



**PONENCIA PARA CUARTO DEBATE 189 DE 2016 SENADO, 152 DE 2015
CÁMARA**

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2016 SENADO, 152 DE 2015 CÁMARA por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2016

Honorable Senador Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para cuarto debate - **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones.**

Honorable señor Presidente:

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República presidida por usted, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta someto a su consideración, y a la de los honorables Senadores, el presente informe de ponencia solicitando el **ARCHIVO** del **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico se modifica el impuesto al consumo de Licores destilados, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El seis (6) de octubre de 2015 el honorable Representante a la Cámara, Alejandro Carlos Chacón, radicó el proyecto de ley *¿por medio de la cual se crea el Impuesto al Valor Agregado especial para licores, aperitivos, vinos y similares, se derogan las Leyes 223 de 1995, 788 de 2002 y Ley 1393 de 2010, y se dictan otras disposiciones¿*, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 799 de 2015.



Posteriormente, el día 4 de noviembre de 2015 el Gobierno nacional, mediante escrito suscrito por los señores Ministros de Comercio, Industria y Turismo, y de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley *¿por la cual se fija el régimen propio del Monopolio Rentístico de Licores Destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones¿*, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 880 de 2015.

Así mismo, y de conformidad con lo establecido por los artículos 163 de la Constitución Política y 191 de la Ley 5ª de 1992, los mencionados Ministros, representando el Gobierno nacional, radicaron mensaje de trámite de urgencia, para que el Proyecto de Ley se tramitara en sesiones conjuntas.

Luego, el honorable Representante Christian José Moreno Villamizar presentó el día 10 de noviembre de 2015 el proyecto de ley *¿por medio de la cual se regula el Régimen Propio del Monopolio Rentístico sobre Licores Destilados y Alcoholes y se dictan otras disposiciones para homologar el trato impositivo a las bebidas alcohólicas¿*, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 911 de 2015.

Estos proyectos de ley fueron acumulados por decisión del Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, en atención a lo dispuesto por el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992.

El mensaje de urgencia presentado inicialmente por el Gobierno fue retirado, en atención a las elecciones regionales de gobernadores.

El día 16 de diciembre de 2015 se dio primer debate al proyecto de ley en sesión de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, siendo aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 152 de 2015 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 135 de 2015 y 158 de 2015 de Cámara.

El proyecto se publicó en la **Gaceta del Congreso** de la República número 159 de 2016, que contenía la ponencia para segundo debate. El proyecto de ley se discutió y se aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de mayo de 2016.

Mediante Oficio CTE-CS-0059-2016 del 31 de mayo de 2016, la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de Senado me designó ponente para primer debate junto con varios honorables Senadores de esta célula legislativa.



Posteriormente, el día 6 de junio de 2016 se publicó en la ***Gaceta del Congreso*** número 345 del Congreso de la República la ponencia para surtir tercer debate. Los ponentes, Senadores Iván Duque Márquez y Antonio Navarro, presentaron cada uno ponencia negativa al proyecto, publicadas en la ***Gaceta del Congreso*** número 364 de 2016.

El día 7 de junio del presente año, el Senador Iván Duque Márquez propuso que antes de discutir y votar el proyecto de ley se realizara una audiencia pública para escuchar a los diversos sectores interesados en los efectos y consecuencias del proyecto, proposición que fue aprobada y la audiencia fue celebrada el 13 de junio.

Finalmente, el 15 de junio de 2016 el proyecto de ley se discutió en la comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y se aprobó con algunas de las modificaciones propuestas por los honorables Senadores, debatidas y aprobadas en la Comisión.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO Y LA VERDADERA NATURALEZA DEL MONOPOLIO

El proyecto de ley tiene como objeto principal, según su articulado, regular el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados, con el presunto fin de obtener recursos para los departamentos, con una finalidad social asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud.

