

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N° _____

“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”

Honorables Congressistas,

El Gobierno Nacional, actuando en ejercicio de las facultades constitucionales que le han sido asignadas, pone a su consideración el proyecto de ley “por el 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”.

Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución Política, que establece -en cabeza del legislador- la posibilidad de crear y mantener monopolios como arbitrio rentístico y de regular sus particularidades mediante un régimen propio -de organización, administración, control y explotación- que debe ser fijado por ley de iniciativa gubernamental. Así que, en concordancia con la disposición constitucional descrita, este proyecto de ley tiene por propósito la fijación del régimen propio del monopolio de licores como arbitrio rentístico, cuyo establecimiento permitirá que los diferentes actores -tanto públicos (p.ej. los Departamentos) como privados (p. ej. productores de licores, entre otros)- conozcan las reglas a que se sujetan sus actuaciones en el marco de la explotación y ejercicio del monopolio.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley tiene por finalidad la concreción de 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.
6. Cumplir con compromisos internacionales a los cuales Colombia ha adherido.

I. COMPETENCIA DEL LEGISLADOR

El presente proyecto de ley fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y regula temas relativos al impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos. Respecto de ambos asuntos el legislador tiene competencia, tal y como se explicará a continuación:

i. Facultad del legislador para regular los monopolios rentísticos

La habilitación para constituir monopolios como arbitrio rentístico se encuentra contenida en el artículo 336 de la Carta Política, precepto que también dispone que le corresponde al legislador -por iniciativa gubernamental- fijar el régimen propio de los mismos:

ARTICULO 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. (...)

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. (...)

El citado artículo ha sido interpretado por la Corte Constitucional como la cláusula superior que le otorga al legislador la posibilidad de definir el régimen propio para la organización, administración, control y explotación de los monopolios:

“El artículo 336 señala que: “Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. (...)” “La organización, administración control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.” (subrayas añadidas por la Corte Constitucional).

Se encuentra por lo tanto reservada al legislador la facultad de crear los monopolios como arbitrio rentístico y la potestad para definir el régimen para su organización, administración, control y explotación, habiendo quedado contemplados en la Carta Política, algunos de los elementos que ese régimen propio debe contener: (i) que su finalidad sea satisfacer el interés público; (ii) constituirse como un arbitrio rentístico; (iii) la obligación de indemnizar previamente a los individuos que se vean privados de su ejercicio; (iv) la destinación específica de algunas de las rentas; (v) la sanción penal de la evasión fiscal en estas actividades y (vi) la obligación del Gobierno de liquidar los monopolios, si no demuestran ser eficientes (...)

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que conforme al artículo 336 de la Constitución Política, 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 ley¹ (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-169 de 2004, en donde reiteró que los monopolios rentísticos deben ser regulados por ley:

“La jurisprudencia, a partir del texto constitucional vigente ha hecho énfasis en que la creación, organización y funcionamiento de los monopolios corresponde a la ley. En ese sentido entonces, a partir de las formulaciones constitucionales corresponderá con exclusividad al legislador no solo el establecimiento de un específico arbitrio rentístico con carácter monopolístico con fines de interés social o público sino también la determinación de las reglas a las que debe sujetarse el Estado en el recaudo, manejo, administración de las respectivas rentas. Por ello debe la Corte reiterar, que la Constitución de manera directa no crea los arbitrios rentísticos monopolísticos sino que señala las reglas básicas que ha de atender el legislador para crear en cada caso el monopolio rentístico y, según sean las características del mismo, sujetarlo a las finalidades y condiciones básicas que señala la Constitución” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Entonces, a partir de lo preceptuado en el artículo 336 superior y de la interpretación que del mismo ha efectuado la Corte Constitucional, se concluye que el legislador -por iniciativa gubernamental- tiene facultad para definir el régimen propio de los monopolios rentísticos, lo que le permite regular las cuestiones atinentes a su creación, organización, funcionamiento, rentas y manejo de recursos.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2014.

Es importante anotar en este punto que en ocasiones las rentas derivadas de la explotación de un monopolio son cedidas -por ley- a las entidades territoriales, pero ello no significa -como lo ha advertido la Corte Constitucional- que las mismas se conviertan en recursos endógenos que por su naturaleza limitan el poder de intervención del legislador central:

“La Carta ha establecido que, en principio, debe existir una regulación especial de alcance nacional de los monopolios rentísticos, sin perjuicio de que la propia ley, en desarrollo del principio autonómico, pueda distribuir competencias y asignar funciones para la regulación de algunos aspectos de esas actividades a las entidades territoriales. (...)”

La Corte considera que, por tratarse de un régimen propio, la Constitución confiere al legislador una amplia facultad de regulación en materia de monopolios rentísticos, pudiendo ceder o no la titularidad de algunas rentas (o la explotación de monopolios) a las entidades territoriales, e imponer las limitaciones, condicionamientos o exigencias que estime necesarias, todo ello sin perjuicio de la facultad de estas últimas de disponer de los recursos obtenidos en la explotación de sus monopolios, y siempre y cuando se destinen a los fines para los cuales fueron previstos. Por ello, resulta erróneo afirmar que constitucionalmente las entidades territoriales gozan de amplia autonomía política y financiera en cuanto a la explotación de los monopolios rentísticos se refiere”² (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

En el mismo sentido la Corte Constitucional ha manifestado que *“aunque las entidades territoriales se benefician de (...) recursos [derivados de la explotación de monopolios], ellos no son una fuente de financiación endógena de los departamentos, distritos y municipios, y por ello bien puede la ley, sin vulnerar la autonomía territorial, atribuir a una autoridad nacional, como el Gobierno, la definición de ciertos aspectos de la explotación y manejo de esos dineros”³.*

Lo anterior significa que sobre las rentas de los monopolios que han sido cedidas a las entidades territoriales el legislador continua teniendo un amplio margen de configuración, que le permite intervenir, modificar o suprimir aspectos de las mismas en virtud de las facultades que constitucionalmente le otorga la Carta (artículo 336) sin vulnerar el principio de autonomía territorial.

