
**COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES**

Recibido Por: MP. JOHANN P.
Fecha: 29 - Nov - 19
Hora: 4:30 p.m.
Número de Radicado: 6168.



Bogotá D.C., Noviembre 29 de 2019

Honorables Congressistas
COORDINADORES - PONENTES
Proyecto de Ley 227/19 S – 278/19 C
COMISIONES TERCERAS DEL CONGRESO
Ciudad


**CÁMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO**

29 NOV 2019 *26 F*

FIRMA: 42886
HORA: 4:22

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado - 278 de 2019 Cámara, *"Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones"*.

Respetados Senadores y Representantes:

De manera respetuosa, para su conocimiento y consideración, me permito allegar a sus despachos los comentarios que desde la Federación Nacional de Departamentos se consolidaron frente al tema del **IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZA Y LICORES** dentro del mencionado proyecto.

Como archivos adjuntos, encontrarán que desde los Departamentos planteamos a ustedes considerar las siguientes modificaciones al proyecto de Ley relacionado en el asunto:

- a. **Artículo 189 de la Ley 223 de 1995**, sobre la base gravable del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas.
- b. **Artículo 190 de la Ley 223 de 1995**, sobre la tarifa del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas.
- c. **Artículo 19 de la ley 1816 de 2016**, sobre la base gravable del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.
- d. **Artículo 20 de la ley 1816 de 2016**, sobre la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

De igual forma, encontrarán la respectiva justificación a cada artículo, debidamente sustentada en las necesidades que tienen hoy los Departamentos del país frente a estos temas.

Agradezco su atención.

Cordialmente,


CARLOS CAMARGO ASSIS
Director Ejecutivo FND

C.C
Doctor ALBERTO CARRASQUILLA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

H.S LIDIO ARTURO GARCÍA
Presidente Senado de la República

H.S DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS
Presidente Comisión Tercera Senado

H.R CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente Cámara de Representantes

H.R JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Presidente Comisión Tercera Cámara

Proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado - 278 de 2019 Cámara, "Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones".

Sugerimos respetuosamente a consideración de los Honorables Congresistas, modificar el Artículo 19 de la Ley 1816 DE 2016, de la siguiente manera:

La base gravable del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares a está conformada por un componente específico, que corresponde al volumen de alcohol que contenga el producto, expresado en grados alcoholimétricos.

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.

PARÁGRAFO. *El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en el envase del producto y en la respectiva publicidad. Este dato estará sujeto a la verificación técnica por parte de los departamentos, quienes podrán realizar la verificación directamente o través de empresas o entidades especializadas. En caso de discrepancia respecto del dictamen proferido, la segunda instancia corresponderá al Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).*

De igual forma, modificar el Artículo 20 de la Ley 1816 DE 2016, de la siguiente manera:

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

- 1 Para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, cuatrocientos diecinueve pesos (\$419) (Valor año 2020)*
- 2 Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, seiscientos ochenta y cuatro pesos (\$684) (Valor año 2020)*

PARÁGRAFO 1. *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, se liquidará la tarifa treinta y ocho (\$38,00) (Valor año 2020) 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 2. *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 3. *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 4. *Las tarifas se incrementarán a partir del primero (1) de enero de cada año, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre 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.*

JUSTIFICACIÓN PROPUESTA DE MODIFICAR EL ASPECTO CUANTITATIVO (BASE GRAVABLE Y TARIFA) DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES.

El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y el monopolio sobre licores destilados, constituyen una de las principales fuentes de financiamiento propias de los departamentos y del Distrito Capital, que apalancan importantes inversiones principalmente en salud, educación, deporte, al igual que otros sectores en los cuales tienen competencias asignadas. A su vez, financian las transferencias a órganos de control, al FONPET, la conservación de zonas de reserva hídrica (Ley 99) y en algunos casos, Acuerdos de Reestructuración de Pasivos.

De acuerdo con las cifras reportadas por los departamentos a través de los sistemas de información que consolidan las declaraciones de impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; el impuesto al consumo y las participaciones de estos productos nacionales e importados, asciende a \$1,8 billones en 2017 y \$1,6 billones en 2018. Estas cifras dan cuenta de la importancia de estos ingresos dentro de la estructura fiscal de los departamentos y de la

necesidad de fortalecer estas rentas y evaluar cuidadosamente cualquier impacto derivado de los cambios normativos que se realicen sobre la estructura del tributo, ya que soportan el funcionamiento y las principales inversiones de los departamentos, como antes se mencionó.

En este orden de ideas, a continuación presentamos el análisis realizado por la Federación Nacional de Departamentos, en coordinación con las secretarías de hacienda de los departamentos y el Distrito Capital, el cual inicia con el estudio de los cambios que ha realizado el legislador en cuanto a las tarifas y bases gravables del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, partiendo de la Ley 223 de 1995 hasta la más reciente modificación de la Ley 1816 de 2016; posteriormente se plantean algunos problemas y dificultades presentadas en la aplicación del aspecto cuantitativo definido para este tributo desde la entrada en vigencia de la ley 1816 y finalmente, se expone la propuesta de modificación de la base gravable y tarifa del impuesto al consumo que los departamentos y el Distrito Capital consideran necesaria para el fortalecimiento de esta renta propia, con el fin de brindar insumos técnicos, cuantitativos y jurídicos, que sustentan la solicitud de los entes territoriales.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares es regulado por la Ley 223 de 1995, la Ley 788 de 2002 y la Ley 1816 de 2016. Su aspecto cuantitativo (base gravable y tarifa) ha sido objeto de reforma en cada una de estas disposiciones. Es así como, para el propósito de este documento, a continuación se describe la estructura tarifaria y base gravable definida en cada una de estas leyes y la propuesta planteada por los departamentos y el Distrito Capital para el fortalecimiento de estas rentas.

