón, por su apoyo en el seguimiento y revisión de este documento; a las lectoras Ana María Aristizábal y Carolina Adame por haber dedicado el tiempo necesario para corregir y hacer de este un mejor trabajo.

Julio Castellano:

Así como a la Iglesia la forman los feligreses, a la Universidad la forman los estudiantes, y es el aporte que cada compañero de estudio y el cuerpo de docentes me hicieron el que me ha permitido crecer académicamente y poder sacar adelante este análisis, que esperamos se convierta en una herramienta que contribuya en la discusión y toma de decisiones sobre un régimen a los licores en Colombia que permitan fortalecer las finanzas departamentales. A mi compañero de tesis, José Luis, a nuestro director de la maestría Manuel Calderón, a nuestra directora Viviana Barberena, a nuestras lectoras Ana María Aristizábal y Carolina Adame y a mi familia, en especial a mi madre, esposa e hijas, doy las gracias por el apoyo, la paciencia y la dedicación para ayudarme el cumplir este sueño. Agradezco a Dios por darme la oportunidad de poder estudiar y espero poder corresponder a la sociedad en el proyecto de construcción de una Colombia en Paz.

Índice de contenidos

| | |
|--|-----|
| RESUMEN | vii |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. MARCO CONTEXTUAL: EL RÉGIMEN A LOS LICORES EN COLOMBIA | 4 |
| 1.1. El monopolio departamental de los licores | 7 |
| 1.1.1. Caracterización de las licoreras departamentales | 13 |
| 1.2. Autonomía territorial | 15 |
| 1.2.1. Descentralización | 16 |
| 1.2.2. Autonomía tributaria | 20 |
| 1.3. Justificación | 25 |
| 1.3.1. Acuerdos comerciales | 28 |
| 1.3.2. Excepciones temporales a las disposiciones de los acuerdos | 30 |
| 1.4. Objetivo general | 33 |
| 1.5. Objetivos específicos | 33 |
| 2. MARCO TEÓRICO | 31 |
| 2.1. Estado del arte | 34 |
| 2.2. Enfoque de Elección pública | 36 |
| 2.2.1. Teoría de Búsqueda de rentas | 37 |
| 2.2.2. Elección racional | 39 |
| 2.2.3. Individualismo metodológico | 40 |
| 2.2.4. Política como intercambio | 41 |
| 2.2.5. Impuestos sobre consumo específico | 42 |
| 3. EL MERCADO DE LOS LICORES EN COLOMBIA | 43 |
| 3.1. Rasgos generales | 43 |
| 3.2. Marco conceptual | 44 |
| 3.3. Marco Histórico | 44 |
| 3.4. Situación actual del mercado | 46 |
| 3.5. Mercado ilegal de licores | 50 |
| 3.6. Legislación frente al consumo de bebidas alcohólicas | 55 |
| 4. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS MODIFICATORIAS AL ACTUAL RÉGIMEN DE IMPUESTO A LOS LICORES EN COLOMBIA | 57 |

| | |
|--|-----|
| 4.1. Metodología | 58 |
| 4.2. Antecedentes | 60 |
| 4.3. Propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 | 62 |
| 4.3.1. Impacto económico de la propuesta | 62 |
| 4.4. Proyecto de ley N°135 de 2015 | 68 |
| 4.4.1. Impacto económico de la propuesta | 71 |
| 4.5. Proyecto de ley N°158 de 2015 | 77 |
| 4.5.1. Impacto económico de la propuesta | 80 |
| 4.6. Proyecto de Ley N°152 de 2015 | 84 |
| 4.6.1. Análisis de la propuesta modificatoria del Monopolio Rentístico | 86 |
| 4.6.2. Impacto económico de la propuesta | 89 |
| 4.7. Nuestra propuesta | 95 |
| 4.7.1. Opción 1 | 95 |
| 4.7.2. Opción 2 | 98 |
| 4.7.3. Opción 3 | 101 |
| CONCLUSIONES | 104 |
| Anexos | 107 |
| Referencias | 112 |

Índice de tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1. Histórico de la normatividad tributaria | 4 |
| Tabla 2. Situación actual de la tributación de bebidas alcohólicas | 5 |
| Tabla 3. Situación actual de la tributación indirecta de bebidas alcohólicas en licores nacionales e importados | 5 |
| Tabla 4. Comparación producción nacional vs FOB producto importado | 7 |
| Tabla 5. Dependencia de las transferencias del orden nacional al departamental | 22 |
| Tabla 6. Peso de los impuestos a nivel departamental | 23 |
| Tabla 7. Acuerdos multilaterales suscritos por Colombia | 28 |
| Tabla 8. Acuerdos de libre comercio suscritos por Colombia | 29 |
| Tabla 9. Acuerdos comerciales preferenciales suscritos por Colombia | 29 |
| Tabla 10. Compromisos de Colombia frente a los acuerdos suscritos | 30 |
| Tabla 11. Ventas de bebidas alcohólicas por categoría: Volumen total 2009-2014 (millones de litros) | 47 |
| Tabla 12. Comparación impuesto por litro Colombia vs otros países (Valores en COP) | 70 |
| Tabla 13. Recaudo en Colombia con los niveles impositivos de otros países | 71 |
| Tabla 14. Comparación de la situación actual vs la propuesta del Proyecto de Ley 135 de 2015 | 71 |
| Tabla 15. Proyección sobre el recaudo según el Proyecto de Ley 135 | 72 |
| Tabla 16. Diferencia en el recaudo por departamento | 76 |
| Tabla 17. Impacto departamental | 78 |
| Tabla 18. Impacto sobre la industria | 79 |
| Tabla 19. Comparación de la situación actual vs la propuesta del Proyecto de Ley 158 de 2015 | 80 |
| Tabla 20. Diferencia en el recaudo por departamento | 83 |
| Tabla 21. Análisis de la propuesta sobre la modificación a los monopolios departamentales | 86 |
| Tabla 22. Comparación de la situación actual vs propuesta del Proyecto de Ley 152 de 2015 | 89 |
| Tabla 23. Efectos sobre productos específicos de la propuesta | 90 |
| Tabla 24. Proyección del recaudo según el Proyecto de Ley 152 de 2015 | 90 |
| Tabla 25. Diferencia en el recaudo por departamento | 94 |
| Tabla 26. Diferencia en el recaudo por departamento según la Opción 1 | 97 |
| Tabla 27. Diferencia en el recaudo por departamento según la Opción 2 | 100 |
| Tabla 28. Diferencia en el recaudo por departamento según la Opción 3 | 103 |

Índice de gráficas

| | |
|--|----|
| Gráfica 1. Comparación de niveles impositivos entre países | 6 |
| Gráfica 2. Participación en el mercado de empresas de licores departamentales | 10 |
| Gráfica 3. Concentración del recaudo tributario | 21 |
| Gráfica 4. Evolución del recaudo tributario departamental 2000-2013 | 23 |
| Gráfica 5. Histórico de consumo de botellas de bebidas alcohólicas en Colombia 1995-2014 | 47 |
| Gráfica 6. Venta de botellas de aguardiente y ron nacionales 2010-2015 | 48 |
| Gráfica 7. Consumo de licores ilegales en Colombia | 51 |
| Gráfica 8. Botellas de licor incautadas 2003-2015 | 52 |
| Gráfica 9. Número de capturas por delitos asociados a la ilegalidad en los licores | 53 |
| Gráfica 10. Propuesta modificatoria a los licores PND 2014-2018 | 63 |
| Gráfica 11. Recaudo proyectado propuesta PND | 67 |

Índice de anexos

| | |
|--|-----|
| Anexo 1. Modelo Solver de estimación en el recaudo | 107 |
| Anexo 2. Análisis de propuestas y presión fiscal por licores | 108 |
| Anexo 3. Modelo de comparación por propuestas | 109 |
| Anexo 4. Modelo de comparación de propuestas por departamentos | 110 |
| Anexo 5. Comparación impositiva por países | 111 |

RESUMEN

En la presente tesis se realiza el análisis del régimen a los licores en Colombia, para lo cual se exploró cómo se encuentra el régimen impositivo y el monopolio de los licores departamentales en la actualidad. Se analiza la importancia que tiene el monopolio de licores y el impuesto al consumo de licores, no solo desde el punto de vista económico, sino desde las implicaciones que estos tienen a nivel de la descentralización y autonomía territorial. A su vez se realiza la revisión del comportamiento del mercado de licores en Colombia en tres dimensiones: su aspecto histórico, su situación actual y los desafíos por los que atraviesa tanto a nivel económico como legal.

El interés principal de este trabajo es examinar la necesidad que tiene el país de cambiar el actual régimen de funcionamiento, revisar las alternativas propuestas y determinar cuál de ellas puede ser la más beneficiosa a fin de cumplir los compromisos asumidos por la nación en términos comerciales y garantizar la sostenibilidad financiera de los departamentos.

Para medir el impacto de cada propuesta se realizó una modelación económica mediante la cual se puede determinar la afectación que tendría cada propuesta a nivel de recaudo, carga fiscal, participación en el mercado y situación tanto global como particular por departamento y por tipo de licor. Esto con el fin de poder analizar todas las variables que entran en juego a la hora de hacer una modificación impositiva.

Palabras clave: régimen a los licores, carga fiscal, impuesto al consumo, impuesto específico, impuesto *ad valorem*, monopolio departamental.

INTRODUCCIÓN

El actual régimen legal e impositivo de la comercialización de licores en Colombia ha venido teniendo una serie de discusiones en el plano nacional, que permiten prever un futuro cambio en sus características. Estas discusiones se han venido generando desde la firma de los acuerdos comerciales que ha suscrito el país y ante la presión de los importadores de licores que sienten un trato discriminatorio frente a los licores nacionales y los monopolios departamentales, que en la actualidad representan casi el 80% de las ventas de licores en el territorio.

Cabe recalcar que este tema tiene una sensibilidad especial, pues el recaudo de este impuesto está en el orden de un billón de pesos anuales y representa, en algunos casos, el 50% del recaudo impositivo de los departamentos. Este hecho es aún más determinante en los departamentos que cuentan con industrias licoreras propias, pues estas, además de generar unas rentas a los departamentos, son fuente directa de empleo y, a lo largo de la historia, se han convertido en un fortín político de los mandatarios locales.

Las modificaciones al actual régimen tienen su principal origen en el cumplimiento de los tratados internacionales y las presiones de países de la Unión Europea ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) para que se garantice un trato igualitario en el comercio de licores en el país. La denuncia de esta desigualdad la justifican en el hecho de que, en Colombia, el impuesto a los licores se paga en función de su graduación alcoholimétrica, de tal forma que si un licor tiene menos de 35° de alcohol paga \$306 por cada 750 c.c. de contenido, mientras que si es mayor de 35° debe pagar \$502 por cada 750 c.c. de contenido.

En estas condiciones, los licores nacionales “coincidentalmente” se ubican en la línea de menos de 35°, mientras que la mayoría de productos importados como el tequila, whisky, ginebra y vodka tienen un contenido alcoholimétrico mayor, generándoles impuestos casi un 40% más altos frente a los licores nacionales.

Bajo este escenario, las obligaciones de la OMC establecen, en el artículo primero del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, que los miembros no pueden tener una tarifa impositiva que discrimine el producto extranjero frente al producto nacional que sea similar, con lo cual se puede estimar que nuestro sistema impositivo en materia de licores es incompatible con esta obligación internacional y con el agravante de que con algunos de estos países reclamantes tenemos firmados en la actualidad tratados de libre comercio (TLC).

La metodología de esta investigación se desarrolló bajo el enfoque de la Elección Pública pues se ajusta al estudio de esta tesis dado los orígenes económicos de esta teoría y el análisis que esta desarrolla en cuando a la toma de decisiones por parte de los actores sociales o *policy makers* que intervienen en los temas concernientes a la regulación de los precios y el consumo.

El enfoque de elección racional “*explora como las decisiones políticas son tomadas*” (Harrison, 2001:32), con lo cual aporta elementos metodológicos que ayuden al proceso de toma de decisiones, bajo el supuesto de que los actores políticos que participan en el proceso buscan la decisión que tenga mayores beneficios.

El propósito del presente escrito es analizar los diferentes escenarios propuestos para la modificación del régimen actual a los licores, medir su impacto económico y determinar cuál de las alternativas propuestas podría ser la mejor respecto al cumplimiento de los

acuerdos internacionales y a la estabilidad de las finanzas territoriales. En esa lógica, esta tesis se compone de cuatro partes: en la primera se describe el actual régimen de licores en Colombia, su marco impositivo, los monopolios departamentales y lo que esto representa para la autonomía territorial. Posteriormente se presenta la justificación a la modificación del actual régimen y los objetivos que pretende alcanzar esta tesis. En la segunda se presenta el marco teórico desde la perspectiva de la Elección Pública, sus principales fundamentos y sus implicaciones en el nivel impositivo. En la tercera parte se presenta una contextualización del mercado de licores en Colombia, desde el aspecto histórico hasta la situación actual, sus problemáticas y la legislación entorno al consumo de licores. Por último, en la cuarta parte, se hace el análisis de las distintas propuestas para modificar el actual régimen impositivo, sus impactos económicos, los escenarios por departamento y por tipo de licor.

1. MARCO CONTEXTUAL: EL RÉGIMEN A LOS LICORES EN COLOMBIA

Ha existido una extensa normatividad que regula las tarifas y bases sobre las cuales se cobran los impuestos a los licores. El origen de esta normatividad data del Decreto 1222 de 1986, en donde la nación cedió a favor de los departamentos y el Distrito Capital el IVA a cargo de las licoreras departamentales y en donde empezó la clasificación impositiva por tipo de licores que, inicialmente, se cobraba de manera diferencial para licores nacionales y extranjeros. En la Ley 223 de 1995 se introdujo el cambio a un cobro por graduación alcoholimétrica *ad valorem* y se introdujo el cobro del impuesto a las cervezas que, en su momento, fue cedido a los departamentos. La Ley 788 de 2002 modificó el cobro *ad valorem* por un cobro específico según la graduación alcoholimétrica. Posteriormente, la Ley 863 del 2003 permitió que la nación recobrara parte del impuesto cobrado a las cervezas.

Tabla 1. Histórico de la normatividad tributaria

| NORMATIVIDAD | PRODUCTO | CRITERIO DIFERENCIADOR | TASA | PROPIEDAD DEL IMPUESTO |
|----------------------|--|---|-------|---|
| Decreto 1222 de 1986 | Licores, vinos, aperitivos y similares | Licores nacionales y extranjeros | 35% | Nación, cedido a los departamentos y D.C. |
| | | Vinos, aperitivos y similares extranjeros | 10% | |
| | | Vinos, aperitivos y similares nacionales | 5% | |
| Ley 223 de 1995 | Cervezas y sifones | Ninguno | 48% | Nación, cedido a los departamentos y D.C. |
| | Mezclas y refajos | | 20% | |
| | Licores, vinos, aperitivos y similares | de 2.5 hasta 15 grados | 20% | Departamental |
| | | de mas de 15 hasta 20 grados | 25% | |
| | | de mas de 20 hasta 35 grados | 35% | |
| de mas de 35 grados | 40% | | | |
| Ley 788 de 2002 | Licores, aperitivos y similares | de 2.5 hasta 15 grados | \$110 | Departamental |
| | | de mas de 15 hasta 35 grados | \$180 | |
| | | de mas de 35 grados | \$270 | |
| | Vinos | de hasta 10 grados | \$60 | |

Fuente: Zapata, J.G., Sabogal, A. *et. al.*, 2012b: 121-124

Actualmente, el régimen se basa en la Ley 1393 del 2010 que devolvió el impuesto a las cervezas a favor de la nación y definió el cobro a los licores a favor de los departamentos según la cantidad de grados de alcohol que contenga cada unidad de 750 c.c. o su equivalente. Así, una botella de 750 c.c. de hasta 35° paga \$306 por cada grado y una botella con contenido mayor a 35° paga \$502¹ por cada grado, situación que genera un desequilibrio de los licores nacionales frente a los extranjeros.

Tabla 2. Situación actual de la tributación de bebidas alcohólicas

| Concepto | Licores, vinos y aperitivos |
|--------------------------|---|
| Base gravable | Número de grados alcoholimétricos que contenga el producto |
| Tarifa 2016 | \$306 por grado para $\leq 35^\circ$ \$502 por grado para $> 35^\circ$ |
| Recaudo Impoconsumo 2015 | \$ 1,23 billones 176,3 millones de botellas de 750 c.c. \$ 15.255 por cada botella de 750 c.c. (aprox.) |

Fuente: Centro de Estudios Regionales de la Federación Nacional de Departamentos, 2014

Tabla 3. Situación actual de la tributación indirecta de bebidas alcohólicas en licores nacionales e importados

| | |
|--------------------------|--|
| Recaudo | <ul style="list-style-type: none"> Los licores recaudan cerca de \$1,2 billones. Las cervezas recaudan cerca de \$2,1 billones |
| Participación de mercado | <ul style="list-style-type: none"> Los licores nacionales representan cerca del 70% del mercado total. Las cervezas nacionales representan el 99,7% del mercado total. |
| Principales productos | Las categorías de productos que representan casi la totalidad de la producción nacional son, en orden de importancia: cervezas, aguardientes, ron, vinos y aperitivos. |
| Participación de mercado | <ul style="list-style-type: none"> Los licores importados representan cerca del 20% del mercado total. Las cervezas importadas representan el 0,3% del mercado total. |

Fuente: Centro de Estudios Regionales de la Federación Nacional de Departamentos, 2014

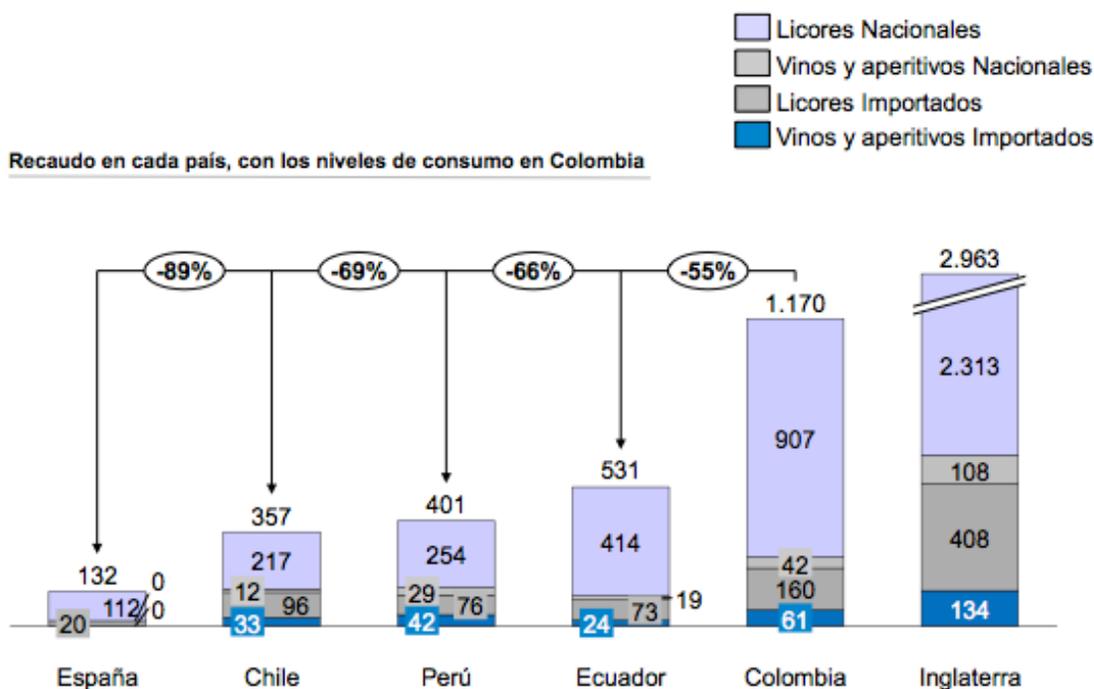
Sin embargo, los departamentos que ejercen el monopolio sobre la producción y distribución de licores, pueden asignar tasas de impuesto distintas a las de la ley, siempre y cuando no sean menores a las ya establecidas. Estos cobros reciben el nombre de tasas de

¹ Precios para el año 2016, según Certificación 03 del 21 de diciembre de 2015 de la Dirección General de Apoyo Fiscal.

participación y son aprobadas anualmente por las asambleas departamentales. Por otra parte, la introducción de licores a un departamento, cuando este hace ejercicio de su monopolio, requiere de un permiso previo del respectivo departamento, el cual se realiza a través de contratos con la firma introductoria o importadora.

En cuanto a los niveles impositivos el país presenta las más altas tasas impositivas de la región.

Gráfica 1. Comparación de niveles impositivos entre países



Fuente: Cálculos propios con base en la información tributaria de cada país consultado.

Esta situación requiere de ajustes que permitan el libre acceso a los mercados y la competencia de acuerdo con las disposiciones de las que el país participa al haber firmado los acuerdos internacionales. Al mismo tiempo, se pone en evidencia la necesidad de revisar el tema de la carga fiscal que se ejerce sobre la producción nacional: es

incomprensible que del valor de venta de una botella de licor nacional casi el 40% sea pago de impuestos (carga fiscal²). En este sentido, el productor nacional paga IVA sobre la producción, el cual no debe pagar el producto importado, dejándolo en clara desventaja.

Tabla 4. Comparación de la producción nacional vs FOB producto importado

| Producto Nacional | | | Producto Importado | |
|----------------------------------|----------|-----------------|----------------------------------|----------|
| Ron (Botella 750 c.c.) | Santafé | Viejo de Caldas | Ron (Botella 750 c.c.) | Zacapa |
| Grados Alcohol | 35% | 35% | Grados Alcohol | 40% |
| Costo de Producción | \$3.700 | \$3.700 | Costo FOB | \$18.984 |
| Impuesto Consumo | \$10.080 | \$10.080 | Impuesto Consumo | \$18.920 |
| TOTAL | \$13.780 | \$13.780 | TOTAL | \$37.904 |
| % Imposconsumo respecto al coste | 272% | 272% | % Imposconsumo respecto al coste | 100% |

Fuente: Euromonitor International, 2015.

En efecto, al comparar los productos nacionales con los importados se puede observar la enorme diferencia que existe en el porcentaje del impuesto al consumo que pagan los productores nacionales y los importadores. Mientras que los rones nacionales pagan en promedio el 272% de porcentaje de impuestos al consumo respecto al costo de producción, los importados tan sólo pagan un 100%. Y si extendiéramos ese comparativo a los demás licores, vinos y aperitivos, el resultado sería similar.

1.1. El monopolio departamental de los licores

El origen de la implantación del monopolio de licores en Colombia se remonta a la colonia, con el estanco como mecanismo de recaudo de impuestos de la Corona (Ocampo, 1997:173). Dicho sistema impositivo se caracterizaba por gravámenes de naturaleza

² La carga fiscal viene definida por el total de impuestos (directos e indirectos) que recauda el sector público en un país en relación con la actividad económica anual del mismo (PIB). Es un elemento clave para valorar el peso de los impuestos en un país y también para hacer un análisis comparativo por países.

extractiva y los estancos o monopolios estatales de tabaco y licores hicieron parte de esa gama de tributos. Más adelante, en la segunda mitad del siglo XIX, bajo la organización estatal de la Constitución de Rionegro, las regiones y el gobierno nacional se disputaban las rentas públicas. Una vez concluyó la guerra de 1885, el Presidente Núñez se anticipó a la intención de algunos líderes regionales de declarar el monopolio de licores y lo decretó a favor de la Nación. Posteriormente, las Leyes 8 de 1909, 4 de 1913 y 12 de 1923, establecieron la competencia de los departamentos para administrar este monopolio y les cedió el impuesto al consumo.

Los departamentos tienen la potestad de ejercer el monopolio de licores, bien sea por el cobro de porcentajes de participación, por la comercialización de licores dentro de su territorio o a través del cobro de una regalía por el uso de su marca propia (Zapata, J.G., Sabogal, A., Rodríguez, G. y Salazar, D.M., 2012: 6). Conforme a la legislación actual, los departamentos tienen plena potestad para decidir si ejercen, o no, el monopolio rentístico de licores destilados, cobrando correlativamente la participación que se deriva de la explotación del mismo, opción que permite el cobro del impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos (Ley 788 de 2002).

La Ley 14 de 1983 establece en su artículo 63 que:

En desarrollo del monopolio sobre producción, introducción y venta de licores destilados, los departamentos podrán celebrar contratos de intercambio con personas de derecho público o de derecho privado y todo tipo de convenio que dentro de las normas de contratación vigentes permita agilizar el comercio de estos productos.

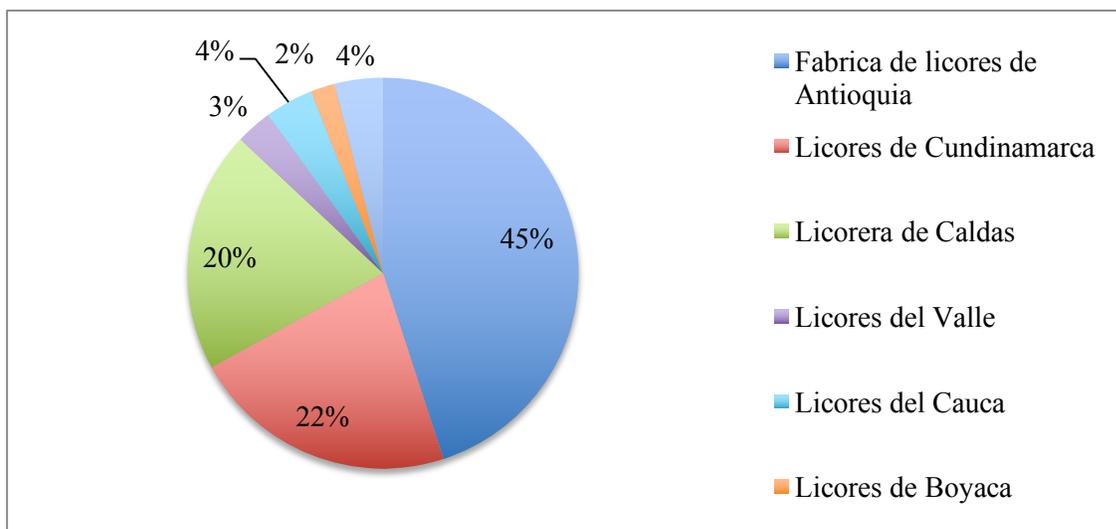
Para la introducción, venta de licores destilados, nacionales o extranjeros, sobre los cuales el departamento ejerza el monopolio, será necesario obtener previamente su permiso, que sólo lo otorgará una vez se celebren los convenios económicos con las firmas productoras, introductoras o importadoras en los cuales se establezca la participación porcentual del departamento en el precio de venta del producto, sin sujeción a los límites tarifarios establecidos en esta Ley.

El artículo 336 de la Constitución Política de 1991 refrendó lo ya establecido por el artículo 31 de la ley 14 de 1983, según el cual se pueden establecer monopolios como arbitrios rentísticos y con una finalidad de interés público o social. La reglamentación más reciente también confirma la declaración de monopolios a favor de los departamentos, cuyas rentas estarán destinadas preferentemente a la salud y a la educación.

El monopolio de licores departamentales se fundamenta en la posibilidad de generar ingresos extra para los departamentos en pro de fortalecer sus finanzas y su autonomía presupuestal. A pesar de esto, el monopolio de producción ha mostrado fuertes debilidades estructurales, a tal punto que, en las últimas décadas, alrededor de doce licoreras departamentales han sido cerradas por problemas relacionados con el mal manejo y a la injerencia de intereses políticos que desviaron la capacidad de manejo de estas licoreras y las volvieron inviables. Otras causas que han perjudicado a estas licoreras son el contrabando, la adulteración y falsificación de botellas, la falta de mayor competitividad, la elevada carga prestacional y la corrupción (*Semana #1760, 2016: 3*). A la fecha, de las 19 licoreras que había a comienzos de los noventa, hoy solo quedan seis grandes, la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), la Empresa de Licores de Cundinamarca (ELC), las licoreras de Caldas, Cauca, Valle y Boyacá y dos pequeñas: la de Meta y Tolima.

En cuanto a la participación en el mercado, estas licoreras concentran en gran medida las ventas de licores en el territorio nacional, sin embargo, mirando los niveles de utilidad de las mismas, la única que se desataca es la FLA, cuyas ganancias superan los \$200 mil millones de pesos anuales; la que le sigue es la ELC que, a pesar de que produce alrededor de 20 millones de botellas al año, escasamente alcanza los 18 mil millones. Junto con la Licorera de Caldas, se llevan casi el 90% de participación en el mercado.

Gráfica 2. Participación en el mercado de empresas de licores departamentales



Fuente: Asociación Colombiana de Industrias Licoreras (ACIL)

Estos monopolios, a su vez, han creado una gran distorsión en el mercado que ha favorecido la adulteración y el contrabando, al impedir el ingreso de otros licores nacionales y extranjeros a sus territorios. Departamentos como Antioquia, Caldas, Valle del Cauca, Huila y Boyacá, solo permiten la venta de sus licores dentro de sus territorios. Se calcula que el actual modelo monopolístico ha incentivado el contrabando y la adulteración

a niveles de pérdidas en ventas de 1.000 millones de dólares al año.³ Mientras, hace 20 años, se vendían 220 millones de botellas al año entre productos nacionales e importados, hoy se vende cerca de la mitad, aspecto que produce sospecha y más teniendo en cuenta la lógica del aumento poblacional y la capacidad adquisitiva del país, situación que lleva a inferir que la diferencia en el mercado la está asumiendo la ilegalidad. Otra consecuencia del desarrollo monopolístico de los licores es su reglamentación, que, aunque amparada por el artículo 336 de la Constitución de 1991, aún no se ha desarrollado legalmente. El texto reza que:

Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

³ Según cálculos de la DIAN y Euromonitor (2015).

Sin embargo, el tema del monopolio de los licores viene siendo regido por una normatividad preconstitucional (decreto ley 41 de 1995, decreto ley 244 de 1906 y ley 14 de 1983), situación que hace necesario un ajuste y que conlleva el desarrollo de un régimen propio que le dé cumplimiento a la Constitución y esté de acuerdo con las situaciones de mercado en que el país se encuentra por estos días.

Después de 25 años de expedida la nueva Constitución, el Congreso no ha expedido la ley que reglamente un régimen propio para el monopolio de licores, lo cual ha derivado en falta de mecanismos de control e incentivos de eficiencia. Tampoco ha permitido determinar el momento de liquidación o enajenación de las empresas monopolistas del Estado cuando las condiciones financieras y operativas así lo justifiquen. Las consecuencias de carecer de una ley de régimen propio que reglamente todos los aspectos del ejercicio del monopolio de licores referido en la Constitución, ha ocasionado el manejo arbitrario en el permiso a quien aspira a producir o comercializar licores en un determinado departamento. Se desdibuja así la figura del monopolio por la del privilegio a ciertos particulares, cuando existen otros que cumpliendo con los requisitos legales y sanitarios podrían favorecer mejor al consumidor de licores y a los fiscos departamentales. El Consejo de Estado se pronunció sobre este aspecto, en Sentencia de 1996, en los siguientes términos:

El monopolio fiscal es un atributo del Estado y de las actividades políticas, en tanto que el privilegio tiene siempre como titular a una persona natural y jurídica. No es posible, entonces, suponer que puede transformarse el monopolio en privilegio como efecto de ajuste de un contrato por medio del cual el Estado entregue la administración de la industria monopolizada a un particular.

De acuerdo con el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en la sentencia del proceso N° 03-AI-97, “el monopolio reconocido constitucionalmente en los países no es contrario al cumplimiento de las normas internacionales de comercio”, siempre y cuando “las reglas que determinan las restricciones de acceso a los mercados sean iguales para todos los productos y no representen ningún tipo de discriminación fiscal o administrativa, sin importar si son productos nacionales o importados.” Es por ello que el desarrollo de un régimen propio del monopolio de licores destilados y alcoholes debería determinar reglas claras y únicas para permitir el acceso a los mercados, aplicado de igual forma a productos nacionales e importados, con lo cual se acabarían, o al menos minimizarán, las situaciones que no han permitido a los departamentos hacer uso adecuado del monopolio rentístico y a los importadores ampliar su acceso al mercado en condiciones de equidad.

1.1.1. Caracterización de las licoreras departamentales

Las licoreras departamentales han venido perdiendo espacio y competitividad en el mercado, tal como se menciona en la pasada sección. Esta situación puede entenderse por aspectos gerenciales, operativos y políticos que han permitido que las licoreras departamentales no funcionen con la eficiencia esperada.

Otro aspecto ha tener en cuenta y mas aun bajo el escenario de un reajuste impositivo, es el hecho de que la producción de las licoreras departamentales esta concentrada en licores de relativo bajo precio que genera unos valores agregados poco sustanciales a los productos, tales como los aguardientes, rones y algunos aperitivos.