Pese a lo expuesto, el artículo 362 de la Constitución Política impone una única restricción en relación con las rentas cedidas del monopolio, que solo escapan al ámbito regulatorio del legislador si se han causado e ingresado al patrimonio de la entidad territorial, pues en este momento ya no es admisible la intromisión del Congreso:

“En tales circunstancias, la protección que el artículo 362 de la Carta confiere a las rentas de los monopolios de las entidades territoriales, cuando el legislador les atribuya la titularidad de algunas de ellas, recae sobre los recursos que efectivamente se obtienen. Esto significa que una vez han ingresado esos dineros al patrimonio de la entidad territorial, no podría la ley, salvo los casos excepcionales previstos por la propia Carta, despojar al departamento o al municipio respectivo de esos recursos para trasladarlos a la Nación. Pero eso no significa que esa renta proveniente de un monopolio de la entidad territorial escape a la regulación legal y sea de disposición plena por las entidades territoriales, pues no sólo corresponde a la ley fijar el régimen propio de dichos monopolios (CP art. 366) sino que, además, la propia Carta determina ciertos elementos de ese régimen. Pero

² Corte Constitucional. Sentencia C-1191 de 2001.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2001.

es más: esos dineros, en la medida en que tienen la protección propia de la propiedad privada, quedan también sujetos a sus cargas y limitaciones, como lo prevé el artículo 58 de la Carta.”⁴

En síntesis, con base en los postulados de la Constitución Política (artículos 336 y 362) y en el desarrollo jurisprudencial de los mismos, el legislador cuenta con legítima competencia para: i) fijar el régimen propio del monopolio, esto es, definir lo relativo a su creación, administración, operación y manejo de recursos, y ii) determinar la cesión de las rentas provenientes de la explotación del monopolio a las entidades territoriales, pudiendo intervenir o modificar la normativa al respecto, teniendo como único límite la intangibilidad de los recursos causado que han ingresado al patrimonio de la entidad territorial.

ii. Facultad impositiva del legislador

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República está plenamente facultado para crear, modificar y derogar tributos. La Corte Constitucional ha precisado lo siguiente sobre la competencia impositiva del legislador:

*“De conformidad con el tenor literal de estas disposiciones superiores, es claro para la Sala que los artículos 150 numeral 12 y 338 CP le confieren al Legislador una amplia potestad de regular lo concerniente a las contribuciones fiscales y parafiscales y le reconocen la facultad para exigirlos cuando la ley lo determina. En este sentido, **el legislativo puede establecer, imponer o crear los tributarios en general, puede modificarlos, derogarlos, y puede igualmente determinar los mecanismos para su recaudo, así como los controles y sanciones necesarios ante el incumplimiento del deber de tributar por parte del contribuyente. Por lo tanto, es evidente el amplio espectro de configuración que constitucionalmente le asiste al Legislador en esta materia, y se observa así mismo la importancia del principio de legalidad, el cual parte del supuesto de que la obligación tributaria solo puede crearse a partir de la ley**”⁵ (Subrayado y negrilla fuera del texto original).*

*“El ejercicio de las competencias de los entes territoriales en materia tributaria bajo el principio de autonomía, se encuentra limitado por el principio de unidad de Estado. Por esa razón, conforme a lo dispuesto en los artículos 152, numeral 12, y 338 de la Constitución, **el Congreso de la República tiene la competencia constitucional para crear tributos, así como la de modificarlos, aumentarlos, disminuirlos, suprimirlos, o establecer supuestos de no sujeción**”⁶ (Subrayado y negrilla fuera del texto original).*

Así que, a partir de lo expuesto se concluye que el legislador cuenta con una amplia facultad en materia impositiva, lo que le permite crear, modificar y derogar gravámenes. Por consiguiente, el Congreso tiene plena competencia para expedir los cambios que considere convenientes a la regulación de un tributo nacional cedido, como lo es el impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos.

iii. Coexistencia de rentas

El presente proyecto de ley modifica aspectos relacionados con el impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos, lo cual impacta por conexidad a la participación que, en remplazo del mencionado tributo, cobran los departamentos cuando deciden ejercer el monopolio rentístico sobre licores destilados. Además, este proyecto crea los “derechos de explotación” como rentas adicionales del monopolio, lo que permitirá que los Departamentos que decidan ejercerlo cobren este rubro en simultaneo con las participaciones.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1191 de 2001. Subrayado por fuera del texto.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-615 de 2013. Analiza los escenarios de posible tensión entre la potestad de configuración del legislador central del sistema tributario nacional y la autonomía de las entidades territoriales.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015.

Al respecto es importante aclarar que es constitucionalmente adecuado que en virtud de la explotación de un monopolio sean cobrados derechos y gravámenes adicionales –como tributos o participaciones por consumo o ventas -:

“No obstante, los derechos de explotación de un monopolio rentístico no pueden ser equiparados a ingresos tributarios. Los derechos de explotación y los tributos son conceptos jurídicos diferentes, según pasa a explicarse: (...)

La distinción entre los derechos de explotación de los monopolios públicos y los impuestos fue hecha por el propio constituyente, (...)

Ciertamente, en dicha Asamblea se propuso sustituir las rentas provenientes de la explotación de los monopolios públicos, por impuestos sobre los bienes o servicios monopolizados, propuesta que no hubiera podido ser formulada sino partiendo de la diferencia conceptual entre la renta del monopolio (derechos de explotación), y los gravámenes tributarios sobre el consumo del bien o el servicio monopolizado.

Nótese como con toda claridad en la Asamblea Nacional constituyente se distinguió entre la renta proveniente de la explotación de un monopolio, obtenida a partir del pago de derechos de explotación del mismo, y los recursos tributarios que en cambio de lo anterior pueden obtenerse, mediante la imposición de impuestos sobre el consumo de los correspondiente bienes. Lo anterior lleva a concluir que los derechos de explotación sobre un monopolio constituyen la renta de explotación del mismo, pero no un gravamen de tipo tributario, y que así fue entendido por el propio constituyente.

Debe señalarse, sin embargo, que a pesar de la propuesta postulada en la Asamblea Nacional Constituyente, que acaba de ser comentada, hoy en día la legislación contempla la posibilidad de que los monopolios rentísticos generen, no sólo derechos de explotación provenientes del monopolio, sino también el impuesto a las ventas sobre producto o servicio monopolizado⁷⁷ (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En este orden de ideas, y a partir del análisis que efectúa la Corte Constitucional de la voluntad de la constituyente y del texto que efectivamente se plasmó en la Carta, es evidente que en el estado actual de la normativa nacional es posible que un monopolio genere más de una renta -por una parte, derechos de explotación, y por otra, gravámenes al consumo o sobre las ventas- sin que ello constituya doble imposición, por cuanto se trata de cargas que obedecen a causas diferentes.