Tabla 1. Cambios en el Aspecto Cuantitativo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

Aspecto Cuantitativo	Ley 223 de 1995	Ley 788 de 2002	Ley 1816 de 2016
Base gravable	<p>Productos entre 5 a 20 grados y más de 35 grados, precio detallista de venta en fábrica (nacionales) o en puerto</p>	<p>Componente Específico:</p> <p>Número de grados alcoholimétricos del producto.</p>	<p>Componente Específico:</p> <p>Grados alcoholimétricos.</p> <p>Componente Ad valorem:</p>

	(extranjero aranceles), más aranceles, más margen de utilidad. 2. Productos de más de 20 y hasta 35 grados: precio de venta promedio al mes, según semestrales del DANE.		A valorem: Precio de venta al público (certificado por el DANE)
Tarifa	Porcentual sobre valores monetarios (ad valorem), entre el 20%, el 25%, el 35% y el 40%, de acuerdo a los grados alcoholimétricos	En pesos constantes por el contenido de grados alcoholimétricos según rangos. 1. $\leq 35^\circ = \$256$ por grado. 2. $> 35^\circ = \$420$ por grado.	Componente Específico 1. Licores, aperitivos y similares: \$220 por grados. 2. Vinos: \$150 por grado. Componente Ad valorem: 1 Licores, aperitivos y similares: 25%. 2 Vinos: 20%.

Con la Ley 223 de 1995 se unifica el aspecto cuantitativo del impuesto de licores para los productos nacionales y extranjeros, estableciendo tarifas

progresivas para los licores, teniendo en cuenta los rangos establecidos según los grados de alcohol.

Entre los años 2002 a 2016, la estructura de este impuesto estaba constituido por un Componente Específico con dos rangos tarifarios diferentes, definidos según el número de grados alcoholimétricos, así: una tarifa superior para todos los licores y vinos con un contenido mayor a 35 grados de alcohol y, otra tarifa para aquellos con contenido menor o igual a 35 grados.

Posteriormente, con la aprobación de la Ley 1816 de 2016, actualmente vigente, se modifica la base gravable y tarifa con un componente mixto compuesto por un componente específico, un componente ad valorem y el IVA cedido. En el *Componente específico*, la base gravable depende del volumen de alcohol del producto expresado en grados alcoholimétricos, y la tarifa se cuantifica por grado alcoholimétrico en unidad convertida a 750 centímetros cúbicos o su equivalent y es diferencial, para licores equivale a la suma de \$220 (Valor año 2017) y para vinos y aperitivos vínicos es de \$150 (Valor año 2017)

El *Componente ad valorem* se liquida aplicando la tarifa del 25% para licores sobre el precio de venta al público certificado por el DANE. En el caso de vinos y aperitivos vínicos, la tarifa es del 20% sobre el precio de venta al público. es decir, a mayor precio del mismo, se pagará un mayor impuesto.

Este doble esquema tiene un atributo que fue reconocido en el momento de discusión y de aprobación de la Ley 1816, y es que permite no solo establecer el impuesto al consumo a partir del grado de alcohol sino, también, incluye un valor relacionado con el precio del bien *ad valorem*, es decir, a mayor precio del mismo, se pagará un mayor impuesto. De esta manera, un licor de alta gama paga un impuesto al consumo por su grado de alcohol y, también, por sus condiciones de precio.

2. DIFICULTADES DERIVADAS DE LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL IMPUESTO

2.1. PROBLEMAS POR LOS CAMBIOS CONSTANTES EN EL ASPECTO CUANTITATIVO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES, A PARTIR DE LA LEY 1816 DE 2016.

Durante las discusiones dadas sobre el proyecto de ley que terminó con la expedición de la Ley 1816 de 2016, uno de los argumentos presentados para justificar el cambio en el aspecto cuantitativo del tributo consistía en que el esquema mixto propuesto (Componente específico y Ad valorem) aseguraba el fortalecimiento de los ingresos de los departamentos. Concretamente se indicó en dicha oportunidad que *“Con el cambio en la tarifa del impuesto se proyecta para 2017 un aumento en el nivel de recaudo de 20% comparado con lo que se*

recaudaría en 2017 bajo el régimen actual. El aumento en el recaudo a nivel nacional es el resultado de incrementos entre el 5% y el 34% en los ingresos por participaciones de cada departamento” (Gaceta 345 de junio 1 de 2016: Ponencia para tercer debate del proyecto de Ley 189 de 2016 Senado.)