Desde el punto de vista gerencial se podría llegar a discutir entre la competitividad de la administración pública versus la administración privada, sin embargo lo que es realmente

pertinente en este sentido sería discutir entre los ambientes de competencia en mercados monopolísticos y ambientes de competencia mas abiertos (Zuleta y Jaramillo, 2000b: 39).

Por lo tanto, la evidencia parece plantear que excluyendo la FLA, desde el año 2007 hasta el 2014 se presento una caída promedio en la utilidad de un 23%, lo cual esta en discordancia con la situación de la economía nacional que ha venido creciendo a tasa entre un 3% y 4%. Esto evidencia que a pesar de que el mercado de los licores ha venido aumentando, las licoreras han destruido valor para sus dueños, que son los departamentos.

Parte de la discusión sobre la reforma a los licores también se centra en el desequilibrio que existe entre los productos nacionales frente a los importados en el hecho de que la industria nacional paga un IVA sobre los insumos necesarios para su producción, esta carga no la asumen los productos importados lo cual deja a los nacionales en desventaja, por lo tanto se ha discutido la posibilidad de un IVA descontable sobre la producción nacional para poder competir en igualdad de condiciones.

A pesar de esto, el hecho de que las licoreras hallan perdido competitividad y hallan dejado de producir los ingresos esperados es notorio. Si bien esto se puede sustentar en diversos aspectos es claro que el mal manejo, la influencia política y la corrupción han dejado fuertes consecuencias y ha llevado a la desaparición del 70% de las licoreras que existían a principios de los ochenta y a tener en crisis a casi el 80% de las restantes (*Semana* #1760, 2016: 3).

Bajo este escenario es necesario repensar las estrategias de competitividad frente a una eventual reforma que permita una mayor apertura del mercado existente.

Si bien las licoreras deberían permanecer en propiedad de los departamentos, estas podrían implementar esquemas de administración privados o ser concesionadas, aspecto que les permita blindarse a la injerencia política de los mandatarios de turno.

En el aspecto comercial se debería explorar la posibilidad de una especialización en la producción para mejorar aspectos de productividad, por ejemplo el Valle en producción de alcohol por su facilidad en el acceso a los cultivos de caña, Antioquia en aguardientes por su experiencia en producción y comercialización, Caldas en rones por sus niveles de calidad y reconocimiento en el mercado, sin embargo, esta posibilidad podría enfrentar inconvenientes a nivel de regionalismos.

Otra posibilidad es la búsqueda de alianzas para la comercialización y exportación de los productos nacionales, la diversificación de portafolios con productos que generen mayor valor agregado y permitan la segmentación y penetración de mercados de mayor poder adquisitivo.

1.2. Autonomía territorial

La autonomía territorial se ha percibido como un principio de la organización del Estado y como un atributo propio de las entidades territoriales, el cual encuentra su justificación en el hecho de facilitar un mayor acercamiento entre las personas y la administración pública, al ser las autoridades locales las que tienen mayor conocimiento de las necesidades dentro de su territorio y, por ende, cuentan con las posibilidades de atender las necesidades e intereses, económicos, sociales y políticos de sus habitantes. Es por ello que la Constitución Política de 1991 le propuso al país un modelo de república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (Soto, 2003: 133-152).

La autonomía territorial quedó expresada en el artículo 287 de la Constitución, de la siguiente forma:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales. (PGN⁴, 2011: 21)

Bajo esta percepción, se puede entender que la autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios que le conciernen al ente territorial con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley. Para lo concerniente a este estudio se revisará la autonomía territorial desde dos perspectivas: la descentralización y la autonomía tributaria. La descentralización desde el aspecto normativo, a partir de la Constitución de 1991, en sus eventuales aciertos y desaciertos y la autonomía tributaria desde el análisis de los impuestos departamentales y, en forma particular, al tributo a las bebidas alcohólicas y su relevancia para la consecución de la tan anhelada autonomía territorial.

1.2.1. Descentralización

El proceso de descentralización, en Colombia, se inició siguiendo la tendencia observada en América Latina, con la intención de que el Estado lograra ser eficiente en la prestación de

⁴ Procuraduría General de la Nación.

los servicios que tenía a cargo y los cuales no podía cumplir de manera acertada sin un esquema descentralizado.

El país ha transcurrido históricamente entre el federalismo y el centralismo, entre 1853 y 1885 el federalismo fue un principio de gobierno prácticamente incuestionable entre las élites colombianas, a partir de 1885 y bajo la constitución de Rio Negro de 1986 el país a pesar de la hegemonía liberal se estableció en un esquema centralista que duro hasta inicios de los noventa, cuando la crisis económica y social que atravesaba el país, representada en los “*movimientos cívicos*” convocaron a amplios sectores a movilizarse contra la falta de provisión de servicios públicos por parte del Estado. Esta crisis, estuvo acompañada por los reclamos de las regiones y el ambiente internacional que promovía una mayor libertad y un menor intervencionismo, generando los incentivos para llevar a cabo el proceso de descentralización. En este escenario, la iniciativa de descentralización, proclamada en la Constitución de 1991, buscaba promover dinámicas democráticas en las regiones, otorgar más responsabilidades y lograr un mayor grado de autonomía fiscal en los territorios. El modelo de descentralización fue pensado como una combinación entre el federalismo fiscal⁵ y el modelo de principal agente.⁶ Así,

la fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Sentencia C-478/92. (*El énfasis es nuestro*).

⁵ El federalismo fiscal otorga a los gobiernos subnacionales amplias potestades tanto en materia tributaria como de orientación del gasto.
⁶ En el modelo de agente principal, la autonomía de las regiones en materia tributaria es mínima y la principal fuente de financiación de sus competencias de gastos son las transferencias de ingresos corrientes del nivel central, parte de las cuales tienen destinación específica.

Si bien, las políticas de descentralización sobre todo en el tema fiscal se iniciaron desde los años ochenta, estas se fortalecieron a partir del recaudo impositivo a nivel local y el incremento de las transferencias hacia las entidades territoriales con la creación del IVA.

Estas reformas se hicieron mas notables a partir de la Constitución de 1991, la cual abrió espacios democráticos con la elección de gobernadores y la participación de los ciudadanos en dichas elecciones.

Posteriormente, la Ley 715 de 2001, reglamenta el Sistema General de Participaciones (SGP), la cual plantea un problema de recentralización, en la medida que se desconstitucionalizan las transferencias. En el modelo de descentralización colombiana “las transferencias se realizan sin contrapartida pero condicionadas, para que sean invertidas en la provisión de bienes y servicios locales, es decir, que el gobierno local no tiene autonomía completa para decidir en qué invertir” (Pening Gaviria, 2003: 6). Por lo tanto, para los gobiernos subnacionales “pagar lo que ordena la Nación, con recursos transferidos, tiene poco de descentralización fiscal o de autonomía, corresponde más al modelo agente-principal” (Saldías, www.razonpublica.com).

Esto sin contar las distintas intervenciones que se le han hecho al acto legislativo 01 de 2001, por el cual se creó el SGP, en las cuales, en vez de aumentar las transferencias a los departamentos y municipios, se han ido recortando e interviniendo con distintos argumentos. Por ejemplo, en el acto legislativo No 4 de 2007, se redujeron los recursos, se limitó la autonomía administrativa y se controló el gasto territorial con el argumento del

mal manejo que los entes territoriales daban a los recursos. La Ley 1176 de 2007 introdujo los criterios sectoriales, con lo cual el SGP quedó sujeto a las disposiciones de política sectorial nacional, de tal modo que “la denominada ‘descentralización sectorial’ conlleva la distribución de los recursos con criterios sectoriales, independientemente del territorio, entrega el control de los sectores a los ministerios y convierte a los alcaldes y gobernadores en simples pagadores de los recursos (Cabrera Saavedra, 2007: 9).

El proceso de descentralización se formuló bajo la premisa de “centralización política con descentralización administrativa” (Rodero García, 2003:12) por lo cual el Estado ha entendido la descentralización como un proceso en el que otorga responsabilidades a las regiones, pero estas responsabilidades no vienen acompañadas de una asignación presupuestal que les permita cumplir estas responsabilidades, ser fiscalmente sostenibles y presupuestalmente autónomas. Sin embargo, no se puede desconocer que en sus inicios el proceso de descentralización tuvo un fuerte contenido político, amplió la participación y rompió el bipartidismo.

En Colombia, según los artículos 300 y 313 de la Constitución, la autonomía presupuestal se entiende como la capacidad que tienen los departamentos y los municipios de elaborar sus presupuestos anuales con fundamento en principios fijados por sus Asambleas y Concejos con un alto grado de independencia frente a la ley orgánica y a los principios en ella contenidos (elemento nacional), sin desconocer, desde luego, las condiciones generales fijadas en la Constitución. Además, en la sentencia C-478/92 se aclara que: “debe tenerse presente que la autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, aquellos que le

conciernen al ente con una libertad que estará limitada”, esta autonomía representada principalmente en el aspecto fiscal correspondiente a las rentas alcabaleras y los monopolios rentísticos.

En ese mismo sentido, en los art. 300-5 de la Carta Política se consagra, en favor de los departamentos, las dos funciones presupuestales básicas: a) la expedición de normas orgánicas que contengan principios y procedimientos, y b) la expedición de la ordenanza anual de presupuesto. Es importante reiterar que el Gobernador tiene la iniciativa para proponer tanto las ordenanzas anuales de presupuesto como las ordenanzas orgánicas del presupuesto departamental (último inciso del art. 300).

Se puede reconocer, entonces, que es innegable la existencia de avances principalmente en el aspecto fiscal, pero igualmente existen grandes deficiencias que no permiten legitimar procesos de gobernabilidad democrática y participativa con márgenes claros de una verdadera descentralización que permita a los departamentos ser auto sostenibles y autónomos.

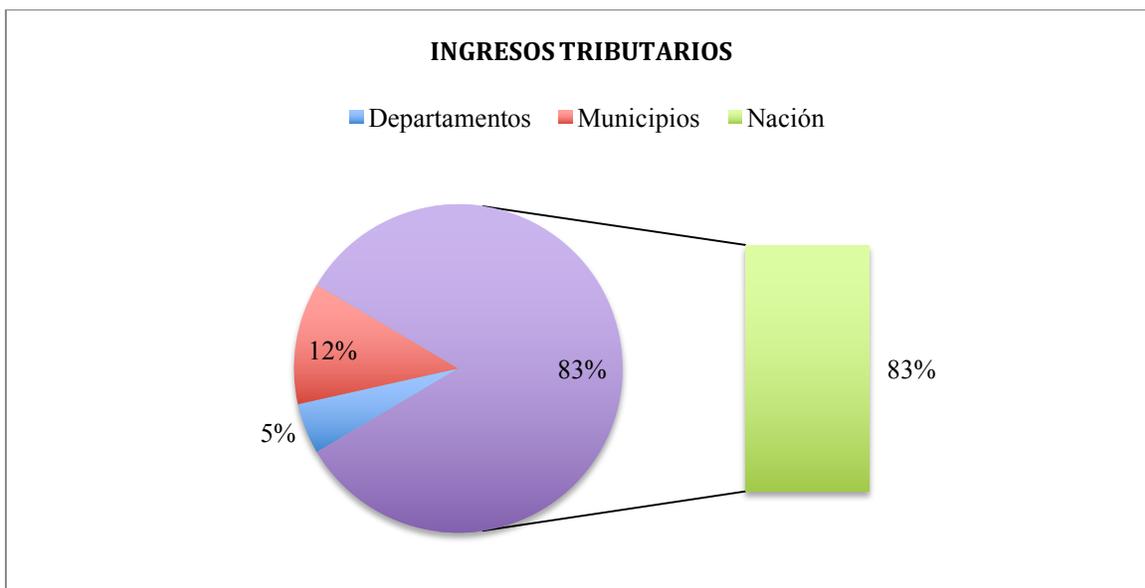
1.2.2. Autonomía tributaria

La autonomía tributaria se refiere a la capacidad que tienen las entidades territoriales para decidir la suerte de los tributos que piensan imponer y a su vez como destinaran su recaudo y posterior gasto.

A pesar de que las regiones son las encargadas de generar los tributos, el centralismo ha llevado a que el recaudo lo maneje el Estado y haga una redistribución que no favorece la

sostenibilidad fiscal ni la autonomía presupuestal de las regiones. Esta falta de recursos en las regiones ocasiona que el Estado “irrumpe en terrenos típicamente locales mediante subsidios desde entidades nacionales y otros instrumentos que refuerzan la imagen del gobierno nacional como factor de poder territorial” (Barberena, 2010: 87).

Gráfica 3. Concentración del recaudo tributario



Fuente: Cálculos propios con base en ejecuciones presupuestales DNP, Balance Fiscal GNC, Min Hacienda.

La verdadera autonomía financiera debe buscar la sostenibilidad fiscal de las regiones y abandonar el modelo en donde las autoridades regionales gastan la mayoría de su tiempo y sus esfuerzos en buscar ayudas en el nivel nacional, de manera que los departamentos y municipios parecerían los hijos menores del gobierno central en donde estos necesitan de su ayuda para subsistir.

En la actualidad los departamentos se encuentran a un panorama de insuficiencia fiscal que se hace notorio a la hora de poder financiar las competencias que le han sido asignadas por ley. Dado que las principales fuentes de ingreso tributario han continuado concentradas en

el nivel nacional (IVA e impuesto de renta), la descentralización se basa en la ejecución de transferencias. En consecuencia, los ingresos subnacionales han manifestado una creciente dependencia fiscal (Perry, 2012).

Tabla 5. Dependencia de las transferencias del orden nacional al departamental

| Dependencia Fiscal | Departamentos |
|---------------------------|---|
| 30%-40% | Cundinamarca, Antioquia |
| 40%-50% | Atlántico, Valle |
| 50%-60% | Risaralda, Caldas, Quindío, San Andrés, Santander |
| 60%-70% | Bolívar, Huila, N. de Santander |
| 70%-80% | Tolima, Boyacá, Córdoba, Nariño, Cesar, Caquetá, Magdalena, Chocó, Guajira. |
| 80%-90% | Guaviare, Sucre, Meta, Cauca, Arauca, Vaupés, Casanare, Guainía, Vichada |
| 90%-100% | Putumayo, Amazonas |

Fuente: Guillermo Perry en el foro: El Futuro de las Relaciones Nación-Región en Colombia. Universidad de Los Andes, 2012.

Como se muestra en la Tabla 5, la dependencia fiscal de las transferencias del gobierno central a los departamentos son demasiado altas, hecho que se acentúa en los departamentos más pequeños y con menor capacidad de hacer una efectiva gestión de recursos ante la menor capacidad de presión política que poseen estos territorios.

Los impuestos departamentales se clasifican bajo tres criterios básicos: el primero es el tributo por efectos contaminantes que causa el consumo de combustibles sobre el medio ambiente; el segundo es el tributo por consumo de bienes nocivos para la salud humana como el cigarrillo, la cerveza y los licores; el tercero es el tributo de contraprestación por el uso de bienes y servicios de la administración pública, como la valorización, el registro y las estampillas.

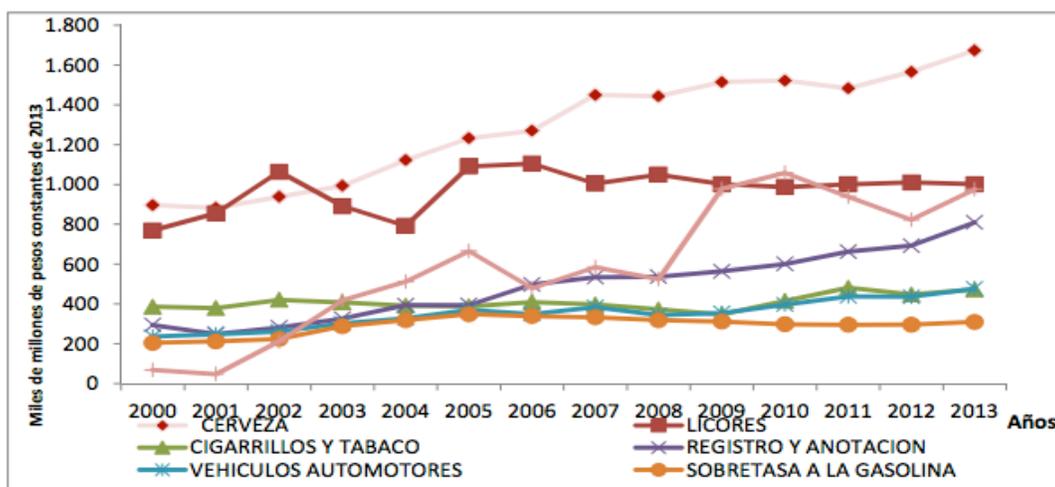
Tabla 6. Peso de los impuestos a nivel departamental

| <i>Impuesto</i> | <i>%</i> |
|--------------------------------|----------|
| Licores | 29 |
| Cervezas | 23 |
| Cigarrillos y tabaco | 10 |
| Timbre, circulación y tránsito | 7 |
| Otros | 31 |
| Total | 100 |

Fuente: CONSUCOL (2010: 87)

La tabla nos permite ver que el impuesto al consumo de cervezas y licores tiene un peso en recaudo departamental del 52% del total recaudado; sin embargo, a pesar de que tanto las cervezas como los licores son considerados bebidas alcohólicas (según la Organización Mundial de la Salud (OMS)) la nación solo cede el impuesto a los licores a los departamentos. Se calcula que solo el impuesto a los licores representa alrededor de un billón de pesos anuales de las finanzas departamentales, esto a pesar de los problemas asociados a su recaudo, como son el contrabando y la adulteración.

Gráfica 4. Evolución del recaudo tributario departamental 2000-2013



Fuente: DNP. Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2013

En cuanto al comportamiento del recaudo que se muestra en la gráfica 4, se puede observar que, a pesar del crecimiento en el recaudo entre el año 2000 y el 2013, este no se puede considerar verdaderamente determinante pues se siguen presentando problemas en la captación, asociados a la baja capacidad institucional de algunos departamentos para generar un recaudo efectivo, por lo cual el mismo se concentra en los departamentos con fuerte desarrollo industrial y de servicios tales como Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Atlántico, Bolívar y Boyacá.

Entre Antioquia, Cundinamarca, Valle y Santander se concentra más del 60% del recaudo, pese a que la diferencia entre Antioquia y Santander es casi de tres veces el nivel de recaudo (DNP, 2013: 21).

En este escenario, la modificación al sistema actual del impuesto a los licores tiene un gran impacto a nivel territorial, pues cualquier cambio que se lleve a cabo podría impactar una de las mayores fuentes de financiación que poseen los departamentos. De aquí que el objetivo de este trabajo de investigación sea *analizar las diferentes propuestas a la modificación de este tributo y poder argumentar cuál de las alternativas propuestas podría ser la que le genere mayores beneficios económicos y menores traumatismos a las finanzas departamentales dándole cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos bajo el análisis del enfoque de política pública de la elección racional.*

1.3. Justificación

A raíz de los diferentes tratados y acuerdos comerciales que Colombia ha firmado con distintos países, en los últimos tiempos se ha sentido una fuerte presión para que el país cambie su legislación en el tema de los licores, aspecto que es altamente sensible en cuanto al recaudo fiscal de los departamentos y su sostenibilidad financiera, pues a juicio de la comunidad internacional el actual modelo genera discriminación a las bebidas alcohólicas importadas. En consecuencia, es importante resaltar la conveniencia de examinar estos acuerdos de manera agregada; no es posible pensar que, en razón de los múltiples objetivos de una negociación, todos los intereses de cada parte resulten satisfechos, pero la situación se agrava teniendo en cuenta la tradición proteccionista que ha mostrado el país frente a su industria nacional y a un tributo como el de los licores, que exalta tantas sensibilidades a nivel territorial.

Sin embargo, el inconformismo frente al tema de los licores ha llegado a tal punto que la Unión Europea ha solicitado consultas con Colombia en el marco del mecanismo de solución de disputas de la Organización Mundial de Comercio, situación a la cual se han adherido, posteriormente, países como Canadá y Estados Unidos (<http://www.rcnradio.com>). El punto crucial de este asunto tiene su origen en la declaración conjunta incluida en el acuerdo comercial suscrito entre Colombia y la UE el 26 de junio del 2012, el cual entró en vigor el primero de agosto del 2013 y que le deba un plazo al país de dos años (en la actualidad este plazo ha caducado) para generar un trato igualitario a nivel tributario entre los licores nacionales y los importados y, a su vez, eliminar las barreras de entrada a los mercados ejercidas por los departamentos.

Es posible suponer que el país sabía que una situación como esta se iba a presentar tarde o temprano: Colombia es miembro de la OMC desde 1995 y del GATT desde 1981, por ende, las normas acordadas en su seno son obligatorias. Partiendo de este punto, el país debía adherirse al principio de no discriminación impositiva, el cual estipula, en el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que

los países no pueden, en principio, discriminar entre sus interlocutores comerciales. Si un miembro concede una ventaja a un país (como la reducción de los aranceles para uno de sus productos), debe concedérsela inmediata e incondicionalmente a todos los demás Miembros de la OMC.

En relación con el asunto específico de este estudio, es importante resaltar los párrafos 1 y 2 del artículo 3 del Acuerdo y analizar, seguidamente, el alcance de los mismos.

Artículo II. Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores.

1. Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional.

2. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1 (el énfasis es nuestro).

El principio de “trato nacional” estipula, pues, que los productos de uno de los países miembros introducidos en otro de los países miembros deben gozar de los mismos derechos y soportar las mismas cargas que las establecidas para los productos nacionales del país receptor. El hecho de que Colombia haga parte de estos tratados y acuerdos le genera una fuerza vinculante al cumplimiento de buena fe de los compromisos adquiridos en los mismos. En consecuencia, la Constitución Política, en su artículo 9, dispone que “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia” (el énfasis es nuestro).

Por lo tanto es necesario superar la inequidad que existe sobre los licores en Colombia. El logro de este objetivo, que es imperativo de conformidad con los principios constitucionales que gobiernan la tributación, y es idóneo para cumplir los compromisos internacionales ya referidos, hace indispensable la expedición de una ley que unifique el impuesto al consumo de todo tipo de bebidas que contengan alcohol. Debe lograrse que todas las bebidas alcohólicas (licores, cervezas, vinos, espumosos, aperitivos, etc.) tengan el mismo régimen tributario, aunque la carga sea diferencial en función de su precio. De este modo quedarían satisfechos los criterios constitucionales de equidad y los compromisos internacionales existentes. Bajo esta perspectiva, es de recordar que el Estado Colombiano se presenta como un estado unitario en su la concentración del poder político, el cual busca cumplir con los acuerdos internacionales, pero que a su vez es descentralizado y tiene compromisos con las regiones, las cuales son las mas afectadas con cualquier cambio que afecte su sistema de recaudo impositivo a nivel de licores.

Se plantean tres alternativas posibles: 1) un impuesto de tipo *ad valorem*, de tal forma que el impuesto a pagar tanto para el productor nacional o para el importador se basaría en el resultado de multiplicar la base gravable por una tarifa porcentual (porcentaje sobre el valor de la mercancía); 2) un impuesto específico único en función de la cantidad de alcohol que posea cada producto o; 3) una combinación entre un impuesto específico único y uno *ad valorem*. Cualquiera de estas tres combinaciones podría permitir al país solucionar los inconvenientes internacionales. Sin embargo, cabe anotar que cualquiera de las alternativas debe revisarse a fondo con el fin de que las tarifas que se presenten no afecten de forma inadecuada la producción nacional o descompensen las rentas departamentales..

1.3.1. Acuerdos comerciales

Desde la apertura económica propuesta por el presidente Cesar Gaviria en el año 1991, el país ha venido acelerando su proceso de vinculación a los mercados internacionales. El año 2011 puede recordarse como el punto en que se disparó este proceso de vinculación de la economía global, tras la aprobación, por parte del congreso de Estados Unidos, del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Colombia. Por su parte, en agosto del mismo año entró en vigencia el TLC con Canadá y, posteriormente, en el año 2012, fue aprobado el TLC con la Unión Europea, que entró en vigencia en el 2013.

Tabla 7. Acuerdos multilaterales suscritos por Colombia

| <i>Acuerdo/Parte(s) signataria(s)</i> | <i>Fecha de suscripción</i> |
|---------------------------------------|--|
| Miembros de la OMC | 30 abril 1995 (Parte contratante del GATT 1947 desde el 3 octubre 1981) |

Fuente: www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=5398

Tabla 8. Acuerdos de libre comercio suscritos por Colombia

| <i>Acuerdo/Parte(s) signataria(s)</i> | <i>Fecha de suscripción</i> | <i>Vigencia</i> |
|---|-----------------------------|-----------------|
| Alianza del Pacífico | 10-feb-14 | 20-jul-15 |
| Unión Europea | 26-jun-12 | 27-feb-13 |
| AELC Asociación Europea de Libre Comercio | 25-nov-08 | 1-jul-11 |
| Canadá | 21-nov-08 | 15-ago-11 |
| Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) | 9-ago-07 | 27-mar-12 |
| Chile | 27-nov-06 | 8-may-09 |
| Estados Unidos | 22-nov-06 | 15-may-12 |
| México | 13-jun-94 | 1-may-95 |

Fuente: www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=5398

Tabla 9. Acuerdos comerciales preferenciales suscritos por Colombia

| <i>Acuerdo/Parte(s) signataria(s)</i> | <i>Fecha de suscripción</i> | <i>Vigencia</i> |
|--|-----------------------------|-----------------|
| Venezuela (AAP.C N° 28) | 28-nov-11 | 19-oct-12 |
| Colombia - Ecuador - Venezuela - MERCOSUR (AAP.CE N° 59) | 18-oct-04 | |
| CARICOM (AAP.A25TM N°31) | 24-jul-94 | |
| Panamá (AAP.AT25TM N° 29) | 9-jul-93 | 18-ene-95 |
| Costa Rica (AAP.A25TM N°7) | 2-mar-84 | |
| Nicaragua (AAP.AT25TM N° 6) | 2-mar-84 | |

Fuente: www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=5398

Estos acuerdos han buscado insertar al país en un entorno que le permita ampliar su frontera exportadora y promover un entorno estable y sin barreras para el comercio y la inversión y así garantizar el acceso de los productos y servicios nacionales a los mercados externos, pero a su vez ha permitido el acceso al mercado nacional a los productos y servicios de los nuevos aliados comerciales bajo unas condiciones privilegiadas previamente acordadas por las partes.

Por su parte, cada acuerdo ha venido acompañado de políticas económicas, tendientes a garantizar apropiados equilibrios fiscales, monetarios y financieros que generen garantías jurídicas favorables a la inversión nacional y a la estabilidad de los sectores afectados.

Otro aspecto relevante es la llegada de la inversión extranjera que promueve este tipo de acuerdos, con lo cual se favorece la descentralización tanto a nivel industrial, comercial y de poder, el cual esta concentrado en muy pocas ciudades en el país y que gracias a la entrada de nuevos recursos amplia las fronteras de inversión y desarrollo.

1.3.2. Excepciones temporales a las disposiciones de los acuerdos

Con el fin de proteger la industria nacional y preparar a los mercados para la entrada de nuevos productos que empezarían a competir directamente con los nacionales, los acuerdos establecen unos tiempos de desmote y algunas salvaguardas. A continuación se mencionarán algunos compromisos relacionadas con el trato a los licores y el acceso a los mercados según los distintos tratados suscritos.

Tabla 10. Compromisos de Colombia frente a los acuerdos suscritos

| <i>TLC</i> | <i>Compromiso</i> |
|--|---|
| Estados AELC (Suiza, Liechtenstein, Noruega, e Islandia) | <p>Artículo 2.9 Restricciones a la Importación y Exportación</p> <p>1. Ninguna prohibición o restricción diferente a aranceles, impuestos u otras cargas, así se hagan efectivas a través de contingentes, licencias de importación o exportación u otras medidas, será establecida o mantenida en el comercio entre las Partes, de conformidad con el Artículo XI del GATT 1994, el cual se incorpora y forma parte de este Acuerdo mutatis mutandis.</p> <p>2. Las Partes entienden que el párrafo 1 prohíbe que una Parte adopte o mantenga:</p> <p>(a) requisitos de precios de exportación e importación, salvo lo permitido para la aplicación de las disposiciones o compromisos en materia de derechos antidumping y compensatorios; o</p> <p>(b) licencias de importación condicionadas al cumplimiento de un requisito de desempeño; excepto lo dispuesto en el Anexo X (Restricciones a la Importación y Exportación y Trato Nacional).</p> <p>3. Ninguna Parte mantendrá o adoptará una medida que sea incompatible con el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la OMC. Cualquier nuevo procedimiento de licencias de importación y cualquier modificación a sus procedimientos de licencias de importación existentes o a la lista de productos, será publicada cuando sea posible, 21 días antes de la fecha en que se haga efectivo el requerimiento y bajo ningún motivo después de esa fecha.</p> |

| | |
|----------------|---|
| | <p>4. Párrafos 1 y 2 no aplicarán a las medidas establecidas en el Anexo X (Restricciones a la Importación y Exportación y Trato Nacional).</p> <p>Artículo 2.11 Trato Nacional</p> <p>Salvo lo dispuesto en el Anexo X (Restricciones a la Importación y a la Exportación y Trato Nacional), las Partes aplicarán trato nacional de acuerdo al Artículo III del GATT 1994, incluyendo sus notas interpretativas, el cual se incorpora y forma parte de este Acuerdo, mutatis mutandis.</p> <p><u>Anexo X</u> <u>REFERENTE A LOS Artículos 2.9 Y 2.11</u> <u>CONCERNIENTE A LAS RESTRICCIONES A LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN Y TRATO NACIONAL [...]</u> <u>Los Párrafos 1 y 2 de los Artículos 2.9 (Restricciones a la Importación y Exportación) y 2.11 (Trato Nacional) no se aplicarán a las siguientes medidas tomadas por Colombia:</u> <u>Medidas relacionadas con la aplicación de impuestos a las bebidas con un contenido de alcohol de al menos 2,5 por ciento, de conformidad con la Ley No. 788 del 27 de diciembre de 2002 y la ley No. 223 del 22 de diciembre de 1995, hasta dos años después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo (el énfasis es nuestro).</u></p> |
| Canadá | <p>Sección A - Trato Nacional Artículo 202: Trato Nacional</p> <p>1. Cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de la otra Parte, de conformidad con el Artículo III del GATT de 1994 y para ese fin el Artículo III del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan a este Acuerdo y se hacen parte integrante del mismo, mutatis mutandis.</p> <p>2. El trato a ser otorgado por una Parte en virtud del párrafo 1 significa, respecto a un gobierno subnacional, un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese gobierno subnacional otorgue a bienes similares o directamente competitivos o sustitutos, según sea el caso, de la Parte de la cual forma parte.</p> <p>3. El párrafo 1 no se aplica a las medidas indicadas en el Anexo 202.</p> <p><u>Anexo 202</u> <u>Excepciones al Trato Nacional y Restricciones a la Importación y Exportación</u> <u>Sección A - Medidas de Colombia</u> <u>Los Artículos 202 y 207 no se aplican a ninguna medida, incluyendo su continuación, renovación o enmienda, con respecto a lo siguiente: [...]</u> <u>las medidas relacionadas con la aplicación de impuestos a todas las bebidas con algún grado de contenido alcohólico, de conformidad con la Ley No. 788 del 27 de diciembre de 2002 y la Ley No. 223 del 22 de diciembre de 1995, hasta dos años después de la entrada en vigor de este Acuerdo [...]</u> (el énfasis es nuestro).</p> |
| Estados Unidos | <p>Sección A: Trato Nacional Artículo 2.2. Trato Nacional</p> <p>1. Cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de otra Parte, de conformidad con el Artículo III del GATT de 1994, incluidas sus notas interpretativas, y para ese fin el Artículo III del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan a este Acuerdo y son parte integrante del mismo, mutatis mutandis.</p> <p>2. El trato a ser otorgado por una Parte bajo el párrafo 1 significa, con respecto a un gobierno de nivel regional, un trato no menos favorable que el</p> |

| | |
|---------------|--|
| | <p>trato más favorable que ese gobierno de nivel regional conceda a cualquiera de las mercancías similares, directamente competidoras o sustituibles, según sea el caso, de la Parte de la cual forma parte.</p> <p>3. Los párrafos 1 y 2 no aplicarán a las medidas indicadas en el Anexo 2.2. <u>Anexo 2.2 Trato Nacional y Restricciones a la Importación y Exportación</u> <u>Sección A: Medidas de Colombia</u> <u>Los Artículos 2.2 y 2.8 no se aplicarán a:</u> <u>[...] las medidas relacionadas con la aplicación de impuestos a bebidas alcohólicas de conformidad con el Impuesto al Consumo previsto en la Ley No. 788 del 27 de diciembre de 2002 y la Ley No. 223 del 22 de diciembre de 1995, hasta cuatro años después de la entrada en vigor de este Acuerdo [...]</u> (el énfasis es nuestro).</p> |
| Unión Europea | <p>Artículo 21 Trato nacional</p> <p>1. Cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de otra Parte, de conformidad con el artículo III del GATT de 1994, incluidas sus notas interpretativas. Para ese fin, el artículo III del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan a este Acuerdo y son parte integrante del mismo, mutatis mutandis.</p> <p>2. Para mayor claridad, las Partes confirman que, en lo que se refiere a cualquier nivel de gobierno o autoridad, se entenderá por trato nacional un tratamiento no menos favorable que el concedido por dicho nivel de gobierno o autoridad a los productos similares, directamente competitivos o que pueden sustituirlo directamente, de origen nacional, inclusive los productos originarios del territorio en el cual ese nivel de gobierno o autoridad ejerce jurisdicción.</p> <p>DECLARACIÓN CONJUNTA DE COLOMBIA, PERÚ Y LA PARTE UE Colombia y Perú podrán continuar aplicando las medidas listadas a continuación, incluyendo sus modificaciones y reglamentaciones, siempre y cuando dichas modificaciones y reglamentaciones no creen condiciones discriminatorias o más restrictivas al comercio.</p> <p><u>COLOMBIA</u> <u>(b) las medidas relacionadas con la aplicación de impuestos a bebidas alcohólicas, de conformidad con los artículos 202 a 206 de la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995 y los artículos 49 a 54 de la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002, hasta dos años después de la entrada en vigor de este Acuerdo. A partir de esta fecha, las medidas adoptadas a nivel nacional y/o local sobre bebidas alcohólicas deberán estar en conformidad con el Título III (Comercio de mercancías) Capítulo 1 (Acceso a los mercados de mercancías), particularmente su artículo 21 [...]</u> (el énfasis es nuestro).</p> |

Fuente: Ponencia para primer debate del Proyecto de ley No. 152 de 2015

Así, de acuerdo con las normas anteriormente destacadas, el país en estos momentos está incumpliendo lo dispuesto en los acuerdos, pues los tiempos de las salvaguardas de protección han vencido y la actual legislación en el tema de licores sigue imponiendo

medidas que van en contra del espíritu de los acuerdos suscritos, lo que hace que el país esté expuesto a las respectivas sanciones que acarrearán el incumplimiento de lo pactado.