II. EL MONOPOLIO DE LICORES DESTILADOS COMO ARBITRIO RENTÍSTICO

Con el fin de caracterizar el monopolio de licores destilados como arbitrio rentístico, a continuación se describirá la evolución histórico-normativa del mismo, así como el estado de su regulación actual:

i. Desarrollo histórico – normativo del monopolio de licores como arbitrio rentístico

El Decreto Legislativo 41 de 1905 –sobre arbitrios rentísticos- estableció una renta nacional sobre los licores, consistente en el monopolio de producción, introducción y venta de licores embriagantes. Más adelante, el Decreto 1344 de 1908 cedió en provecho de los departamentos y municipios el producto de ciertas rentas nacionales, entre ellas, la de licores. Posteriormente, el artículo 23 de la Ley 88 de 1910 otorgó a las Asambleas Departamentales la facultad de monopolizar en beneficio de su tesoro, la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o de gravar esas industrias de conformidad con lo previsto en dicha ley. Esta competencia se mantuvo en cabeza de las Asambleas en virtud de la Ley 4 de 1913 (artículo 97) -régimen

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2010.

político y municipal-. En 1983 la Ley 14 reiteró que la "producción, introducción y venta de licores destilados" constituye monopolio como arbitrio rentístico de los Departamentos, cuyas Asambleas decidirán si lo ejercen o, si por el contrario, gravan las industrias y actividades que lo componen de acuerdo con los parámetros fijados por la ley. Esta disposición fue replicada por el Decreto 222 de 1986 -Código de Régimen Departamental-.

La Constitución de 1991 abordó en su artículo 336 el tema de los monopolios, admitiendo su existencia como arbitrios rentísticos que se encuentran sujetos a regulación legal –mediante el establecimiento de un régimen propio- **por iniciativa gubernamental**. Así mismo, la Carta Política advierte que "las rentas provenientes del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación".

Por consiguiente, la Constitución de 1991 no desmontó el monopolio de licores como arbitrio rentístico de carácter preconstitucional, sino que se limitó a fijar las reglas que deberían seguirse para su regulación y para la destinación de los recursos derivados de la explotación del mismo. En efecto, "la Corte Constitucional, en Sentencia C-571 de 2004, ha expresado que subsiste el Decreto 1222 de 1986, frente a la expedición de la Constitución de 1991, y por tal razón las normas que, en relación con el monopolio de licores dicta esa norma [como por ejemplo aquellas relativas a la facultad de los Departamentos para su explotación], mantienen su vigencia, posición acogida además por la Sección Tercera del Consejo de Estado⁸, así como por la Sala de Consulta y Servicio Civil⁹ de esa misma Corporación"¹⁰. En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el monopolio de licores y sus características generales así:

"(...) como es sabido, a pesar de que tanto la Constitución de 1886 como la de 1991 prefiguraron un modelo de Estado edificado sobre la base de la libertad de empresa, de industria y de comercio, dentro de un modelo de libre competencia que excluye la existencia de monopolios o de prácticas restrictivas del mercado, lo cierto es que en ambas Cartas se contienen disposiciones que permiten el establecimiento de monopolios como arbitrios rentísticos a favor del Estado, previa indemnización de quienes fueran privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

El artículo 336 de la Constitución vigente dispone expresamente que los monopolios rentísticos deben perseguir una finalidad de interés público o social; y en el caso particular del monopolio de licores, señala que las rentas obtenidas en el mismo estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación. El monopolio de licores destilados está actualmente constituido a favor de los departamentos. Ahora bien, las "rentas de un monopolio" pueden obtenerse por su titular de una de dos maneras: o por la explotación directa del mismo, que es el caso de las licoreras oficiales, u optando por otorgar la concesión de la explotación del monopolio a cambio del pago de una regalía o compensación, que es el caso de las licoreras particulares"¹¹.

De lo anterior se concluye que la Constitución de 1991 admite la existencia de monopolios como arbitrio rentístico, 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. Bajo este entendido, el "monopolio rentístico" no es otra cosa que el ejercicio por parte del Estado del derecho de cobrar un porcentaje de los ingresos brutos

⁸ CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN TERCERA. Consejera Ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ Bogotá D. C, uno (1) de marzo de dos mil seis (2006) Radicación número: 47001-23-31-000-1996-04901-01(15471).

⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero Ponente: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI Bogotá D.C., noviembre siete (7) de dos mil dos (2002) Radicación No. 1458.

¹⁰ Dirección de Apoyo Fiscal, MHCP. Concepto 19390 del 16 de junio de 2011.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1035 de 2003. En el mismo sentido ver la sentencia C-540 de 2001 en donde la Corte Constitucional expresó que los monopolios constituyen "[Un] instrumento que protege la explotación de determinadas actividades económicas para que el Estado se procure cierto nivel de ingresos con el fin de atender sus obligaciones. Para el Estado la finalidad del monopolio no es excluir la actividad económica del mercado sino reservarse una fuente de recursos económicos que le reporte su explotación

de una actividad económica determinada (v.gr. licores o juegos de suerte y azar), para procurarse fuentes adicionales de recursos.¹²

En este punto es preciso anotar que pese a la autorización constitucional para establecer monopolios como arbitrio rentístico mediante ley de la República, actualmente sólo existen dos, a saber, el de juegos de suerte y azar, y el de licores. Finalmente, es necesario advertir que la titularidad de los monopolios rentísticos se encuentra de manera exclusiva en cabeza del Estado; esto sin perjuicio de la potestad de asignar por ley las rentas derivadas de su explotación a los departamentos, al distrito capital o a los municipios¹³.

ii. Legislación actual del monopolio rentístico de licores destilados

Es pertinente anotar que de conformidad con las normas vigentes los departamentos tienen plena potestad para decidir: a) si ejercen el monopolio rentístico de licores destilados, cobrando correlativamente la participación que se deriva de la explotación del mismo, o b) si no ejercen el monopolio rentístico de licores destilados, opción que permite el cobro del impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos.

a. Ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados por parte de los departamentos

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 14 de 1983 (artículo 63) el monopolio rentístico de licores destilados es ejercido por los departamentos y recae sobre la producción, introducción y venta de licores destilados, en desarrollo de lo cual las entidades territoriales están facultadas para celebrar contratos o convenios de intercambio con personas de derecho público o privado. Adicionalmente, la citada ley prevé para la introducción de licores a las jurisdicciones departamentales la expedición de un permiso por parte del departamento, en el que se establezca la participación porcentual de la entidad territorial en el precio de venta del producto.