De acuerdo con los ponentes, el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados se define como la facultad exclusiva del Estado para explotar directamente, o a través de terceros, la producción e introducción de licores destilados. En la ponencia para cuarto debate se sostiene que: ¿La figura del monopolio de arbitrio rentístico presenta ciertas características que lo hacen una figura *sui generis* y cuyo objetivo no es el de impedir a los particulares el desarrollo de actividades económicas lícitas, sino el de procurar otra fuente de ingresos para el erario público¿.

No obstante lo anterior, esta afirmación que relativiza el concepto del monopolio abriéndolo a la coexistencia con producción de particulares y contenida en la ponencia del proyecto, no guarda relación con el hecho de que la figura del monopolio a favor de los departamentos es un sistema diseñado con el objetivo de fortalecer las rentas departamentales, transferir recursos a la salud y a la educación y generar dinamismo económico en las regiones, lo cual ya se encuentra previsto desde 1905, con el monopolio



del Estado sobre la producción, introducción y venta de licores, restringiendo la producción y comercialización del producto en aras del interés general de los habitantes de los departamentos.

Dicho reconocimiento se elevó a norma constitucional, al quedar establecido en el Artículo 336 de la Constitución Política de 1991, en donde se estipula que los monopolios se establecerían como generadores de rentas para los departamentos con una finalidad de interés público o social y que, cuando las rentas se obtuvieran por este monopolio, estarían destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La existencia excepcional de los monopolios, especialmente el de licores, tiene un triple propósito, el generar rentas en forma de arbitrio rentístico, encauzar dichos recursos al fortalecimiento de la salud pública y la educación y realizar prevención sobre las consecuencias negativas que tiene el consumo excesivo de alcohol, las cuales repercuten en la salud pública y en los recursos destinados al sector salud. En otras palabras, este monopolio va más allá del arbitrio rentístico, convirtiéndose en un pilar sobre el cual se sustenta la educación, la salud y la prevención de riesgos derivados del consumo del producto, teniendo en consecuencia un fin que no está limitado únicamente a la simple generación de rentas departamentales.

Las externalidades negativas del abuso del consumo del licor llevan a que el concepto del monopolio se estructure sobre tres pilares centrales, la producción, la distribución y la comercialización. Si llegase a faltar alguna de estas columnas vertebrales, el concepto del monopolio se extingue.

El proyecto en mención hace que desaparezca el concepto de monopolio, pues solo se enfoca en la producción del licor, sin considerar el monopolio en distribución y comercialización, desnaturalizándolo y fracturándolo. Por esa razón, cualquier cambio en esta triple estructura de pilares debe hacerse por vía constitucional, pues es la Constitución la que determina esta estructura tripartita que define la esencia del concepto monopolístico.

En ese sentido, Mauricio Plazas Vega, en su ¿Tratado de Hacienda Pública¿ resalta la importancia de este monopolio para la salud y educación ¿las rentas que generan [los

monopolios] son de crucial importancia para atender los sectores de salud y educación^{1[1]} concepto que refuerza el carácter trascendental que tiene el monopolio para estos dos sectores, conectado con la función preventiva que ya ha sido mencionada en este escrito.

En conclusión, los ponentes del proyecto de ley se enfocan en el arbitrio rentístico y no tienen en consideración los temas de prevención y de financiación a los sectores educativo y salud que este amenaza.

III. CONSIDERACIONES GENERALES QUE JUSTIFICAN LA INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY SUB EXAMINE

1. EL OLIGOPOLIO DE LICORES A NIVEL INTERNACIONAL

A nivel internacional el monopolio a los licores no es una figura extraña o desconocida.

Según la NABCA, asociación que representa los sistemas de control estatal sobre la distribución y venta de bebidas alcohólicas, diecisiete Estados de los Estados Unidos y jurisdicciones locales en los Estados de Alaska, Maryland, Minnessota y Dakota del Sur, han adoptado sistemas de control monopolístico sobre las bebidas alcohólicas^{2[2]} y en Canadá, las provincias de Quebec, Ontario y Columbia Británica poseen una junta de licores que controla el monopolio en su territorio^{3[3]}. De esta forma en un número importante de jurisdicciones en estos dos países se tiene un control estricto sobre los licores, con el fin de prevenir las externalidades derivadas del consumo.