1.4. Objetivo general

El objetivo de este trabajo es analizar el contexto para la modificación del actual régimen de licores en Colombia y determinar cuál es el impacto económico de las propuestas para las finanzas de los departamentos según lo que cada una propone.

1.5. Objetivos específicos

- a) Elaborar un modelo que permita correr los distintos planteamientos modificatorios al actual sistema impositivo a los licores y genere resultados que permitan comparar los distintos escenarios.
- b) Revisar cómo se vería afectado el actual esquema de monopolio a los licores y realizar las observaciones pertinentes.
- c) Identificar cuáles son las ventajas y los inconvenientes de los últimos cuatro proyectos de ley presentados para la modificación del actual régimen.
- d) Realizar un análisis de política pública bajo el enfoque de la elección racional sobre la pertinencia de la modificación del régimen de licores.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Estado del arte

El estado del arte de esta investigación se desarrolla desde los estudios de las principales organizaciones que orientan su función alrededor del tema de impuestos, consumo y comercialización de licores, lo cual nos permite hacer un recuento de la situación de los licores en Colombia en los últimos 10 años, y de los desafíos que se afronta en miras a generar un mejor modelo impositivo que permita cumplir con las obligaciones internacionales. Para este trabajo se analizan estudios y datos presentados por Fedesarrollo, la Federación Nacional de Departamentos, la Asociación Colombiana de Empresas Licoreras, Euromonitor, la DIAN, las distintas Secretarías de Hacienda departamentales y el Ministerio de Hacienda.

Los últimos estudios realizados sobre los impuestos a los licores en Colombia fueron desarrollados de forma conjunta por la DIAN y Fedesarrollo en el año 2010. En este estudio se trata el tema de la estructura tributaria de los licores y se hace un recuento histórico desde la década de los 90 hasta el año 2010. Estos estudios nos dan una perspectiva que muestra cómo la distribución tributaria de los licores genera un beneficio a las industrias licoreras nacionales, lo cual a su vez tiende a incentivar las prácticas del contrabando; por otra parte muestra que la alternativa de reducción del contrabando se debe presentar a través de la disminución de los márgenes de comercialización por parte de las empresas, los cuales consideran como elevados (promedio del 25%).

En cuanto al impacto social del consumo de licores, el Ministerio de Protección Social presenta para el año 2008 su política nacional de reducción al consumo, donde muestra las orientaciones de política pública que se están ejecutando a la fecha para disminuir el consumo excesivo de licores. Este es un acercamiento desde la perspectiva de la salud pública y los efectos nocivos del consumo excesivo de licores.

Respecto a la capacidad de recaudo, las secretarías de hacienda regionales y la Federación Nacional de Departamentos realizan informes periódicos con el fin de saber cómo ha sido el nivel de recaudo tributario en el sector de los licores y cómo este comportamiento afecta las finanzas departamentales. Desde esta perspectiva se busca ver cuáles son las debilidades que presenta el actual modelo de recaudo impositivo. Los cálculos para estimar el nivel de recaudo, así como el cobro de las estampillas departamentales, son presentados por el Ministerio de Hacienda junto a las secretarías de hacienda de cada departamento.

Por último, la plataforma de Euromonitor nos permite realizar una recolección cuantitativa de los datos, en la medida en que presenta las tendencias históricas de consumo tanto a nivel nacional como global y las estadísticas del comportamiento de los licores en sus distintas categorías.

Si bien estos estudios y herramientas nos presentan una visión generalizada sobre los efectos del actual modelo impositivo, no analizan a fondo las diferentes iniciativas que se han presentado para que este modelo sea más eficiente y logre beneficiar las finanzas departamentales sin incumplir los compromisos internacionales.

2.2. Enfoque de Elección pública

El presente capítulo pretende hacer un análisis acerca del enfoque de la Elección Pública (*Public Choice*), el cual comprende el contexto en el que un tema logra ser contemplado desde la elección racional y toma un desarrollo congruente con la racionalidad económica y las políticas públicas. Es por esto que se considera primordial disponer de este enfoque como un referente para el trabajo de investigación, realizando un acercamiento investigativo al modelo de Elección Pública desarrollado por James M. Buchanan y Gordon Tullock, para entender las razones por las cuales el tema de los impuestos a los licores en Colombia puede llegar a considerarse como un tema racionalmente prioritario para la autonomía presupuestal de los departamentos.

La teoría de la Elección Pública tiene sus orígenes a principios de los años 60 y fue impulsada posteriormente por la Escuela de Virginia,⁷ liderada por James M. Buchanan, premio Nobel de Economía. La Elección Pública nace en el marco de la posguerra (Segunda Guerra Mundial), en donde las naciones, inclusive las democracias occidentales, pese a las recomendaciones keynesianas⁸ estaban destinando entre un tercio y un medio del producto total a través de las instituciones públicas en vez de usar los mercados. Ante esta situación, empieza a crecer la preocupación por parte de un grupo de economistas, entre los que se destaca Buchanan, por pensar la política más como un asunto económico y no como un tema aislado en donde el gobierno cumple una función de dictador benévolo⁹ que solo

⁷ La Escuela de Virginia es un modelo político-institucional inscrito dentro del liberalismo contemporáneo o neoliberalismo, de alto contenido normativo (López, 1993: 272).

⁸ Políticas expansivas en la depresión y políticas contractivas en prosperidad (Escobar, 1994).

⁹ Concepción que otorga al gobierno el papel de solucionador de los fallos del mercado y por lo tanto lleva adelante los deseos del pueblo (Mochon, 1995).

hace las cosas bien. En este sentido, un aporte importante de la Elección Pública fue empezar a estudiar el modelo de toma de decisiones del gobierno y comprender que si el hombre toma decisiones con base en los postulados económicos, no podría esperarse que los políticos en el gobierno pensarán de forma distinta.

De hecho, la propuesta novedosa que permitiría trascender los ideales de Buchanan es el estudio de la política mediante las herramientas de la economía. Su virtud estuvo en tender el puente entre la economía y la política, retornando a la ruta trazada por algunos clásicos, especialmente Adam Smith, pero desviada por generaciones posteriores de economistas.

2.2.1. Teoría de Búsqueda de rentas

La teoría de Búsqueda de rentas (*Rent Seeking*) es utilizada en economía para explicar diversas conductas y fenómenos tales como el cabildeo, la corrupción, etc. Este enfoque considera varias formas de lograr un tratamiento preferencial por parte de agentes y servidores públicos para la consecución de intereses particulares. No obstante, la aplicación tradicional de la teoría de búsqueda de rentas es la identificación de los costos de transacción, estudiado ampliamente por Gordon Tullock en los años sesentas y setentas del siglo pasado.

La teoría de Búsqueda de rentas se aparta de la economía del bienestar ortodoxo y en su lugar afirma que la pérdida del bienestar como resultado de los monopolios es mucho

mayor que la presentada por el triángulo clásico de Harberger.¹⁰ Lo anterior está relacionado con los costos de transferencias de ingresos (Lambsdorff, 2002).

Lambsdorff afirma que la eficiencia es un aspecto irrelevante para los individuos que devengan un flujo de ingreso pre-establecido, además la forma como se dividen las rentas no es un tema de eficiencia sino de distribución. En esta dirección, el autor cita a Tullock (1967), quien argumenta que la imposición de tarifas e impuestos requiere de mayores costos administrativos, tales como salarios de inspectores fiscales, agentes de aduana, costos públicos para la lucha contra el contrabando y la evasión, etc. Son estos costos los que no son incluidos en el tradicional triángulo de Harberger y deben ser tenidos en cuenta por cuanto disminuyen los beneficios.

El potencial aumento del ingreso en una situación de monopolio promueve disputas en cuanto a la distribución de dicha renta. Accionistas, consumidores e incluso el Estado compiten por las rentas del productor, de tal forma que las inversiones que tendrán lugar por parte de la nación estarán dirigidas a la obtención de un porcentaje de dichas rentas, lo cual representa un tipo de costo de transferencia y se configura como una forma de desperdicio de recursos (Lambsdorff, 2002).

En el escenario de la competencia por rentas, los intereses de incrementar la producción, reducir costos y maximizar beneficios como motivo de la inversión, quedan a un lado

¹⁰ El triángulo de Harberger es un instrumento utilizado para explicar la pérdida de eficiencia cuando existe poder de mercado (Harberger, 1974).

prevaleciendo los intereses particulares. A este tipo de comportamiento, que reemplaza la búsqueda del beneficio, James Buchanan le llamó búsqueda de rentas o *Rent Seeking* (Buchanan (1980), citado por Lambsdorff, 2002).

La teoría de la búsqueda de rentas no es aplicable a todas las transacciones y mercados, pues toma en consideración las transacciones que se efectúan entre el sector público y el sector privado, pues el Estado cuenta con el monopolio de asignar los derechos de propiedad, a través de leyes, regulaciones, subsidios, impuestos, tarifas, cuotas de importación y mediante la adjudicación de contratos públicos. Las transacciones entre las empresas y el estado configuran cierto tipo de redistribución del ingreso, donde las primeras buscan influenciar las decisiones del Estado a su favor. Como resultado, se tienen las preferencias con las que cuentan ciertas firmas que derivan en una competencia desequilibrada (Lambsdorff, 2002).

2.2.2. Elección racional

La elección racional dentro de la teoría de la Elección pública indica que cada individuo es capaz de ordenar sus preferencias y que estas preferencias buscan el máximo de utilidad posible (*homo economicus*) (Buchanan, 1987: 247) pero a su vez en la búsqueda de esta maximización de utilidad podría lograr, sin pretenderlo, el bien para todos los miembros de la sociedad (Smith y Cannan, 1958: 82). En palabras de Buchanan, “el supuesto básico mínimo necesario para que esta teoría económica de la política tenga poder explicativo es que el identificable interés económico propio (ej. riqueza neta, nivel de renta, estatus

económico global) sea un bien positivamente valorado por el individuo que elige” (Buchanan, 1969: 52).

Este postulado de la elección racional hace parte del núcleo duro de la Elección Pública, y traslapa el pensamiento del individuo racional a la política. En ese orden de ideas, el político tendería a elegir las políticas que a su parecer le generan un mayor beneficio a un menor costo, a la vez que su elección pública se sustentará en el criterio de que le genera mayor beneficio al votante (Peñas Felizzola, 2013: 1) .

2.2.3. Individualismo metodológico

El individualismo metodológico es otro de los conceptos del núcleo duro de la teoría de la elección pública. Según Buchanan, “la teoría de la Elección pública es metodológicamente individualista, en el mismo sentido que lo es la Teoría económica” (Buchanan, 1987: 244).

El individualismo metodológico es la consecuencia lógica del *homo economicus* e indica que “todos los fenómenos sociales deben ser explicados en términos de individuos, propiedades de estos individuos (tales como creencias, deseos, otros estados mentales o acciones) o relaciones entre estos individuos” (Crespo, 2009: 90). De acuerdo con esta concepción, la teoría de Elección pública acepta el concepto de organización social o colectiva y al Estado como una unidad con motivaciones independientes que busca el bienestar de todos los individuos que lo conforman. En este sentido se reduce el estudio de las colectividades a la lógica del cálculo del individuo bajo diferentes tipos de arreglos institucionales y al individuo como agente decisor. En este caso, el Estado existe solo como una estructura a través de la cual los ciudadanos toman sus decisiones públicamente dentro

de un cuerpo legitimador de decisiones políticas que en realidad se limita al objetivo específico de un individuo o de un grupo de individuos que ostentan el poder y buscan su beneficio particular. En palabras de Buchanan:

La política constituye una estructura de intercambio complejo entre individuos, una estructura bajo la cual los individuos buscan asegurar colectivamente aquellos objetivos propios privadamente definidos que no pueden ser realizados a través de los intercambios simples de mercado. (López, 1990: 275)

Así, para la teoría de la Elección Pública no existe nada parecido a las decisiones colectivas ni, por ende, una función de bienestar social,¹¹ por cuanto el análisis económico y político se circunscribe a una sociedad de individuos libres y racionales que buscan su interés particular.

2.2.4. Política como Intercambio

La idea de la política como intercambio nace del postulado de la economía según el cual los individuos están en un mercado donde transan bienes y servicios. Análogamente, en el sector político, a su vez, se pueden intercambiar favores o prebendas con el fin de buscar un beneficio.

La idea del intercambio económico, aplicada a la política por Buchanan, surge a través de los estudios de Wicksell (Serrano, 1979: 203-232) y el contractualismo.¹² Sin embargo, para Buchanan el contractualismo tiene su verdadera esencia en el potencial que tiene para el mejoramiento de las instituciones gubernamentales pues su finalidad es ayudar a los

¹¹ Exposición de los objetivos de la sociedad en la cual el bienestar social se representa como una función del modo en que se asignan los recursos existentes.

¹² El contractualismo Wickelsiano se entiende en el contexto del establecimiento de cargas fiscales a los ciudadanos, lo cual solo puede producirse si existe un acuerdo general en cuanto al gasto que se realiza y a su distribución.

ciudadanos a establecer las reglas de juego que mejor sirvan a sus fines independientemente de cuáles sean.

2.2.5. Impuestos sobre consumo específico

Los impuestos sobre consumos específicos tienen características similares al impuesto general sobre las ventas que afectan de forma específica un bien o una mercancía. Buchanan toma como ejemplo el whisky (en nuestro trabajo el impuesto a los licores) para explicar el impacto que puede producir la imposición en diferentes grupos de personas (Brennan y Buchanan, 1980: 618). El individuo, al adquirir el bien gravado, por una parte realiza una elección en el mercado y de manera paralela está adquiriendo el bien público que se financia con el tributo (educación, salud, infraestructura, etc.), sin que ello implique una decisión específica sobre la adquisición del bien privado, ya que solo comprará la cantidad de este hasta el punto en que se igualen su utilidad marginal¹³ y el precio marginal incluido en el impuesto. Así, el impuesto-precio que debe pagar el individuo depende, como en otros impuestos, del comportamiento de los demás individuos, con un grado de complejidad en la interdependencia similar a la ya planteada.

¹³ Utilidad que otorga un agente económico a un bien por cada unidad adicional del mismo que obtiene, entendida como medio para alcanzar sus fines.

3. EL MERCADO DE LOS LICORES EN COLOMBIA

Este capítulo aborda el mercado de licores en Colombia desde su perspectiva histórica, la situación reciente del mercado ilegal de licores y el marco normativo en el cual se sitúa el cobro del impuesto al consumo de licores.

3.1. Rasgos generales

La disponibilidad de licores en el país se da principalmente gracias a dos actividades: la producción doméstica y la importación. La producción nacional representa el 67% del mercado mientras que los importados son el 33%,¹⁴ siendo el mercado doméstico más robusto en términos cuantitativos. En Colombia cada departamento representa una especie de frontera, pues la Constitución Nacional, en su artículo 336, les da el derecho de ejercer el monopolio en la producción y comercialización de licores dentro de su territorio geográfico. La ley le permite a los departamentos la comercialización de productos provenientes de otros departamentos o países, mediante convenios que se celebran de forma individual y por un tiempo limitado.

Este modelo otorga un enorme poder en el mercado de licores a las autoridades departamentales, permitiéndole a los departamentos con industria de licores propias restringir de forma directa la comercialización en su territorio, afectando la oferta foránea, es decir, su competencia directa.

¹⁴ Cálculos realizados a partir de los datos obtenidos por el Fondo Cuenta de la Federación Nacional de Departamentos para el año 2014.

3.2. Marco conceptual

La imposición del impuesto al consumo tiene su lógica atada a la teoría del bienestar social, la cual implica la necesidad de imponer un cobro a los bienes que produzcan un deterioro a la salud, asociado al consumo del mismo y que, por lo tanto, generen costos sociales. El licor, después de cierto consumo, genera una desutilidad marginal sobre el consumidor, que se asocia a problemas en la salud o a posibles riesgos a los que el individuo embriagado podría llegar a exponer a otras personas de su entorno. Llegado a este punto, el consumidor se puede considerar como una externalidad negativa (Holm y Suoniemi, 1992: 85-101).

A su vez, la sociedad incurre en costos sociales para evitar los excesos en el consumo por parte de algunos individuos, generando regulaciones especiales, vigilancia, controles a las ventas y al consumo en espacios públicos e, inclusive, gastos asociados al deterioro de la salud de los consumidores, accidentes de tránsito y problemas de orden público producto de un consumo irresponsable. Es por ello que emerge el concepto generalizado de externalidad negativa,¹⁵ derivada del consumo de los licores y, en consecuencia, la necesidad de generar un impuesto óptimo a los mismos, basado fundamentalmente en funciones de bienestar social y funciones de consumo y de producción.

3.3. Marco Histórico

Desde el siglo XVIII los licores han marcado un papel primordial en la economía política nacional y departamental (Ramírez y Andrés, 2014: 71) al instaurarse como el principal poder productivo de la renta y objeto del control monopolista. Desde aquellos tiempos se ha

¹⁵ Situación en la que las acciones de una persona física o jurídica causan un perjuicio sobre otra u otras.

concebido al alcohol como una fuente de riqueza (a pesar de su impacto social negativo en tanto externalidad) y como un motor de la modernización del Estado y del asentamiento de los monopolios gubernamentales, cuyo progresivo crecimiento de sus rentas jalona el desarrollo regional.

A partir del siglo XVIII la política monopolista determinada por la impronta colonial, estableció concentrar los derechos de producción y provisión de los licores a favor de los entes territoriales (departamentos). Sin embargo, la producción doméstica y clandestina del aguardiente, la chicha y el guarapo eran la base de las tradiciones consumista de la época, lo que dificultaba un verdadero aprovechamiento de las rentas provenientes de los monopolios departamentales. Fue solo hasta la Ley 88 de 1923, cuando se establecieron verdaderos controles a la producción y comercialización de los licores en el territorio nacional. Los principales cambios de esta Ley fueron unos nuevos precios altos para los licores destilados de producción nacional y la obligación de los departamentos de producir los licores en fábricas oficiales o de adquirirlos en fábricas oficiales de otros departamentos.

Los rendimientos provenientes de la renta de los licores incrementaron la capacidad rentística de los departamentos a lo largo del siglo XX. Este periodo se dividió en dos etapas: en la primera se buscó el fortalecimiento de las capacidades fiscales y el control del contrabando y en la segunda se concentraron los esfuerzos en la modernización y el aumento de la capacidad comercial de las industrias licoreras. En 1991, la Constitución

Política consagró la renta de los licores como un arbitrio rentístico¹⁶ con una finalidad de interés social. Sin embargo, en esta época se dio paralelamente el proceso de apertura económica, que permitió el ingreso de licores provenientes de otros países inscribiendo a la empresa y renta licorera departamental en un mercado de competencia que desequilibró los privilegios que estas habían heredado del proteccionismo colonial.

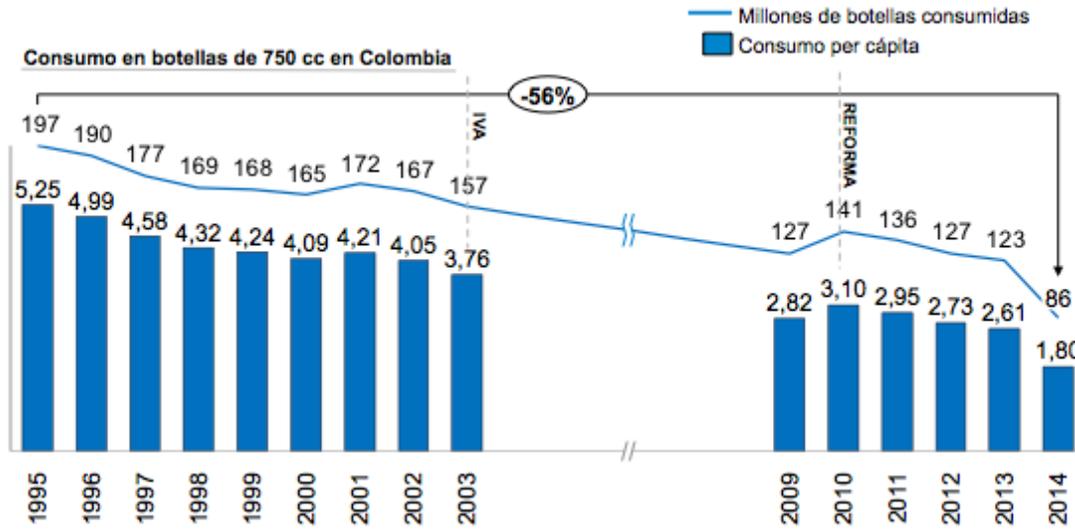
En la actualidad, pese a que el mercado es dinámico y la oferta de licores es amplia, las industrias licoreras han sufrido inconvenientes para mantener su liderazgo en el mercado, pues siguen existiendo flagelos como los del contrabando y la falsificación y, ante los nuevos escenarios que presentan los acuerdos comerciales con otros países, puede esperarse que sea casi insostenible seguir manteniendo los privilegios de que han gozado las licoreras nacionales y los monopolios departamentales a lo largo de su existencia.

3.4. Situación actual del mercado

El consumo de bebidas alcohólicas nacionales en Colombia disminuyó un 56% en los últimos 20 años a una tasa anual compuesta de -4%, pasando de 197 millones de botellas en 1995 a 86 millones de botellas en 2014. Asimismo, el consumo per cápita disminuyó, convirtiéndose en 2014 en un tercio de lo que fue en 1995.

¹⁶ El monopolio de arbitrio rentístico es la facultad que tiene el Estado, en ciertas actividades económicas, para que estas sean manejadas únicamente por él mismo. Así, privilegia sus decisiones y se impone sobre los particulares, sin desconocer los derechos de estos últimos ni los intereses públicos.

Gráfica 5. Histórico del consumo de botellas de bebidas alcohólicas en Colombia 1995-2014



Fuente: Federación Nacional de Departamentos, agosto de 2015.

En 2014 las ventas se mantuvieron estables en comparación con el año previo; sin embargo, fueron significativamente menores que en el periodo 2010-2012, momento en el que el mercado se estaba recuperando de la recesión económica. En general, el crecimiento fue similar entre el 2014 y el 2013. El crecimiento del consumo en 2014 fue impulsado por el aumento de la capacidad adquisitiva de los hogares, el lanzamiento de nuevos productos, y un énfasis en la compra de marcas Premium. Mientras los vinos y los aperitivos tuvieron un buen desempeño, las ventas de cervezas y licores apenas tuvieron un leve aumento.

Tabla 11. Ventas de bebidas alcohólicas por categoría

Volumen total 2009-2014 (millones de litros)

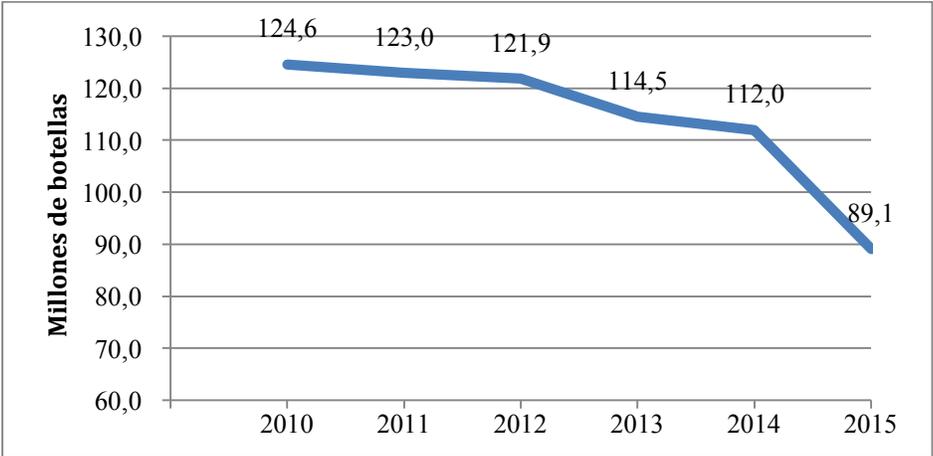
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Cerveza | 1.709,2 | 1.691,6 | 2.022,8 | 2.138,7 | 2.179,5 | 2.194,7 |
| Aperitivos | 5.846,0 | 5.422,1 | 5.308,2 | 5.470,5 | 5.742,0 | 6.103,4 |
| Vino | 13,0 | 14,4 | 16,8 | 19,1 | 21,2 | 22,7 |
| Licores | 1.827,4 | 1.815,0 | 2.146,0 | 2.260,3 | 2.299,7 | 2.314,5 |

Fuente: Euromonitor

La preferencia por nuevos productos ha generado un entorno cambiante en el mercado, el crecimiento en el consumo del vino, los aperitivos y cervezas artesanales indican un cambio importante en un mercado que está casi totalmente dominado por las marcas de cerveza de Bavaria y aguardientes y rones de las licoreras tradicionales. Además, los colombianos con un mayor poder adquisitivo están explorando nuevas opciones de bebidas alcohólicas, esto gracias a la mayor disponibilidad de productos derivada de los acuerdos comerciales firmados con la Unión Europea y Estados Unidos. Por su parte, los productores nacionales han respondido con el lanzamiento de nuevas cervezas artesanales, aperitivos novedosos a base de licores nacionales y licores Premium dentro de sus marcas.

El aumento de productos importados ha sido notable en el mercado nacional. Aunque los productores nacionales siguen dominando las ventas, algunos de los productores nacionales más pequeños y licoreras departamentales con alta influencia burocrática no han sido capaces de adaptarse a los cambios en el mercado y están perdiendo su cuota de participación.

Gráfica 6. Venta de botellas de aguardiente y ron nacionales 2010-2015



Fuente: www.semana.com/economia/articulo/lios-en-licores-del-valle-antioquia-resto-del-pais/457675-3

Otro aspecto que ha impactado las ventas es la nueva normativa penal sobre el consumo de alcohol mientras se conducen automotores. La Ley 169 de 2013 estableció un límite de 0,2 g/l (anteriormente estaba en 0,4 g/l) como el umbral límite de concentración de alcohol en sangre mientras se conduce, convirtiéndose en una de las regulaciones más estrictas del mundo.¹⁷

Según cálculos del DANE, los hogares de clase media en Colombia crecieron un 12% entre 2002 y 2014 (DANE, 2015), mientras que el ingreso anual disponible aumentó en casi un 42% durante el mismo período. Con este mayor poder adquisitivo los colombianos están cambiando sus hábitos de consumo en licores, pasando de productos regulares a productos Premium de precio medio. Como se muestra en la gráfica 6, las ventas de productos nacionales como el aguardiente y el ron han disminuido sus ventas paulatinamente. En contraste, productos como el whisky (importado) aumentaron sus ventas en un 68% en los últimos cinco años.

Sin embargo, el consumo de bebidas alcohólicas sigue siendo dominado por los productores nacionales: Bavaria representa el 98% del volumen de ventas de cervezas en el mercado, mientras que la Fábrica de Licores de Antioquia y la Empresa de Licores de Cundinamarca representan el 65% del mercado de licores nacionales. El éxito de estas empresas puede atribuirse al lanzamiento de nuevos productos, a la comercialización, a una amplia red de distribución y a su larga tradición en el mercado nacional.

¹⁷ Umbrales: Canadá: 0,5 g/l, Francia: 0,8 g/l.

3.5. Mercado ilegal de licores

El contrabando y la adulteración han sido unas prácticas corrientes históricamente en el territorio nacional. Las características del mercado de licores y el hecho de presentar un monopolio rentístico que ha limitado el ingreso de licores a los departamentos ha generado un incentivo muy fuerte a la ilegalidad. Al respecto, estudiosos del fenómeno han afirmado que

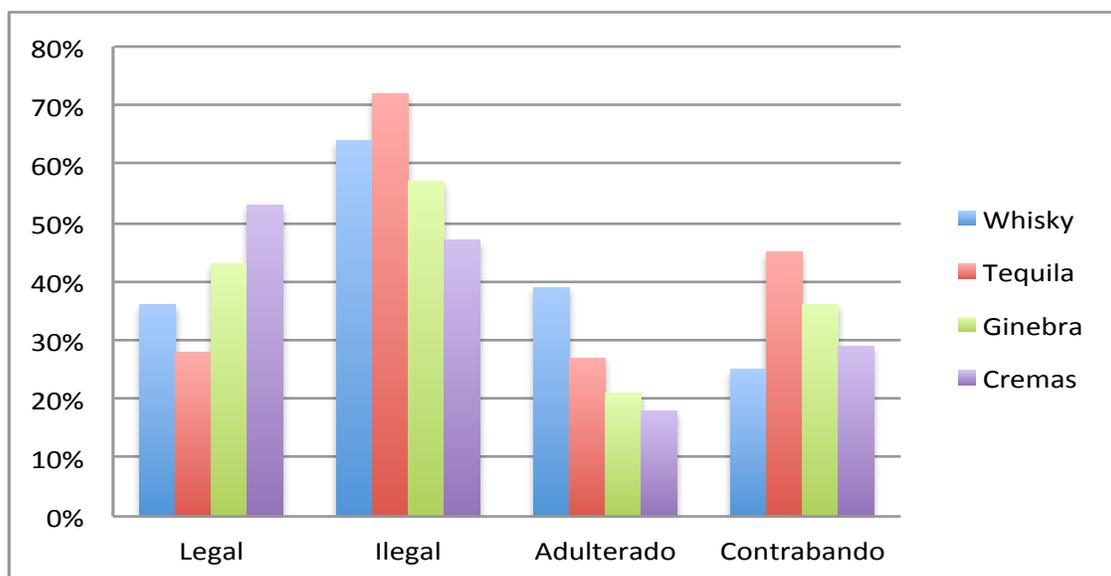
estas barreras legales, tanto a la producción como a la comercialización, generan incentivos a la ilegalidad. Ya que las barreras técnicas a la producción de bebidas alcohólicas no son importantes, es decir, se pueden producir relativamente a bajo costo y sin la necesidad de contar con tecnologías de punta, se generan incentivos a producir y comercializar productos que pueden llegar a verse como sustitutos de las bebidas alcohólicas originales. (Zapata, Sabogal *et all*, 2012: 18)

Según los últimos estimativos realizados por la Federación Nacional de Departamentos (FND), con el apoyo de la Universidad Eafit de Medellín, se calcula que el 24% del licor consumido en Colombia es de contrabando o adulterado. A su vez, se calcula que del 100% del alcohol ilegal en el país, el 30% corresponde a contrabando, mientras que el 70% corresponde a licor adulterado, situación que no solo presenta un grave déficit para las finanzas departamentales, pues se dejan de percibir \$1.5 billones de pesos al año; sino que comporta un grave problema de salud pública asociado a los procesos de producción del licor adulterado.