A pesar de ello, este propósito se ha visto afectado por la delegación dada por la ley a la autoridad estadística para certificar el precio de venta al público. Es así como, con fundamento en las facultades otorgadas por la Ley 1816 de 2016, el DANE procedió entre los meses de octubre y diciembre de 2016 a hacer el estudio de campo pertinente y definir la metodología con la cual se certificarían los precios de venta al público de licores, vinos, aperitivos y similares (En adelante PVP), que es la base para el cálculo del Componente Ad Valorem de este tributo. El 29 de diciembre de 2016 expidió la primera certificación aplicable para el año 2017. Sin embargo, desde la aprobación de la Ley 1816, el DANE ha modificado la metodología en cuatro (4) oportunidades, con cambios que han causado variaciones significativas en el recaudo del impuesto al consumo de licores, afectando las cantidades declaradas y la participación de los licores nacionales e importados en el mercado de licores.

2.2. Impacto en el recaudo por los cambios en la metodología del DANE para certificar la base gravable del impuesto al Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y similares.

A lo largo del 2017 los departamentos no encontraron problemas significativos en la metodología empleada para la Certificación de los PVP, si bien las cantidades declaradas no aumentaron a causa del incremento en los inventarios de productos de muchos productores e importadores generado por la expectativa de los cambios que traería la ley en 2016, sí se evidenció un aumento en el recaudo. No obstante, el DANE anunció que se modificaría la metodología, dado que el estudio de campo debía realizarse durante un mayor número de meses del año, y no los últimos como se realizó en 2016, puesto que en el último trimestre del año se encuentran precios significativamente más altos.

En este orden de ideas, el 27 de diciembre de 2017 el DANE expidió la Certificación de PVP de licores, vinos y aperitivos que regiría para el año 2018, la cual presentó una disminución significativa en los precios de los productos nacionales y extranjeros de mayor consumo en Colombia. El promedio ponderado de la variación de precios en el caso de los productos

nacionales que representan el 71% del mercado de nacionales, fue **-29%**. En el caso de los importados, el promedio ponderado de la variación fue del **-de** para los **25%** extranjeros que participan del 60% de este mercado¹. En las siguientes tablas se muestra el detalle de las variaciones antes desrcirtas:

Tabla 2. Promedio Ponderado variación del PVP 2017-2018. Productos Nacionales

CÓDIGO DANE	PRODUCTO	% Botellas 750cc NACIONALES 2017	PVP 2017	PVP 2018	VARIACIÓN
L-0003601-01	AGUARDIENTE SIN AZÚCAR ANTIOQUEÑO 29°	14,2%	\$ 20.462	\$ 14.244	-30%
L-0003374-01	RON VIEJO DE CALDAS TRADICIONAL (35°)	13,2%	\$ 20.975	\$ 14.380	-31%
L-0001257-01	AGUARDIENTE NECTAR CLUB (SIN AZUCAR)	11,4%	\$ 15.691	\$ 10.918	-30%
L-004163-01	RON MEDELLIN AÑEJO	11,1%	\$ 20.825	\$ 14.937	-28%
L-0004239-01	AGUARDIENTE ANTIOQUEÑO	9,8%	\$ 19.118	\$ 13.176	-31%
L-0001916-01	AGUARDIENTE BLANCO DEL VALLE - SIN AZÚCAR	4,7%	\$ 16.093	\$ 13.947	-13%
L-0003139-01	BRANDY DOMECCQ	1,7%	\$ 21.367	\$ 17.424	-18%
L-0002812-01	AGUARDIENTE SIN AZUCAR CRISTAL	1,5%	\$ 18.334	\$ 11.435	-38%
L-00599-01	APERITIVO NO VINICO MARCA SANSON	1,5%	\$ 9.142	\$ 6.059	-34%
L-0005574-01	AGUARDIENTE CAUCANO	1,4%	\$ 12.569	\$ 11.422	-9%
TOTAL		71%	VARIACIÓN PROMEDIO PONDERADO POR CANTIDADES		-29%

Fuente: Elaboración FND con bases de datos 2017 remitidas por los operadores de las plataformas tecnológicas de Impuestos al Consumo Sistemas y Computadores y Thomas Greg & Sons