Adicional a esto, el llamado ¿monopolio nórdico¿ existe en países como Finlandia, Noruega y Suecia, en donde existe un control sobre la importación y comercialización de licores, con el fin de evitar las nocivas consecuencias del consumo de bebidas alcohólicas^{4[4]}.

^{1[1]} PLAZAS VEGA, Mauricio. Derecho de la Hacienda Pública y Derecho tributario, Tomo I. Temis, 2016.P. 583.

^{2[2]} Tomado de <http://www.nabca.org/States/States.aspx>. Recuperado el 11 de septiembre de 2016.

^{3[3]} Tomado de <https://apvsa.ca/en/canadian-monopolies-use-r-m-anual/>. Recuperado el 11 de septiembre de 2016.

^{4[4]} KARLSSON, Thomas. *Políticas Nórdicas en Materia de Alcohol*. Instituto Nacional de Salud de Finlandia, 2014.

En consecuencia, la existencia de monopolios estatales y de controles al consumo, producción y distribución existe a nivel internacional y está presente incluso en países pertenecientes a la OCDE^{5[5]}, lo cual hace que el caso colombiano no sea único ni extraño a la realidad internacional de este sensible sector de la economía.

2. EL SECTOR DE LOS LICORES EN COLOMBIA

A pesar de la relevancia social y el valor empresarial de la industria licorera nacional, el gobierno pretende con este Proyecto de Ley adecuar el sector a los intereses de determinadas compañías transnacionales, así como a las exigencias de la OCDE y de la Unión Europea, cuyas repercusiones no han sido analizadas en profundidad.

De aprobarse el presente proyecto, la función del monopolio estaría en riesgo, al abrirse la posibilidad de que se desmonte de forma progresiva.

De igual manera, se dará paso a un sistema de libre competencia sobre un sector que no solo debe ser fuertemente regulado, debido a factores fiscales y de salud pública, sino que es fuente directa de financiación de salud y educación por vía del arbitrio rentístico^{6[6]}.

Es evidente que la industria nacional no estaría en capacidad de competir contra las empresas extranjeras y las transnacionales que dominan el mercado mundial de bebidas alcohólicas, y que producen diferentes clases de licores frente a las cuales los departamentos y las industrias de licores no podrían sobrevivir, con las ya anotadas consecuencias sociales, de salud pública y económicas para las regiones en donde la industria licorera nacional hace presencia.

3. EL RECAUDO

En la actualidad la fuente de mayores ingresos tributarios para los departamentos son las cervezas, seguido por los impuestos a los licores.

^{5[5]} Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Noruega y Suecia son miembros de la OCDE.

^{6[6]} ARENAS, Darío. *Ley de Licores de Santos: emboscada a la industria licorera nacional*. Revista Deslinde, CEDETRABAJO, edición mayo de 2016.



Para 2014 el peso que tenían las cervezas dentro de los ingresos de recaudo propio era del 22,7%, para el caso de los licores la representación es del 13,5%. Sobre el total de los tributos las cifras ascienden a 28,2 y 17%.

Con relación a 2013, ambos han perdido participación dentro del recaudo propio, por su menor crecimiento de un año respecto al otro:

CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Hoy en día, de las 19 licoreras que había a comienzos de los noventa, solo quedan seis grandes (la FLA^{7[7]} y las Industrias de Licores de Cundinamarca, Caldas, Cauca, Valle y Boyacá), y dos pequeñas, Meta y Tolima:

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Revista *Semana*

Dentro del recaudo tributario, solo en cuatro (4) departamentos el impuesto sobre los licores ejerce un peso mayor al 30%, de los cuales tres (3) tienen industria licorera en su departamento.