Los lugares de mayor expendio de licores ilegales son los bares y las discotecas. Aproximadamente el 28% del licor consumido en bares y discotecas es ilegal; siguen las

licorerías y tiendas de barrio, donde esta cifra llega al 20%. Esta situación es tan crítica que, en los departamentos de frontera, especialmente, lo difícil no es conseguir licor de contrabando sino licor legal.

Gráfica 7. Consumo de licores ilegales en Colombia

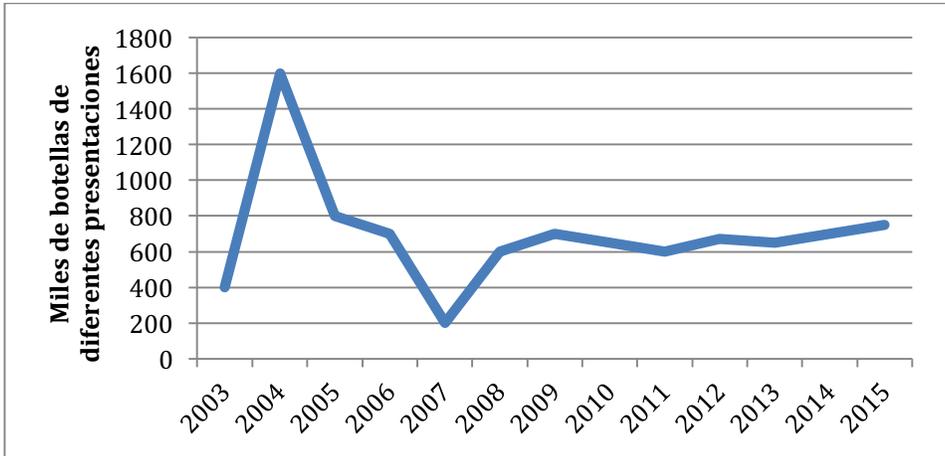


Fuente: www.elcolombiano.com/colombianos-consumen-licor-adulterado-y-de-contrabando-LG3594184

Gracias a esto, el sector privado se ha visto gravemente afectado al estar en la obligación de competir en condiciones desiguales contra importadores y comercializadores que evaden el pago de los aranceles e impuestos que los competidores legales sí pagan, lo cual los hace poco competitivos en relación a los costos de mercado que están en capacidad de ofrecer al consumidor final. Así, los empresarios pierden cualquier motivación por ejercer competencia en el mercado y se desincentivan las posibles nuevas inversiones en el sector, dada la inequidad y la falta de garantías que el gobierno ofrece para frenar la ilegalidad de los contrabandistas.

Estas diferencias en materia de competitividad, al no ser debidamente tratadas por el Estado, generan incentivos perversos para los comerciantes ilegales, los cuales aceleran e incrementan la realización de acciones ilícitas tendientes a elevar sus utilidades, permeando y corrompiendo las instituciones públicas. Investigadores de este fenómeno observan que “el crecimiento de estas empresas ilegales deja en evidencia que poseen recursos de capital, con acceso permanente a materias primas para su producción, con redes propias de comercialización e inclusive respaldo legal cuando así lo necesitan” (Zapata, Sabogal *et all*, 2012: 16). Un indicador de la gravedad de este hecho es que durante los últimos años se ha presentado un promedio de incautaciones superiores a 700 mil botellas de licor ilícito al año (Fedesarrollo, 2012: 21).

Gráfica 8. Botellas de licor incautadas 2003-2015

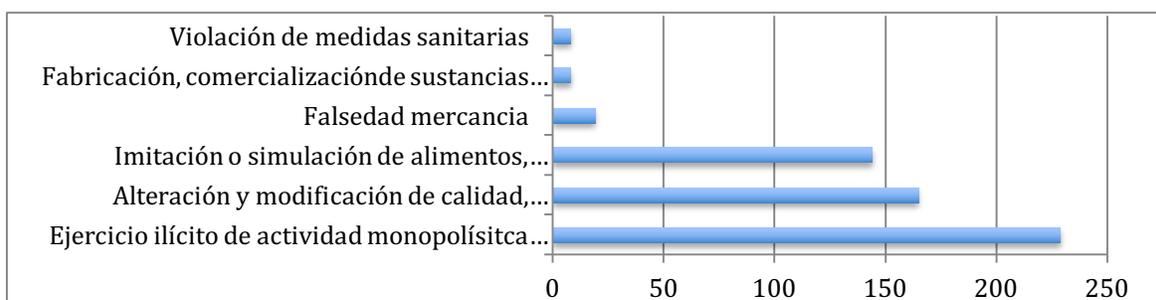


En lo concerniente al sector público, el Estado colombiano se ve afectado tanto a nivel nacional como territorial. Por un lado, la nación deja de recibir cada año importantes recursos que deberían entrar a sus arcas por medio del recaudo de aranceles, impuesto al

valor agregado e impuesto a la renta. Por otro lado, los departamentos dejan de recibir cada año recursos sumamente importantes, los cuales deberían percibir por medio del recaudo del impuesto al consumo de licores y que deberían beneficiar la salud de los ciudadanos. Hay que tener en cuenta, además, que el problema del contrabando toma un significado mayor al considerar que las actividades de contrabando, defraudación aduanera y evasión fiscal son utilizadas por organizaciones ilegales (bandas criminales, guerrilla, narcotraficantes, etc.) , para lavar activos y financiar todo tipo de conductas delictivas, las cuales atentan contra la ciudadanía y el orden público.

Estos factores, más una mala política de comercio fronterizo, la ausencia, o la corrupción, de los funcionarios del Estado en zonas críticas y la falta de control por parte de las entidades territoriales, incentivan la proliferación de esta actividad, facilitando la adquisición de dinero rápido con un alto nivel de impunidad.

Gráfica 9. Número de capturas por delitos asociados a la ilegalidad en los licores



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

No se puede tener una medición real del impacto ocasionado por el fenómeno del contrabando, en cuanto al recaudo aduanero y fiscal, o cómo influye en la competitividad de los empresarios legales, por falta de datos oficiales y por el mismo hecho de ser ilegal y

casi imposible de cuantificar. Sin embargo, el impacto sobre la sociedad como un todo, es palpable y se expresa por diversos medios, a tal punto que muchas familias ven esta conducta como un modelo de vida y de sustento.

En gran parte del territorio nacional, los ciudadanos perciben como una actividad normal y justificable el contrabando. Simplemente lo ven como una actividad de subsistencia, particularmente en las regiones fronterizas, en donde el contrabando es propio y cultural, y en donde la compra de todo tipo de productos es algo normal, no solo de licores, sino de gasolina, aceites comestibles, confecciones, autopartes, electrodomésticos y alimentos, por sólo mencionar algunos, que han ingresado al país o son comercializados por medio del contrabando, incurriendo en defraudación aduanera y la evasión fiscal (Fedesarrollo, 2012: 62).

A pesar de esto, hoy en día se ha encontrado que la economía de la adulteración y el contrabando ya no está en manos de pequeños productores o familias. Al contrario, los grandes niveles de adulteración y contrabando nos hacen ver que este negocio está controlado por organizaciones criminales que trabajan a gran escala con procesos altamente desarrollados de distribución y comercialización para sus productos y con unos niveles de rentabilidad supremamente altos.

Con este panorama se justifica, entonces, la importancia que puede tener la modificación del actual régimen tributario de los licores en Colombia, y no solamente en lo que tiene que

ver con el marco impositivo sino con el régimen de monopolio departamental y su impacto en el mercado de licores ilegales.

3.6. Legislación frente al consumo de bebidas alcohólicas

A continuación se enlistan las leyes colombianas que inciden en el consumo de bebidas alcohólicas y se mencionan algunas derivaciones de su ejecución.

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley 124/1994 Establece que la edad mínima para beber son los 18 años. | <ul style="list-style-type: none"> • No obstante la aplicación de la ley, sigue siendo débil el control y todavía hay una gran cantidad de consumo entre menores de edad.¹⁸ • Han existido algunas mejoras en la aplicación de la ley en sitios públicos, lo cual ha resultado en el cierre de establecimientos. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley 1696/2013 Prohibición de conducir bajo los efectos de bebidas alcohólicas. | <ul style="list-style-type: none"> • Estableció el umbral legal de concentración en la sangre de 0,2 g/l. • Aumentó las sanciones por conducir y beber, elevando el monto de las multas y los castigos, incluyendo la suspensión de la licencia, cursos de rehabilitación y servicio comunitario. • Dependiendo el nivel de alcohol en la sangre la sanción aumenta, pero en todos los casos la multa mínima es de 90 días de salario mínimo, la grúa y el periodo del tiempo que el vehículo es confiscado. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley 30/1986 • Ley 124/1994 Publicidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Todas las campañas de publicidad de bebidas alcohólicas deben tener las siguientes advertencias: “El exceso de alcohol es perjudicial para la salud” y “Prohíbese el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad”. No se percibe que esta estrategia sea verdaderamente eficaz. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Decreto 263 de 2011 • Horarios de Apertura. • Ley Seca. | <ul style="list-style-type: none"> • En las principales ciudades de Colombia la mayoría de bares y discotecas están abiertos hasta las 3:00 a.m., sin embargo en algunos lugares se permite hasta las 5:00 a.m. • La ley seca se aplica principalmente en las jornadas electorales o cuando hay amenaza de perturbación pública. • En Bogotá se prohibió la venta de bebidas alcohólicas en tiendas y supermercados desde las 11:00 p.m. hasta las 10:00 a.m. A su vez, se prohibió la venta de bebidas alcohólicas cerca de instituciones educativas. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley 223/1995 • Ley 788/2002 | <ul style="list-style-type: none"> • Por la cual se regula el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas y se ajusta cada año según la inflación del |

¹⁸ El Estudio Nacional de Sustancia Psicoactivas revela que el 19% de la población entre 12 y 17 años consumió alcohol en 2013.

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley 1393/2010 <p>Impuesto al consumo de bebidas alcohólicas.</p> | <p>año posterior.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bebidas con menos de 35° alcoholimétricos pagan 306 pesos por cada 750 c.c. de contenido, mientras que las que superan los 35° deben pagar 502 pesos por cada 750 centímetros cúbicos de contenido (año 2015). • Este impuesto es a favor de los departamentos y se recauda para su posterior apropiación al SGP. • Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 como los proyectos de Ley 152,158 y 135, se ha intentado modificar este impuesto desescalándolo para unificar las tarifas o convirtiéndolo en específico por grado alcoholimétrico más un <i>ad valoren</i> por precio de venta. |
|--|---|

Puede verse, entonces, que el asunto del licor está en el centro de una delicada tensión: es tanto una externalidad negativa, a nivel individual y comunitario, como un factor de progreso social. Es por ello que se deben sopesar muy bien las ventajas y posibles consecuencias del modelo que se elija para regular este mercado.

4. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS MODIFICATORIAS AL ACTUAL RÉGIMEN DE IMPUESTO A LOS LICORES EN COLOMBIA

Según lo expuesto anteriormente, se entiende la necesidad que tiene Colombia de modificar el actual régimen a los licores. Para tal efecto se han diseñado varias propuestas que han sido sometidas a diversos análisis durante los últimos años. Sin embargo, su punto de quiebre fue el intento modificatorio al régimen propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en donde se buscaba un desmonte progresivo del impuesto entre licores con un contenido mayor o menor a 35° alcoholimétricos con el fin de que en 5 años terminaran pagando un mismo impuesto específico. Esta propuesta no tuvo acogida en el Congreso de la República y finalmente fue desmontada por considerarse que afectaba notoriamente el nivel de recaudo departamental.

A partir de este momento comenzaron una serie de discusiones entre los diferentes actores, importadores, productores nacionales, agremiaciones, departamentos y el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Hacienda y la Dian, en representación gobierno nacional, para buscar el mejor mecanismo que permitiera al país cumplir con los acuerdos comerciales sin afectar la dinámica del recaudo impositivo departamental ni los monopolios departamentales sobre sus licoreras.

En este capítulo se analizarán desde el punto de vista económico y legal las propuestas del PND y de los últimos tres proyectos de ley presentados en el Congreso de la República: PL N° 152, PL N°158 y PL N°135. Es del interés de este estudio analizar cómo sería el

comportamiento del recaudo impositivo con cada una de estas propuestas, las elasticidades generadas, el impacto en el nivel de ventas, el impacto en la producción nacional y los aspectos modificatorios a los monopolios departamentales con el fin de determinar cuál de las propuestas puede ser la más beneficiosa para los departamentos.

Para efectuar estas mediciones se corrió un modelo en Solver (Anexo 1) que nos permite analizar los diferentes escenarios impositivos y comprobar cómo se vería afectado el nivel de recaudo departamental suponiendo un mismo nivel de ventas.

4.1. Metodología

La metodología del análisis económico de esta investigación se desarrolló mediante la introducción de las variables asociadas al recaudo proveniente del impuesto al consumo de licores a un modelo en Excel corrido mediante la herramienta Solver. Este modelo nos permite medir el impacto de cada propuesta a nivel de recaudo, a la vez que analiza los distintos escenarios modificatorios, tales como el cambio en los impuestos específicos por gradación alcoholimétrica, la introducción de un impuesto *ad valorem*, o la combinación de específico y *ad valorem*. Con base en esto, el modelo permite predecir los futuros escenarios de recaudo, la presión fiscal sobre cada tipo de licor, la diferencia porcentual por tipo de licor y los cambios en el recaudo por departamento.

Sin embargo, el objetivo central de modelo es generar una propuesta ajustada a las necesidades de la discusión, de tal forma que si la discusión se centra en torno a mantener un nivel de recaudo mayor o igual al alcanzado en el año inmediatamente anterior con un

impuesto específico o *ad valorem* o una combinación entre los dos, el modelo permite predecir cuál debería ser el nivel de tributación óptima para cumplir con los parámetros establecidos. Otro aporte del modelo es que permite establecer restricciones de aumentos máximos en los niveles de tributación, lo cual nos ayuda a garantizar la no movilidad en el consumo ante cambios en el nivel de tributación, siendo este uno de los puntos que más preocupan a las licoreras nacionales ante una posible elasticidad precio consumo de los licores nacionales frente a los importados.

Las variables utilizadas para correr el modelo fueron las siguientes: 1) unidades vendidas de botellas de 750 c.c., 2) litros, 3) grado alcoholimétrico, 4) costo de producción, 5) impuesto, 6) precio sin impuestos, 7) margen de utilidad y 8) Precio de venta. Estas variables fueron obtenidas de la información disponible para el año 2014-2015 sobre niveles de ventas de licores y recaudo total del impuesto al consumo, suministradas por el cargue de información proveniente del Fondo Cuenta de la Federación Nacional de Departamentos.

Asimismo, las restricciones que corre el modelo son: 1) diferencia en el recaudo, 2) incremento máximo porcentual en el precio de licores, vinos y aperitivos, 3) valor específico mínimo y 4) valor *ad valorem* mínimo. Las restricciones propuestas por el modelo se sustentan en poder garantizar niveles iguales o superiores en el recaudo frente a cambios en el cobro impositivo, incrementos máximos en el precio de los licores, lo cual permite controlar la elasticidad y los valores mínimos requeridos de cobro para garantizar las restricciones anteriormente planteadas.

Esta modelación económica se realizó ante la necesidad de poder comparar los escenarios entre distintas propuestas modificatorias del régimen a los licores, pero primordialmente con la intención de hacer un ejercicio riguroso que permitiera generar una propuesta modificatoria con los parámetros que exige la discusión sobre este tema, a partir de cifras que permitan garantizar niveles de recaudo que no afecten las finanzas departamentales.

En relación con la elección racional y los postulados económicos que esta plantea, se parte del punto en el cual la industria de licores presenta una producción marginal decreciente, en el sentido en que el aumento de la producción no genera un aumento en el consumo después de haber llegado al punto de equilibrio del mercado, bajo esta perspectiva la importancia de llegar a un modelo que no afecte los niveles de producción ni de recaudo ante un mercado con posibilidades limitadas de ampliar sus fronteras de consumo.

La revisión de las distintas propuestas permitió analizar que estas generaban cifras modificatorias que intentaban ajustarse a medida que la discusión favorecía o desfavorecía a un sector; sin embargo, nunca se partía desde un punto que lograra cumplir unas restricciones mínimas que garantizaran un avance efectivo en las propuestas sin la generación de traumatismos mayores.

4.2. Antecedentes

Mediante la Ley 14 de 1983 se determinó que la producción, introducción y venta de licores destilados constituían monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico. Al

mismo tiempo, se generó el impuesto al consumo sobre licores, vinos, aperitivos y similares, como un impuesto nacional, pero cuyo usufructo era cedido a los departamentos, intendencias y comisarías. El impuesto se gravaba sobre el precio promedio nacional al detal en expendio oficial o del primer distribuidor autorizado, correspondiente a una botella de 750 ml de aguardiente nacional, según lo estipulaba el DANE, semestralmente (Zuleta y Jaramillo, 2000b: 23). Los licores nacionales e importados tenían una tarifa del 35%, los vinos, espumosos y aperitivos nacionales o extranjeros pagaban entre un 10% y un 5% y el resto de licores que ingresaban a San Andrés y Providencia pagaban un gravamen de 15%.

En 1995, el Congreso dicta la Ley 223, la cual modificó la base gravable, hacía una división entre los productos según su gradación alcoholimétrica, en la cual los productos de entre 2,5° a 20° pagaban un 20% y los de más de 20° una tarifa del 35%. Para los primeros, precisaba que sería el precio de venta al detal, definiéndolo, para los productos nacionales, como “el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica”; para los productos extranjeros, el precio de venta al detal estaba determinado por el valor en aduana de la mercancía, sumados los aranceles y un margen de comercialización del 30%. A su vez, “los whiskys importados premium, entendiéndose por tales aquellos que tienen un período de añejamiento igual o superior a doce (12) años, estaban sometidos a la tarifa diferencial del 20%”.

La Ley 788 de 2002, dictó normas en materia tributaria del orden nacional y territorial, variando la estructura tributaria del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. Con esta Ley se introduce, por completo, el concepto de grados alcoholimétricos

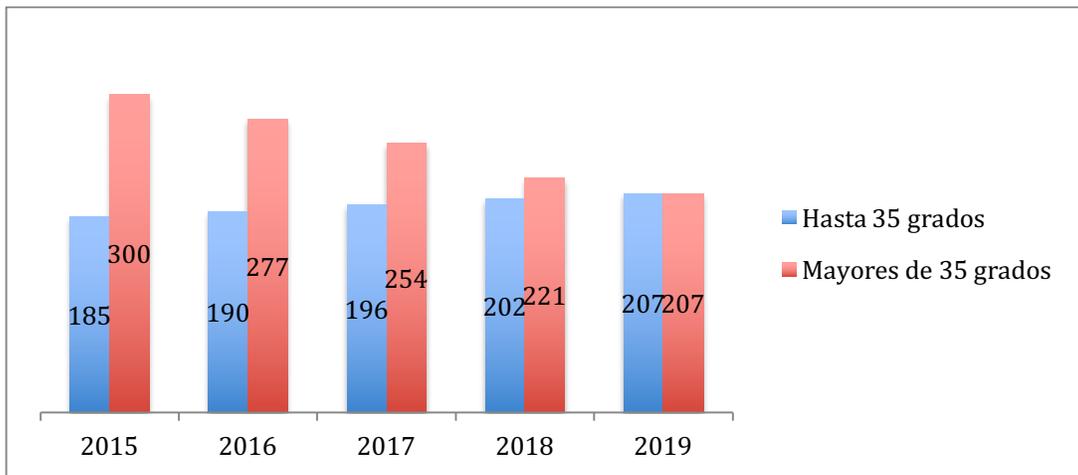
para determinar la base gravable del impuesto, reemplazando al precio de venta al detallista y al detal. Las tarifas del impuesto fueron fijadas en relación con los grados de alcohol del producto de la siguiente manera: a) entre 2.5° y hasta 15°, \$110 por cada grado alcoholimétrico; b) de más de 15° y hasta 35°, \$180 por cada grado alcoholimétrico; c) de más de 35°, \$270 por cada grado alcoholimétrico; y d) vinos de hasta 10°, \$60 por cada grado alcoholimétrico.

El régimen actual se introdujo el año 2010 con la Ley 1393, la cual modificó las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, por cada unidad de botella de 750 c.c. o su equivalente, en los siguientes valores: a) para productos de hasta 35°, \$256 por cada grado alcoholimétrico; b) para productos de más de 35°, \$420 por cada grado alcoholimétrico. Para el año 2016 las tarifas establecidas quedaron en \$306 pesos para productos de hasta 35° alcoholimétrico y de \$502 para los que superan los 35°.

4.3. Propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El PND 2014-2018, en su primera versión, presentó el artículo 191, que pretendía modificar el artículo 50 de la Ley 788 de 2002, que regula las tarifas del consumo aplicado a los licores, vinos, aperitivos y similares, producidos en Colombia e importados. El artículo pretendía generar un desmonte gradual del factor diferencial de los impuestos a las bebidas con más de 35° y con menos de 35°, en un periodo de cinco años a partir del año 2015, en unidades de 750 c.c. o su equivalente.

Gráfica 10. Propuesta modificatoria a los licores PND 2014-2018



Fuente: PND 2014-2018, primer borrador

El espíritu de este artículo, en primera instancia, era terminar la discriminación existente hasta el momento sobre los licores importados; por otra parte, según la Asociación de Importadores de Licores y Vinos (Acodil) este artículo le daría un fuerte golpe al contrabando, pues a pesar de que afectaría a los monopolios departamentales, esta afectación sería minúscula en comparación con las pérdidas que generan la elusión, la evasión y las distorsiones del mercado que generan las tarifas diferenciales (Alonzo López, 2015). Sin embargo, la postura de los departamentos y de las empresas licoreras nacionales fue completamente distinta.

El entonces presidente de la junta directiva de la Asociación Colombiana de Industrias Licoreras (ACIL) y gerente de la Industria Licorera de Caldas (ILC), Jorge Iván Orozco, manifestó que el articulado le daba un tratamiento especial a los productos importados al equiparar las tarifas, situación que dejaría en una fuerte desventaja a los productos nacionales. A su vez, enfatizó la presión fiscal que tienen los productos nacionales frente a

los extranjeros, pues cerca del 40% del precio de venta al público se origina en la carga tributaria que enfrentan los productores nacionales al no tener la posibilidad de un IVA descontable en la producción. (El Diario del Otún, 16 de febrero de 2015)

El director de la Federación Nacional de Departamentos (FND) señaló al respecto que la propuesta era improcedente e inconveniente para los fiscos departamentales, pues el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas representa alrededor de \$1,6 billones y con la desaparición del monopolio las empresas licoreras departamentales quedarían en una difícil situación (El país, 21 de febrero de 2015).

El Gobernador de Cundinamarca, por su parte, manifestó que el departamento tendría una disminución de \$150.000 millones en su recaudo y esto llevaría a la liquidación de las empresas de licores del país porque no podrían ser competitivas en razón a los procesos de producción (Ruiz Granados, 10 de febrero de 2015). En el mismo sentido, el entonces Gobernador del Valle, Ubéimar Delgado, señaló que

de aplicarse propuesta del PND, quebraría la industria licorera [...]. Prácticamente por lo menos en cinco años la Industria de Licores del Valle quebraría. No solamente pierden los empleos las personas que están en ella, si no que quiebran las rentas del Departamento y tendríamos que reducirle al presupuesto ese faltante que se va para Bogotá.

En este escenario, más las protestas protagonizadas por los departamentos y sus bancadas de representantes en el Congreso, el tema de los licores fue retirado del PND en su primer debate. La medida que aspiraba a que “todos los licores nacionales o importados tendrán en cada departamento el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos

para su introducción y comercialización” fue vista por los parlamentarios como una medida nociva a las finanzas departamentales. Por lo cual, el gobierno no tuvo otro remedio que aceptar la petición unánime de las comisiones económicas y dejó el tema como estaba (El Tiempo (Bogotá), 20 de marzo de 2015).

4.3.1. Impacto económico de la propuesta

| Impuestos año 2014 |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Hasta 35° = \$297 | Hasta 35° = \$185 | Hasta 35° = \$190 | Hasta 35° = \$196 | Hasta 35° = \$202 | Hasta 35° = \$207 |
| Hasta 35° = \$487 | Hasta 35° = \$300 | Hasta 35° = \$277 | Hasta 35° = \$254 | Hasta 35° = \$221 | Hasta 35° = \$207 |

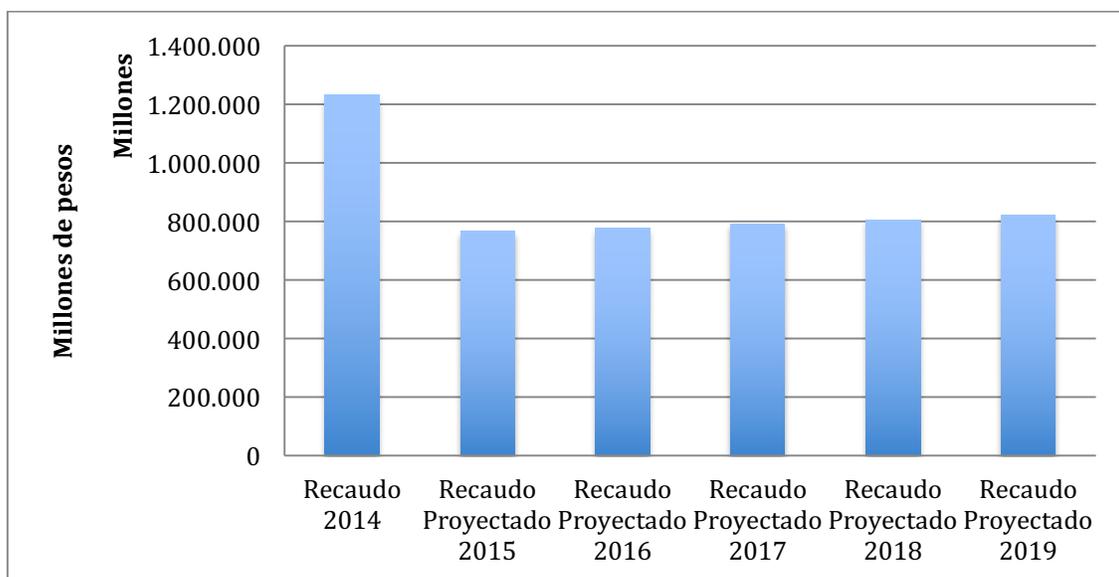
Unidades 750cc

| Producto | Recaudo 2014 | Recaudo Proyectado 2015 | Recaudo Proyectado 2016 | Recaudo Proyectado 2017 | Recaudo Proyectado 2018 | Recaudo Proyectado 2019 |
|-------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Aperitivo | 11.502.610.020 | 7.164.925.433 | 7.358.572.067 | 7.590.948.027 | 7.823.323.987 | 8.016.970.620 |
| Brandy | 62.589.240 | 38.556.000 | 35.600.040 | 32.644.080 | 28.402.920 | 26.603.640 |
| Champaña | 684.288 | 426.240 | 437.760 | 451.584 | 465.408 | 476.928 |
| Coñac | 4.757.940 | 2.963.700 | 3.043.800 | 3.139.920 | 3.236.040 | 3.316.140 |
| Crema | 1.112.542.943 | 692.998.129 | 711.727.808 | 734.203.423 | 756.679.038 | 775.408.718 |
| Ginebra | 5.325.870.960 | 3.280.824.000 | 3.029.294.160 | 2.777.764.320 | 2.416.873.680 | 2.263.768.560 |
| Pisco | 304.355.520 | 187.488.000 | 173.113.920 | 158.739.840 | 138.116.160 | 129.366.720 |
| Ron Imp | 11.770.556.240 | 7.250.856.000 | 6.694.957.040 | 6.139.058.080 | 5.341.463.920 | 5.003.090.640 |
| Tequila | 11.892.140.660 | 7.325.754.000 | 6.764.112.860 | 6.202.471.720 | 5.396.638.780 | 5.054.770.260 |
| Vodka | 6.253.508.560 | 3.852.264.000 | 3.556.923.760 | 3.261.583.520 | 2.837.834.480 | 2.658.062.160 |
| Vino | 52.608.392.892 | 32.769.537.660 | 33.655.200.840 | 34.717.996.656 | 35.780.792.472 | 36.666.455.652 |
| Whisky | 103.594.347.800 | 63.815.820.000 | 58.923.273.800 | 54.030.727.600 | 47.010.987.400 | 44.032.915.800 |
| Aguardiente | 770.397.303.230 | 479.877.108.073 | 492.846.759.642 | 508.410.341.526 | 523.973.923.409 | 536.943.574.979 |
| Ron Nal | 257.211.848.124 | 160.216.134.353 | 164.546.300.147 | 169.742.499.099 | 174.938.698.051 | 179.268.863.844 |
| Total | 1.232.041.508.417 | 766.475.655.589 | 778.299.317.644 | 793.802.569.394 | 806.447.435.745 | 820.843.644.660 |

Fuente: Modelo propio desarrollado en Solver, con información suministrada por el Fondo Cuenta.

La tabla nos muestra la afectación de la propuesta en el recaudo proyectado para los años de su implementación según tipo de licor, partiendo de la base de que las ventas de botellas se mantendrán constantes en el tiempo.¹⁹ Según la información proyectada, la disminución promedio entre el régimen actual (año 2014) y los años posteriores, corresponde a una caída en el recaudo de un -36%, lo que significa pérdidas anuales en el recaudo de alrededor \$438 mil millones con respecto al modelo actual.

Gráfica 11. Recaudo proyectado propuesta PND



Fuente: Cálculos propios a partir de Fondo Cuenta (fondocuenta.fnd.org.co/Apprecaudo/Seguridad/Login.aspx)

Este análisis nos muestra que de haber sido aprobada la propuesta modificatoria del PND 2014-2018, las pérdidas en el recaudo hubiesen sido bastante significativas para las finanzas departamentales. Otro aspecto de gran impacto para las licoreras nacionales, tal como lo advertían los opositores a la propuesta, es el desequilibrio que se presentaría entre los productos nacionales y los importados. Si bien tanto los productos nacionales como los importados pagarían menos impuestos con el modelo propuesto, la caída promedio en los

¹⁹ Este supuesto se hace por la dificultad de poder predecir si las ventas van a aumentar o a disminuir según el impacto de la reforma.

impuestos nacionales sería de un -30%, frente a una caída de un -53% en los importados, lo que claramente beneficiaría a los licores importados, abaratándolos frente a los nacionales.

Este análisis económico plantea la duda sobre si el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Desarrollo (DNP) hicieron las consultas asociadas al posible impacto fiscal que hubiese causado la aprobación de la propuesta presentada. Sin embargo, cabe resaltar que gracias a esta propuesta se dio en el país un interés claro sobre el tema, pues los actores involucrados en la problemática han entendido que el actual régimen requiere ajustes, pero a su vez que cualquier tipo de ajustes debe ser revisado y discutido a fondo, de tal forma que tenga tanto viabilidad económica como política.

4.4. Proyecto de Ley N°135 de 2015

El Proyecto de Ley 135 de 2015 fue planteado por el Representante a la Cámara Alejandro Chacón, teniendo como objeto “modificar la estructura tributaria del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, creando el impuesto al valor agregado especial para ese tipo de productos”. Este proyecto tiene su fundamento en los artículos 468-4 y 468-5, los cuales pretenden modificar el actual sistema mediante la implantación de un cobro *ad valorem* sobre el precio de venta a todos los licores. Sin embargo, la clasificación segmenta dos grupos, los licores, aperitivos y similares de producción nacional y los importados y los vinos y similares.

Una particularidad de este Proyecto es que acaba de tajo la posibilidad de los monopolios departamentales al mencionar en su artículo 14 que todos los licores nacionales o importados tendrán el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos para su

introducción y comercialización. En materia del recaudo, establece que la DIAN sería el ente encargado de percibir los impuestos causados a través de la implementación de un sistema de recaudo electrónico y, a su vez, tendría la obligación de hacer los giros directos a las entidades responsables de la salud y el deporte en los departamentos, lo que equivale a la eliminación del actual Fondo Cuenta.²⁰

Otro aspecto importante a señalar se encuentra en parágrafo 2 del Proyecto, el cual describe la posibilidad de que los productores e importadores de licores puedan solicitar la devolución del IVA a la DIAN. Este punto permitiría a los productores nacionales contar con un IVA descontable en la producción, situación que permitiría a la producción nacional ser más competitiva, pues actualmente se enfrenta a los importados que no pagan IVA, hecho que genera una fuerte presión fiscal sobre los licores nacionales.