Tabla 3. Promedio Ponderado variación del PVP 2017-2018. Productos Importados

CÓDIGO DANE	PRODUCTO	% Botellas 750cc IMPORTADOS 2017	PVP 2017	PVP 2018	VARIACIÓN
L-0000286-01	SMIRNOFF ICE (BEBIDA ALCOHOLICA MIXTA DE VODKA CON SABOR A LIMON)	6,6%	\$ 9.930	\$ 5.870	-41%
L-002655-01	WHISKY SCOTCH (ESCOCES) OLD PARR 12 YO DELUXE 40	3,8%	\$ 74.735	\$ 46.743	-37%
L-002657-01	WHISKY SCOTCH (ESCOCÉS) BUCHANAN S DELUXE 12YO MARCA BUCHANAN S DELUXE	3,4%	\$ 94.510	\$ 49.022	-48%
L-002509-01	WHISKY ESCOCES JOHNNIE WALKER RED LABEL 40	3,0%	\$ 33.864	\$ 21.666	-36%
L-002512-01	WHISKY ESCOCES BLACK AND WHITE 40	2,3%	\$ 25.133	\$ 16.201	-36%
L-000199-01	BAILEYS ORIGINAL IRISH CREAM	2,0%	\$ 40.137	\$ 23.663	-41%
L-0002818-01	W. SOMETHING SPECIAL BLENDED SCOTH	1,9%	\$ 35.418	\$ 26.664	-25%
L-0004160-03	VINO TINTO CARMENERE VIÑA LA ROSA QUINTA LAS CABRAS	1,9%	\$ 9.180	\$ 7.019	-24%
L-002233-01	VINO TINTO CABERNET SAUVIGNON MARCA GATO NEGRO	1,7%	\$ 21.660	\$ 20.204	-7%
L-0006699-02	VINO ROSE (CABERNET SAUVIGNON-MERLOT-SYRAH) QUINTA LAS CABRAS	1,6%	\$ 8.147	\$ 7.537	-7%
L-0007529-01	SMIRNOFF ICE GREEN APPLE BEBIDA ALCOHOLICA MIXTA DE VODKA CON EL SABOR DE MANZ	1,5%	\$ 9.742	\$ 6.242	-36%
L-0008033-01	VINO TINTO MARCA CRUZARES	1,4%	\$ 5.489	\$ 6.589	20%
L-	VINO TINTO RESERVA CABERNET	1,2%	\$ 9.264	\$ 10.138	9%

000416 0-06	SAUVIGNON MARCA QUINTA LAS CABRAS				
L- 000669 9-01	VINO BLANCO SAUVIGNON BLANC QUINTAS LAS CABRAS	1,1%	\$ 8.046	\$ 7.540	-6%
L- 000277 1-01	VINO TINTO MARCA SEGÚ OLLE	1,1%	\$ 8.836	\$ 7.414	-16%
L- 000899 2-01	TEQUILA JOSE CUERVO ESPECIAL REPOSADO MARCA JOSE CUERVO ESPECIAL	1,1%	\$ 35.010	\$ 35.474	1%
L- 000490 9-01	W. BUCHANANS MASTER BLENDED SCOTCH	1,0%	\$ 87.520	\$ 58.457	-33%
L- 003806 -01	VO. ABSOLUT COUNTRY OF SWEDEN	1,0%	\$ 40.922	\$ 33.150	-19%
L- 000100 6-01	VINO TINTO CUATRO CUMBRES	1,0%	\$ 9.148	\$ 6.570	-28%
L- 000277 1-02	VINO BLANCO MARCA SEGÚ OLLE	1,0%	\$ 8.640	\$ 7.256	-16%

³El promedio de variación se obtuvo como un promedio ponderado de las variaciones del PVP entre 2017 y 2018, de cada uno de los productos considerados, por la participación en las cantidades de cada producto dentro del porcentaje considerado para productos nacionales (71%) e importados (60%).

CÓDIGO DANE	PRODUCTO	% Botellas 750cc IMPORTADOS 2017	PVP 2017	PVP 2018	VARIACIÓN
L-00373-01	WHISKY GRANTS FAMILY RESERVE	0,9%	\$ 32.258	\$ 22.499	-30%
L-0004160-01	V. TINTO CABERNET SAUVIGNON MARCA VINA LA ROSA QUINTANA LAS CABRAS	0,8%	\$ 9.264	\$ 10.138	9%
L-0008528-02	VINO BLANCO MARCA TERMIDOR	0,8%	\$ 7.772	\$ 5.983	-23%
L-002315-01	VINO TINTO PENASOL	0,8%	\$ 12.263	\$ 6.226	-49%
L-000854-01	VINO TINTO CABERNET SAUVIGNON FRONTERA	0,8%	\$ 22.941	\$ 16.588	-28%
L-0002813-01	W. SCOTCH CHIVAS REGAL 12 YEAR OLD BLENDED	0,7%	\$ 73.255	\$ 55.196	-25%
L-0004160-02	VINO TINTO CABERNET SAUVIGNON MARCA QUINTA LAS CABRAS	0,7%	\$ 8.318	\$ 7.381	-11%
L-0007972-01	SMIRNOFF ICE GUARANA BEBIDA ALCOHOLICA MIXTA DE VODKA CON EL SABORDE GUARANA	0,7%	\$ 11.047	\$ 5.977	-46%
L-0004702-01	VINO TINTO MERLOT MARCA GATO NEGRO	0,6%	\$ 21.686	\$ 20.014	-8%
L-000936-01	VINO TINTO SELECCION DON SIMON	0,6%	\$ 12.312	\$ 10.374	-16%
L-0003676-01	TQ. REPOSADO JOSE CUERVO ESPECIAL	0,6%	\$ 42.956	\$ 35.854	-17%
L-001326-01	LICOR DULCE BACARDI LIMON Marca BACARDI	0,6%	\$ 29.859	\$ 21.800	-27%
L-0008033-02	VINO ROSADO MARCA CRUZARES	0,6%	\$ 6.700	\$ 6.224	-7%
L-0001613-01	VINO TINTO MERLOT FRONTERA	0,5%	\$ 24.577	\$ 17.473	-29%
L-	V. RVA. CARMENERE - VINA LA ROSA	0,5%	\$ 9.264	\$ 10.138	9%