Por ingresos, Antioquia es el que marca el lugar número uno, seguido de Valle. Nuevamente se resalta que entre los departamentos los que tienen mayores ingresos tienen industrias licoreras:

MILLONES

Antioquia	348.377
-----------	---------

^{7[7]} Fábrica de Licores de Antioquia.

Valle	103.205
Cauca	48.683
Bolívar	46.017
Caldas	43.122

Participación del impuesto a los licores dentro del recaudo tributario en los departamentos

**CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL
IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: Minhacienda.

Aunque en los últimos años el *whisky* ha ganado terreno, el ron y el aguardiente siguen teniendo el 80% de las preferencias de consumo entre los colombianos, en especial el aguardiente que llega casi al 70% del mercado, lo cual se explica no solo en razones culturales sino también debido a la existencia del monopolio actual:

**CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL
IMPRESO O EN FORMATO PDF**

4. EL PROYECTO FRENTE A LA SITUACIÓN DEL SECTOR

El 24 por ciento del licor que se consume en el país es ilegal. Esto lo reveló un estudio contratado por la Federación Nacional de Departamentos (FND), en alianza con la Universidad EAFIT y con el acompañamiento de la firma consultora Invamer. El 70 por ciento corresponde a licores adulterados y el otro 30 por ciento es de contrabando.

En el Proyecto de Ley se ha venido señalando que la ambigüedad en las normas que regulan el ejercicio de los monopolios de introducción de licores deriva en un incentivo



al contrabando. Lo que no menciona es que si bien los cálculos presentados son ajustados a la realidad, esto encarece los licores y por ende estimula el contrabando y que el licor se siga adulterando.

El contrabando contribuirá entonces a un mayor debilitamiento de la producción nacional, debido a la competencia desleal que este fenómeno representa, y de las rentas tributarias provenientes de las importaciones y producción legal, lo cual generará perjuicios irremediables a las finanzas de los sectores salud y educativo, con los consecuentes riesgos a la salud pública que la ilegalidad y la generalización del consumo suponen, pues el contrabando no solo fomenta evasión tributaria y la distribución sin control de los productos, sino que también se utiliza como plataforma para encubrir productos adulterados que ponen en riesgo la salud pública de la población, conllevando costos para el sistema de salud originados por una mayor incidencia de enfermedades, adicciones y accidentes surgidos por la ingesta de licor adulterado.

Adicionalmente, se estará dando marcha atrás a los esfuerzos de algunos empresarios de la economía creativa, tales como los de los restaurantes, en donde se ha introducido de forma gradual y con grandes esfuerzos una cultura de consumo gastronómica responsable de licores legales, que impulsan económicamente a diversos sectores, generando empleo y oportunidades para los colombianos.

PÉRDIDA FISCAL INCLUYENDO FUGA DE IMPUESTOS

CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Las proyecciones prevén un aumento de participación del aguardiente dentro del mercado y un mayor recaudo del *whisky* de gama alta, pero no mencionan el efecto que puede tener el contrabando, el licor adulterado, y la tasa de cambio frente a los nuevos precios que se esperan con la medida.

Según la consultora Xerfi Global (2010), en 2009 las ventas de los 10 principales productores de licores y cervezas del mundo alcanzaron los 95.000 millones de euros

(aproximadamente 345 billones de pesos colombianos), los mismos recursos que el Producto Interno Bruto de países como Yemen, Serbia o Croacia. Combinados, los empleos directos e indirectos que este sector genera en Europa ascienden a 3 millones, y en Estados Unidos, solo la industria de la cerveza, mantiene ocupados a 1,7 millones de personas.^{8[8]}

La tendencia en los últimos años, del negocio de licores, ha sido la concentración en pocos y poderosos grupos empresariales. La compra de la cervecera SAB Miller (que había adquirido a la colombiana Bavaria en 2005) por parte de la Belgo-Brasileira Anheuser-Busch InBev, supone la tercera fusión empresarial más grande de la historia, esto sumado a la adquisición, por parte de esta última empresa, del negocio de cerveza Premium colombiano Bogotá Beer Company. Frente a lo anterior es de anotar que, 1 de cada 3 cervezas que se venden en el mundo, pertenece a Anheuser-Busch InBev, y más del 99% del consumo de esta bebida en Colombia se da por cuenta de la trasnacional.