La justificación del proyecto se basa, también, en la búsqueda de un instrumento tributario que garantice el trato equitativo y equilibrado entre los productores nacionales y los importadores; sin embargo, analizando más a fondo el proyecto, se ve que a pesar de que su intención es buena —en la medida que suprime el trato inequitativo al que aluden los importadores referente al componente alcoholimétrico, e iguala las tarifas a un solo componente *ad valorem*—, el proyecto beneficia claramente a la industria vinícola sobre los demás productores de licores. Sin embargo, esta propuesta puede estar fundamentada en casos similares a los que está atravesando el país, tales como lo ocurrido en Chile en los años noventa.

²⁰ Es una cuenta en la cual se depositan los recaudos por concepto de los impuestos al consumo de productos extranjeros. La administración de la misma está a cargo de la Federación Nacional de Departamentos.

Recuérdese que el 4 de junio de 1997 y el 15 de diciembre del mismo año, la Unión Europea solicitó la celebración de consultas con Chile respecto del impuesto especial sobre las ventas aplicado a las bebidas espirituosas en ese país, del que se alegaba que gravaba las bebidas espirituosas de importación con un impuesto más elevado que el que se aplicaba al pisco, una bebida destilada de fabricación nacional. Esta situación llevó a que Chile desarrollara una reforma legislativa en la cual se estableció que se mantendría la tasa vigente para el pisco, y que esa misma tasa se aplicaría a las demás bebidas alcohólicas (OMC, 12 de marzo de 2001). En la actualidad, licores, piscos, whisky, aguardientes, destilados y vinos, tanto de producción nacional como importados, pagan una tasa del 31,5%.

A pesar de que estamos hablando de economías distintas, el caso de Chile permite ver cómo se desmontaron medidas proteccionistas sobre la producción nacional y cómo actualmente funciona un impuesto *ad valorem*; también se puede ver que la tasa impositiva es mucho menor y no discriminan los vinos en el impuesto, como se propone en el Proyecto de Ley aquí estudiado.

Tabla 12. Comparación impuesto por litro Colombia vs otros países (Valores en COP)

| Origen | Categoría | Perú | Chile | España | Inglaterra | Colombia |
|------------|--------------------|-------|-------|--------|------------|----------|
| Nacionales | Licores | 3.698 | 3.150 | 1.634 | 33.125 | 9.653 |
| | Vinos y aperitivos | 2.719 | 1.178 | 0 | 10.192 | 2.970 |
| Importados | Licores | 6.254 | 7.879 | 1.634 | 39.920 | 19.074 |
| | Vinos y aperitivos | 2.719 | 2.116 | 0 | 8.664 | 2.525 |

Fuente: Cálculos propios con información obtenida en Euromonitor para cada país

Tabla 13. Recaudo en Colombia con los niveles impositivos de otros países

| Origen | Categoría | Perú | Chile | España | Inglaterra | Colombia |
|--------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Nacionales | Licores | 401.206 | 341.775 | 177.393 | 3.594.094 | 1.029.105 |
| | Vinos y aperitivos | 61.731 | 26.762 | - | 1.105.875 | 67.431 |
| Importados | Licores | 67.915 | 85.572 | 177.393 | 4.331.344 | 211.553 |
| | Vinos y aperitivos | 79.774 | 62.106 | - | 939.994 | 88.851 |
| TOTAL | | 610.625 | 516.215 | 354.787 | 9.971.307 | 1.396.939 |

Fuente: Cálculos propios con información obtenida en Euromonitor para cada país

Este tipo de evidencias internacionales pueden ser útiles para analizar las posibles implicaciones de una medida como la planteada. El Proyecto de Ley 135 de 2015 tiene aspectos pertinentes que pueden orientar la discusión en torno al tema, aunque hay que reconocer que el análisis económico del mismo no tiene el alcance que se esperaría. Además, analizando a fondo la propuesta, parece ser que la misma está impulsada por intereses particulares de algunos actores que cumplirían las características de ser productores nacionales e importadores de vinos, pues las implicaciones a las que se llegaría, de ser aprobada, beneficiarían de manera particular sus intereses.

4.4.1. Impacto económico de la propuesta

Tabla 14. Comparación de la situación actual vs la propuesta del Proyecto de Ley 135 de 2015

| <i>Situación Actual por cada 750 c.c. o su equivalencia</i> | <i>Impuesto por tipo de licor</i> | <i>Proyecto de Ley 135</i> | <i>Impuesto por tipo de licor</i> |
|---|-----------------------------------|---|-----------------------------------|
| Para productos de hasta 35° de contenido alcoholimétrico | \$ 256 | Componente <i>ad valorem</i> : sobre el precio de venta en la factura para vinos y similares de producción nacional e importados. | 45% |
| Para productos de más de 35° de contenido alcoholimétrico | \$ 420 | Componente <i>ad valorem</i> : sobre el precio de venta para licores, aperitivos y similares de producción nacional e importados. | 90% |
| Proyección de Recaudo a 2016 | \$ 1.281.323.168.753 | | \$1.198.125.642.600 |

Fuente: Cálculos propios con información obtenida en el Proyecto de Ley 135 de 2015

El Proyecto de ley estima que el nuevo recaudo sería muy similar al que se presenta actualmente con el sistema de gradación alcoholimétrica. Estos cálculos los hacen con base en el número de botellas vendidas, a su precio promedio en el mercado y a los impuestos promedios que se pagaron sobre el impuesto al consumo en el año 2013. Con base en esto, y estimando que el promedio de ventas permanecerá constante, el Proyecto de Ley estima un nivel de recaudo cercano a \$1.2 billones de pesos.

Tabla 15. Proyección sobre el recaudo según el Proyecto de Ley 135

| | | Unidades | Precio | Impuesto Unidad | Total | IVA Especial | Recaudo |
|------------|--|-------------|----------|--------------------|----------------------------|-----------------|---------------------|
| NACIONALES | Destilados - licores y aperitivos no vínicos | 114.419.088 | \$5.000 | \$5.632 | \$572.095.440.000 | 90% | \$514.885.896.000 |
| | Fermentados - vinos y aperitivos vínicos | 17.619.060 | \$6.000 | \$2.560 | \$105.714.360.000 | 45% | \$47.571.462.000 |
| IMPORTADOS | Destilados - licores y aperitivos no vínicos | 18.026.688 | \$30.000 | \$15.750 | \$540.800.640.000 | 90% | \$486.720.576.000 |
| | Fermentados - vinos y aperitivos vínicos | 18.388.606 | \$18.000 | \$2.816 | \$330.994.908.000 | 45% | \$148.947.708.600 |
| | | 168.453.442 | | | \$1.549.605.348.000 | | \$1.198.125.642.600 |

Fuente: Tabla No.4. Proyecto de Ley 135 de 2015 y cálculo propio del total.

El Proyecto de Ley realiza sus cálculos teniendo en cuenta el recaudo oficial declarado por los Departamentos en el año 2013, que fue de \$1.170.346.279.675; sin embargo, bajo los mismos parámetros de su modelo, de ser acertada la información, el recaudo oficial estimado no hubiese sido de \$1.1 billones sino de \$1.5 billones, lo cual, de entrada, sin ningún análisis riguroso de los cálculos y bajo la misma lógica que presenta el Proyecto, se observaría la generación de pérdidas en el recaudo cercanas a los \$350 mil millones de pesos.

Sin embargo, con el uso del modelo propuesto para el desarrollo del contenido de este documento, los cálculos difieren de lo esperado en el Proyecto. Esto se debe a que la propuesta

del impuesto *ad valorem* genera un peso mucho más alto en el recaudo —tanto de nacionales como de importados— pues, en promedio, el peso específico del recaudo pasaría de un 26% a un 64% y este factor, añadiéndole que el *ad valorem* es más alto en esta propuesta (90%), recae sobre los licores diferentes al vino, que representan el 95% de las ventas totales en el mercado.

Modelo de proyección en el recuado situación actual frente a proyecto de ley.

Impuestos Actuales

| | Hasta 35° | Mayor 35° |
|-------------|-----------|-----------|
| Tasa actual | 308 | 506 |

Propuesta PL 158

| | |
|-----------------|-----|
| Ad Valorem dest | 90% |
| Ad Valorem ferm | 45% |

Unidades 750cc

| Producto | Grado | PVP Prom | Imp Actual | PP | Recaudo Actual | Ad-Valorem | PP | Recuado Nuevo |
|--------------|-------|-----------|------------|------------|----------------------------|------------|------------|----------------------------|
| Aperitivo | 20 | \$25.000 | \$6.178 | 25% | \$11.962.714.421 | \$16.940 | 68% | \$32.804.049.521 |
| Brandy | 35 | \$30.000 | \$17.727 | 59% | \$65.092.810 | \$11.046 | 37% | \$40.560.471 |
| Champaña | 12 | \$35.000 | \$3.707 | 11% | \$711.660 | \$28.164 | 80% | \$5.407.506 |
| Coñac | 20 | \$165.000 | \$6.178 | 4% | \$4.948.258 | \$142.940 | 87% | \$114.495.068 |
| Crema | 17 | \$30.000 | \$5.251 | 18% | \$1.157.044.660 | \$22.274 | 74% | \$4.908.087.306 |
| Ginebra | 40 | \$100.000 | \$20.259 | 20% | \$5.538.905.798 | \$71.767 | 72% | \$19.621.164.781 |
| Pisco | 40 | \$70.000 | \$20.259 | 29% | \$316.529.741 | \$44.767 | 64% | \$699.435.233 |
| Ron Imp | 40 | \$80.000 | \$20.259 | 25% | \$12.241.378.490 | \$53.767 | 67% | \$32.487.895.359 |
| Tequila | 38 | \$66.000 | \$19.246 | 29% | \$12.367.826.286 | \$42.078 | 64% | \$27.039.990.342 |
| Vodka | 40 | \$65.000 | \$20.259 | 31% | \$6.503.648.902 | \$40.267 | 62% | \$12.926.502.988 |
| Vino | 12 | \$30.000 | \$3.707 | 12% | \$54.712.728.608 | \$11.832 | 39% | \$174.653.487.627 |
| Whisky | 40 | \$90.000 | \$20.259 | 23% | \$107.738.121.712 | \$62.767 | 70% | \$333.792.475.459 |
| Aguardiente | 29 | \$23.000 | \$8.958 | 39% | \$801.213.195.359 | \$12.638 | 55% | \$1.130.437.693.068 |
| Ron Nal | 35 | \$30.000 | \$10.811 | 36% | \$267.500.322.049 | \$17.270 | 58% | \$427.332.432.556 |
| Total | | | | 26% | \$1.281.323.168.753 | | 64% | \$2.196.863.677.287 |

Fuente: Modelo propio desarrollado en Solver con información suministrada por el Fondo Cuenta.

De mantenerse las ventas iguales con el nuevo Proyecto de Ley, se generaría un incremento en el recaudo cercano al 71%, con lo cual el recaudo pasaría \$1.2 billones a \$2.1 billones. Esta diferencia se acentuaría en un 46% en los licores nacionales y en un 201% en los licores importados. Este es un punto bien importante a tener en cuenta, pues si bien el Proyecto de Ley elimina los desequilibrios entre los productos nacionales y los importados, el incremento en el pago del nuevo impuesto puede convertirse en un incentivo mayor para el contrabando y la falsificación de licores. De otra parte, a nivel departamental, la propuesta es beneficiosa en la medida en que si se mantuviese el mismo nivel de ventas el recaudo aumentaría para el total de departamentos.

En este punto es importante entender que si bien se busca un proyecto que sea beneficioso para las finanzas departamentales y que a su vez cumpla con los compromisos internacionales, las propuestas se deben analizar teniendo en cuenta el equilibrio económico del mercado y las situaciones por las que este atraviesa.

El caso de aplicar un impuesto *ad valorem*, como el propuesto por el Proyecto de Ley 135, a pesar de tener una buena intención, se genera un recargo demasiado elevado al impuesto al consumo y podría generar distorsiones en el mercado difíciles de controlar en una economía como la colombiana.

Tabla 16. Diferencia en el recaudo por departamento

| DEPARTAMENTO | Nacional | Importado | Total Actual | Propuesta PL 158 | Diferencia |
|--------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|------------|
| AMAZONAS | \$20 | \$195 | \$215 | \$422 | 96% |
| ANTIOQUIA | \$283.906 | \$29.455 | \$313.362 | \$473.709 | 51% |
| ARAUCA | \$1.688 | \$145 | \$1.833 | \$2.756 | 50% |
| ATLANTICO | \$24.739 | \$12.616 | \$37.355 | \$61.477 | 65% |
| BOLIVAR | \$16.304 | \$15.587 | \$31.891 | \$55.133 | 73% |
| BOYACA | \$19.054 | \$6.118 | \$25.172 | \$40.116 | 59% |
| CALDAS | \$35.843 | \$2.223 | \$38.066 | \$56.799 | 49% |
| CAQUETA | \$6.754 | \$794 | \$7.548 | \$11.456 | 52% |
| CASANARE | \$5.737 | \$2.080 | \$7.817 | \$12.557 | 61% |
| CAUCA | \$42.945 | \$1.423 | \$44.368 | \$65.559 | 48% |
| CESAR | \$7.539 | \$1.721 | \$9.260 | \$14.466 | 56% |
| CHOCO | \$11.249 | \$1.730 | \$12.979 | \$19.900 | 53% |
| CORDOBA | \$22.572 | \$4.153 | \$26.725 | \$41.303 | 55% |
| CUNDINAMARCA | \$151.511 | \$91.585 | \$243.096 | \$405.292 | 67% |
| GUAINIA | \$0 | \$65 | \$65 | \$130 | 101% |
| GUAVIARE | \$150 | \$101 | \$251 | \$421 | 68% |
| HUILA | \$22.281 | \$3.363 | \$25.644 | \$39.290 | 53% |
| LA GUAJIRA | \$1.786 | \$962 | \$2.748 | \$4.541 | 65% |
| MAGDALENA | \$14.620 | \$2.482 | \$17.102 | \$26.333 | 54% |
| META | \$16.348 | \$3.736 | \$20.084 | \$31.377 | 56% |
| NARIÑO | \$47.064 | \$2.632 | \$49.697 | \$74.005 | 49% |
| NORTE DE SANTANDER | \$14.999 | \$1.055 | \$16.054 | \$24.020 | 50% |
| PUTUMAYO | \$5.502 | \$476 | \$5.979 | \$8.991 | 50% |
| QUINDIO | \$13.706 | \$2.105 | \$15.811 | \$24.242 | 53% |
| RISARALDA | \$22.712 | \$3.639 | \$26.351 | \$40.473 | 54% |
| SAN ANDRÉS | \$0 | \$0 | \$0 | \$0 | |
| SANTANDER | \$25.916 | \$9.268 | \$35.184 | \$56.466 | 60% |
| SUCRE | \$14.841 | \$2.013 | \$16.854 | \$25.713 | 53% |
| TOLIMA | \$0 | \$3.710 | \$3.710 | \$7.458 | 101% |
| VALLE DEL CAUCA | \$118.678 | \$15.834 | \$134.512 | \$205.097 | 52% |
| VAUPES | \$0 | \$5 | \$5 | \$10 | 101% |
| VICHADA | \$520 | \$0 | \$520 | \$759 | 46% |
| TOTAL | \$948.983 | \$221.271 | \$1.170.254 | \$1.830.270 | 56% |

Fuente: Cálculos propios con información obtenida en el Fondo Cuenta de la Federación Nacional de Departamentos.

4.5. Proyecto de Ley N°158 de 2015

El Proyecto de Ley 135 de 2015 fue presentado por el Representante a la Cámara Cristián José Moreno Villamizar. Su propósito era

regular el monopolio rentístico sobre los licores destilados y alcoholes en el marco del mandato contenido en el Artículo 336 de la C.P. Así como la forma de explotar, organizar, administrar, autorizar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar la producción y comercialización de licores destilados y alcoholes.

Este Proyecto tiene sus principales motivaciones en la implantación de un sistema de tributación *ad valorem* como mecanismo de imposición que solucione las diferencias que hoy existen entre las bebidas fermentadas y las destiladas en pos del cumplimiento de los compromisos internacionales. Otro punto fundamental del Proyecto es la incorporación de la cerveza a un tratamiento fiscal igual al del resto de licores, argumentado con el hecho de que la cerveza, en la mayoría de países, es reconocida como una bebida alcohólica.

Sin embargo, pese a que el mismo Proyecto defiende la eliminación de las desigualdades entre tipos de licores, la propuesta *ad valorem* propone tarifas de 30% para bebidas alcohólicas fermentadas y de 35% para bebidas alcohólicas destiladas sobre el precio de venta al público. Según la propuesta, el impacto económico que generaría sería el siguiente para los departamentos y para los distintos tipos de licores:

Tabla 17. Impacto departamental

| Impacto para los departamentos de la modificación propuesta | | | | |
|--|---|-------------------------------|------------------------------|--------------------|
| Millones de \$ | | | | |
| Departamento | Recaudo actual impuesto al consumo de licores y cervezas | Nuevo recaudo estimado | Diferencia de recaudo | % Variación |
| AMAZONAS | \$ 396 | \$ 604 | \$ 209 | 53% |
| ANTIOQUIA | \$ 459.427 | \$ 481.716 | \$ 22.290 | 5% |
| ARAUCA | \$ 16.104 | \$ 16.639 | \$ 535 | 3% |
| ATLANTICO | \$ 135.206 | \$ 147.806 | \$ 12.600 | 9% |
| BOGOTA D.C. | \$ 361.058 | \$ 427.972 | \$ 66.914 | 19% |
| BOLIVAR | \$ 147.350 | \$ 151.090 | \$ 3.740 | 3% |
| BOYACA | \$ 145.034 | \$ 148.480 | \$ 3.445 | 2% |
| CALDAS | \$ 67.793 | \$ 68.844 | \$ 1.051 | 2% |
| CAQUETA | \$ 22.816 | \$ 23.195 | \$ 380 | 2% |
| CASANARE | \$ 49.477 | \$ 50.767 | \$ 1.290 | 3% |
| CAUCA | \$ 58.369 | \$ 54.526 | \$ (3.843) | -7% |
| CESAR | \$ 61.694 | \$ 64.169 | \$ 2.475 | 4% |
| CHOCO | \$ 22.858 | \$ 23.576 | \$ 718 | 3% |
| CORDOBA | \$ 82.281 | \$ 85.474 | \$ 3.193 | 4% |
| CUNDINAMARCA | \$ 469.686 | \$ 502.159 | \$ 32.472 | 7% |
| GUAINIA | \$ 176 | \$ 181 | \$ 4 | 2% |
| GUAJIRA | \$ 18.705 | \$ 19.589 | \$ 884 | 5% |
| GUAVIARE | \$ 169 | \$ 247 | \$ 78 | 46% |
| HUILA | \$ 76.044 | \$ 77.268 | \$ 1.223 | 2% |
| MAGDALENA | \$ 75.992 | \$ 79.711 | \$ 3.719 | 5% |
| META | \$ 85.687 | \$ 88.539 | \$ 2.852 | 3% |
| NARIÑO | \$ 86.725 | \$ 89.769 | \$ 3.044 | 4% |
| NORTE DE SANTANDER | \$ 79.310 | \$ 83.017 | \$ 3.707 | 5% |
| PUTUMAYO | \$ 12.537 | \$ 13.158 | \$ 621 | 5% |
| QUINDIO | \$ 33.339 | \$ 35.057 | \$ 1.717 | 5% |
| RISARALDA | \$ 66.643 | \$ 72.457 | \$ 5.815 | 9% |
| SANTANDER | \$ 158.187 | \$ 168.145 | \$ 9.958 | 6% |
| SUCRE | \$ 49.647 | \$ 50.411 | \$ 764 | 2% |
| TOLIMA | \$ 7.972 | \$ 9.387 | \$ 1.415 | 18% |
| VALLE DEL CAUCA | \$ 244.803 | \$ 254.624 | \$ 9.821 | 4% |
| VAUPES | \$ 13 | \$ 16 | \$ 3 | 24% |
| VICHADA | \$ 1.105 | \$ 1.108 | \$ 4 | 0% |
| TOTAL | \$ 3.096.604 | \$ 3.289.704 | \$ 193.100 | 6% |

Fuente: Proyecto de Ley 158 de 2015.

Según las cifras presentadas por el Proyecto de Ley, existiría una variación positiva de un 6% en el recaudo, siendo el departamento del Cauca el único afectado por la propuesta al disminuir su recaudo en un -7% y el departamento del Vichada el único en no sentir un impacto real en el recaudo. Departamentos como Amazonas, Guaviare, Tolima y Vaupés serían los grandes beneficiados.

Tabla 18. Impacto sobre la industria

| Impacto para la industria de la modificación propuesta | | | | |
|---|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------|--------------------|
| Millones de \$ | | | | |
| Categoría | Actual recaudo Consumo | Nuevo recaudo estimado Consumo | Diferencia | % Variación |
| NACIONAL | \$ 2.882.454 | \$ 3.038.075 | \$ 155.621 | 5,4% |
| Aguardiente | \$ 708.000 | \$ 735.297 | \$ 27.297 | 4% |
| Aperitivo | \$ 14.288 | \$ 17.804 | \$ 3.517 | 25% |
| Brandy | \$ 21.343 | \$ 21.959 | \$ 616 | 3% |
| Cerveza | \$ 1.889.359 | \$ 2.001.847 | \$ 112.488 | 6% |
| Crema | \$ 9.278 | \$ 13.057 | \$ 3.779 | 41% |
| Ginebra | \$ 220 | \$ 160 | (\$ 61) | -28% |
| Licor | \$ 425 | \$ 496 | \$ 71 | 17% |
| Ron | \$ 206.035 | \$ 211.566 | \$ 5.531 | 3% |
| Vino | \$ 29.077 | \$ 31.317 | \$ 2.240 | 8% |
| Vodka | \$ 990 | \$ 853 | (\$ 137) | -14% |
| Licor de Whisky | \$ 3.438 | \$ 3.718 | \$ 280 | 8% |
| IMPORTADO | \$ 214.150 | \$ 238.968 | \$ 24.818 | 12% |
| Aperitivo | \$ 6.465 | \$ 11.557 | \$ 5.092 | 79% |
| Brandy | \$ 151 | \$ 121 | (\$ 30) | -20% |
| Cachaza | \$ 91 | \$ 63 | (\$ 28) | -31% |
| Champaña | \$ 261 | \$ 1.823 | \$ 1.562 | 599% |
| Coñac | \$ 107 | \$ 189 | \$ 82 | 77% |
| Crema | \$ 4.937 | \$ 9.361 | \$ 4.424 | 90% |
| Ginebra | \$ 3.163 | \$ 3.060 | (\$ 103) | -3% |
| Licor | \$ 1.550 | \$ 1.449 | (\$ 101) | -7% |
| Pisco | \$ 773 | \$ 695 | (\$ 79) | -10% |
| Ron | \$ 8.374 | \$ 8.554 | \$ 180 | 2% |
| Tequila | \$ 6.880 | \$ 7.658 | \$ 778 | 11% |
| Vino | \$ 62.322 | \$ 82.332 | \$ 20.010 | 32% |
| Vodka | \$ 10.411 | \$ 7.943 | (\$ 2.468) | -24% |
| Whisky < 12 años | \$ 34.375 | \$ 25.663 | (\$ 8.712) | -25% |
| Whisky > 12 < 18 años | \$ 69.972 | \$ 71.246 | \$ 1.274 | 2% |
| Whisky > 18 años | \$ 4.319 | \$ 7.255 | \$ 2.936 | 68% |
| TOTAL | \$ 3.096.604 | \$ 3.277.043 | \$ 180.439 | 5,8% |

Fuente: Proyecto de Ley 158 de 2015

Al revisar por tipo de licores, los cálculos del proyecto indican que solo la ginebra, el vodka y el whisky de menos de 12 años se verían afectados por la propuesta, y que, en general, existiría un aumento en el recaudo de un 5,8%. De otro lado, a simple vista se observa que el IVA a las cervezas ha sido automáticamente cedido de la nación a los departamentos, situación que en la realidad es bastante improbable debido al peso que representa este ingreso por impuestos en las finanzas de la nación. Al mismo tiempo, es difícil entender cómo se realizan los cálculos obtenidos en el Proyecto, pues no son consistentes con la disminución en

materia porcentual que sufriría el actual modelo con la propuesta: esta situación solo se podría entender bajo el supuesto de un aumento bastante significativo en las ventas, el cual no está argumentado en ningún momento. Es a partir de estas discrepancias que se procederá a realizar el análisis económico del Proyecto mediante el modelo propuesto para esta investigación, y se presentarán las diferencias obtenidas.

4.5.1. Impacto económico de la propuesta

Tabla 19. Comparación de la situación actual vs la propuesta del Proyecto de Ley 158 de 2015

| <i>Situación Actual por cada 750 cc o su equivalencia</i> | <i>Impuesto por tipo de licor</i> | <i>Proyecto de Ley 158</i> | <i>Impuesto por tipo de licor</i> |
|---|-----------------------------------|--|-----------------------------------|
| Para productos de hasta 35° de contenido alcoholimétrico | \$ 256 | Componente <i>ad valorem</i> sobre el precio de venta al público, para bebidas alcohólicas fermentadas (incluyendo la cerveza), en envases y empaques. | 30% |
| Para productos de más de 35° de contenido alcoholimétrico | \$ 420 | Componente <i>ad valorem</i> sobre el precio de venta al público, para bebidas alcohólicas destiladas, en envases y empaques | 35% |
| Proyección de Recaudo a 2016 | \$ 1.281.323.168.753 | | \$ 3.289.104.123.543 |

Fuente: Cálculos propios con información obtenida en el Proyecto de Ley 158 de 2015.

Según los cálculos del Proyecto, con el IVA cedido de las cervezas a los departamentos, el recaudo se podría casi triplicar y, sin embargo, de no cederse, el recaudo permanecería prácticamente estable alrededor de \$1.2 billones de pesos (el estimado de ingreso por cerveza es de \$2 billones de pesos).

Modelo de proyección en el recuado: situación actual frente al Proyecto de Ley 158 de 2015.

Impuestos Actuales

| | Hasta 35° | Mayor 35° |
|-------------|-----------|-----------|
| Tasa actual | 308 | 506 |

Propuesta PL 158

| | |
|-----------------|-----|
| Ad Valorem dest | 35% |
| Ad Valorem ferm | 30% |

Unidades 750cc

| Producto | Grado | PVP Prom | Imp Actual | PP | Recaudo Actual | Ad-Valorem | PP | Recaudo Nuevo |
|-------------|-------|-----------|------------|-----|---------------------|------------|-----|-------------------|
| Aperitivo | 20 | \$25.000 | \$6.178 | 25% | \$11.962.714.421 | \$6.588 | 26% | \$12.757.130.369 |
| Brandy | 35 | \$30.000 | \$17.727 | 59% | \$65.092.810 | \$4.296 | 14% | \$15.773.517 |
| Champaña | 12 | \$35.000 | \$3.707 | 11% | \$711.660 | \$10.953 | 31% | \$2.102.919 |
| Coñac | 20 | \$165.000 | \$6.178 | 4% | \$4.948.258 | \$55.588 | 34% | \$44.525.860 |
| Crema | 17 | \$30.000 | \$5.251 | 18% | \$1.157.044.660 | \$8.662 | 29% | \$1.908.700.619 |
| Ginebra | 40 | \$100.000 | \$20.259 | 20% | \$5.538.905.798 | \$27.909 | 28% | \$7.630.452.971 |
| Pisco | 40 | \$70.000 | \$20.259 | 29% | \$316.529.741 | \$17.409 | 25% | \$272.002.591 |
| Ron Imp | 40 | \$80.000 | \$20.259 | 25% | \$12.241.378.490 | \$20.909 | 26% | \$12.634.181.529 |
| Tequila | 38 | \$66.000 | \$19.246 | 29% | \$12.367.826.286 | \$16.364 | 25% | \$10.515.551.800 |
| Vodka | 40 | \$65.000 | \$20.259 | 31% | \$6.503.648.902 | \$15.659 | 24% | \$5.026.973.384 |
| Vino | 12 | \$30.000 | \$3.707 | 12% | \$54.712.728.608 | \$7.888 | 26% | \$116.435.658.418 |
| Whisky | 40 | \$90.000 | \$20.259 | 23% | \$107.738.121.712 | \$24.409 | 27% | \$129.808.184.901 |
| Aguardiente | 29 | \$23.000 | \$8.958 | 39% | \$801.213.195.359 | \$4.915 | 21% | \$439.614.658.416 |
| Ron Nal | 35 | \$30.000 | \$10.811 | 36% | \$267.500.322.049 | \$6.716 | 22% | \$166.184.834.883 |
| Total | | | | 26% | \$1.281.323.168.753 | | 26% | \$902.850.732.175 |

Fuente: Modelo propio desarrollado en Solver con información suministrada por el Fondo Cuenta.

Los resultados obtenidos por el modelo varían notoriamente de los presentados por el Proyecto de Ley 158 de 2015. Este resultado es evidente, pues el proyecto parte del supuesto de que el gobierno nacional va a darle a las cervezas el mismo tratamiento que al resto de los licores y el modelo no tiene en cuenta las cervezas; sin embargo, al descontar las cervezas de las dos proyecciones siguen existiendo diferencias, pues al descontar las cervezas del recaudo en el Proyecto de Ley, se estima un recaudo de alrededor de \$1.2 billones, situación que difiere de los cálculos que arroja el modelo y que indican que sería de aproximadamente \$900 mil millones, lo que significa una diferencia de casi \$400 mil millones en el recaudo.

Los datos que arroja el modelo son los siguientes: una disminución en el recaudo de un -30%, el cual se compone de una disminución de un -43% en el recaudo de los productos nacionales y un aumento de un 28% en los importados, sin embargo, esta diferencia se explica porque, para el total del recaudo, los licores nacionales tienen un peso de casi un 70% frente a un 30% de los importados.

Como se verá en la tabla 18, la gran mayoría de departamentos se ven perjudicados con este proyecto. La única alternativa para que este proyecto no perjudicara las finanzas departamentales sería que, efectivamente, el Gobierno Nacional permitiera ceder la renta proveniente de la cerveza, situación que es muy alejada de la realidad, y más en un momento como el que atraviesa el país actualmente, donde sus rentas provenientes de los hidrocarburos²¹ han caído drásticamente, obligando al gobierno a hacer ajustes presupuestales a la baja para afrontar esta situación de decrecimiento económico.

²¹ Según cálculos del Gobierno se estima que, para el año 2016, la caída de las rentas petroleras dejará un hueco en las finanzas de \$20,3 billones de pesos.

Tabla 20. Diferencia en el recaudo por departamento

| DEPARTAMENTO | Nacional | Importado | Total Actual | Propuesta PL 158 | Diferencia |
|--------------------|------------------|------------------|--------------------|------------------|-------------|
| AMAZONAS | \$20 | \$195 | \$215 | \$263 | 22% |
| ANTIOQUIA | \$283.906 | \$29.455 | \$313.362 | \$227.920 | -27% |
| ARAUCA | \$1.688 | \$145 | \$1.833 | \$1.316 | -28% |
| ATLANTICO | \$24.739 | \$12.616 | \$37.355 | \$32.724 | -12% |
| BOLIVAR | \$16.304 | \$15.587 | \$31.891 | \$30.875 | -3% |
| BOYACA | \$19.054 | \$6.118 | \$25.172 | \$20.597 | -18% |
| CALDAS | \$35.843 | \$2.223 | \$38.066 | \$26.860 | -29% |
| CAQUETA | \$6.754 | \$794 | \$7.548 | \$5.541 | -27% |
| CASANARE | \$5.737 | \$2.080 | \$7.817 | \$6.506 | -17% |
| CAUCA | \$42.945 | \$1.423 | \$44.368 | \$30.594 | -31% |
| CESAR | \$7.539 | \$1.721 | \$9.260 | \$7.254 | -22% |
| CHOCO | \$11.249 | \$1.730 | \$12.979 | \$9.751 | -25% |
| CORDOBA | \$22.572 | \$4.153 | \$26.725 | \$20.439 | -24% |
| CUNDINAMARCA | \$151.511 | \$91.585 | \$243.096 | \$218.741 | -10% |
| GUAINIA | \$0 | \$65 | \$65 | \$83 | 28% |
| GUAVIARE | \$150 | \$101 | \$251 | \$229 | -8% |
| HUILA | \$22.281 | \$3.363 | \$25.644 | \$19.233 | -25% |
| LA GUAJIRA | \$1.786 | \$962 | \$2.748 | \$2.428 | -12% |
| MAGDALENA | \$14.620 | \$2.482 | \$17.102 | \$12.972 | -24% |
| META | \$16.348 | \$3.736 | \$20.084 | \$15.735 | -22% |
| NARIÑO | \$47.064 | \$2.632 | \$49.697 | \$34.902 | -30% |
| NORTE DE SANTANDER | \$14.999 | \$1.055 | \$16.054 | \$11.400 | -29% |
| PUTUMAYO | \$5.502 | \$476 | \$5.979 | \$4.296 | -28% |
| QUINDIO | \$13.706 | \$2.105 | \$15.811 | \$11.877 | -25% |
| RISARALDA | \$22.712 | \$3.639 | \$26.351 | \$19.875 | -25% |
| SAN ANDRÉS | \$0 | \$0 | \$0 | \$0 | |
| SANTANDER | \$25.916 | \$9.268 | \$35.184 | \$29.227 | -17% |
| SUCRE | \$14.841 | \$2.013 | \$16.854 | \$12.520 | -26% |
| TOLIMA | \$0 | \$3.710 | \$3.710 | \$4.749 | 28% |
| VALLE DEL CAUCA | \$118.678 | \$15.834 | \$134.512 | \$99.782 | -26% |
| VAUPES | \$0 | \$5 | \$5 | \$6 | 28% |
| VICHADA | \$520 | \$0 | \$520 | \$348 | -33% |
| TOTAL | \$948.983 | \$221.271 | \$1.170.254 | \$919.045 | -21% |

Fuente: Cálculos propios con información obtenida en el Proyecto de Ley 158 de 2015

4.6. Proyecto de Ley N°152 de 2015

El Proyecto de Ley 152 de 2015 fue presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República. En él se pretende “fijar el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, modificar el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones”. El proyecto de ley busca asegurar los siguientes objetivos principales: 1. fijar el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados; 2. fortalecer las finanzas territoriales; 3. contar con un régimen transparente y claro en materia de licores que reduzca los incentivos al contrabando; 4. equilibrar cargas fiscales entre productores nacionales y extranjeros; 5. promover el desarrollo empresarial de un sector con alto potencial de crecimiento; y 6. cumplir con los compromisos internacionales a los cuales Colombia se ha adherido.