000416 0-04	QUINTA LAS CABRAS				
L- 002515 -01	VO. SMIRNOFF RED LABEL.	0,5%	\$ 36.557	\$ 29.120	20%
L- 000636 -01	VINO TINTO CABERNET SAUVIGNON CASILLERO DEL DIABLO RESERVA	0,5%	\$ 35.128	\$ 27.288	22%
L- 000852 8-01	VINO TINTO MARCA TERMIDOR	0,5%	\$ 7.215	\$ 7.051	-2%
L- 002656 -01	WHISKY ESCOCES JOHNNIE WALKER BLACK LABEL 40	0,5%	\$ 66.241	\$ 45.745	31%
L- 000416 0-05	VINO TINTO RESERVA CARMENERE VIÑA LA ROSA QUINTA LAS CABRAS	0,4%	\$ 9.826	\$ 10.011	2%
L- 000645 0-01	VINO TINTO SANTA HELENA VARIETAL CABERNET SAUVIGON	0,4%	\$ 21.808	\$ 16.443	25%
L- 000100 6-02	VINO BLANCO CUATRO CUMBRES	0,4%	\$ 8.655	\$ 6.110	29%
L- 000716 9-01	VINO TINTO CABERNET SAUVIGNON MARCA CLOS DE PIRQUE	0,4%	\$ 8.507	\$ 7.676	10%
L- 000112 2-01	VINO TINTO CABERNET SAUVIGNON LAZO	0,4%	\$ 21.796	\$ 17.156	21%
L- 000262 0-01	RON BACARDI SUPERIOR CARTA BLANCA MARCA BACARD SUPERIOR CARTA BLANCA	0,4%	\$ 28.205	\$ 20.760	26%
L- 000112 6-01	VINO TINTO MERLOT LAZO	0,4%	\$ 21.994	\$ 18.501	16%
L- 000750 4-01	VINO ESPUMOSO ROSADO ICE JP CHENET	0,4%	\$ 33.572	\$ 28.918	14%
L- 002169 -01	VINO FRONTERA SAUVIGNON BLANC FRONTERA	0,4%	\$ 24.580	\$ 16.548	33%
L- 000937 -01	SANGRIA DON SIMON PET	0,4%	\$ 10.588	\$ 9.044	15%
L- 000151 8-01	APERITIVO VINICO DUBONNET	0,4%	\$ 39.787	\$ 32.574	18%
L- 000600	VINO TINTO JOVEN TEMPRANILLO LAMAM	0,4%	\$ 7.386	\$ 7.956	8%

6-01					
L- 002650 -01	WHISKY ESCOCES BUCHANANS SPECIAL RESERVE 40	0,3%	\$ 150.033	\$ 99.636	- 34%
L- 000803 3-03	VINO BLANCO MARCA CRUZARES	0,3%	\$ 6.517	\$ 6.183	-5%
L- 000277 1-03	VINO ROSADO MARCA SEGÚ OLLE	0,3%	\$ 8.115	\$ 7.375	-9%
L- 000085 5-01	VINO TINTO MALBEC MARCA LAS MORAS	0,3%	\$ 25.331	\$ 21.464	- 15%
L- 000702 0-01	VINO ESPUMOSO BLANCO ICE MARCA JP CHENET	0,3%	\$ 34.190	\$ 29.486	- 14%
L- 000663 9-01	TEQUILA REPOSADO 100 AGAVE	0,3%	\$ 48.187	\$ 34.900	- 28%
L- 000163 4-01	WHISKEY JACK DANIELS TENNESSEE	0,3%	\$ 81.130	\$ 54.563	- 33%
L- 000387 0-02	VINO TINTO CATA VIEJA	0,3%	\$ 8.888	\$ 6.952	- 22%
L- 000693 0-01	TEQUILA REPOSADO OLMECA 35 GRADOS	0,3%	\$ 45.402	\$ 34.960	- 23%
L- 000806 6-01	VINO TINTO CABERNET SAUVIGNON SANTA RITA TRES MEDALLAS	0,3%	\$ 21.999	\$ 15.757	- 28%
L- 000030 8-01	VINO TINTO MERLOT CASILLERO DEL DIABLO RESERVA	0,3%	\$ 35.015	\$ 27.814	- 21%
L- 000262 2-04	VINO TINTO SANTA HELENA VARIETAL MERLOT	0,2%	\$ 21.818	\$ 15.366	- 30%
L- 002234 -01	VINO BLANCO SAUVIGNON BLANC GATO NEGRO	0,2%	\$ 22.862	\$ 19.942	- 13%
TOTAL		60,2%	VARIACIÓN PROMEDIO PONDERADO POR CANTIDADES		- 25%

Fuente: Elaboración FND con bases de datos 2017 remitidas por los operadores de las plataformas tecnológicas de Impuestos al Consumo Sistemas y Computadores y Thomas Greg & Sons

La variación negativa de los precios para los productos de mayor consumo incidió directamente en el recaudo del impuesto al consumo, en razón a que el PVP constituye la Base Gravable del Componente Ad Valorem de este Impuesto. Según el estudio realizado por la FND,² si bien los departamentos en general, tuvieron mayores recaudos del impuesto en 2018, ésta situación se explica por las mayores cantidades de productos que se comercializaron en esa vigencia. Sin embargo, al analizar el recaudo que se hubiere generado, aplicando los PVP certificados por el DANE para 2017 sobre las cantidades efectivamente declaradas en 2018, se concluye que los departamentos sí se afectaron en una suma que a septiembre de 2018 representaba **\$108.594 millones**³, correspondiente al menor recaudo del Impuesto al Consumo de Licores, Vinos y Aperitivos generado por la disminución del PVP certificados por el DANE para 2018.