En el caso de la venta de licores destilados, si bien el nivel de concentración es menor, las 5 principales empresas del sector controlan más del 50% del total de las ventas. La británica Diageo y la francesa Pernod Ricard han adquirido varias compañías alrededor del mundo. Según Xerfi (2010), estas multinacionales le apuestan a las fusiones y a las adquisiciones para ganar acceso a nuevos canales de distribución, diversificar fuentes de utilidades, incrementar el poder de negociación (con gobiernos y agentes del negocio), reducir la competencia, y disminuir los costos de producción, distribución y mercadeo.^{9[9]}

**CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO
O EN FORMATO PDF**

^{8[8]} International Center for Alcohol Policies, 2006.

^{9[9]} *Ibíd.*

Las proyecciones de la exposición de motivos muestran un aumento en el recaudo, no obstante, es claro que el Proyecto de ley fija el impuesto por botella, reduciendo unas cargas en el ron importado, y menos al whisky en comparación con otros licores.

VARIACIONES

Aguardiente	19,9
Ron nal. (<35°)	<u>31,7</u>
Vino nal.	70,5
Otros nal.	31,1
Ron imp (>35°)	<u>1,5</u>
Whisky	<u>19,5</u>
Vino imp.	142,4
Otros imp.	37,4

5. CONSECUENCIAS PRETENDIDAS DEL PROYECTO

El proyecto pretende mejorar los ingresos de los departamentos y aprovechar mejor el monopolio de licores. Para este propósito sí se requiere una revisión a la forma como manejan dicho monopolio los departamentos, sin embargo el proyecto de ley no provee una solución para optimizar la administración de recursos, sino que abre la posibilidad de que la competencia de los productores locales con las transnacionales y el desmonte definitivo de las licoreras afecten el monopolio rentístico del Estado, sin brindar medidas de prevención ante las externalidades negativas frente a salud pública que el proyecto tendrá.

Un aumento de los impuestos estimula grandes problemas como contrabando y adulteración de licores. A pesar de que el articulado menciona el contrabando, los mecanismos y los recursos que van a ser destinados a tal fin no están totalmente definidos y desarrollados en la ley, faltando también medidas para evitar dilaciones en la aplicación de sanciones penales y recursos que permitan evitar la impunidad en la comisión de este delito que mina las finanzas de los departamentos y de la Nación.

En el tema de la adulteración de licores, a parte de los efectos nocivos para la salud que conlleva el consumo de estos productos, debe resaltarse que un adulterador enfrenta bajos costos de producción por ende, si evade o elude impuestos, puede apropiarse de

más de la mitad del precio de venta (si vende su producto a precios similares a los del original). De igual forma, así venda sus productos a precios inferiores a los de las bebidas alcohólicas originales, los adulteradores siguen teniendo un margen importante de ganancias derivadas de la actividad ilegal:

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Por otra parte, es de anotar que las industrias licoreras se han venido reduciendo desde 1991 y , actualmente, no atraviesan su mejor momento. Además, aunque el proyecto se divulga bajo la figura de aumentar el recaudo en los departamentos, es claro que existen otros objetivos que buscan ceder ante presiones internacionales.

La OCDE en seis (6) recomendaciones señala que *¿se sigue discriminando entre los licores importados y los licores producidos localmente [y] una disminución en el impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas importadas en Colombia podría aumentar los ingresos fiscales del gobierno por la venta de licores?*^{10[10]}.