Al analizar los objetivos del Proyecto de Ley se puede observar que su propuesta, en comparación con las anteriormente analizadas, es mucho más robusta en cuanto a lo que se refiere a sus propósitos y contempla las inquietudes y necesidades de todos los actores involucrados en el contexto de los licores. De aquí que el Proyecto de Ley se pueda analizar desde dos perspectivas complementarias: la primera, la regulación al monopolio de licores y, la segunda, la modificación al impuesto al consumo.

Es importante destacar que el Proyecto de Ley 152 de 2015 actualmente sigue en discusión en el Congreso, y el hecho de haber sido presentado por el Gobierno Nacional, el cual cuenta con las mayorías tanto en Senado como en Cámara, le da unas mayores posibilidades de éxito para ser aprobado, A su vez hay que destacar que el Gobierno ha hecho un esfuerzo por socializar el proyecto a través de foros y debates, en los cuales se ha contado con la presencia de la

ministra de Comercio, Industria y Turismo, Cecilia Álvarez Correa, integrantes de la Federación Nacional de Departamentos, representantes de los Departamentos y sindicatos de las licoreras.

Al revisar el pasado inmediato de otros proyectos tales como el presentado por el Gobierno Nacional en el PND 2014-2018, se puede ver como la falta de socialización y consenso a la hora de presentar una propuesta modificatoria de este tipo, puede llevar a una fuerte presión por parte de los actores, en especial de los departamentos y sus representantes, lo que tarde o temprano termina en la no aprobación de las propuestas. Es por ello notorio que el Proyecto de Ley 152 de 2015 cuente con el respaldo de los representantes de las licoreras nacionales, que se han pronunciado de la siguiente forma sobre el proyecto:

nosotros estamos de acuerdo con el gobierno, nos parece acertada la fórmula que han diseñado para establecer un impuesto al consumo mixto, porque pone una tarifa de 200 pesos por grado alcohólico y un valor del 25% sobre el precio de venta, lo que establece un régimen tributario para toda clase de licores; con ello se soluciona tener un régimen tributario más equitativo, de tal manera que los licores de mayor valor pagarán más y los de menor valor pagarán menos. (www.rcnradio.com, 11 de febrero de 2016)

Lo que se busca es establecer unas reglas claras donde se permita que los licores nacionales, importados bajo el cumplimiento de una normatividad y unos requisitos previos, puedan circular libremente por todos los departamentos, y esto es importante porque hace parte de lo que se ha denominado la apertura de fronteras para los productos nacionales. (www.rcnradio.com, 11 de febrero de 2016)

Conforme a este panorama y a la posibilidad de que este proyecto pueda ser aprobado, a continuación se revisará el proyecto desde el enfoque del monopolio de licores y su impacto económico estimado.

4.6.1. Análisis de la propuesta modificatoria del Monopolio Rentístico

El artículo 336 de la Constitución establece la facultad del legislador para regular los monopolios rentísticos, por lo tanto el legislador tiene la facultad de crear los monopolios como arbitrio rentístico y la potestad para definir el régimen para su organización, administración, control y explotación. De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que, conforme a dicho artículo, la creación y la definición del régimen propio de los monopolios rentísticos, como lo es el de los juegos de suerte y azar, debe concretarse a través de la ley.

A partir de esta justificación expuesta en el Proyecto de Ley, se presenta el articulado propuesto concerniente al desarrollo del monopolio rentístico, el cual se analizará con base en las discusiones de la comisión de licores, en la cual tienen asiento los departamentos, los representantes de las licoreras nacionales y la Federación Nacional de Departamentos (FND) y la Asociación Colombiana de Industrias Licoreras (ACIL). Este proyecto tiene un articulado de veinte puntos dividido en cinco capítulos, sin embargo solo se discutirán, para efectos de esta investigación, los artículos que generen alguna discrepancia entre el actual modelo y el propuesto por el Gobierno Nacional.

Tabla 21. Análisis de la propuesta sobre la modificación a los monopolios departamentales

| <i>Artículo</i> | <i>Análisis</i> |
|---|--|
| <i>Artículo 3:</i> Ejercicio del monopolio. Las asambleas departamentales decidirán si ejercen o no el monopolio sobre la producción o introducción <u>y/o comercialización</u> de los licores destilados, de acuerdo con las normas consignadas en la presente Ley. Si deciden no ejercer el monopolio, los licores destilados serán gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares | Es prudente añadir la posibilidad de ejercer el monopolio de comercialización, pues se considera que, a pesar de que en la actualidad ningún departamento lo ejerce, puede llegar a ser una alternativa interesante a futuro para algunos departamentos que estén interesados en ejercerla, pues controlarían un eslabón bastante rentable de la cadena. |
| <i>Artículo 6:</i> Permisos para el ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados. Los permisos para el ejercicio del monopolio sobre la producción se otorgarán de | 1. El principio de competencia va en contra de los monopolios departamentales. Es posible que, en la búsqueda de cumplir los compromisos internacionales se cumplan los principios de no |

| | |
|---|--|
| <p>conformidad con las siguientes reglas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las asambleas departamentales definirán los requisitos y condiciones para el otorgamiento de los permisos, respetando los principios de <u>competencia</u>, no discriminación e igualdad en el trato y en el acceso a mercados. 2. La solicitud de permiso deberá resolverse en un término máximo de treinta (30) días hábiles, so pena de que opere el silencio administrativo <u>positivo</u>. 3. Los permisos de producción no podrán tener una duración menor a cinco (5) años ni superior a veinte (20) años. | <p>discriminación e igualdad en el trato, sin embargo el principio de competencia es contrario a cualquier monopolio.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Treinta días es un tiempo muy corto para resolver este tipo de solicitudes, se sugiere ampliar el plazo a 90 días. El hecho de fallar negativamente les da garantías a los departamentos, el hecho de fallar positivamente a favor de las solicitudes en ese plazo puede incurrir en un bajo análisis de las solicitudes y una acumulación de las mismas que podrían llegar a ser aprobadas so pena de perjudicar a los departamentos. 3. Los tiempos deben ser definidos por acuerdos entre las partes sin requisitos mínimos ni máximos. |
| <p><i>Artículo 7:</i> Contratos para el ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados. Los contratos que se celebren para el ejercicio del monopolio sobre la producción no podrán tener una duración menor a cinco (5) años ni superior a veinte (20) años, y en ningún caso será prorrogable.</p> | <p>Los tiempos son definidos por acuerdos entre las partes sin requisitos mínimos o máximos. Se debe entender que se está actuando en un escenario de libre mercado, si bien la intención de establecer unos tiempos mínimos y máximos puede generar un escenario de estabilidad entre la partes, estos tiempos deben ser concertados libremente entre ellas.</p> |
| <p><i>Artículo 8:</i> Monopolio como arbitrio rentístico sobre la introducción de licores destilados. Para ejercer el monopolio sobre la introducción de licores destilados, los gobernadores otorgarán permisos temporales a las personas de derecho público o privado que cumplan con los requisitos y condiciones definidos por cada asamblea departamental, de conformidad con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los requisitos y las condiciones serán definidos por las <u>asambleas</u>, respetando los principios de <u>competencia</u>, no discriminación, igualdad en el trato y en el acceso a mercados. 2. La solicitud de permiso deberá resolverse en un término máximo de treinta (30) días hábiles, so pena de que opere el silencio administrativo <u>positivo</u>. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sobre la fijación de los requisitos por parte de las asambleas, se considera necesario que a su vez se fijen unos requisitos mínimos que las asambleas deberán acatar para no generar mayores distorsiones entre departamentos. Además, se considera que se deben cumplir los principios de no discriminación, igualada en el trato y acceso a mercados, mas no el de competencia, pues desconocería los privilegios del monopolio. 2. Se considera necesario ampliar el plazo de 30 a 90 días y que opere el silencio administrativo negativo. |
| <p><i>Artículo 14:</i> Derechos de explotación. Los departamentos que ejerzan el monopolio sobre licores destilados percibirán derechos de explotación que serán definidos por la asamblea departamental, teniendo en cuenta lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando para el ejercicio de una actividad sujeta a monopolio se requiera la suscripción de un contrato resultante de una licitación pública, la asamblea fijará un porcentaje mínimo aplicable por igual a todas las licitaciones y a todos los productos, con el fin de que los oferentes hagan una mejor propuesta. 2. Cuando para el ejercicio de una actividad sujeta a monopolio se requiera el otorgamiento de un permiso, la asamblea definirá un porcentaje fijo que será igual | <p>Dentro de este artículo se hace necesaria la introducción de un nuevo punto que aclare cómo debe ser el cobro correspondiente a la introducción de licores nuevos que deban ser clasificados como similares dentro de las categorías existentes.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>para todos los licores destilados.</p> <p>3. En todo caso, los porcentajes se fijarán sobre el precio de venta al público por unidad de 750 c.c., certificado por el DANE, sin incluir el impuesto al consumo, ni la participación a los que se refiere la presente ley.</p> <p>4. Los derechos de explotación se liquidarán y pagarán junto con la declaración de la participación.</p> | |
| <p><i>Artículo 16:</i> Imposición de cargas adicionales. Las entidades territoriales no podrán imponer cargas a la producción, introducción, importación, distribución o venta de los productos sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares o a la participación de licores que se origina en ejercicio del monopolio, así como los documentos relacionados con dichas actividades, con otros impuestos, tasas, sobretasas, contribuciones, compensaciones, estampillas, recursos o aportes para fondos especiales, fondos de rentas departamentales, fondos destinados a diferentes fines y cualquier tipo de carga monetaria, en especie o compromiso, excepción hecha del impuesto de industria y comercio.</p> | <p>Se considera necesario mantener el cobro por documentos y estampillas pues son rubros propios del funcionamiento administrativo de los departamentos.</p> |
| <p><i>Artículo 50:</i> Tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. A partir del 1° de enero de 2016, el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se liquidará así:</p> <p><i>a. Componente específico:</i> La tarifa del componente específico del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, será de \$200;</p> <p><i>b. Componente ad valorem:</i> El componente <i>ad valorem</i> del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, se liquidará aplicando una tarifa del 25% sobre el precio de venta al público, certificado por el DANE, sin incluir el impuesto al consumo, ni la participación, ni el componente de IVA.</p> | <p>Hay que hacer claridad sobre el mecanismo de difusión y obtención de precios de venta al público certificados por el DANE. El buen funcionamiento del cobro del componente <i>ad valorem</i> recae en el proceso de certificación que se ejerza sobre el mismo.</p> |
| <p><i>Artículo 24 (cap V):</i> Supervisión del cumplimiento de las reglas del monopolio. La inspección, vigilancia y control para evitar y sancionar prácticas restrictivas de la competencia en el ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados contenidas en los Capítulos I y II de la presente Ley será ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> | <p>No se hace necesaria la supervisión, pues es función del mismo monopolio.</p> |

4.6.2. Impacto económico de la propuesta

Tabla 22. Comparación de la situación actual vs propuesta del Proyecto de Ley 152 de 2015

| <i>Situación Actual por cada 750 cc o su equivalencia</i> | <i>Impuesto por tipo de licor</i> | <i>Proyecto de Ley 158</i> | <i>Impuesto por tipo de licor</i> |
|---|-----------------------------------|---|-----------------------------------|
| Para productos de hasta 35° de contenido alcoholimétrico | \$ 256 | Componente <i>ad valorem</i> sobre el precio de venta al público certificado por el DANE sin incluir gravámenes | 25% |
| Para productos de más de 35° de contenido alcoholimétrico | \$ 420 | Componente específico por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 c.c. | \$ 200 |
| Proyección de Recaudo a 2016 | \$ 1.281.323.168.753 | | \$ 1.451.840.415.046 |

Fuente: Cálculos propios con información obtenida en el Proyecto de Ley 152 de 2015

Según los datos proyectados, en el supuesto de un mismo nivel de ventas, el Proyecto de Ley 152 de 2015 generaría un incremento en el recaudo cercano al 14% en contraste con el régimen actual. Además, se observa que generaría una disminución en la carga fiscal de los dos principales productos nacionales en nivel de ventas, el ron y el aguardiente, lo que significa que a pesar de que el proyecto eliminaría el componente de discriminación a la entrada de licores importados, los licores nacionales podrían competir en una situación más favorable.

Por otra parte, el Proyecto de Ley estima que la participación en el mercado, tanto de los productos nacionales como de los importados, no sufriría ninguna afectación e, inclusive, productos como el aguardiente, que representan más del 50% del recaudo, incrementarían su participación en el mercado.

Tabla 23. Efectos sobre productos específicos de la propuesta

| Categoría | Específico actual 2015 | | | Propuesta 2015 | | |
|-----------------|------------------------|--------------|----------------------|-----------------|--------------|----------------------|
| | Precio de Venta | Carga Fiscal | Impuesto por botella | Precio de venta | Carga fiscal | Impuesto por botella |
| Aguardiente | 24.936 | 34,3% | 8.551 | 26.079 | 37% | 9.694 |
| Ron nal. (<35°) | 34.964 | 29,5% | 10.324 | 37.557 | 34% | 12.918 |
| Vino nal. | 11.605 | 20,2% | 2.350 | 13.108 | 29% | 3.852 |
| Otros nal. | 16.532,1 | 29,7 | 4.917 | 17.737,5 | 35% | 6.122 |
| Ron imp. (>35°) | 64.390,0 | 30,3% | 19.487 | 63.895,0 | 30% | 18.993 |
| Whisky | 78.435 | 26,6% | 19.488 | 81.451 | 28% | 22.504 |
| Vino imp. | 30.143 | 12,8% | 3.856 | 35.382 | 26% | 9.096 |
| Otros imp. | 27.499,6 | 28,1% | 6.384,4 | 29.571,2 | 33% | 8.456 |

Fuente: Proyecto de Ley 152 de 2015

Tabla 24. Proyección del recaudo según el Proyecto de Ley 152 de 2015

| Producto | Sin reforma | | | Con reforma | | | |
|--------------|---------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|-------|
| | Participación Mercado | Recaudo millones \$ | Participación Recaudo | Participación Mercado | Recaudo millones \$ | Participación Recaudo | |
| >35 | Whisky gama alta | 2.4% | 85,932 | 6.0% | 2.4% | 106,535 | 6.4% |
| | Whisky gama media | 1.1% | 39,010 | 2.7% | 1.2% | 33,511 | 2.0% |
| | Vodka | 0.5% | 17,018 | 1.2% | 0.5% | 16,131 | 1.0% |
| | Ron >35 | 0.5% | 16,450 | 1.2% | 0.5% | 15,693 | 0.9% |
| | Tequilas | 0.4% | 12,587 | 0.9% | 0.4% | 13,245 | 0.8% |
| | Ginebra | 0.1% | 5,796 | 0.4% | 0.1% | 7,006 | 0.4% |
| | Brandy y Cognac gama alta | 0.0% | 486 | 0.0% | 0.0% | 980 | 0.1% |
| <35 | Aguardiente | 50.1% | 783,721 | 55.1% | 51.3% | 855,787 | 51.2% |
| | Ron <35 | 13.9% | 263,033 | 18.5% | 13.9% | 309,534 | 18.5% |
| | Vino gama alta | 9.9% | 69,891 | 4.9% | 9.1% | 141,869 | 8.5% |
| | Vino gama baja | 10.2% | 43,932 | 3.1% | 9.7% | 64,541 | 3.9% |
| | Brandy gama baja | 1.1% | 21,093 | 1.5% | 1.1% | 23,016 | 1.4% |
| | Aperitivo | 3.4% | 21,058 | 1.5% | 3.5% | 24,027 | 1.4% |
| | Otros | 6.2% | 41,471 | 2.9% | 6.1% | 60,406 | 3.6% |
| TOTAL | 100.0% | 1,421,477 | 100.0% | 100.0% | 1,672,281 | 100.0% | |

Fuente: Proyecto de Ley 152 de 2015

Así, basándose en la información anteriormente expuesta, se podría decir, a priori, que este Proyecto de Ley tiene como una de sus finalidades principales fortalecer las finanzas territoriales, pues logra aumentar el recaudo sin perjudicar los productos nacionales, que son aquellos que, mediante los monopolios departamentales, generan mayores niveles de recaudo y beneficios a los departamentos.

Modelo de proyección en el recuado situación actual frente a proyecto de ley.

Impuestos Actuales

| | Hasta 35° | Mayor 35° |
|-------------|-----------|-----------|
| Tasa actual | 309 | 506 |

Propuesta Mixto Acodil

| | |
|---------------|-----|
| Grado alcohol | 200 |
| Ad-Valorem | 25% |

Unidades 750cc

| Producto | Grado | VENTAS | PVP Prom | Imp Actual | Específico | Ad-Valorem | Tot Imp I | PP | Recaudo Actual 2014 | PP | Recaudo Nuevo |
|--------------|-------|--------------------|----------|------------|------------|------------|-----------|------------|--------------------------|------------|--------------------------|
| Aperitivo | 20 | 1.936.466 | 25.000 | 6.178 | 4.000 | 4.706 | 8.706 | 24,7% | 11.962.714.421 | 34,8% | 16.858.101.311 |
| Brandy | 35 | 3.672 | 30.000 | 17.727 | 7.000 | 3.068 | 10.068 | 59,1% | 65.092.810 | 33,6% | 36.970.798 |
| Champaña | 12 | 192 | 35.000 | 3.707 | 2.400 | 7.823 | 10.223 | 10,6% | 711.660 | 29,2% | 1.962.885 |
| Coñac | 20 | 801 | 165.000 | 6.178 | 4.000 | 39.706 | 43.706 | 3,7% | 4.948.258 | 26,5% | 35.008.186 |
| Crema | 17 | 220.349 | 30.000 | 5.251 | 3.400 | 6.187 | 9.587 | 17,5% | 1.157.044.660 | 32,0% | 2.112.544.752 |
| Ginebra | 40 | 273.402 | 100.000 | 20.259 | 8.000 | 19.935 | 27.935 | 20,3% | 5.538.905.798 | 27,9% | 7.637.539.550 |
| Pisco | 40 | 15.624 | 70.000 | 20.259 | 8.000 | 12.435 | 20.435 | 28,9% | 316.529.741 | 29,2% | 319.279.565 |
| Ron Imp | 40 | 604.238 | 80.000 | 20.259 | 8.000 | 14.935 | 22.935 | 25,3% | 12.241.378.490 | 28,7% | 13.858.319.378 |
| Tequila | 38 | 642.610 | 66.000 | 19.246 | 7.600 | 11.688 | 19.288 | 29,2% | 12.367.826.286 | 29,2% | 12.394.944.428 |
| Vodka | 40 | 321.022 | 65.000 | 20.259 | 8.000 | 11.185 | 19.185 | 31,2% | 6.503.648.902 | 29,5% | 6.158.871.274 |
| Vino | 12 | 14.761.053 | 30.000 | 3.707 | 2.400 | 6.573 | 8.973 | 12,4% | 54.712.728.608 | 29,9% | 132.456.242.548 |
| Whisky | 40 | 5.317.985 | 90.000 | 20.259 | 8.000 | 17.435 | 25.435 | 22,5% | 107.738.121.712 | 28,3% | 135.264.012.072 |
| Aguardiente | 29 | 89.445.873 | 23.000 | 8.958 | 5.800 | 3.511 | 9.311 | 38,9% | 801.213.195.359 | 40,5% | 832.796.533.078 |
| Ron Nal | 35 | 24.743.805 | 30.000 | 10.811 | 7.000 | 4.797 | 11.797 | 36,0% | 267.500.322.049 | 39,3% | 291.910.085.221 |
| Total | | 138.287.092 | | | | | | 26% | 1.281.323.168.753 | 31% | 1.451.840.415.046 |

Fuente: Modelo propio desarrollado en Solver con información suministrada por el Fondo Cuenta

Si bien el modelo nos corrobora el supuesto de que el componente *ad valorem* le imprime progresividad al impuesto, ya que los productos más costosos pagarán un tributo mayor que el correspondiente a los de menor valor, al revisar los resultados se percibe que no en todos los casos el componente *ad valorem* castiga más a los licores más costosos. Esto se puede explicar porque, a pesar de que se agrega un componente *ad valorem*, este no alcanza a cubrir la diferencia en el costo que se paga con el actual régimen impositivo de graduación alcoholimétrica, por lo tanto algunos productos como el whisky y la ginebra aumentan su carga fiscal, pero otros como el coñac o el vodka la disminuyen; a su vez, el aguardiente y el ron aumentan su carga fiscal pero en porcentajes muy pequeños (alrededor del 1%). Estos resultados difieren de los presentados en el Proyecto de Ley en cuanto al componente de carga fiscal, sin embargo, en el nivel de recaudo, el Proyecto sí logra aumentar los niveles, situación que, de manera global, permitiría decir que mejora la situación fiscal de los departamentos. Esta diferencia positiva en el recaudo, de un 14%, se distribuye en el aumento del recaudo así: 5% en los licores nacionales y un 54% en los licores importados.

La tabla 23 nos muestra que, efectivamente, la diferencia promedio en el recaudo es de un 14%; sin embargo, los departamentos que se ven claramente más beneficiados son los que generan un recaudo mayor a nivel de licores importados. No obstante este hecho, es de resaltar que todos los departamentos se ven beneficiados con la propuesta, lo que da un parte de tranquilidad para las finanzas territoriales, en el caso de ser aprobado este Proyecto de Ley.

Tabla 25. Diferencia en el recaudo por departamento

| DEPARTAMENTO | Nacional | Importado | Total Actual | PL 152 | Diferencia | % |
|--------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|----------------|------------|
| AMAZONAS | \$ 22 | \$214 | \$236 | \$352 | \$117 | 50% |
| ANTIOQUIA | \$ 310.852 | \$32.251 | \$343.103 | \$376.061 | \$32.958 | 10% |
| ARAUCA | \$ 1.848 | \$159 | \$2.007 | \$2.185 | \$178 | 9% |
| ATLANTICO | \$ 27.087 | \$13.813 | \$40.900 | \$49.714 | \$8.814 | 22% |
| BOLIVAR | \$ 17.851 | \$17.066 | \$34.917 | \$45.026 | \$10.108 | 29% |
| BOYACA | \$ 20.862 | \$6.699 | \$27.561 | \$32.221 | \$4.660 | 17% |
| CALDAS | \$ 39.245 | \$2.434 | \$41.679 | \$44.956 | \$3.277 | 8% |
| CAQUETA | \$ 7.394 | \$869 | \$8.264 | \$9.103 | \$839 | 10% |
| CASANARE | \$ 6.282 | \$2.277 | \$8.559 | \$10.103 | \$1.544 | 18% |
| CAUCA | \$ 47.021 | \$1.558 | \$48.579 | \$51.771 | \$3.192 | 7% |
| CESAR | \$ 8.254 | \$1.884 | \$10.139 | \$11.569 | \$1.430 | 14% |
| CHOCO | \$ 12.317 | \$1.894 | \$14.210 | \$15.849 | \$1.639 | 12% |
| CORDOBA | \$ 24.714 | \$4.547 | \$29.261 | \$32.953 | \$3.691 | 13% |
| CUNDINAMARCA | \$ 165.891 | \$100.278 | \$266.168 | \$328.613 | \$62.445 | 23% |
| GUAINIA | \$ 1 | \$71 | \$71 | \$109 | \$38 | 54% |
| GUAVIARE | \$ 164 | \$110 | \$274 | \$342 | \$68 | 25% |
| HUILA | \$ 24.396 | \$3.682 | \$28.078 | \$31.286 | \$3.208 | 11% |
| LA GUAJIRA | \$ 1.956 | \$1.053 | \$3.009 | \$3.675 | \$667 | 22% |
| MAGDALENA | \$ 16.007 | \$2.717 | \$18.725 | \$20.992 | \$2.268 | 12% |
| META | \$ 17.900 | \$4.090 | \$21.990 | \$25.094 | \$3.104 | 14% |
| NARIÑO | \$ 51.531 | \$2.882 | \$54.413 | \$58.546 | \$4.133 | 8% |
| NORTE DE SANTANDER | \$ 16.423 | \$1.155 | \$17.578 | \$19.023 | \$1.445 | 8% |
| PUTUMAYO | \$ 6.025 | \$521 | \$6.546 | \$7.129 | \$583 | 9% |
| QUINDIO | \$ 15.006 | \$2.305 | \$17.311 | \$19.306 | \$1.995 | 12% |
| RISARALDA | \$ 24.867 | \$3.984 | \$28.852 | \$32.246 | \$3.395 | 12% |
| SAN ANDRÉS | \$ - | \$- | \$0 | \$0 | \$0 | |
| SANTANDER | \$ 28.376 | \$10.148 | \$38.523 | \$45.422 | \$6.899 | 18% |
| SUCRE | \$ 16.249 | \$2.204 | \$18.453 | \$20.456 | \$2.002 | 11% |
| TOLIMA | \$ - | \$4.062 | \$4.062 | \$6.256 | \$2.194 | 54% |
| VALLE DEL CAUCA | \$ 129.942 | \$17.337 | \$147.279 | \$163.138 | \$15.859 | 11% |
| VAUPES | \$ - | \$5 | \$5 | \$8 | \$3 | 54% |
| VICHADA | \$ 569 | \$- | \$569 | \$597 | \$28 | 5% |
| TOTAL | 1.039.051 | 242.272 | 1.281.323 | 1.464.102 | 182.779 | 14% |

Fuente: Cálculos propios con información obtenida en el Proyecto de Ley 152 de 2015

4.7. Nuestra propuesta

Con base en el análisis de los Proyectos de Ley anteriormente discutidos, consideramos que era importante generar una propuesta económica de reforma que cumpla con tres condicionales esenciales: 1) que la propuesta planteada respondiera a la exigencia de generar un trato igualitario entre los licores nacionales y los importados, 2) que el cambio en el recaudo fuera mayor o igual al recaudo inicial antes de la propuesta y, 3) que la modificación produjera cambios suaves para no causar incrementos recios en los precios de venta. Para tal fin, el modelo corrió tres alternativas posibles, de tal forma la Opción 1 presenta un impuesto específico y uno *ad valorem* igual para todos los licores; la Opción 2 contempla un impuesto *ad valorem* igual para todos los licores, mientras que la Opción 3 presenta un impuesto específico. A partir de esta modelación se analizan otros aspectos relevantes como la presión fiscal, los márgenes de utilidad, los niveles de recaudo y la facilidad en el cobro para determinar cuál de las propuestas sería la que mejor se ajustara en un eventual escenario de aprobación.

4.7.1. Opción 1

La opción cumple con las tres condiciones descritas en la propuesta, de tal forma que la diferencia en el recaudo es positiva pero casi mínima 0,006%, generando una disminución en la carga impositiva de los licores nacionales de un -5% y un aumento en los licores importados de un 25%. Por su parte, la presión fiscal se redujo en un -0,34%, lo cual hace más atractiva la propuesta en cuanto a la posibilidad de las licoreras nacionales de poder tener precios más competitivos a pesar de perder los privilegios que le otorga el actual régimen.

Modelo de proyección en el recaudo: situación actual frente a Opción 1

Impuestos Actuales

| | Hasta 35° | Mayor 35° |
|-------------|-----------|-----------|
| Tasa actual | 306 | 502 |

Propuesta

| | |
|---------------|-----|
| Grado alcohol | 200 |
| Ad-Valorem | 18% |

Unidades 750cc

| Producto | Grado | VENTAS | PVP Prom | Imp Actual | Específico | Ad-Valorem | Tot Imp I | PP | Recaudo Actual 2014 | PP | Recaudo Nuevo |
|--------------|-------|--------------------|----------|------------|------------|------------|-----------|------------|--------------------------|------------|--------------------------|
| Aperitivo | 20 | 1.936.466 | 25.000 | 6.120 | 4.000 | 3.398 | 7.398 | 24,5% | 11.851.173.960 | 29,6% | 14.326.752.521 |
| Brandy | 35 | 3.672 | 30.000 | 17.570 | 7.000 | 2.237 | 9.237 | 58,6% | 64.517.040 | 30,8% | 33.919.733 |
| Champaña | 12 | 192 | 35.000 | 3.672 | 2.400 | 5.639 | 8.039 | 10,5% | 705.024 | 23,0% | 1.543.496 |
| Coñac | 20 | 801 | 165.000 | 6.120 | 4.000 | 28.598 | 32.598 | 3,7% | 4.902.120 | 19,8% | 26.111.318 |
| Crema | 17 | 220.349 | 30.000 | 5.202 | 3.400 | 4.464 | 7.864 | 17,3% | 1.146.256.365 | 26,2% | 1.732.746.521 |
| Ginebra | 40 | 273.402 | 100.000 | 20.080 | 8.000 | 14.386 | 22.386 | 20,1% | 5.489.912.160 | 22,4% | 6.120.267.811 |
| Pisco | 40 | 15.624 | 70.000 | 20.080 | 8.000 | 8.986 | 16.986 | 28,7% | 313.729.920 | 24,3% | 265.383.014 |
| Ron Imp | 40 | 604.238 | 80.000 | 20.080 | 8.000 | 10.786 | 18.786 | 25,1% | 12.133.099.040 | 23,5% | 11.350.973.373 |
| Tequila | 38 | 642.610 | 66.000 | 19.076 | 7.600 | 8.446 | 16.046 | 28,9% | 12.258.428.360 | 24,3% | 10.311.525.695 |
| Vodka | 40 | 321.022 | 65.000 | 20.080 | 8.000 | 8.086 | 16.086 | 30,9% | 6.446.121.760 | 24,7% | 5.163.831.483 |
| Vino | 12 | 14.761.053 | 30.000 | 3.672 | 2.400 | 4.739 | 7.139 | 12,2% | 54.202.586.616 | 23,8% | 105.379.747.809 |
| Whisky | 40 | 5.317.985 | 90.000 | 20.080 | 8.000 | 12.586 | 20.586 | 22,3% | 106.785.138.800 | 22,9% | 109.473.912.016 |
| Aguardiente | 29 | 89.445.873 | 23.000 | 8.874 | 5.800 | 2.543 | 8.343 | 38,6% | 793.742.676.055 | 36,3% | 746.218.294.870 |
| Ron Nal | 35 | 24.743.805 | 30.000 | 10.710 | 7.000 | 3.472 | 10.472 | 35,7% | 265.006.146.552 | 34,9% | 259.122.069.834 |
| Total | | 138.287.092 | | | | | | 26% | 1.269.445.393.772 | 26% | 1.269.527.079.494 |

Tabla 26. Diferencia en el recaudo por departamento según la Opción 1

| DEPARTAMENTO | Nacional | Importado | Total Actual | Propuesta Opción 1 | Diferencia |
|-------------------|----------------|----------------|------------------|--------------------|------------|
| AMAZONAS | \$ 20 | \$ 195 | 215 | 263 | 48 |
| ANTIOQUIA | \$ 283.906 | \$ 29.455 | 313.362 | 306.530 | - 6.831 |
| ARAUCA | \$ 1.688 | \$ 145 | 1.833 | 1.785 | - 48 |
| ATLANTICO | \$ 24.739 | \$ 12.616 | 37.355 | 39.272 | 1.917 |
| BOLIVAR | \$ 16.304 | \$ 15.587 | 31.891 | 34.972 | 3.081 |
| BOYACA | \$ 19.054 | \$ 6.118 | 25.172 | 25.749 | 577 |
| CALDAS | \$ 35.843 | \$ 2.223 | 38.066 | 36.830 | - 1.236 |
| CAQUETA | \$ 6.754 | \$ 794 | 7.548 | 7.408 | - 139 |
| CASANARE | \$ 5.737 | \$ 2.080 | 7.817 | 8.050 | 233 |
| CAUCA | \$ 42.945 | \$ 1.423 | 44.368 | 42.576 | - 1.792 |
| CESAR | \$ 7.539 | \$ 1.721 | 9.260 | 9.313 | 53 |
| CHOCO | \$ 11.249 | \$ 1.730 | 12.979 | 12.849 | - 130 |
| CORDOBA | \$ 22.572 | \$ 4.153 | 26.725 | 26.635 | - 90 |
| CUNDINAMARCA | \$ 151.511 | \$ 91.585 | 243.096 | 258.417 | 15.321 |
| GUAINIA | \$ 0 | \$ 65 | 65 | 81 | 16 |
| GUAVIARE | \$ 150 | \$ 101 | 251 | 268 | 18 |
| HUILA | \$ 22.281 | \$ 3.363 | 25.644 | 25.371 | - 273 |
| LA GUAJIRA | \$ 1.786 | \$ 962 | 2.748 | 2.899 | 151 |
| MAGDALENA | \$ 14.620 | \$ 2.482 | 17.102 | 16.991 | - 111 |
| META | \$ 16.348 | \$ 3.736 | 20.084 | 20.200 | 117 |
| NARIÑO | \$ 47.064 | \$ 2.632 | 49.697 | 48.001 | - 1.695 |
| NORTE DE SANTANDE | \$ 14.999 | \$ 1.055 | 16.054 | 15.568 | - 486 |
| PUTUMAYO | \$ 5.502 | \$ 476 | 5.979 | 5.823 | - 156 |
| QUINDIO | \$ 13.706 | \$ 2.105 | 15.811 | 15.652 | - 159 |
| RISARALDA | \$ 22.712 | \$ 3.639 | 26.351 | 26.125 | - 226 |
| SAN ANDRÉS | \$ - | \$ - | - | - | - |
| SANTANDER | \$ 25.916 | \$ 9.268 | 35.184 | 36.205 | 1.021 |
| SUCRE | \$ 14.841 | \$ 2.013 | 16.854 | 16.615 | - 239 |
| TOLIMA | \$ - | \$ 3.710 | 3.710 | 4.638 | 928 |
| VALLE DEL CAUCA | \$ 118.678 | \$ 15.834 | 134.512 | 132.537 | - 1.975 |
| VAUPES | \$ - | \$ 5 | 5 | 6 | 1 |
| VICHADA | \$ 520 | \$ - | 520 | 494 | - 26 |
| TOTAL | 948.983 | 221.271 | 1.170.254 | 1.178.122 | 7.869 |

En cuanto al comportamiento por departamentos, la opción 1 genera un recaudo totalmente positivo; sin embargo, muchos departamentos se verían afectados en el recaudo, lo que podría volverse una opción impopular si no se genera un aumento en las ventas entre un año y otro, lo que permitiría compensar el problema. No obstante lo anterior, un argumento a favor de la Opción 1, que podría compensar este problema, es el hecho de que al disminuir la presión fiscal en los productos nacionales, los cuales representan cerca del 80% del mercado, se podría disminuir el precio de los mismos aumentando las ventas y el recaudo, situación que también beneficiaría a las empresas de licores nacionales al permitirles ser más competitivas.