Ahora bien, este perjuicio tuvo mayor incidencia en los últimos meses de año ya que el promedio histórico de recaudo de 2014 a 2017⁴, indica que el recaudo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares del último trimestre representa entre un 43% y un 49% del total. De acuerdo con lo anterior, el Impuesto que dejaron de percibir los departamentos y el distrito capital en la vigencia 2018 por la disminución del PVP de los Licores, Vinos y Aperitivos certificado por el DANE, osciló en la suma de **\$158.547 Millones**, teniendo en cuenta el comportamiento histórico de la renta en el último trimestre del año.

Tabla 4. Menor recaudo de impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; causado a los departamentos por la disminución de los precios de venta certificados por el DANE en la vigencia 2018.

² Federación Nacional de Departamentos, "Documento de análisis de los Perjuicios causados a los departamentos en virtud de la Certificación del Precio de Venta al Público de Licores, vinos, aperitivos y similares para 2018" remitido al DANE en Noviembre de 2019, pág. 9, 2018.

³Para la determinación del menor recaudo del Impuesto al Consumo calculado, se efectuó una comparación entre el Componente Ad Valorem liquidado con los PVP certificados para 2017 frente al liquidado con los PVP certificados para 2018, respecto de las cantidades de producto declaradas, convertidas a 750 cc en el periodo comprendido entre el 16 de enero de 2017 y el 5 de octubre de 2018 para

el caso de los productos nacionales, y entre el 26 de diciembre de 2017 al 25 de septiembre de 2018 para el caso de los productos extranjeros, con el fin de evidenciar el menor recaudo percibido por la disminución en los precios de venta al público para 2018.

⁴Cálculo realizado de acuerdo con la información reportada por los departamentos en el Formulario Unico Territorial (FUT),

Departamento	Recaudo PVP 2017	Recaudo PVP 2018	Diferencia a Septiembre	Diferencia a Diciembre
AMAZONAS	\$ 94.390.546	\$ 63.625.962	\$ 30.764.584	\$ 44.916.293
ANTIOQUIA	73.854.101.27	54.784.288.743	19.069.812.484	27.841.926.27
ARAUCA	\$ 316.600.264	\$ 237.729.911	\$ 78.870.353	\$ 115.150.715
ATLANTICO	16.678.991.265	11.825.333.329	4.853.657.936	7.086.340.586
BOLÍVAR	13.361.593.938	9.284.633.230	4.076.960.708	5.952.362.634
BOYACA	7.569.705.675	6.416.010.512	1.153.695.163	1.684.394.938
CALDAS	13.910.459.361	10.299.416.454	3.611.042.906	5.272.122.643
CAQUETA	2.595.019.513	1.769.365.819	825.653.695	1.205.454.394
CASANARE	1.334.337.263	1.026.754.906	307.582.358	449.070.242
CAUCA	13.247.648.638	10.193.879.077	3.053.769.561	4.458.503.559
CESAR	3.656.202.971	2.703.978.318	952.224.654	1.390.247.994
CHOCO	2.061.310.968	1.253.103.210	808.207.758	1.179.983.326
CÓRDOBA	6.234.280.677	4.412.226.808	1.822.053.869	2.660.198.648
CUNDINAMARCA	117.849.926.186	83.852.888.554	33.997.037.632	49.635.674.943
GUAINÍA	\$ 114.918.470	\$ 98.015.819	\$ 16.902.651	\$ 24.677.870

Departamento	Recaudo PVP 2017	Recaudo PVP 2018	Diferencia a Septiembre	Diferencia a Diciembre
HUILA	7.325.633.721	5.813.723.916	1.511.909.805	2.207.388.316
LA GUAJIRA	\$ 339.823.499	\$ 281.376.654	\$ 58.446.845	\$ 85.332.394
MAGDALENA	6.291.927.331	4.756.867.511	1.535.059.821	2.241.187.338
META	4.429.606.465	3.226.709.838	1.202.896.626	1.756.229.074
NARIÑO	16.671.304.696	12.372.325.890	4.298.978.806	6.276.509.057

NORTE DE SANTANDER	\$ 3.908.346.865	\$ 2.649.195.190	\$ 1.259.151.675	\$ 1.838.361.445
PUTUMAYO	\$ 1.381.394.262	\$ 1.013.713.105	\$ 367.681.157	\$ 536.814.489
QUINDIO	\$ 4.661.308.492	\$ 3.473.329.697	\$ 1.187.978.795	\$ 1.734.449.041
RISARALDA	\$ 11.357.776.967	\$ 8.718.559.550	\$ 2.639.217.417	\$ 3.853.257.428
SANTANDER	\$ 8.198.885.055	\$ 6.243.263.011	\$ 1.955.622.043	\$ 2.855.208.183
SUCRE	\$ 6.333.699.823	\$ 4.437.212.141	\$ 1.896.487.682	\$ 2.768.872.016
TOLIMA	\$ 8.315.912.639	\$ 5.955.277.681	\$ 2.360.634.958	\$ 3.446.527.039
VALLE DEL CAUCA	\$ 61.313.963.282	\$ 47.688.997.147	\$ 13.624.966.135	\$ 19.892.450.557
VAUPES	\$ 30.524.824	\$ 19.886.896	\$ 10.637.928	\$ 15.531.375
VICHADA	\$ 83.649.314	\$ 57.156.382	\$ 26.492.933	\$ 38.679.682
TOTAL DEPARTAMENTOS	\$ 352.095.106.778	\$ 257.162.804.837	\$ 108.594.398.936	\$ 158.547.822.447