Bajo este argumento el Gobierno nacional ha presentado varias veces un mismo Proyecto, lo ha acumulado, ha tratado de darle trámite de urgencia, y ahora pretende crear un instrumento con dos propósitos evidentes: i) la reducción de impuestos a importados para ampliar acceso de los productos de las transnacionales, y ii) la eliminación y relativización de los monopolios públicos, imponiendo la libre competencia y dándole plenas facultades a las autoridades locales para eliminar dichos monopolios. De esta forma, el gobierno recoge los objetivos de los grandes productores mundiales: abrir completamente el mercado a los licores de talla internacional y debilitar la industria nacional para que las empresas públicas no tengan otra opción que ser absorbidas por las grandes multinacionales.

^{10[10]} Recomendaciones OCDE, 2014.

Como forma de justificar la disminución de impuestos a los licores extranjeros, el Gobierno alega que existe discriminación en el cobro de impuestos a los productos extranjeros, y que en cumplimiento de los TLC, la discriminación debe cesar. La tarifa del Impuesto al Consumo que se cobra en Colombia desde 2002 no discrimina entre licores nacionales y extranjeros. Existe una diferenciación en el cobro fijada por criterios de salud, ya que los licores de más de 35 grados pagan un mayor impuesto (\$502 por grado alcoholimétrico) y los de menos de 35 grados una tarifa menor (\$306 por grado alcoholimétrico). Esta medida pretende desestimular el consumo de licores con base en precios elevados (en especial entre los jóvenes), tal como lo ha recomendado la Organización Mundial de la Salud (OMS).^{11[11]}

La nueva fórmula para cobrar el impuesto al consumo plantea el pago de \$220 pesos por grado alcoholimétrico (sin distinción entre licores mayores o menores de 35 grados), y una tarifa del 25% del precio de venta de la botella de licor.

El efecto de la nueva fórmula sería neutro en aguardientes, incrementaría de forma aproximada el recaudo en rones en \$21.500 millones y en licores de más de 35 grados, disminuiría en \$6.500 millones. De esta manera, los licores extranjeros pagarán menos impuestos, con lo que disminuirá el costo de sus productos, se reducirá el precio de venta y tomarán parte del mercado que tienen hoy los licores nacionales, con el consecuente favorecimiento a la industria foránea.^{12[12]} Así lo reconoce un estudio realizado para Diageo Colombia (Afanador & Joya, 2013), en el que se señala que *¿Diageo se encuentra ante una gran oportunidad al recibir esta preferencia arancelaria, que podría ser asumida de diferentes formas: ya sea marginando a un más alto nivel, o reflejando estas preferencias en un menor precio al consumidor, logrando así que sus productos sean aún más asequibles de lo que son hoy en día y posiblemente tomando parte del mercado que actualmente tienen los licores nacionales como rones y aguardientes¿*.^{13[13]}

^{11[11]} De hecho, una ginebra o un vodka producidos por una industria licorera nacional pagan la misma tarifa que un producto extranjero de este tipo al tener los mismos grados alcoholimétricos.</p>

^{12[12]} De acuerdo a cálculos de Pabón (2015).

^{13[13]} ARENAS, Darío. *Ley de Licores de Santos: emboscada a la industria licorera nacional*. Revista Deslinde, CEDETRABAJO, edición mayo de 2016.

CONSULTAR CUADRO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

El régimen tarifario actual solo tiene en cuenta el nivel de alcohol y no tiene en cuenta el precio de venta en cada producto. Tarifa diferencial que grava con mucha mayor fuerza a los que tienen un mayor grado de alcohol.

El gravar los grados alcoholimétricos, lo cual prevalece en la nueva fórmula propuesta, sumado a un impuesto con porcentaje uniforme sin ser progresivo en relación con los licores de mayor costo, hace que la configuración tributaria propuesta vulnere el principio de progresividad, el cual se dirige a gravar en mayor proporción a aquellos que tienen más capacidad contributiva.