4.7.2. Opción 2

La Opción 2 generó un impuesto *ad valorem* único del 48%, con lo cual se cumplen las condiciones iniciales preestablecidas en la propuesta: se produce un incremento en el recaudo del 0,084%, aunque la presión fiscal sobre los licores aumente, principalmente en los licores más costosos como el whisky y la ginebra; además, los vinos se ven afectados. Por su parte, los licores de mayor consumo y producción nacional, como el ron y el aguardiente, presentan disminuciones en la presión fiscal del 5% y el 10% respectivamente, lo que genera incentivos positivos para la industria nacional. Cabe destacar que la imposición de un impuesto *ad valorem* para todos los licores generaría facilidades en el recaudo y evitaría los desequilibrios que se presentan entre licores que se mueven en los bordes impositivos del impuesto, esto por su gradación alcoholimétrica.

Modelo de proyección en el recaudo: situación actual frente a la Opción 2

Impuestos Actuales

| | Hasta 35° | Mayor 35° |
|-------------|-----------|-----------|
| Tasa actual | 306 | 502 |

Propuesta

| | |
|---------------|-----|
| Grado alcohol | |
| Ad-Valorem | 48% |

Unidades 750cc

| Producto | Grado | VENTAS | PVP Prom | Imp Actual | Específico | Ad-Valorem | Tot Imp I | PP | Recaudo Actual 2014 | PP | Recaudo Nuevo |
|--------------|-------|--------------------|----------|------------|------------|------------|-----------|------------|--------------------------|------------|--------------------------|
| Aperitivo | 20 | 1.936.466 | 25.000 | 6.120 | 0 | 9.062 | 9.062 | 24,5% | 11.851.173.960 | 36,2% | 17.549.032.499 |
| Brandy | 35 | 3.672 | 30.000 | 17.570 | 0 | 5.966 | 5.966 | 58,6% | 64.517.040 | 19,9% | 21.908.621 |
| Champaña | 12 | 192 | 35.000 | 3.672 | 0 | 15.037 | 15.037 | 10,5% | 705.024 | 43,0% | 2.887.188 |
| Coñac | 20 | 801 | 165.000 | 6.120 | 0 | 76.262 | 76.262 | 3,7% | 4.902.120 | 46,2% | 61.086.182 |
| Crema | 17 | 220.349 | 30.000 | 5.202 | 0 | 11.903 | 11.903 | 17,3% | 1.146.256.365 | 39,7% | 2.622.824.945 |
| Ginebra | 40 | 273.402 | 100.000 | 20.080 | 0 | 38.362 | 38.362 | 20,1% | 5.489.912.160 | 38,4% | 10.488.138.163 |
| Pisco | 40 | 15.624 | 70.000 | 20.080 | 0 | 23.962 | 23.962 | 28,7% | 313.729.920 | 34,2% | 374.376.038 |
| Ron Imp | 40 | 604.238 | 80.000 | 20.080 | 0 | 28.762 | 28.762 | 25,1% | 12.133.099.040 | 36,0% | 17.378.851.661 |
| Tequila | 38 | 642.610 | 66.000 | 19.076 | 0 | 22.524 | 22.524 | 28,9% | 12.258.428.360 | 34,1% | 14.473.839.187 |
| Vodka | 40 | 321.022 | 65.000 | 20.080 | 0 | 21.562 | 21.562 | 30,9% | 6.446.121.760 | 33,2% | 6.921.747.955 |
| Vino | 12 | 14.761.053 | 30.000 | 3.672 | 0 | 12.637 | 12.637 | 12,2% | 54.202.586.616 | 42,1% | 186.541.921.624 |
| Whisky | 40 | 5.317.985 | 90.000 | 20.080 | 0 | 33.562 | 33.562 | 22,3% | 106.785.138.800 | 37,3% | 178.480.085.376 |
| Aguardiente | 29 | 89.445.873 | 23.000 | 8.874 | 0 | 6.780 | 6.780 | 38,6% | 793.742.676.055 | 29,5% | 606.485.952.236 |
| Ron Nal | 35 | 24.743.805 | 30.000 | 10.710 | 0 | 9.259 | 9.259 | 35,7% | 265.006.146.552 | 30,9% | 229.107.834.935 |
| Total | | 138.287.092 | | | | | | 26% | 1.269.445.393.772 | 36% | 1.270.510.486.612 |

Tabla 27. Diferencia en el recaudo por departamento según la Opción 2

| DEPARTAMENTO | Nacional | Importado | Total Actual | Propuesta Opción 1 | Diferencia |
|-------------------|----------------|----------------|------------------|--------------------|------------|
| AMAZONAS | \$ 20 | \$ 195 | 215 | 418 | 203 |
| ANTIOQUIA | \$ 283.906 | \$ 29.455 | 313.362 | 284.964 | - 28.397 |
| ARAUCA | \$ 1.688 | \$ 145 | 1.833 | 1.632 | - 201 |
| ATLANTICO | \$ 24.739 | \$ 12.616 | 37.355 | 45.533 | 8.178 |
| BOLIVAR | \$ 16.304 | \$ 15.587 | 31.891 | 44.989 | 13.098 |
| BOYACA | \$ 19.054 | \$ 6.118 | 25.172 | 27.656 | 2.484 |
| CALDAS | \$ 35.843 | \$ 2.223 | 38.066 | 32.895 | - 5.171 |
| CAQUETA | \$ 6.754 | \$ 794 | 7.548 | 6.971 | - 577 |
| CASANARE | \$ 5.737 | \$ 2.080 | 7.817 | 8.817 | 1.000 |
| CAUCA | \$ 42.945 | \$ 1.423 | 44.368 | 36.857 | - 7.510 |
| CESAR | \$ 7.539 | \$ 1.721 | 9.260 | 9.501 | 241 |
| CHOCO | \$ 11.249 | \$ 1.730 | 12.979 | 12.450 | - 529 |
| CORDOBA | \$ 22.572 | \$ 4.153 | 26.725 | 26.387 | - 338 |
| CUNDINAMARCA | \$ 151.511 | \$ 91.585 | 243.096 | 308.359 | 65.263 |
| GUAINIA | \$ 0 | \$ 65 | 65 | 133 | 68 |
| GUAVIARE | \$ 150 | \$ 101 | 251 | 326 | 75 |
| HUILA | \$ 22.281 | \$ 3.363 | 25.644 | 24.529 | - 1.115 |
| LA GUAJIRA | \$ 1.786 | \$ 962 | 2.748 | 3.393 | 645 |
| MAGDALENA | \$ 14.620 | \$ 2.482 | 17.102 | 16.662 | - 440 |
| META | \$ 16.348 | \$ 3.736 | 20.084 | 20.611 | 527 |
| NARIÑO | \$ 47.064 | \$ 2.632 | 49.697 | 42.603 | - 7.093 |
| NORTE DE SANTANDE | \$ 14.999 | \$ 1.055 | 16.054 | 14.023 | - 2.031 |
| PUTUMAYO | \$ 5.502 | \$ 476 | 5.979 | 5.328 | - 651 |
| QUINDIO | \$ 13.706 | \$ 2.105 | 15.811 | 15.164 | - 647 |
| RISARALDA | \$ 22.712 | \$ 3.639 | 26.351 | 25.438 | - 912 |
| SAN ANDRÉS | \$ - | \$ - | - | - | - |
| SANTANDER | \$ 25.916 | \$ 9.268 | 35.184 | 39.566 | 4.382 |
| SUCRE | \$ 14.841 | \$ 2.013 | 16.854 | 15.870 | - 983 |
| TOLIMA | \$ - | \$ 3.710 | 3.710 | 7.643 | 3.933 |
| VALLE DEL CAUCA | \$ 118.678 | \$ 15.834 | 134.512 | 126.374 | - 8.138 |
| VAUPES | \$ - | \$ 5 | 5 | 10 | 5 |
| VICHADA | \$ 520 | \$ - | 520 | 410 | - 109 |
| TOTAL | 948.983 | 221.271 | 1.170.254 | 1.205.514 | 35.261 |

Respecto a la situación por departamentos se puede observar que se genera una ganancia total en el recaudo. Otro aspecto importante a destacar es que el cobro *ad valorem* castiga a los licores más suntuosos, lo que le da una ventaja a los licores nacionales. Adicionalmente, un cobro *ad valorem* generaría que las licoreras, tanto nacionales como extranjeras, compitieran con precios en el mercado más favorables para los consumidores, esto con el fin de que sus licores no sean castigados impositivamente por su valor. En términos económicos podría generarse, pues, una disminución de precios, aumento de la oferta y aumento de la demanda, lo que supondría un escenario ganador para todos los actores.

4.7.3. Opción 3

La opción 3 presenta un impuesto específico de \$323, igual para todos los licores, por grado alcoholimétrico, lo que permite cumplir con las condiciones planteadas en la propuesta y genera un incremento en el recaudo de 0,89%. El hecho de generar un cobro único por grado alcoholimétrico podría presentarse como un incentivo para el aumento de los aperitivos y de aquellos licores con poco contenido alcohólico que aumentarían su potencial de ser consumidos masivamente. Esta opción, además, aumenta el recaudo en un 6% en los licores nacionales y disminuye el recaudo en un -23% en los licores importados. Si bien la presión fiscal promedio disminuye, en los aguardientes y rones nacionales aumenta un 2%.

Modelo de proyección en el recaudo: situación actual frente a la Opción 3

Impuestos Actuales

| | Hasta 35° | Mayor 35° |
|-------------|-----------|-----------|
| Tasa actual | 306 | 502 |

Propuesta

| | |
|---------------|-----|
| Grado alcohol | 323 |
| Ad-Valorem | |

Unidades 750cc

| Producto | Grado | VENTAS | PVP Prom | Imp Actual | Específico | Ad-Valorem | Tot Imp I | PP | Recaudo Actual 2014 | PP | Recaudo Nuevo |
|--------------|-------|--------------------|----------|------------|------------|------------|-----------|------------|--------------------------|------------|--------------------------|
| Aperitivo | 20 | 1.936.466 | 25.000 | 6.120 | 6.460 | 0 | 6.460 | 24,5% | 11.851.173.960 | 25,8% | 12.509.572.513 |
| Brandy | 35 | 3.672 | 30.000 | 17.570 | 11.305 | 0 | 11.305 | 58,6% | 64.517.040 | 37,7% | 41.511.960 |
| Champaña | 12 | 192 | 35.000 | 3.672 | 3.876 | 0 | 3.876 | 10,5% | 705.024 | 11,1% | 744.192 |
| Coñac | 20 | 801 | 165.000 | 6.120 | 6.460 | 0 | 6.460 | 3,7% | 4.902.120 | 3,9% | 5.174.460 |
| Crema | 17 | 220.349 | 30.000 | 5.202 | 5.491 | 0 | 5.491 | 17,3% | 1.146.256.365 | 18,3% | 1.209.937.274 |
| Ginebra | 40 | 273.402 | 100.000 | 20.080 | 12.920 | 0 | 12.920 | 20,1% | 5.489.912.160 | 12,9% | 3.532.353.840 |
| Pisco | 40 | 15.624 | 70.000 | 20.080 | 12.920 | 0 | 12.920 | 28,7% | 313.729.920 | 18,5% | 201.862.080 |
| Ron Imp | 40 | 604.238 | 80.000 | 20.080 | 12.920 | 0 | 12.920 | 25,1% | 12.133.099.040 | 16,2% | 7.806.754.960 |
| Tequila | 38 | 642.610 | 66.000 | 19.076 | 12.274 | 0 | 12.274 | 28,9% | 12.258.428.360 | 18,6% | 7.887.395.140 |
| Vodka | 40 | 321.022 | 65.000 | 20.080 | 12.920 | 0 | 12.920 | 30,9% | 6.446.121.760 | 19,9% | 4.147.604.240 |
| Vino | 12 | 14.761.053 | 30.000 | 3.672 | 3.876 | 0 | 3.876 | 12,2% | 54.202.586.616 | 12,9% | 57.213.841.428 |
| Whisky | 40 | 5.317.985 | 90.000 | 20.080 | 12.920 | 0 | 12.920 | 22,3% | 106.785.138.800 | 14,4% | 68.708.366.200 |
| Aguardiente | 29 | 89.445.873 | 23.000 | 8.874 | 9.367 | 0 | 9.367 | 38,6% | 793.742.676.055 | 40,7% | 837.839.491.392 |
| Ron Nal | 35 | 24.743.805 | 30.000 | 10.710 | 11.305 | 0 | 11.305 | 35,7% | 265.006.146.552 | 37,7% | 279.728.710.249 |
| Total | | 138.287.092 | | | | | | 26% | 1.269.445.393.772 | 21% | 1.280.833.319.929 |

Tabla 28. Diferencia en el recaudo por departamento según la Opción 3

| DEPARTAMENTO | Nacional | Importado | Total Actual | Propuesta Opción 1 | Diferencia |
|-------------------|----------------|----------------|------------------|--------------------|------------|
| AMAZONAS | \$ 20 | \$ 195 | 215 | 171 | - 44 |
| ANTIOQUIA | \$ 283.906 | \$ 29.455 | 313.362 | 323.621 | 10.260 |
| ARAUCA | \$ 1.688 | \$ 145 | 1.833 | 1.901 | 68 |
| ATLANTICO | \$ 24.739 | \$ 12.616 | 37.355 | 35.938 | - 1.417 |
| BOLIVAR | \$ 16.304 | \$ 15.587 | 31.891 | 29.284 | - 2.607 |
| BOYACA | \$ 19.054 | \$ 6.118 | 25.172 | 24.908 | - 264 |
| CALDAS | \$ 35.843 | \$ 2.223 | 38.066 | 39.706 | 1.639 |
| CAQUETA | \$ 6.754 | \$ 794 | 7.548 | 7.770 | 223 |
| CASANARE | \$ 5.737 | \$ 2.080 | 7.817 | 7.683 | - 134 |
| CAUCA | \$ 42.945 | \$ 1.423 | 44.368 | 46.617 | 2.249 |
| CESAR | \$ 7.539 | \$ 1.721 | 9.260 | 9.316 | 56 |
| CHOCO | \$ 11.249 | \$ 1.730 | 12.979 | 13.256 | 277 |
| CORDOBA | \$ 22.572 | \$ 4.153 | 26.725 | 27.124 | 399 |
| CUNDINAMARCA | \$ 151.511 | \$ 91.585 | 243.096 | 231.122 | - 11.974 |
| GUAINIA | \$ 0 | \$ 65 | 65 | 50 | - 15 |
| GUAVIARE | \$ 150 | \$ 101 | 251 | 237 | - 14 |
| HUILA | \$ 22.281 | \$ 3.363 | 25.644 | 26.207 | 563 |
| LA GUAJIRA | \$ 1.786 | \$ 962 | 2.748 | 2.634 | - 114 |
| MAGDALENA | \$ 14.620 | \$ 2.482 | 17.102 | 17.408 | 306 |
| META | \$ 16.348 | \$ 3.736 | 20.084 | 20.205 | 122 |
| NARIÑO | \$ 47.064 | \$ 2.632 | 49.697 | 51.915 | 2.218 |
| NORTE DE SANTANDE | \$ 14.999 | \$ 1.055 | 16.054 | 16.712 | 657 |
| PUTUMAYO | \$ 5.502 | \$ 476 | 5.979 | 6.199 | 221 |
| QUINDIO | \$ 13.706 | \$ 2.105 | 15.811 | 16.149 | 338 |
| RISARALDA | \$ 22.712 | \$ 3.639 | 26.351 | 26.876 | 526 |
| SAN ANDRÉS | \$ - | \$ - | - | - | - |
| SANTANDER | \$ 25.916 | \$ 9.268 | 35.184 | 34.607 | - 577 |
| SUCRE | \$ 14.841 | \$ 2.013 | 16.854 | 17.281 | 428 |
| TOLIMA | \$ - | \$ 3.710 | 3.710 | 2.857 | - 853 |
| VALLE DEL CAUCA | \$ 118.678 | \$ 15.834 | 134.512 | 137.991 | 3.479 |
| VAUPES | \$ - | \$ 5 | 5 | 4 | - 1 |
| VICHADA | \$ 520 | \$ - | 520 | 551 | 31 |
| TOTAL | 948.983 | 221.271 | 1.170.254 | 1.176.300 | 6.047 |

Respecto a la situación por departamentos, se puede observar que el impacto es positivo en la mayoría de departamentos; a pesar de esto, esta opción puede llegar a tener resistencia en el sentido de que la industria nacional sentiría que está perdiendo sus privilegios al ser equiparada de manera inmediata con los licores importados.

CONCLUSIONES

A pesar de la fuerte evidencia que se ha presentado sobre la necesidad de reformar el actual régimen de licores en Colombia ante el incumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por el país, hasta la fecha ninguna iniciativa ha tenido una fuerte acogida. Esto se debe, en gran parte, a la alta sensibilidad que el tema tiene para las finanzas departamentales y por el poco trabajo que, hasta la fecha, se ha realizado en busca de generar espacios de socialización para las iniciativas en las cuales puedan participar conjuntamente todos los actores relacionados con el sector.

Las cuatro propuestas analizadas nos permiten observar cómo la teoría de Búsqueda de rentas está tras cada una de ellas, de tal forma que la estructura impositiva parece ser diseñada de forma exclusiva según los intereses de uno u otro actor.

La elección de la propuesta a ser aprobada debe estar determinada por condicionamientos basados en la elección racional, donde se busque la maximización de la utilidad, en este caso de las rentas, y se dé cumplimiento a los compromisos, siempre con los menores costos posibles, es decir, el menor posible impacto a las finanzas departamentales y a las licoreras nacionales.

La necesidad de modificar el actual régimen se puede entender bajo el postulado de política como intercambio: en este caso la firma de los acuerdos internacionales nos permite abrir nuestra economía a otros países teniendo en cuenta, como contrapartida, que debemos modificar nuestra legislación para dar el mismo tratamiento a los productos importados.

De los cuatro proyectos analizados, se puede decir que solo el Proyecto de Ley 152 de 2015, presentado por el Gobierno fue riguroso en su intento por explicar los alcances económicos de la iniciativa y, a la vez mostró ser el proyecto más equilibrado en su expectativa de lograr ser aprobado.

El desmonte del actual régimen de gradación alcoholimétrica diferencial tiene una buena alternativa de ser reformado sin generar fuertes impactos en las finanzas territoriales y, a su vez, cumplir con los compromisos internacionales mediante la implementación de un nuevo esquema basado en un componente específico, igual para todos los licores, y un componente *ad valorem*, que hace que el impuesto sea progresivo sobre los licores de mayor valor.

El actual esquema de monopolio rentístico de licores debe tener reformas de fondo que permitan, no solo a los productos importados sino también los nacionales, competir en condiciones más equitativas dentro del territorio nacional. Es necesario regular por Ley el funcionamiento de los monopolios rentísticos de licores, de tal forma que las condiciones de mercado permitan generar estabilidad para los productores e importadores.

Cualquier modificación que se genere al actual esquema impositivo a los licores puede generar impactos económicos profundos a las finanzas territoriales, dado que el recaudo por impuesto al consumo de licores representa en muchos casos más de la mitad del recaudo total que generan los departamentos.

Además de que el Proyecto de Ley 152 de 2015 derivó, en su modelación económica, un impacto positivo para las finanzas territoriales, tiene la ventaja de haber sido presentado por el Gobierno Nacional, lo que a priori le garantizaría mayorías en el Congreso para ser aprobado. Un rasgo característico y esencial de este Proyecto es su equilibrio entre la parte económica y la normativa; sin embargo, es necesario que se haga una discusión rigurosa entre los actores para garantizar no solo su apoyo en el Congreso sino en los demás escenarios de producción, importación, comercialización y venta de licores en el país.

El desarrollo de las propuestas generadas por el modelo mostró que existen distintos escenarios sin explorar y que sería importante tener una discusión, no solo desde el aspecto político sino también en el ámbito económico, con lo cual se podría construir una propuesta modificatoria que fuera más ajustada a las realidades de los diversos actores implicados.

ANEXOS

Anexo 1. Modelo Solver de estimación en el recaudo

Impuestos Actuales

| | Hasta 35° | Mayor 35° |
|-------------|-----------|-----------|
| Tasa actual | 309 | 506 |

Propuesta Mixto Acodil

| | |
|---------------|-----|
| Grado alcohol | 200 |
| Ad-Valorem | 25% |

Unidades 750cc

| Producto | Grado | 2014 | I SEM 2015 | PVP Prom | Imp Actual | Específico | Ad-Valorem | Tot Imp I | PP | Recaudo Actual 2014 | Recaudo Actual 2015 | PP | Recaudo Nuevo 2014 | Recaudo Nuevo 2015 |
|--------------|-------|--------------------|-------------------|----------|----------------|------------|------------|-----------|------------|--------------------------|------------------------|------------|--------------------------|------------------------|
| Aperitivo | 20 | 1.936.466 | 403.444 | 25.000 | 6.178 | 4.000 | 4.706 | 8.706 | 24,7% | 11.962.714.421 | 2.492.315.654 | 34,8% | 16.858.101.311 | 3.512.222.086 |
| Brandy | 35 | 3.672 | 1.380 | 30.000 | 17.727 | 7.000 | 3.068 | 10.068 | 59,1% | 65.092.810 | 24.462.984 | 33,6% | 36.970.798 | 13.894.254 |
| Champaña | 12 | 192 | 66 | 35.000 | 3.707 | 2.400 | 7.823 | 10.223 | 10,6% | 711.660 | 244.633 | 29,2% | 1.962.885 | 674.742 |
| Coñac | 20 | 801 | 126 | 165.000 | 6.178 | 4.000 | 39.706 | 43.706 | 3,7% | 4.948.258 | 778.378 | 26,5% | 35.008.186 | 5.506.906 |
| Crema | 17 | 220.349 | 56.364 | 30.000 | 5.251 | 3.400 | 6.187 | 9.587 | 17,5% | 1.157.044.660 | 295.963.009 | 32,0% | 2.112.544.752 | 540.372.488 |
| Ginebra | 40 | 273.402 | 126.834 | 100.000 | 20.259 | 8.000 | 19.935 | 27.935 | 20,3% | 5.538.905.798 | 2.569.555.373 | 27,9% | 7.637.539.550 | 3.543.133.157 |
| Pisco | 40 | 15.624 | 7.518 | 70.000 | 20.259 | 8.000 | 12.435 | 20.435 | 28,9% | 316.529.741 | 152.308.666 | 29,2% | 319.279.565 | 153.631.834 |
| Ron Imp | 40 | 604.238 | 266.088 | 80.000 | 20.259 | 8.000 | 14.935 | 22.935 | 25,3% | 12.241.378.490 | 5.390.730.010 | 28,7% | 13.858.319.378 | 6.102.781.498 |
| Tequila | 38 | 642.610 | 361.051 | 66.000 | 19.246 | 7.600 | 11.688 | 19.288 | 29,2% | 12.367.826.286 | 6.948.874.198 | 29,2% | 12.394.944.428 | 6.964.110.550 |
| Vodka | 40 | 321.022 | 141.426 | 65.000 | 20.259 | 8.000 | 11.185 | 19.185 | 31,2% | 6.503.648.902 | 2.865.177.619 | 29,5% | 6.158.871.274 | 2.713.286.095 |
| Vino | 12 | 14.761.053 | 4.878.139 | 30.000 | 3.707 | 2.400 | 6.573 | 8.973 | 12,4% | 54.712.728.608 | 18.081.114.892 | 29,9% | 132.456.242.548 | 43.773.297.377 |
| Whisky | 40 | 5.317.985 | 1.502.529 | 90.000 | 20.259 | 8.000 | 17.435 | 25.435 | 22,5% | 107.738.121.712 | 30.440.035.517 | 28,3% | 135.264.012.072 | 38.217.125.621 |
| Aguardiente | 29 | 89.445.873 | 21.618.796 | 23.000 | 8.958 | 5.800 | 3.511 | 9.311 | 38,9% | 801.213.195.359 | 193.650.794.560 | 40,5% | 832.796.533.078 | 201.284.391.310 |
| Ron Nal | 35 | 24.743.805 | 6.755.450 | 30.000 | 10.811 | 7.000 | 4.797 | 11.797 | 36,0% | 267.500.322.049 | 73.031.818.860 | 39,3% | 291.910.085.221 | 79.696.070.285 |
| Total | | 138.287.092 | 36.119.210 | | 183.057 | | | | 26% | 1.281.323.168.753 | 335.944.174.352 | 31% | 1.451.840.415.046 | 386.520.498.202 |

| | |
|-----------------------|-----|
| Diferencia % recaudo | 13% |
| Diferencia nacionales | 5% |
| Diferencia importados | 54% |