El ejercicio del monopolio presupone que la entidad territorial dejará de percibir la renta cedida por concepto del impuesto al consumo sobre licores, vino y aperitivos, y en cambio podrá cobrar una participación de plena titularidad de los Departamentos (Ley 14 de 1983 y Ley 788 de 2002), cuya tarifa no puede ser inferior a la del impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos y que sigue los lineamientos de este para su causación recaudo y liquidación. Es pertinente recordar que en tanto la participación es una renta derivada del monopolio, la misma se encuentra sujeta a destinación preferente (de al menos el 51% según el Decreto 4692 de 2005) a salud y educación (artículo 336 de la Constitución Política). En referencia a las características de la participación la Corte Constitucional ha señalado que:

*"en su artículo 51, la ley 788 de 2002 faculta a los Departamentos para que, dentro del ejercicio del monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo, apliquen una **participación** establecida por grado alcoholímetro, que en ningún caso tendrá una **tarifa inferior a la del impuesto**. Esta última será fijada por la Asamblea Departamental, debiendo ser **única para todos los productos nacionales como extranjeros, y además, dentro de la tarifa de la participación se deberá incorporar el IVA cedido, discriminando su valor**"¹⁴*

b. Escenario de no ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados por parte de los Departamentos: impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos

Los Departamentos pueden decidir no ejercer el monopolio rentístico de licores destilados, evento en el cual no podrán cobrar participación ni celebrar contratos de producción o introducción en los términos del artículo 63 de la Ley 14 de 1983. En cambio, tendrán derecho a percibir las rentas generadas en su jurisdicción por el

¹² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2001

¹³ Al respecto ver sentencia C-1191 de 2001 de la Corte Constitucional.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-226 DE 2004.

impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos, que es un tributo nacional cedido a las entidades territoriales por el legislador (Ley 14 de 1983, artículo 64) y cuyas reglas están principalmente contenidas en la Ley 223 de 1995 en los siguientes términos:

Hecho Generador - artículo 202 de la Ley 223 de 1995:

“Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, en la jurisdicción de los departamentos.”

Sujetos Pasivos - artículo 203 de la Ley 223 de 1995:

“Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.”

Causación - artículo 204 de la Ley 223 de 1995:

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

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

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

Base Gravable - artículo 49 de Ley 788 de 2002:

“La base gravable está constituida por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto.

Esta base gravable aplicará igualmente para la liquidación de la participación, respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo el monopolio rentístico de licores destilados.”

Tarifa - artículo 50 de la Ley 788 de 2002 modificado por el artículo 8 de la Ley 1393 de 2010.

“Las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, serán las siguientes:

- 1. Para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos cincuenta y seis pesos (\$256) por cada grado alcoholimétrico.*
- 2. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, cuatrocientos veinte pesos (\$420) por cada grado alcoholimétrico.”*

Como se ve, la tarifa del impuesto al consumo es de carácter diferencial y varía para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico y para productos de un grado alcoholimétrico superior, de la siguiente forma:

1. Base Gravable y Tarifa	Hasta 35°	256 COP por cada grado alcoholimétrico
2. Base Gravable y Tarifa	Más de 35°	420 COP por cada grado alcoholimétrico.

Así, a partir de 35 grados alcoholimétricos, la tarifa sube sustancialmente al pasar de 256 pesos a 420 pesos por grado alcoholimétrico.

c. IVA Cedido

Es importante mencionar que la Ley 788 de 2002 (artículo 54) consagró, a favor de los Departamentos y el Distrito Capital, la cesión del IVA sobre licores, vinos, aperitivos y similares -nacionales y extranjeros-. El IVA cedido se incorpora a la tarifa de la participación o del impuesto al consumo -según sea el caso de ejercicio o no del monopolio- y se destina actualmente en un porcentaje de 70% a salud y 30% a deporte.

III. MODIFICACIONES PROPUESTAS

i. Ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados

El monopolio rentístico sobre la producción e introducción de licores destilados continúa en cabeza de los Departamentos, pero seguirá las siguientes reglas:

a. Monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados

Las Asambleas Departamentales decidirán si ejercen o no el monopolio sobre la producción de licores destilados, en el evento en que lo ejerzan, los departamentos serán los titulares de las rentas que se generen en su jurisdicción.

El monopolio de producción puede ser ejercido directamente por parte del Departamento -incluye la maquila o por terceros. En este último caso el Gobernador podrá autorizar la producción mediante la emisión de permisos, que se expedirán con sujeción a los requisitos que para el efecto defina la Asamblea Departamental siguiendo los principios de acceso a mercados, libre competencia, igualdad en el trato y no discriminación. La solicitud de permiso deberá resolverse por la administración en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, mediante acto administrativo de contenido particular, susceptible de ser recurrido con los recursos de ley. Los permisos de producción tendrán un término mínimo de cinco (5) años y un término máximo de veinte (20) años.

No obstante lo anterior, la Asamblea Departamental podrá decidir, según su arbitrio, que el ejercicio del monopolio de producción por terceros debe realizarse previa suscripción de un contrato -evento en el cual no procederá el otorgamiento de permisos, sino únicamente la suscripción de contratos-, para cuya suscripción y elección del oferente deberán abrirse licitaciones que cumplan con los principios de acceso a mercados, libre competencia, igualdad en el trato y no discriminación. Los contratos que se celebren para el ejercicio del monopolio de producción no podrán tener una duración inferior a cinco (5) años ni superior a veinte (20) años, y en ningún caso serán prorrogables. Es importante anotar que la elección de un contratista no impedirá la apertura de nuevas licitaciones para el mismo licor u otros diferentes.

En síntesis, con las disposiciones normativas propuestas se busca proporcionar a las entidades territoriales herramientas que les permitan explotar de forma óptima el monopolio de producción, pero con sujeción a reglas objetivas y generales que eliminen ambigüedades y tratos discriminatorios del sistema. En consecuencia, es decisión de cada Departamento la autorización del ejercicio del monopolio de producción por permisos o por contratos, y en este último caso la elección, según las consideraciones económicas, comerciales y de salud pública a que haya lugar, de uno o varios productores. Sin embargo, en todos los casos -permisos o contratos- debe haber una definición previa de los preceptos que determinan el ejercicio del monopolio, de manera que los actores del mercado puedan conocerlos y atenerse a ellos con certeza y seguridad jurídica.

b. Monopolio como arbitrio rentístico sobre la introducción de licores destilados

En relación con la introducción de licores a los departamentos, se propone que los gobernadores otorguen permisos a quienes cumplan con los requisitos y condiciones fijados por las Asambleas Departamentales, observando los principios de competencia, no discriminación, igualdad en el trato y acceso a mercados. . Al respecto es pertinente tener en cuenta las siguientes subreglas:

1. Las solicitudes de permiso deberán resolverse por la administración departamental en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, so pena de que opere silencio administrativo positivo.
2. Los permisos se otorgarán –cuando sea el caso, es decir, cuando se haya cumplido con los requisitos objetivos definidos por la Asamblea- mediante actos administrativos particulares, contra los cuales procederán los recursos de ley.