Al tener los productos de menor valor una mayor carga impositiva, se está haciendo más onerosa la situación de aquellos que tienen menos capacidad económica y por lo tanto no pueden consumir productos de alto valor^{14[14]}. Por ello lo adecuado es diseñar una configuración tributaria que sea progresiva en relación con la capacidad contributiva del consumidor y frente a los precios del producto, además de gravar con tarifas diferenciales los productos con mayor grado alcoholimétrico, con el fin de propender por la progresividad y equidad en materia de impuestos, principios que deben prevalecer a la hora de diseñar e imponer gravámenes.

^{14[14]} Respecto al principio de progresividad, ha sostenido la Corte Constitucional en Sentencia C-100 de 2014, M.P. CALLE CORREA, María Victoria: ¿el principio de progresividad en materia tributaria apunta a complementar las exigencias de la *equidad horizontal*, dentro del sistema tributario, con las que se derivan del principio de *equidad vertical*. Ambas apuntan a una distribución justa de las cargas fiscales y de la riqueza. La equidad horizontal prescribe que personas con capacidad económica equiparable, o que se hallen bajo una situación fáctica similar, contribuyan de igual manera al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (CP art. 95-9). La equidad vertical demanda en cambio que las personas con más capacidad económica contribuyan en mayor proporción, para que el sacrificio fiscal sea similar incluso entre sujetos con capacidades de pago desiguales. Por lo mismo, la Corte ha señalado que la Constitución exige gravar *¿en mayor proporción a quienes tienen mayor capacidad contributiva -equidad vertical-, a fin de que, a la postre, todos acaben haciendo un igual sacrificio de cara a sus capacidades?*



En cuanto a la presión fiscal sobre el precio promedio al público representa cerca del 40% del precio final (45,3%), rones (41,9%) y *whisky* estándar (39,8%). Las bebidas alcohólicas tales como el *whisky* 12 años (23,41%), *whisky premium* (10,01%) y champaña (1,43%) presentan una presión fiscal menor al 25%.

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Es de resaltar que las mismas proyecciones presentadas por el Gobierno nacional siguen mostrando estas disparidades, el aguardiente seguirá teniendo una mayor carga fiscal y el ron mucho mayor a sus competidores importados.

Tomando en cuenta la tabla anterior, extractada de la *Gaceta del Congreso* número 880 del 5 de diciembre de 2015 p.16, se hicieron las siguientes proyecciones teniendo en cuenta que el precio establecido por el proyecto, por grado alcoholimétrico es de 220 pesos.

	Impuesto Actual	Impuesto Nuevo	Cargas Cisciales	Cargas Fiscales Nuevas	Diferencia
Aguardiente	8.551	10254	34.3%	39,3 %	5,0
Ron. Nal.	10.324	13594	29.5%	36,2 %	6,7
Vino nal.	2350	4006	20.2%	30,6 %	10,4
Otros nal	4917	6444	29.7%	36,3 %	6,6
Ron impor	19.487	19770	30.3%	30,9 %	0,6
Whisky	19.488	23281	26.6%	28,6 %	2,0
Vino imp	3.856	9348	12.80%	26,4 %	13,6
otros imp.	6.384	8774	28.1%	29,7 %	1,6

Adicionalmente, la relativización del monopolio estatal que conducirá a su desmonte gradual planteado en el Proyecto, aparte de ser inconveniente, desconoce la tradición constitucional, fiscal y legal a favor de los monopolios rentísticos, y pone en peligro el recaudo por impuesto a licores generado para la salud y la educación.

Una iniciativa en este sentido es altamente contraproducente para las regiones y para el conjunto de la Nación. Se busca que las Asambleas Departamentales otorguen



permisos vía licitación por un lapso de 10 a 20 años a cualquier particular (nacional o extranjero) para producir licores. El otorgamiento de licencias a particulares transformaría totalmente el modelo vigente, pasando a un sistema de libre competencia, en el que las licoreras estatales deberán competir contra gigantes como *DIAGEO* y *Pernod Ricard* con valores de mercado de 71.000 millones de dólares y 32.500 millones de dólares respectivamente, y que invierten en publicidad y mercadeo más de 1.000 millones de dólares al año.