Anexo 2. Análisis de propuestas y presión fiscal por licores

IMPUESTOS ACTUALES

| | Hasta 35* | Mayor 35* |
|-------------|-----------|-----------|
| Tasa actual | 309 | 506 |

| Propuesta Gobierno | |
|--------------------|-----|
| Específico | 200 |
| Ad-Valorem | 25% |

| Tipo | Origen | Características | Nombre | Grados | PVP Éxito | PVP Carulla | Hoy | Presión Fiscal Hoy | Específico | Ad-Valorem | Imp Tot New | Presión Fiscal New |
|-------------|-----------|-----------------|--------------------------------|--------|-----------|-------------|--------|--------------------|------------|------------|-------------|--------------------|
| Aguardiente | Nacional | Normal | Antioqueño | 29 | 25.700 | 27.100 | 8.958 | 34,9% | 5.800 | 4.186 | 9.986 | 39% |
| Aguardiente | Nacional | Sin azucar | Cristal Sin azucar | 29 | 22.100 | 20.650 | 8.958 | 40,5% | 5.800 | 3.286 | 9.086 | 41% |
| Aguardiente | Nacional | Sin azucar | Nectar Club | 29 | 18.450 | 18.450 | 8.958 | 48,6% | 5.800 | 2.373 | 8.173 | 44% |
| Aguardiente | Nacional | Otros | Nectar Premium | 29 | 29.200 | 31.000 | 8.958 | 30,7% | 5.800 | 5.061 | 10.861 | 37% |
| Aguardiente | Nacional | Sin azucar | Nectar Azul | 29 | 21.750 | 23.100 | 8.958 | 41,2% | 5.800 | 3.198 | 8.998 | 41% |
| Aguardiente | Nacional | Normal | Cristal | 29 | 22.100 | 20.650 | 8.958 | 40,5% | 5.800 | 3.286 | 9.086 | 41% |
| Aguardiente | Nacional | Sin azucar | Real 1493 | 29 | 38.850 | 41.200 | 8.958 | 23,1% | 5.800 | 7.473 | 13.273 | 34% |
| Aguardiente | Nacional | Normal | Nectar | 29 | 18.450 | 18.450 | 8.958 | 48,6% | 5.800 | 2.373 | 8.173 | 44% |
| Ron | Nacional | Tradicional | Santa Fe | 35 | 23.450 | 23.950 | 17.727 | 75,6% | 7.000 | 1.431 | 8.431 | 36% |
| Ron | Nacional | Tradicional | Viejo de Caldas | 35 | 29.300 | 31.100 | 17.727 | 60,5% | 7.000 | 2.893 | 9.893 | 34% |
| Ron | Nacional | Tradicional | Medellin | 35 | 27.300 | 28.900 | 17.727 | 64,9% | 7.000 | 2.393 | 9.393 | 34% |
| Ron | Nacional | 5 años | Juan de la Cruz | 35 | 41.250 | 43.750 | 17.727 | 43,0% | 7.000 | 5.881 | 12.881 | 31% |
| Ron | Nacional | 8 años | Carta de Oro | 35 | 49.850 | 53.200 | 17.727 | 35,6% | 7.000 | 8.031 | 15.031 | 30% |
| Ron | Nacional | 8 años | Medellin | 35 | 40.350 | 42.800 | 17.727 | 43,9% | 7.000 | 5.656 | 12.656 | 31% |
| Ron | Nacional | 12 años | Medellin | 35 | 50.400 | 68.200 | 17.727 | 35,2% | 7.000 | 8.168 | 15.168 | 30% |
| Ron | Nacional | 12 años | Gran Reserva Especial Caldas | 40 | 68.700 | 72.900 | 20.259 | 29,5% | 8.000 | 12.110 | 20.110 | 29% |
| Pisco | Importado | Otros | Demonio de los Andes 700 ml | 40 | 69.800 | 74.000 | 20.259 | 29,0% | 8.000 | 12.385 | 20.385 | 29% |
| Ron | Importado | Tradicional | Bacardi Oro | 37,5 | 33.650 | 35.700 | 18.993 | 56,4% | 7.500 | 3.664 | 11.164 | 33% |
| Ron | Importado | Tradicional | Havana Club 3 años | 35 | 46.000 | 48.900 | 17.727 | 38,5% | 7.000 | 7.068 | 14.068 | 31% |
| Ron | Importado | Tradicional | Bacardi Blanco | 37,5 | 33.550 | 35.600 | 18.993 | 56,6% | 7.500 | 3.639 | 11.139 | 33% |
| Ron | Importado | Otros | Zacapa Centenario Gran Reserva | 40 | 281.900 | 281.900 | 20.259 | 7,2% | 8.000 | 65.410 | 73.410 | 26% |
| Ron | Importado | Otros | Zacapa Centenario 23 años | 40 | 106.900 | 106.900 | 20.259 | 19,0% | 8.000 | 21.660 | 29.660 | 28% |
| Ron | Importado | Otros | Zacapa Centenario 15 años | 40 | 91.900 | 91.900 | 20.259 | 22,0% | 8.000 | 17.910 | 25.910 | 28% |
| Ron | Importado | Otros | Abuelo Reserva Especial | 40 | 88.250 | 88.250 | 20.259 | 22,5% | 8.000 | 11.898 | 19.898 | 33% |
| Ron | Importado | Otros | Botran 18 años | 40 | 102.000 | 108.200 | 20.259 | 19,9% | 8.000 | 20.435 | 28.435 | 28% |
| Ron | Importado | Otros | Havana Especial | 35 | 48.700 | 51.700 | 17.727 | 36,4% | 7.000 | 7.743 | 14.743 | 30% |
| Ginebra | Importado | | Hendricks | 41,4 | 139.900 | 144.100 | 20.968 | 15,0% | 8.280 | 29.733 | 38.033 | 27% |
| Ginebra | Importado | | Beeffearer 24 | 40 | 147.000 | 147.000 | 20.259 | 13,8% | 8.000 | 31.685 | 39.685 | 27% |
| Ginebra | Importado | | Tanqueray | 40 | 89.900 | 89.900 | 20.259 | 22,5% | 8.000 | 17.410 | 25.410 | 28% |
| Ginebra | Importado | | Beeffearer | 40 | 83.900 | 88.100 | 20.259 | 24,1% | 8.000 | 15.910 | 23.910 | 28% |
| Vodka | Importado | | Absolut | 40 | 51.900 | 51.900 | 20.259 | 39,0% | 8.000 | 7.910 | 15.910 | 31% |
| Vodka | Importado | | Absolut Citron | 40 | 59.500 | 63.000 | 20.259 | 34,0% | 8.000 | 9.810 | 17.810 | 30% |
| Vodka | Importado | | Absolut Vainilla | 40 | 63.000 | 63.000 | 20.259 | 32,2% | 8.000 | 10.685 | 18.685 | 30% |
| Vodka | Importado | | Absolut Elyx | 42,3 | 144.300 | 149.800 | 21.424 | 14,8% | 8.460 | 30.719 | 39.179 | 27% |
| Vodka | Importado | | Finlandia | 40 | 51.700 | 54.300 | 20.259 | 39,2% | 8.000 | 7.860 | 15.860 | 31% |
| Vodka | Importado | | Ciroc | 40 | 89.900 | 89.900 | 20.259 | 22,5% | 8.000 | 17.410 | 25.410 | 28% |
| Vodka | Importado | | Smirnof | 40 | 52.900 | 52.900 | 20.259 | 38,3% | 8.000 | 8.160 | 16.160 | 31% |
| Tequila | Importado | | Olmea Altos Plata | 40 | 75.300 | 79.900 | 20.259 | 26,9% | 8.000 | 13.760 | 21.760 | 29% |
| Tequila | Importado | | Jose Cuervo Reposado | 35 | 48.250 | 49.500 | 17.727 | 36,7% | 7.000 | 7.631 | 14.631 | 30% |
| Tequila | Importado | | Reposado 1800 | 38 | 87.500 | 89.700 | 19.246 | 22,0% | 7.600 | 17.063 | 24.663 | 28% |
| Tequila | Importado | | Olmea Altos Reposado | 40 | 80.500 | 85.300 | 20.259 | 25,2% | 8.000 | 15.060 | 23.060 | 29% |
| Tequila | Importado | | Añejo 1800 | 38 | 108.400 | 111.100 | 19.246 | 17,8% | 7.600 | 22.288 | 29.888 | 28% |
| Tequila | Importado | | Olmea Reposado | 40 | 45.900 | 50.200 | 20.259 | 44,1% | 8.000 | 6.410 | 14.410 | 31% |
| Tequila | Importado | | Jose Cuervo Silver | 35 | 48.950 | 50.200 | 17.727 | 36,2% | 7.000 | 7.806 | 14.806 | 30% |
| Tequila | Importado | | Jimador Blanco | 38 | 49.400 | 49.400 | 19.246 | 39,0% | 7.600 | 7.538 | 15.138 | 31% |
| Tequila | Importado | | Jimador Reposado | 38 | 53.600 | 55.300 | 19.246 | 35,9% | 7.600 | 8.588 | 16.188 | 30% |
| Whisky | Importado | Whisky 8 años | Red Label | 40 | 47.900 | 47.900 | 20.259 | 42,3% | 8.000 | 6.910 | 14.910 | 31% |
| Whisky | Importado | Whisky 8 años | Something Special | 40 | 51.900 | 56.000 | 20.259 | 39,0% | 8.000 | 7.910 | 15.910 | 31% |
| Whisky | Importado | Whisky 8 años | Finest - Ballantines | 40 | 47.850 | 52.400 | 20.259 | 42,3% | 8.000 | 6.898 | 14.898 | 31% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Buchanan's | 40 | 89.900 | 89.900 | 20.259 | 22,5% | 8.000 | 17.410 | 25.410 | 28% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Old Parr | 40 | 89.900 | 89.900 | 20.259 | 22,5% | 8.000 | 17.410 | 25.410 | 28% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Johnnie Walker Black Label | 40 | 79.900 | 79.900 | 20.259 | 25,4% | 8.000 | 14.910 | 22.910 | 29% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Buchanan's Master X | 40 | 99.600 | 99.900 | 20.259 | 20,3% | 8.000 | 19.835 | 27.835 | 28% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Chivas | 40 | 89.900 | 93.900 | 20.259 | 22,5% | 8.000 | 17.410 | 25.410 | 28% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Glenfiddich | 40 | 99.900 | 99.900 | 20.259 | 20,3% | 8.000 | 19.910 | 27.910 | 28% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Jack Daniels | 40 | 92.000 | 93.900 | 20.259 | 22,0% | 8.000 | 17.935 | 25.935 | 28% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Jack Daniels Honey | 40 | 86.700 | 86.700 | 20.259 | 23,4% | 8.000 | 16.610 | 24.610 | 28% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Johnnie Walker Gold Reserve | 40 | 126.900 | 126.900 | 20.259 | 16,0% | 8.000 | 26.660 | 34.660 | 27% |
| Whisky | Importado | Whisky 12 años | Ballantines Blended | 40 | 82.200 | 85.000 | 20.259 | 24,6% | 8.000 | 15.485 | 23.485 | 29% |
| Whisky | Importado | Whisky 18 años | Buchanan's | 40 | 144.900 | 179.900 | 20.259 | 14,0% | 8.000 | 31.160 | 39.160 | 27% |
| Whisky | Importado | Whisky 18 años | Old Parr Superior | 40 | 159.900 | 159.900 | 20.259 | 12,7% | 8.000 | 31.910 | 42.910 | 27% |
| Whisky | Importado | Whisky 18 años | Chivas | 40 | 193.900 | 193.900 | 20.259 | 11,0% | 8.000 | 41.660 | 51.660 | 27% |
| Whisky | Importado | Whisky 18 años | Johnnie Walker Blue Label | 40 | 489.900 | 489.900 | 20.259 | 4,1% | 8.000 | 117.410 | 125.410 | 26% |
| Whisky | Importado | Whisky 18 años | Buchanan's Red Seal | 40 | 387.900 | 387.900 | 20.259 | 5,2% | 8.000 | 99.910 | 107.910 | 26% |
| Vino | Importado | Vino | vino | 10 | 8.000 | 8.000 | 5.065 | 63,3% | 2.000 | 734 | 2.734 | 34% |
| Vino | Importado | Vino | vino | 12 | 35.000 | 35.000 | 6.078 | 17,4% | 2.400 | 7.231 | 10.231 | 28% |

Anexo 3. Modelo de comparación por propuestas

| Actual | |
|-----------------|-----|
| Menos de 35 | 297 |
| Más de 35 | 487 |
| Margen utilidad | 50% |
| IVA | 16% |

Represento en los nacionales un equivalente a 8% adicional en ad valorem

| | | Opción 1 | Opción 2 | Opción 3 |
|--------------------|------------|----------|----------|----------|
| Licores | Específico | 200 | 160 | 260 |
| | Ad valorem | 25% | 35% | 20% |
| Vinos y aperitivos | Específico | 200 | 47 | 120 |
| | Ad valorem | 25% | 16% | 16% |

| Origen | Categoría | Tipo bebida | Grado alcohólico | Precio de Venta | Costo | IVA Unitario | IVA Total (Millones de COP) | Consumo (botellas 750) | Recaudo (COP 2013) | | | | Recaudo (Millones de COP 2013) | | | |
|--------------|--------------------|----------------------|------------------|-----------------|--------|--------------|-----------------------------|------------------------|--------------------|----------|----------|----------|--------------------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | | | | | | | | Actual | Opción 1 | Opción 2 | Opción 3 | Actual | Opción 1 | Opción 2 | Opción 3 |
| Nacional | Licores | Aguardiente | 30% | 8.000 | 4.000 | 640 | 48.984 | 76.537.522,89 | 8.910 | 8.000 | 7.600 | 9.400 | 681.949 | 612.300 | 581.685 | 719.453 |
| Nacional | Vinos y aperitivos | Aperitivo | 10% | 5.500 | 2.750 | 440 | 2.490 | 5.658.600,07 | 2.970 | 3.375 | 1.350 | 2.080 | 16.806 | 19.098 | 7.639 | 11.770 |
| Nacional | Licores | Brandy | 35% | 12.000 | 6.000 | 960 | 1.777 | 1.851.311,11 | 10.395 | 10.000 | 9.800 | 11.500 | 19.244 | 18.513 | 18.143 | 21.290 |
| Nacional | Licores | Crema | 15% | 12.000 | 6.000 | 960 | 1.832 | 1.908.280,41 | 4.455 | 6.000 | 6.600 | 6.300 | 8.501 | 11.450 | 12.595 | 12.022 |
| Nacional | Licores | Ginebra | 40% | 12.000 | 6.000 | 960 | 10 | 10.915,51 | 19.480 | 11.000 | 10.600 | 12.800 | 213 | 120 | 116 | 140 |
| Nacional | Licores | Licor | 15% | 12.000 | 6.000 | 960 | 88 | 92.113,11 | 4.455 | 6.000 | 6.600 | 6.300 | 410 | 553 | 608 | 580 |
| Nacional | Licores | Ron | 35% | 12.000 | 6.000 | 960 | 17.775 | 18.515.883,06 | 10.395 | 10.000 | 9.800 | 11.500 | 192.473 | 185.159 | 181.456 | 212.933 |
| Nacional | Vinos y aperitivos | Vino | 10% | 6.000 | 3.000 | 480 | 4.058 | 8.455.114,08 | 2.970 | 3.500 | 1.430 | 2.160 | 25.112 | 29.593 | 12.091 | 18.263 |
| Nacional | Licores | Vodka | 40% | 12.000 | 6.000 | 960 | 47 | 49.068,78 | 19.480 | 11.000 | 10.600 | 12.800 | 956 | 540 | 520 | 628 |
| Nacional | Licores | Licor de whisky | 17% | 12.000 | 6.000 | 960 | 631 | 657.294,84 | 5.049 | 6.400 | 6.920 | 6.820 | 3.319 | 4.207 | 4.548 | 4.483 |
| Importado | Vinos y aperitivos | Aperitivo | 10% | 5.500 | 2.750 | - | - | 1.928.234,94 | 2.970 | 3.375 | 1.350 | 2.080 | 5.727 | 6.508 | 2.603 | 4.011 |
| Importado | Licores | Brandy | 40% | 12.000 | 6.000 | - | - | 6.864,04 | 19.480 | 11.000 | 10.600 | 12.800 | 134 | 76 | 73 | 88 |
| Importado | Licores | Chachaza | 40% | 12.000 | 6.000 | - | - | 4.109,09 | 19.480 | 11.000 | 10.600 | 12.800 | 80 | 45 | 44 | 53 |
| Importado | Vinos y aperitivos | Champaña | 12% | 6.000 | 3.000 | - | - | 64.570,55 | 3.564 | 3.900 | 1.524 | 2.400 | 230 | 252 | 98 | 155 |
| Importado | Licores | Cofiac | 40% | 12.000 | 6.000 | - | - | 4.856,19 | 19.480 | 11.000 | 10.600 | 12.800 | 95 | 53 | 51 | 62 |
| Importado | Licores | Crema | 20% | 12.000 | 6.000 | - | - | 695.830,65 | 5.940 | 7.000 | 7.400 | 7.600 | 4.133 | 4.871 | 5.149 | 5.288 |
| Importado | Licores | Ginebra | 40% | 12.000 | 6.000 | - | - | 143.491,21 | 19.480 | 11.000 | 10.600 | 12.800 | 2.795 | 1.578 | 1.521 | 1.837 |
| Importado | Licores | Licor | 35% | 12.000 | 6.000 | - | - | 78.659,68 | 17.045 | 10.000 | 9.800 | 11.500 | 1.341 | 787 | 771 | 905 |
| Importado | Licores | Pisco | 35% | 12.000 | 6.000 | - | - | 40.076,95 | 17.045 | 10.000 | 9.800 | 11.500 | 683 | 401 | 393 | 461 |
| Importado | Licores | Ron | 38% | 12.000 | 6.000 | - | - | 399.653,00 | 18.506 | 10.600 | 10.280 | 12.280 | 7.396 | 4.236 | 4.108 | 4.908 |
| Importado | Licores | Tequila | 40% | 12.000 | 6.000 | - | - | 311.777,02 | 19.480 | 11.000 | 10.600 | 12.800 | 6.073 | 3.430 | 3.305 | 3.991 |
| Importado | Vinos y aperitivos | Vino | 12% | 6.000 | 3.000 | - | - | 15.498.208,75 | 3.564 | 3.900 | 1.524 | 2.400 | 55.236 | 60.443 | 23.619 | 37.196 |
| Importado | Licores | Vodka | 40% | 12.000 | 6.000 | - | - | 472.171,52 | 19.480 | 11.000 | 10.600 | 12.800 | 9.198 | 5.194 | 5.005 | 6.044 |
| Importado | Licores | Whisky menos 12 años | 40% | 18.000 | 9.000 | - | - | 1.557.390,89 | 19.480 | 12.500 | 12.700 | 14.000 | 30.338 | 19.467 | 19.779 | 21.803 |
| Importado | Licores | Whisky 12 y 18 años | 40% | 40.000 | 20.000 | - | - | 3.101.427,24 | 19.480 | 18.000 | 20.400 | 18.400 | 60.416 | 55.826 | 63.269 | 57.066 |
| Importado | Licores | Whisky más 18 años | 40% | 50.000 | 25.000 | - | - | 1.919.737,70 | 19.480 | 20.500 | 23.900 | 20.400 | 37.396 | 39.355 | 45.882 | 39.163 |
| TOTAL | | | | Total | | | 77.694 | 139.963.163 | | | | | 1.170.254 | 1.084.052 | 995.071 | 1.184.591 |

| Item | Nacional | Importado |
|----------------------------------|----------|-----------|
| Grado alcohol promedio | 28,1% | 20,6% |
| Precio promedio | 8.539 | 14.411 |
| Peso categoría vinos y aperitivo | 12,4% | 66,7% |

Anexo 4. Modelo de comparación de propuestas por departamentos

| Inputs | Nacional | Importado |
|-----------------------------------|----------|-----------|
| Actual | 7.862 | 9.453 |
| Grado alcohol promedio | 28 | 21 |
| Precio promedio | 8.539 | 14.411 |
| Peso categoría vinos y aperitivos | 12,4% | 66,7% |

| | # 1 | # 2 | # 3 |
|--------------------|-----|-----|-----|
| Ad valorem V&A | 25% | 25% | 16% |
| Ad valorem Licores | 25% | 25% | 20% |
| Específico V&A | 200 | 300 | 120 |
| Específico Licores | 200 | 300 | 260 |

Año base 2013, proyectado a 2015 con la inflación

| DEPARTAMENTO | Recaudo | | | Propuesta | | |
|--------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Nacional | Importado | Total | # 1 | # 2 | # 3 |
| AMAZONAS | \$ 20 | \$ 195 | 215 | 179 | 229 | 144 |
| ANTIOQUIA | \$ 283.906 | \$ 29.455 | 313.362 | 303.933 | 411.746 | 324.624 |
| ARAUCA | \$ 1.688 | \$ 145 | 1.833 | 1.782 | 2.417 | 1.911 |
| ATLANTICO | \$ 24.739 | \$ 12.616 | 37.355 | 34.693 | 46.277 | 34.590 |
| BOLIVAR | \$ 16.304 | \$ 15.587 | 31.891 | 28.804 | 38.023 | 27.358 |
| BOYACA | \$ 19.054 | \$ 6.118 | 25.172 | 23.781 | 31.919 | 24.384 |
| CALDAS | \$ 35.843 | \$ 2.223 | 38.066 | 37.150 | 50.435 | 40.046 |
| CAQUETA | \$ 6.754 | \$ 794 | 7.548 | 7.306 | 9.891 | 7.781 |
| CASANARE | \$ 5.737 | \$ 2.080 | 7.817 | 7.355 | 9.857 | 7.491 |
| CAUCA | \$ 42.945 | \$ 1.423 | 44.368 | 43.497 | 59.145 | 47.202 |
| CESAR | \$ 7.539 | \$ 1.721 | 9.260 | 8.837 | 11.905 | 9.209 |
| CHOCO | \$ 11.249 | \$ 1.730 | 12.979 | 12.502 | 16.896 | 13.215 |
| CORDOBA | \$ 22.572 | \$ 4.153 | 26.725 | 25.644 | 34.610 | 26.945 |
| CUNDINAMARCA | \$ 151.511 | \$ 91.585 | 243.096 | 224.167 | 298.232 | 220.827 |
| GUAINIA | \$ 0 | \$ 65 | 65 | 53 | 67 | 41 |
| GUAVIARE | \$ 150 | \$ 101 | 251 | 230 | 306 | 225 |
| HUILA | \$ 22.281 | \$ 3.363 | 25.644 | 24.711 | 33.402 | 26.136 |
| LA GUAJIRA | \$ 1.786 | \$ 962 | 2.748 | 2.546 | 3.394 | 2.529 |
| MAGDALENA | \$ 14.620 | \$ 2.482 | 17.102 | 16.439 | 22.201 | 17.322 |
| META | \$ 16.348 | \$ 3.736 | 20.084 | 19.167 | 25.820 | 19.972 |
| NARIÑO | \$ 47.064 | \$ 2.632 | 49.697 | 48.546 | 65.928 | 52.402 |
| NORTE DE SANTANDER | \$ 14.999 | \$ 1.055 | 16.054 | 15.648 | 21.235 | 16.836 |
| PUTUMAYO | \$ 5.502 | \$ 476 | 5.979 | 5.813 | 7.882 | 6.232 |
| QUINDIO | \$ 13.706 | \$ 2.105 | 15.811 | 15.230 | 20.584 | 16.100 |
| RISARALDA | \$ 22.712 | \$ 3.639 | 26.351 | 25.361 | 34.266 | 26.773 |
| SAN ANDRÉS | \$ - | \$ - | - | - | - | - |
| SANTANDER | \$ 25.916 | \$ 9.268 | 35.184 | 33.118 | 44.393 | 33.760 |
| SUCRE | \$ 14.841 | \$ 2.013 | 16.854 | 16.274 | 22.013 | 17.266 |
| TOLIMA | \$ - | \$ 3.710 | 3.710 | 3.031 | 3.839 | 2.327 |
| VALLE DEL CAUCA | \$ 118.678 | \$ 15.834 | 134.512 | 129.926 | 175.761 | 137.907 |
| VAUPES | \$ - | \$ 5 | 5 | 4 | 5 | 3 |
| VICHADA | \$ 520 | \$ - | 520 | 512 | 698 | 560 |
| TOTAL | 948.983 | 221.271 | 1.170.254 | 1.116.242 | 1.503.371 | 1.162.119 |

| IVA | Consumo | | |
|---------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | Nacional | Importado | Total |
| 1,5 | 2.500 | 20.675 | 23.175 |
| 21.264,3 | 36.109.530 | 3.115.835 | 39.225.364 |
| 126,4 | 214.706 | 15.316 | 230.022 |
| 1.852,9 | 3.146.511 | 1.334.528 | 4.481.039 |
| 1.221,2 | 2.073.685 | 1.648.766 | 3.722.451 |
| 1.427,1 | 2.423.453 | 647.156 | 3.070.610 |
| 2.684,6 | 4.558.841 | 235.147 | 4.793.988 |
| 505,8 | 858.967 | 83.995 | 942.962 |
| 429,7 | 729.714 | 220.017 | 949.730 |
| 3.216,5 | 5.462.106 | 150.499 | 5.612.605 |
| 564,6 | 958.837 | 182.054 | 1.140.892 |
| 842,5 | 1.430.731 | 182.973 | 1.613.704 |
| 1.690,6 | 2.870.863 | 439.324 | 3.310.187 |
| 11.348,0 | 19.270.375 | 9.688.000 | 28.958.376 |
| 0,0 | 62 | 6.831 | 6.892 |
| 11,2 | 19.063 | 10.665 | 29.728 |
| 1.668,8 | 2.833.915 | 355.709 | 3.189.624 |
| 133,8 | 227.166 | 101.753 | 328.919 |
| 1.095,0 | 1.859.475 | 262.521 | 2.121.996 |
| 1.224,4 | 2.079.264 | 395.174 | 2.474.438 |
| 3.525,1 | 5.986.017 | 278.446 | 6.264.463 |
| 1.123,4 | 1.907.724 | 111.608 | 2.019.332 |
| 412,1 | 699.833 | 50.380 | 750.214 |
| 1.026,5 | 1.743.183 | 222.699 | 1.965.882 |
| 1.701,1 | 2.888.667 | 384.920 | 3.273.586 |
| - | - | - | - |
| 1.941,1 | 3.296.204 | 980.401 | 4.276.605 |
| 1.111,6 | 1.887.591 | 212.895 | 2.100.486 |
| - | - | 392.471 | 392.471 |
| 8.888,9 | 15.094.426 | 1.674.987 | 16.769.413 |
| - | - | 529 | 529 |
| 38,9 | 66.086 | - | 66.086 |
| 71.078 | 120.699.493 | 23.406.275 | 144.105.768 |

Departamentos para los cuales en cada año no hay información completa en el Sistema Imppoconsumo.

| | |
|------------------|--------------|
| Total 2013 | \$ 1.170.254 |
| Proyectado 2015 | 1.236.619 |
| Dif. Propuesta 1 | -9,73% |
| Dif. Propuesta 2 | 21,57% |
| Dif. Propuesta 3 | -6,02% |

Anexo 5. Comparación impositiva por países

Comparación impuesto por litro Colombia vs otros países (sin tener en cuenta características de consumo en Colombia)
Valores en COP

| Origen | Categoría | Perú | Chile | España | Inglaterra | Colombia | Precio promedio | G.A. % a/v |
|------------|--------------------|-------|----------|--------|------------|----------|-----------------|------------|
| Nacionales | Licores | 3.750 | 4.725,00 | 1.635 | 35.673 | 12.140 | 15.000 | 35,0% |
| | Vinos y aperitivos | 2.719 | 1.025,00 | - | 12.231 | 3.960 | 5.000 | 12,0% |
| Importados | Licores | 3.750 | 4.725,00 | 1.635 | 35.673 | 12.140 | 15.000 | 35,0% |
| | Vinos y aperitivos | 2.719 | 1.025,00 | - | 12.231 | 4.665 | 5.000 | 12,0% |

Comparación impuesto por litro Colombia vs otros países
Valores en COP

| Origen | Categoría | Perú | Chile | España | Inglaterra | Colombia | Precio prom litro | G.A. % a/v |
|------------|--------------------|-------|----------|----------|------------|----------|-------------------|------------|
| Nacionales | Licores | 3.698 | 3.150,00 | 1.634,96 | 33.635 | 12.140 | 10.000 | 33,0% |
| | Vinos y aperitivos | 2.719 | 1.178,75 | 0 | 10.192 | 3.960 | 5.750 | 10,0% |
| Importados | Licores | 6.254 | 7.879,59 | 1.634,96 | 33.635 | 12.140 | 25.015 | 33,0% |
| | Vinos y aperitivos | 2.719 | 2.116,75 | 0 | 8.664 | 4.665 | 10.326 | 8,5% |

Recaudo en Colombia con los niveles impositivos de otros países
Valores en millones de COP

| Origen | Categoría | Perú | Chile | España | Inglaterra | Colombia | Ecuador |
|--------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|----------------|
| Nacionales | Licores | 276.284 | 235.358 | 122.159 | 2.513.093 | 907.065 | 450.083 |
| | Vinos y aperitivos | 28.781 | 12.477 | - | 107.889 | 41.918 | 19.322 |
| Importados | Licores | 82.460 | 103.900 | 21.559 | 443.509 | 160.078 | 79.430 |
| | Vinos y aperitivos | 35.668 | 27.768 | - | 113.651 | 61.193 | 20.354 |
| TOTAL | | 423.193 | 379.503 | 143.718 | 3.178.141 | 1.170.254 | 569.190 |

Perú

El impuesto a aplicar es el que resulte mayor entre el específico y el ad valorem
 Sol 815,68 Pesos Consultado el 14 de Abril a las 16:00

| Grados alcohol | Categoría | Específico | Ad valorem |
|----------------|--------------------|------------|------------|
| 0-6 | Cerveza | 1.468 | 30% |
| 6-20 | Vinos y aperitivos | 2.719 | 25% |
| 20 o más | Licores | 3.698 | 25% |

Chile

| Categoría | Ad valorem |
|-----------|------------|
| Licores | 31,50% |
| Vinos | 20,50% |

España

Euro 2.725 Pesos Consultado el 14 de Abril a las 16:00
 45 Euros por Hectolitro
 1.634,96 Impuesto por botella de 750

Ecuador

Dólar 2.571 Pesos Consultado el 4 de Junio a las 9:00
 7,1 USD por litro de alcohol puro

Inglaterra

Libra 3780,56266 Pesos Consultado el 14 de Abril a las 16:00
 Licores 1.019 Por grado de alcohol

REFERENCIAS

ACADÉMICAS

- Harrison, L., & Startin, N. (2013). *Political research: an introduction*. Routledge
- Alonzo López, N. (20 de Febrero de 2015). Puja por propuesta de cambio a régimen de licores. Recuperado de: <http://m.portafolio.co/negocios/empresas/puja-propuesta-cambio-regimen-licores-31598>
- Barberena, V. (2010). *Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Buchanan, J. (1969). "Una teoría individualista del proceso político". En: D. Easton, *Enfoques sobre teoría política*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Buchanan, J. (1987). "The constitution of economic policy". En: *Science*. Vol 236. Issue 4807.
- Cabrera Saavedra, C.A. (2007). "Reforma al régimen de participaciones o el fin de la descentralización". *Revista Polémica* 8. Revista de la Facultad de Pregrado. ESAP.
- CONSUCOL. (2010) *Recursos para el desarrollo regional: el rol de los Departamentos de Colombia*. Bogotá: Federación Nacional de Departamentos.
- Crespo, R. F. (2009). *Individualismos metodológicos. Selección de Trabajos de las XII Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*.
- DANE. (2015). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia- 2015*. Bogotá: DANE.
- DNP. (2015) Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país. Tomos 1 y 2. Bogotá: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- DNP. (2013) *Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2013*. Bogotá: DNP.
- El diario del Otún. (16 de febrero de 2015). "Departamentos reducirán sus ingresos". Recuperado de: www.eldiario.com.co/seccion/economica/departamentos-reducir-an-sus-ingresos1502.html
- El País (Cali). (21 de Febrero de 2015). "Industria de licores en Colombia, un monopolio en riesgo". Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/industria-licores-colombia-monopolio-riesgo>

- El Tiempo (Bogotá). (20 de marzo de 2015). “Licores, tema retirado del Plan de Desarrollo que pasó primer examen”. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/aprobado-en-primer-debate-plan-nacional-de-desarrollo/15430176>
- Euromonitor. (2015). *Alcoholic Drinks in Colombia*. Recuperado de: www.euromonitor.com/alcoholic-drinks-in-colombia-report
- Harberger, A. C. (1974). “Taxation and Welfare”. *Brown*. 77(3), 456-459.
- Holm, P., & Suoniemi, I. (1992). “Empirical application of optimal commodity tax theory to taxation of alcoholic beverages”. *The Scandinavian Journal of Economics*, 85-101.
- Lambsdorff, J.G. (2002). An Empirical Approach. *American Journal of Economics and Sociology*, 61(4), 829-853.
- López, F. T. (1990). “Una teoría de las instituciones y procesos políticos metodológicamente individualista: El programa de investigación de la escuela de la Public Choice”. *Cuadernos de economía: Spanish Journal of Economics and Finance*, 18(52), 271-287.
- López, F. T. (1993). El postulado del homo-economicus y las aportaciones de la economía política constitucional de la escuela de Virginia. *Cuadernos de economía: Spanish Journal of Economics and Finance*, 21(61), 269-287.
- Escobar, A. (1994). *Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia: 1935-1994*.
- Mochón, F. (1995). *Principios de economía*. McGraw-Hill.
- Ocampo Gaviria, J. A. (1997). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo-Planeta.
- OMC. (12 de Marzo de 2001). “Chile: Impuestos a las bebidas alcohólicas”. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/1pagesum_s/ds110_s.pdf
- Pening Gaviria, J. P. (2003). “Evaluación del proceso de descentralización en Colombia”. *Economía y desarrollo*. Vol. 2 N° 1.
- Peñas Felizzola, O. L. (2013) “Enfoques de investigación en la ciencia política: teoría de la elección racional, feminismo y análisis del discurso”. (En revisión).
- Perry, G. (2012). “Descentralización: ¿Qué hemos aprendido?”. Foro: El futuro de las relaciones Nación-Región en Colombia. Universidad de Los Andes.
- Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. (2011) *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: PGN.
- Ramírez, M., & Andrés, C. (2014). “Liquor monopoly and proscription of illegal distilled beverages, in Colombia”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 19, 69-91.
- RCN Radio. (11 de febrero de 2016). “Iniciaron los foros y debates por el proyecto sobre licores que cursa en el Congreso”. Recuperado de: <http://rcnradio.com/locales/iniciaron-los-foros-debates-proyecto-licores-cursa-congreso/>

- RCN Radio. (14 de enero de 2016) “Colombia ajustará normas para ingreso de licores tras desacuerdo con UE”. Recuperado de: <http://www.rcnradio.com/nacional/colombia-ajustara-normas-ingreso-licores-tras-desacuerdo-ue/>
- Rodero García, R. (2003). “Centralización política y descentralización administrativa en la constitución política de 1991”. *Revista de Derecho Público* 3. Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes.
- Ruiz Granados, C. (10 de Febrero de 2015). “Licoreras en jaque por más impuestos dentro del Plan Nacional de Desarrollo”. Recuperado de: http://www.larepublica.co/licoreras-en-jaque-por-m%C3%A1s-impuestos-dentro-del-plan-nacional-de-desarrollo_218226
- Ruiz Granados, C. (10 de Febrero de 2015). “Licoreras, en jaque por más impuestos dentro del Plan Nacional de Desarrollo”. Recuperado de: http://www.larepublica.co/licoreras-en-jaque-por-m%C3%A1s-impuestos-dentro-del-plan-nacional-de-desarrollo_218226
- Saldías, C. (01 de Julio de 2013). “Razón Pública”. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/6923-la-recentralizacion-fiscal-iun-proceso-sin-reversa.html>
- Semana. (2016). “Tragos amargos”. En: *Revista Semana* # 1760.
- Smith, A., & Cannan, E. F. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tullock, G. (1980). “Rent seeking as a negative-sum game”. En: *Toward a theory of the rent-seeking society*, 16, 36.
- Zapata, J. G. (2012). *Análisis del funcionamiento del monopolio de los licores en el Huila y diseño de una propuesta para mejorar su gestión*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Zapata, J. G., Sabogal, A., Montes, A. C., Rodríguez, G., & Castillo, J. (2012). *Una estimación de la adulteración y la falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Zuleta, L. A., y Jaramillo, L. (2000a). *La industria de licores en Colombia. Estudio elaborado para la industria internacional*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Zuleta, L.A., y Jaramillo, L. (2000b). *Los impuestos a los licores en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

NORMATIVAS

- Decretos: 1222 de 1986; 263 de 2011.
- Decretos Ley: 41 de 1995; 244 de 1906.
- Constitución Política de Colombia de 1991.

Leyes: 14 de 1983; 223 de 1995; 715 de 2001; 788 de 2002; 863 de 2003; 1176 de 2007; 1393 de 2010; 169 de 2013.

OMC. (1994). GATT de 1994 – Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Recuperado de: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

Proyectos de Ley: 135 de 2015; 152 de 2015; 158 de 2015.