*: Amazonas, Guaviare, Vaupés y Chocó no han reportado al operador declaraciones de licores nacionales.

** : Guaviare no ha reportado al operador declaraciones de licores importados.

***: No se incluye en el cálculo al Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Fuente: Elaboración propia con bases de datos remitidas por Sistemas y Computadores y Thomas Greg & Sons.

Las razones que dieron lugar a la significativa disminución de precios, se explican en el cambio de la metodología para certificar e imputar los PVP. En esta oportunidad el DANE incluyó dentro de los precios que promedió, los reportados por los productores e importadores. Es decir, que se incluyeron precios que correspondían al precio de venta al distribuidor o comercializador del licor, y no el precio de venta al consumidor final, como lo indica la ley al referirse al "precio de venta al público". Lo que significó una influencia directa del sujeto pasivo del impuesto para determinar un elemento esencial del tributo.

A pesar de que el Ministerio de Hacienda dio entonces claridad sobre el concepto de "precio de venta al público", evidenciando el error del DANE, ésta autoridad tomó la decisión de no modificar la metodología ni corregirlos PVP certificados para 2018, con las consecuencias antes expuestas.

Ahora bien, a raíz de las reclamaciones presentadas por los departamentos y en consonancia con el Concepto emitido por el Ministerio de Hacienda, el DANE estableció una nueva metodología de cálculo de PVP de licores, vinos, aperitivos y similares mediante las **Resoluciones 2769 y 3099 de 2018** y con base en éstas emitió la certificación de PVP para 2019.

En esta nueva metodología, si bien se eliminó de la muestra, del precio de venta de productores e importadores, se incluyó un nuevo canal de comercialización en el estudio de mercado, conocido como el canal HORECA (Hoteles, Bares y Restaurantes). Teniendo en cuenta que este canal de comercialización registra precios significativamente más altos que los registrados en tiendas, almacenes de cadena y supermercados, debido a que la composición del precio incluye el pago por un servicio y por ambientación propia de estos lugares, su inclusión causó un aumento súbito del precio de venta al público certificado por el DANE.

La mayor presión fiscal hacia estos productos generado por el nuevo cambio en la metodología adoptada por el DANE, obligó que muchos licores se vieran obligados a aumentar sus precios de venta reales, lo cual disminuyó las ventas de estos productores, o la pérdida de ganancias por parte de la empresa, con tal de mantener el producto con un precio estable. Esta situación se agudizó en particular en la industria de vinos, donde el incremento en los precios llegó al 50% en los casos más bajos, hasta un 400% en los escenarios más conflictivos. (La República, <https://www.larepublica.co/empresas/industria-de-vinos-y-licores-rechaza-medidas-del-dane-frente-a-la-base-gravable-de-2019-2812995>, 2019)

Ante esta situación, la FND planteó la imperiosa necesidad de que el Gobierno reglamentara la metodología que debe aplicar el DANE para la certificación de PVP en aras de dar cumplimiento al principio de certeza tributaria, pues cada una de las variaciones implica cambios en la base gravable del tributo.

La propuesta de reglamentación del artículo 19 de la Ley 1816 de 2016 fue acogida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expidiéndose así el **Decreto 952 del 31 de mayo de 2019** que establece los parámetros para certificar el PVP, entre ellos, se determinan los canales de comercialización excluyendo el HORECA. Con fundamento en este decreto, el DANE expidió las **Resoluciones 952 y 953** del 15 de junio de 2019 que modifican el PVP

para 2019, conforme a la Cuarta Metodología para el cálculo aplicada desde la expedición de la Ley 1816.

A pesar de lo anterior, el Decreto no dio la seguridad jurídica que el mercado y los entes territoriales requieren, ya que habilita al DANE para corregir los precios certificados *si los productos son identificados en los segmentos de mercado visitados regularmente por la*

entidad. Con fundamento en esta disposición, el DANE ha emitido ocho (8) resoluciones adicionales en las que ha modificado los precios ya imputados de productos, desconociendo con ello que el precio que se certifique debe conservar su vigencia por el año fiscal, ya que el DANE debe certificar el Precio para el año completo. Esto ha generado que en un mismo mes un producto tenga distintos PVP y por ende, que se deba declarar con distintas bases gravable y tribute de forma diferente.

Teniendo en cuenta lo anterior, es indudable la incertidumbre fiscal y jurídica, además del impacto fiscal que ha provocado la remisión la autoridad estadística de la facultad para certificar el PVP que constituye la base gravable del impuesto. Impidiendo con ello que los departamentos y los contribuyentes puedan hacer ejercicios de planeación.