Es importante anotar que para evitar ambigüedades en el establecimiento de requisitos para la emisión de los permisos que produzcan directa o tácitamente tratos discriminatorios, el presente proyecto de ley propone que los requisitos a los que deban sujetarse los permisos de introducción sólo podrán referirse al proceso de producción de licores destilados y deberán ser cumplidos –en condiciones de igualdad- por quienes produzcan licores al interior del respectivo departamento.

Así las cosas, la normativa propuesta tiene por finalidad reglamentar el monopolio de introducción, para asegurar que el mismo opere con base en los principios de igualdad, acceso a los mercados y trato no discriminatorio. Lo que implica permitir el ingreso a las jurisdicciones departamentales de todos los productos que cumplan con los requisitos preestablecidos por las Asambleas Departamentales.

Las modificaciones propuestas en el ejercicio del monopolio de producción e introducción son necesarias porque la Ley 14 de 1983 no establece las condiciones que deben cumplir los contratos o convenios de introducción y distribución de licores actualmente existentes, por lo cual se requiere la expedición de un régimen propio que defina reglas claras al respecto, dotando así de seguridad jurídica las relaciones entre los Departamentos y los productores e importadores de licores destilados.

Así, la ambigüedad de las normas que regulan el ejercicio del monopolio de introducción de licores deriva en la inexistencia de condiciones que permitan la circulación reglada de productos, lo cual incentiva el contrabando, al crear una serie de barreras –sobre todo formales- que terminan por ser evadidas ilegalmente. El contrabando a su turno genera problemas de mayor envergadura, como la venta de licores adulterados que ocasionan graves consecuencias en la salud de los consumidores.

De igual manera, algunos contratos o convenios de introducción y distribución de licores existentes establecen condiciones que van en contra de los principios de no discriminación y trato nacional definidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Así, dichos contratos o convenios pueden estar incumpliendo acuerdos de comercio internacional suscritos por el Gobierno de Colombia y ratificados por el Congreso de la República.

Por tal motivo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sancionó al país en 1999, autorizando a los demás países miembros de la CAN a imponer un gravamen adicional del 5% a las importaciones de hasta cinco productos procedentes y originarios de Colombia.

De mantenerse esta situación, se expone al país a sanciones comerciales adicionales por parte de instancias multilaterales como la OMC, la Unión Europea y países con los que se ha firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) como Canadá, Estados Unidos y Suiza. Dado que la mayoría de las exportaciones colombianas tienen como destino una de estas jurisdicciones, cualquier sanción afectaría de manera importante y negativa al sector exportador colombiano.

ii. Rentas derivadas del monopolio

Teniendo en cuenta que la finalidad del ejercicio del monopolio como arbitrio rentístico es la obtención de recursos para los Departamentos, el presente proyecto de ley define los dos tipos de rentas que se derivan del ejercicio del mismo así: a) los derechos de explotación y b) la participación. Como se explicó en el primer acápite de este escrito, estas rentas se crean y regulan en virtud de la facultad que tiene el Congreso de la República para establecer los recursos resultantes de la explotación de los monopolios, advirtiendo que, de acuerdo con los postulados de la Carta y la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de monopolios rentísticos es válido recaudar derechos de explotación y, adicionalmente, otras rentas por concepto del consumo de los productos sujetos a monopolio –p.ej. participación-:

a. Derechos de Explotación

Los derechos de explotación se definen en este proyecto de ley como el rubro que deben pagar los terceros que produzcan -en virtud de un permiso o contrato- licores destilados en la jurisdicción de un departamento o las personas de derecho privado o público que introduzcan –en virtud de un permiso- licores a la jurisdicción de un departamento. Los derechos de explotación, tratándose de licoreras oficiales o de entidades del orden territorial, serán equivalentes a sus utilidades y excedentes. En consecuencia, todas las personas –públicas y privadas- que exploten el monopolio deberán pagar los derechos que se derivan de tal explotación.

Las Asambleas Departamentales, al ser los órganos de representación popular que definen si ejercen o no el monopolio, establecerán los derechos de explotación siguiendo estos parámetros:

1. Ejercicio del monopolio por suscripción de contrato (producción): se fijará un porcentaje mínimo aplicable por igual a todas las licitaciones y a todos los productos, con el fin de que los oferentes realicen mejores propuestas.
2. Ejercicio del monopolio por emisión de permisos (producción – introducción): se fijará un porcentaje igual para todos los licores destilados.
3. Los porcentajes de los derechos de explotación se fijarán sobre el precio de venta al público por unidad de 750 cc, certificado por el DANE.
4. Los derechos de explotación se liquidarán y pagarán junto con la declaración de la participación.

A partir de la descripción de las normas que propone el proyecto de ley sobre los derechos de explotación, nótese como estos fueron estructurados así: i) como una renta legítima del monopolio, ii) que es cobrada en condiciones de igualdad a todas las personas que se benefician de su explotación, iii) que puede convivir legítimamente con otros recaudos y iv) que permite concretar la principal finalidad del monopolio, cual es, la obtención de fuentes de financiación para los titulares del mismo. Esto significa que los derechos de explotación constituyen un porcentaje fijo o mínimo -dependiendo de si se generan por suscripción de contratos o emisión de permisos- que se deriva directamente de la explotación del monopolio de licores destilados por parte de terceros.

b. Participación

El proyecto de ley mantiene la participación como renta de titularidad de los Departamentos, derivada del ejercicio del monopolio y que se cobra en remplazo del impuesto al consumo. Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el presente proyecto de ley, las Asambleas Departamentales continúan siendo las encargadas de fijar la participación aplicable en su jurisdicción, cuya tarifa: i) en ningún caso podrá sea inferior a la del impuesto al consumo y ii) deberá ser igual para todos los productos sujetos a la misma –nacionales y extranjeros- . .

El proyecto reitera que la participación se rige por las normas del impuesto al consumo en cuanto a su causación, declaración, pago, señalización, control de transporte, sanciones, aprehensiones y decomisos, entre otros aspectos.

Para verificar el efecto de la modificación de la tarifa del impuesto, que impacta la participación, sobre el recaudo, es necesario tener en cuenta que en Colombia el consumo de licor está altamente concentrado en aguardiente, con una participación del 50,1% de la demanda por licores destilados en 2014, y generando el 55,1% del recaudo total por impuesto a los licores. Asimismo, al promediar el precio de venta por botella de 750 cc a nivel nacional y comparar la carga fiscal relativa por cada tipo de licor, se encontró que el aguardiente y el ron tienen la carga impositiva más alta respecto a la categoría de vino, whiskey y otros destilados (Cuadro 1).