En consecuencia, la iniciativa como está formulada, adolece de grandes defectos, como el aumentar de manera generalizada las imposiciones económicas a los licores y desincentivar la cadena de producción, comercialización y distribución legal, con lo cual se generará más contrabando.

Adicionalmente la mayor carga la asumirán los licores nacionales, con lo cual se afectan las finanzas de los departamentos, con las consecuentes repercusiones en la financiación de la salud y educación públicas.

El Gobierno ha afirmado que los ingresos de los departamentos aumentarán en un 20 por ciento al pasar de 1,3 billones a 1,7 billones de pesos por año.

El 80 por ciento de los colombianos consume licores nacionales, Colombia tiene más de seis o siete departamentos cuyas finanzas dependen más de un 30 por ciento de los ingresos de este impuesto. Aumentar la carga tributaria en el licor nacional generará mayores incentivos para la criminalidad asociada a la adulteración, contrabando, infracciones marcarias, entre otras.

Todos los factores ya anotados causarán que las consecuencias derivadas de la aprobación del Proyecto de Ley aquí estudiado, tal como ha venido siendo propuesto y estructurado, sean negativas en el corto, mediano y largo plazo para las regiones y para el país.

CONCLUSIÓN

El proyecto de ley aquí considerado no es conveniente por lo siguiente:

¿ Primero. Se pretende por la vía legal relativizar y romper el monopolio definido y establecido por la Constitución en el artículo 336. En consecuencia, cualquier modificación o alteración a ese concepto deberá hacerse vía acto legislativo y no mediante la presentación de un proyecto de ley.



¿ Segundo. El proyecto se sustenta en supuestos compromisos internacionales, sin embargo estos nunca se incluyeron en la negociación de los TLC suscritos por Colombia, entre otras porque como se vio anteriormente, dichos compromisos implicarían una reforma constitucional la cual está proscrito por el ordenamiento legal colombiano ya que dichos tratados no pueden modificar la Constitución.

¿ Tercero. El proyecto generará una apertura total del sector lo cual causará una promoción e incentivo al consumo de licores. Sin embargo, en dicha reforma legal no existe ninguna previsión acerca de las externalidades negativas de dicho aumento y tampoco se dispusieron apropiaciones adecuadas de recursos para mitigar las consecuencias nocivas derivadas de un mayor consumo.

¿ Cuarto. El proyecto desarrolla un marco impositivo que no desarrolla los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad.

¿ Quinto. El esquema tributario propuesto genera mayores incentivos al contrabando y a la venta de licor adulterado, los cuales producirán graves efectos fiscales y de salud pública.

¿ Sexto. El esquema tributario planteado es negativo para la venta comercial formal y para el desarrollo de la industria gastronómica.

¿ Séptimo. El proyecto estudiado obedece a presiones de la OCDE y a las supuestamente derivadas de tratados comerciales suscritos por Colombia.

¿ Octavo. Por todas las razones anteriormente anotadas, el proyecto de Ley genera un riesgo para las finanzas de los departamentos.

IV. PROPOSICIÓN

Por las anteriores razones, solicito a la Mesa Directiva de la Plenaria del Honorable Senado de la República **ARCHIVAR** el **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara**, *por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones.*

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**



Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2016

En la fecha se recibió ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 135 de 2015 Cámara y 158 de 2015 Cámara, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, Vinos, Aperitivos y Similares y se dictan otras disposiciones.** Suscrita por el honorable Senador Iván Duque Márquez, y recibida el día 12 de septiembre del año en curso a las 10:43 a. m.

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para segundo debate, consta de dieciocho (18) folios.

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**