Cuadro 1 Carga fiscal actual promedio

Categoría	Nacional	Importado
Vino	20%	13%
Ron	30%	30%
Aguardiente	34%	
Whisky Gama media		38%
Whisky Gama Alta		22%
Otros	30%	28%
Total	32%	21%

Esta diferencia se genera porque el régimen tarifario actual sólo tiene en cuenta el nivel de alcohol y no tiene el precio de venta de cada producto. Por este motivo, dos productos con igual número de grados de alcohol pero con dos precios diferentes pagan el mismo impuesto, y por tanto uno tiene una mayor carga impositiva relativa a su precio.

Por los motivos expuestos anteriormente, se propone cambiar la tarifa del impuesto, que impacta la participación, por un régimen mixto conformado por una tarifa única de impuesto específico de \$200 por grado de alcohol y un componente ad valorem de 25% sobre el precio final antes de impuestos. Esto permite no solo hacer equitativa la carga fiscal entre productos, sino que genera un mayor recaudo para los departamentos.

iii. Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares

El presente proyecto de ley modifica la base gravable y la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. La modificación propuesta se justifica en la necesidad de cambiar el estado actual de la legislación, que genera que productos de más de 35 grados de alcohol tributen de forma más gravosa que los de menos de 35 grados, sin que existan razones técnicas que sustenten tal situación, llegado a producirse eventos en los que productos de alta gama con bajo contenido de alcohol soporten una carga tributaria menor que licores que cuestan menos pero que tienen algunos grados más de alcohol.

En este orden de ideas, con el presente proyecto de ley se propone que tanto la base gravable como la tarifa del impuesto al consumo se integren por dos componentes así:

Base gravable	Componente específico: Volumen de alcohol del producto expresado en grados alcoholimétricos.
---------------	--

(componente específico y ad valorem)	Componente ad valorem: Precio de venta al público por unidad de 750 cc.
Tarifa (componente específico y ad valorem)	Componente específico: Por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 cc, será de \$200.
	Componente ad valorem: 25% sobre el precio de venta al público certificado por el DANE sin incluir gravámenes.

La estructuración de la tarifa a partir de dos componentes complementarios –específico y ad valorem-, persigue una finalidad legítima. En efecto, el componente específico que se cobra de forma igualitaria para todos los productos por cada grado alcoholimétrico, tiene por propósito gravar en mayor medida a los licores con altos grados de alcohol, que resultan más perjudiciales para la salud de los consumidores. Al respecto es preciso anotar que la posibilidad de establecer tributos con fines extra fiscales ha sido avalada por la Corte Constitucional:

*“Por tanto, en cumplimiento de su función, la Corte, en este caso específico, no puede suplantar la voluntad del legislador, y establecer que sólo el tabaco elaborado con la ayuda de métodos técnicos, y cuya producción es a gran escala, es el que debe estar gravado con el impuesto pues, **dada la naturaleza de este tributo, el legislador bien pudo considerar que una de las formas de desestimular el consumo del cigarrillo y tabaco, en sus distintas presentaciones, era establecer un tributo sobre su consumo, sin importar las condiciones del sujeto que lo elabora. Igualmente, el legislador pudo establecer tarifas diferenciales para gravar uno y otro producto**”¹⁵ (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Por otra parte, el componente ad valorem le imprime progresividad¹⁶ al impuesto, ya que los productos más costosos pagarán un tributo mayor que el correspondiente a los de menor valor.

En el Cuadro 2 se observan los resultados de la simulación del nuevo nivel de impuestos por cada uno de los licores.

Cuadro 2 Efectos de la propuesta por producto (Específico \$200 por grado de alcohol y 25% ad valorem)

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

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 1997.

¹⁶ La Corte Constitucional en sentencia C-913 de 2011 definió el principio de progresividad así: *“Frente al principio de progresividad, cabe anotar que éste viene a constituirse en una manifestación de la equidad vertical, en el sentido que con él se persigue que el sistema tributario sea justo, lo cual se materializa en la exigencia al legislador para que tenga en cuenta, al momento de reglamentar el tributo, la capacidad contributiva de las personas, de forma tal, que quienes tienen mayor capacidad deben asumir obligaciones mayores y la cuantía del tributo será proporcional a esa mayor capacidad”*.

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
Whiskey	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

Con el cambio en la tarifa de impuesto se proyecta para 2016 un aumento en el nivel de recaudo respecto a 2015 de 18% comparado con al régimen actual. El aumento en el recaudo a nivel nacional es el resultado de incrementos entre 5% y 34% en los ingresos por participación para cada departamento. Este ejercicio supone una tarifa de 25% en el componente ad-valorem. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las asambleas departamentales quedarían facultadas para fijar una tarifa mayor en el ejercicio del monopolio, es decir, que los ingresos podrían ser mayores.

Cuadro 3 Proyección del recaudo 2016

Producto	2016 Sin reforma			2016 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%
	Whiskey 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%

De lo expuesto en el capítulo referido a las rentas del monopolio y lo aquí explicado sobre el impuesto al consumo se observa que una de las finalidades principales del proyecto de ley es fortalecer las finanzas territoriales. Y esto es así porque desde la Constituyente ha quedado claro que la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones –mayores– que les fueron atribuidas y que impactan directamente la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza.¹⁷

IV. ARTICULADO

Con base en las consideraciones expuestas, se presentan para consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley que consta de 25 artículos resumidos así:

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-624-13.

El artículo 1 establece el objeto del monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados, el cual es el de obtener recursos para los Departamentos, con una finalidad social asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud.

El artículo 2 define el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados como la facultad exclusiva del Estado para explotar directamente o a través de terceros la producción e introducción de licores destilados. El párrafo 1 define qué se entiende por licor destilado y el párrafo 2 mantiene el régimen particular que siempre han tenido en el país los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares.

El artículo 3 aclara que el ejercicio o no del monopolio es una decisión de las Asambleas departamentales.

El artículo 4 reconoce la titularidad de las rentas del monopolio en cabeza de los Departamentos, teniendo en cuenta las destinaciones específicas que defina la ley.

Los artículos 5, 6 y 7 establecen las reglas básicas para el ejercicio del monopolio en lo relativo a la producción de licores destilados.

Los artículos 8 y 9 establecen las reglas básicas para el ejercicio del monopolio en lo relativo a la introducción de licores destilados.

Los artículos 10 a 15 establecen las rentas del monopolio, las cuales son de dos tipos: las Participaciones y los Derechos de Explotación -los derechos de explotación, tratándose de licoreras oficiales o de entidades del orden territorial, serán equivalentes a las utilidades o excedentes-. Las participaciones y los derechos de explotación serán reglamentados por las asambleas departamentales, con sujeción a los principios de igualdad y no discriminación. Los artículos establecen asimismo la destinación preferente de las rentas del monopolio a salud y educación (51%). Por último, se mantiene la prohibición actualmente existente de extraer rentas distintas a las anteriores.

Los artículos 16 a 18 establecen las modificaciones al impuesto al consumo de licores destilados, vinos, aperitivos y similares en el sentido descrito en este documento. Se mantienen las disposiciones especiales relativas al Departamento de San Andrés y Providencia.

El artículo 19 permite a los departamentos solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la aplicación de medidas de defensa comercial de conformidad con la normativa vigente, cuando estos consideren que se presenta una situación de daño o amenaza de daño de la rama de producción de la industria licorera, causada por actividades relacionadas con prácticas como el dumping, los subsidios o subvenciones, o por daño grave o la amenaza de daño grave de la industria licorera por causa del aumento de las importaciones.

El artículo 20 permite a las autoridades departamentales solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio la evaluación de la existencia de prácticas restrictivas a la competencia y el establecimiento de medidas cautelares así como de las medidas correctivas y de sanción que correspondan.

El artículo 21 autoriza a los Departamentos a intervenir en procesos de lucha contra el contrabando y designa a los licores destilados como un producto sensible en los términos establecidos en el artículo 47 de la Ley 1762 de 2015.

El artículo 22 define la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones e imposición de sanciones, en relación con la participación y los derechos de explotación de que trata la presente ley, en cabeza de los Departamentos, para lo cual deberán utilizar los procedimientos y el régimen sancionatorio establecidos en el Estatuto Tributario Nacional.

El artículo 23 establece que la vigilancia, inspección y control sobre el cumplimiento de las normas relativas al monopolio rentístico de licores destilados será ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio.

El artículo 24 admite un régimen de transición para los contratos y convenios relativos al ejercicio del monopolio existentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la ley,

El artículo 25 establece la entrada en vigencia de la ley (el 1 de enero del año 2016) y las derogatorias.

En armonía con todo lo expuesto, el Gobierno Nacional se permite proponer al Honorable Congreso de la República la adopción del presente proyecto de ley.

Con toda atención,



CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN

Ministra de Comercio, Industria y Turismo



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

PROYECTO DE LEY N° _____

“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 CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO I

Aspectos generales

Artículo 1. Objeto. El objeto del monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados es el de obtener recursos para los Departamentos, con una finalidad social asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud.

Artículo 2. Definición. 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.

Parágrafo 1. Se entiende por licor destilado la bebida alcohólica con una graduación superior a 15 grados alcoholimétricos a 20°C, que se obtiene por destilación.

Parágrafo 2. Los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares serán de libre producción e introducción, y causarán el impuesto al consumo que señala la ley.

Artículo 3. Ejercicio del monopolio. Las asambleas departamentales decidirán si ejercen o no el monopolio sobre la producción o introducción 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.

Artículo 4. Titularidad. Los departamentos que decidan ejercer el monopolio como arbitrio rentístico sobre licores destilados serán los titulares de las rentas de ese monopolio teniendo en cuenta las destinaciones específicas que defina la ley.

CAPITULO II

Ejercicio del monopolio de licores destilados

Artículo 5. Monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados. Los departamentos ejercerán el monopolio de producción de licores destilados directamente o permitiendo temporalmente que la producción sea realizada por terceros. En este último caso los gobernadores otorgarán

“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”

permisos a todas las personas de derecho público o privado que cumplan con los requisitos y condiciones definidos por cada asamblea departamental, de conformidad con las reglas del siguiente artículo.

Las asambleas departamentales podrán definir que el monopolio de producción a través de terceros se autorice mediante contratos para lo cual se deberán abrir licitaciones públicas cumpliendo los principios de competencia, igualdad en el trato y en el acceso a mercados, y no discriminación, de conformidad con las reglas del artículo 7 de la presente ley.

Parágrafo. La producción directa incluye la contratación de terceros para la producción de licores destilados sobre los cuales el departamento contratante ostente la titularidad de la propiedad industrial.

Artículo 6. 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 conformidad con las siguientes reglas.

1. Las asambleas departamentales definirán los requisitos y condiciones para el otorgamiento de los permisos, respetando los principios de competencia, 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 positivo.

Los permisos de producción se otorgarán mediante acto administrativo particular, contra el cual procederán los recursos de ley, garantizando que todos los licores, nacionales e importados tengan el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos para su introducción.

3. Los permisos de producción no podrán tener una duración menor a cinco (5) años ni superior a veinte (20) años.

Artículo 7. 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.

El proceso de licitación, las reglas para la celebración, ejecución y terminación de los contratos se sujetarán a las normas de contratación estatal vigentes.

Parágrafo. La elección de un contratista no impedirá la apertura de nuevas licitaciones para el mismo licor destilado u otros diferentes.

Artículo 8. 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:

1. Los requisitos y las condiciones serán definidos por las asambleas, respetando los principios de competencia, 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 positivo.
3. Los permisos de introducción se otorgarán mediante acto administrativo particular, contra el cual procederán los recursos de ley, garantizando que todos los licores, nacionales e importados tengan el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos para su introducción.

Artículo 9. Los requisitos que fije cada asamblea departamental para ejercer el monopolio sobre la introducción de licores destilados solo podrán referirse al proceso de producción de los licores destilados. En todo caso, estos requisitos deben ser cumplidos por quienes produzcan licores al interior del respectivo departamento.

“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”

CAPITULO III

Rentas del monopolio

Artículo 10. Rentas del monopolio. En ejercicio del monopolio rentístico de licores destilados son rentas de los departamentos las siguientes:

- a) La participación que se causa sobre los licores destilados que se consuman en la respectiva jurisdicción departamental en donde se ejerza el monopolio.
- b) Los derechos de explotación que se deriven del ejercicio por terceros de actividades sujetas al monopolio de licores destilados.

Parágrafo. Los derechos de explotación, tratándose de licoreras oficiales o de entidades del orden territorial, serán equivalentes a las utilidades o excedentes, que también serán rentas del monopolio.

Artículo 11. Participación sobre licores destilados. Los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo establecido en la ley, tendrán derecho a percibir una participación sobre los productos objeto del monopolio que se consuman en su jurisdicción.

Las asambleas departamentales establecerán la participación aplicable, cuya tarifa en ningún caso será inferior a la del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

La tarifa de la participación deberá ser igual para todos los productos sujetos al monopolio y aplicará en su jurisdicción tanto a los productos nacionales como a los extranjeros, incluidos los que produzca la entidad territorial.

Parágrafo 1. Las disposiciones sobre causación, declaración, pago, señalización, control de transporte, sanciones, aprehensiones y decomisos y demás normas especiales previstas para el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se aplicarán para efectos de la participación del monopolio de licores destilados.

Artículo 12. Por lo menos el 51% de las rentas provenientes de la participación se destinarán a salud y educación; los recursos restantes serán ingresos corrientes de libre destinación.

Artículo 13. El treinta y cinco por ciento (35%) del valor liquidado de la participación tendrá la misma destinación del IVA cedido de que trata la ley.

Artículo 14. 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:

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 para todos los licores destilados.
3. En todo caso, los porcentajes se fijarán sobre el precio de venta al público por unidad de 750 cc, certificado por el DANE, sin incluir el impuesto al consumo, ni la participación a los que se refiere la presente 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”

4. Los derechos de explotación se liquidarán y pagarán junto con la declaración de la participación.

Artículo 15. Destinación de los derechos de explotación. Por lo menos el 51% de los derechos de explotación, incluidos las utilidades y excedentes de las licoreras oficiales y entidades del orden territorial, se destinará a salud y educación; los recursos restantes serán ingresos corrientes de libre destinación.

Artículo 16. 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.

CAPITULO IV

Impuesto al Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares

Artículo 17. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 788 de 2002 el cual quedará así:

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

Estas bases gravables aplicarán igualmente para la liquidación de la participación, respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo el monopolio como arbitrio rentístico de licores destilados.

Parágrafo. El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en el envase y estará sujeto a verificación técnica por parte de los departamentos, quienes podrán realizar la verificación directamente o a través de empresas o entidades especializadas. En caso de discrepancia respecto al dictamen proferido, la segunda y definitiva instancia corresponderá al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

Artículo 18. Modifíquese el Artículo 50 de la Ley 788 de 2002 el cual quedará así:

Artículo 50.- Tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. A partir del 1 de enero de 2016, el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se liquidará así:

- a) **Componente específico:** 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.
- b) **Componente ad valorem:** El componente ad valorem 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.

Parágrafo 1. Del total recaudado por concepto del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y/o participación, una vez descontado el porcentaje de IVA cedido a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 50 de la Ley 788 de 2002, los departamentos destinarán un 6% en primer lugar a la universalización en el aseguramiento, incluyendo la primera atención a los vinculados según la reglamentación que para el efecto

“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”

expida el Gobierno Nacional; en segundo lugar, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, estos se destinarán a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud.

Parágrafo 2. Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el IVA cedido, el cual corresponde al treinta y cinco por ciento (35%) del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.

Parágrafo 3. Tarifas en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El impuesto al consumo de que trata la presente ley no aplica a los productos extranjeros que se importen al territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, salvo que estos sean posteriormente introducidos al resto del territorio Nacional, evento en el cual se causará el impuesto, por lo cual, el responsable previo a su envío, deberá presentar la declaración y pagar el impuesto ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, aplicando la tarifa y base general señalada para el resto del país.

Para los productos nacionales que ingresen para consumo al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, solamente se liquidará la tarifa de cuarenta pesos (\$40,00) por cada grado alcoholimétrico.

Los productos que se despachen al Departamento deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: "*Para consumo exclusivo en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*", y no podrán ser objeto de reenvío al resto del país.

Los productores nacionales y los distribuidores seguirán respondiendo ante el departamento de origen por los productos que envíen al Archipiélago, hasta tanto se demuestre con la tornaguía respectiva, guía aérea o documento de embarque, que el producto ingresó al mismo.

Parágrafo 4. Todos los licores, vinos, aperitivos y similares, que se despachen en los Depósitos Francos autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles la siguiente leyenda: "*Para exportación*".

Parágrafo 5. Cuando los productos objeto de impuesto al consumo tengan volúmenes diferentes a 750 centímetros cúbicos, se liquidará el impuesto proporcionalmente y se aproximará al peso más cercano.

Parágrafo 6. Las tarifas del componente específico se incrementarán a partir del primero (1°) de enero del año 2017, en la meta de inflación esperada y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

Artículo 19. El Gobierno Nacional cederá a los departamentos el valor del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

CAPÍTULO V

Otras disposiciones

Artículo 20. Medidas de Defensa Comercial. Los departamentos podrán solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la aplicación de medidas de defensa comercial de conformidad con la normativa vigente, cuando estos consideren que se presenta una situación de daño o amenaza de daño de la rama de producción

“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”

de la industria licorera, causada por actividades relacionadas con prácticas como el dumping, los subsidios o subvenciones, o por daño grave o la amenaza de daño grave de la industria licorera por causa del aumento de las importaciones.

Artículo 21. Prácticas Restrictivas a la Competencia. Las autoridades departamentales podrán solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio la evaluación de la existencia de prácticas restrictivas a la competencia y el establecimiento de medidas cautelares así como de las medidas correctivas y de sanción que correspondan.

Artículo 22. Lucha anti contrabando. Los licores destilados serán considerados como un producto sensible en la lucha contra el contrabando, en los términos establecidos en el Artículo 47 de la ley 1762 de 2015. Las autoridades nacionales y departamentales podrán solicitar a la DIAN y a la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus respectivas competencias, su actuación ante la existencia de prácticas de contrabando y la investigación de las posibles infracciones aduaneras o ilícitos penales por contrabando o defraudación. Los departamentos podrán en el curso de los procesos penales y administrativos correspondientes intervenir y aportar pruebas que conduzcan a la sanción de las conductas antijurídicas y al resarcimiento de los daños causados.

Artículo 23. Administración y control de las rentas del monopolio. La administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones e imposición de sanciones, en relación con la participación y los derechos de explotación de que trata la presente ley, son de competencia de los departamentos, para lo cual aplicarán los procedimientos y el régimen sancionatorio establecidos en el Estatuto Tributario Nacional y en las disposiciones aplicables a los productos gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

Artículo 24. 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.

Artículo 25. Transición. Los contratos y convenios relativos al ejercicio del monopolio, existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, conservarán su vigencia hasta el término estipulado en los mismos, el cual no podrá ser prorrogado.

Artículo 26. Vigencia y derogatorias. La presente ley entra a regir el 1 de enero del año 2016 y deroga la los artículos 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley 14 de 1983, los artículos 121, 122, 123, 125, 128, 129 y 130 del decreto 1222 de 1986, y el artículo 51 ley 788 de 2002.

De los honorables congresistas,



CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN
Ministra de Comercio, Industria y Turismo



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público