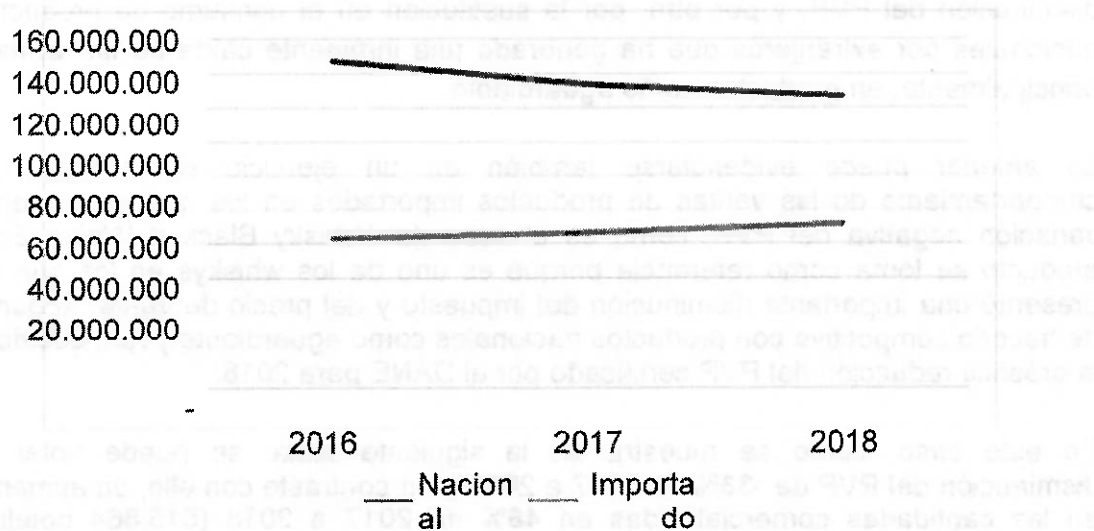
3. Impacto en el Mercado de Licores en Colombia.

Además de lo anterior, otra de las consecuencias derivadas del cambio de la Ley 1816 de 2016 y de los cambios en la metodología empleada por el DANE para certificar la base gravable del impuesto, es la inminente sustitución del producto nacional por productos importados. Un estudio realizado a partir de las información de las declaraciones de impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares entre los años 2016 a 2018, muestra la disminución en las cantidades comercializadas de productos nacionales, en contraposición con el de los importados, con mayor incidencia después de la entrada en vigencia de la Ley 1816 de 2016.

Esta situación es indiscutible si se analiza en términos de cantidades declaradas. Como se muestra en la Gráfica 1, las **cantidades de botellas⁵ de origen nacional**, ha tenido una tendencia decreciente en el periodo analizado. La cantidad de botellas vendidas ha pasado de **147.060 millones** en 2016 a **126.680 millones** en 2018, representando una disminución en las unidades vendidas cercana a los 21 millones de unidades, equivalente a una disminución del **14%**. Lo cual significa que la participación de los productos nacionales pasó de un **78%** a un **71%** en este período. Por otra parte, el número de botellas de **origen importado** ha tenido un crecimiento significativo, principalmente después de la entrada en vigencia de la Ley 1816, pasando de una participación del **22%** en 2016 al **29%** en 2018.

⁵ La medida de botella está estandarizada para una cantidad de 750 CC

Gráfica 1. Participación de Productos Nacionales e Importados en cantidades declaradas



Fuente: FND

Origen Producto	2016		2017		2018	
Nacional	147.059.881	78%	133.700.726	74%	126.680.226	71%
Importado	42.666.379	22%	46.378.453	26%	51.391.597	29%

La apertura del mercado a productos importados altamente competitivos generada por el cambio en el monopolio sobre la introducción realizado por la Ley 1816 agrava esta situación, ya que el nuevo esquema previsto conllevó a una apertura inmediata de las fronteras de los departamentos a todos los licores destilados, nacionales y extranjeros.

Además de esta apertura del mercado, la sustitución en el consumo de licor nacional por licores importados como whiskys, vinos, vodkas y tequilas, también ha sido determinada por el error cometido por el DANE en la metodología aplicada para certificar el Precio de Venta al Público de licores (base gravable del componente ad valorem), que al considerar los precios de productores e importadores, conllevó a que en la vigencia 2018, se disminuyera la base gravable del impuesto al consumo y con ello el impuesto a pagar, principalmente, respecto de los productos importados.

Esta situación permitió que se vendiera en el país dichos productos a menores precios, coadyuvando en el desplazamiento del consumo de aguardientes y rones nacionales y afectando negativamente a la industria nacional. Es así como,

departamentos productores como Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia y Caldas tuvieron doble afectación, por una parte, por el menor valor del impuesto que han recaudado respecto de los productos de mayor venta debido a la disminución del PVP, y por otra, por la sustitución en el consumo de productos nacionales por extranjeros que ha generado una inminente caída de las ventas, principalmente, en productos como aguardiente.

Lo anterior puede evidenciarse también en un ejercicio de análisis del comportamiento de las ventas de productos importados en los que se presentó variación negativa del PVP, como es el caso del Whisky Black & White. Este producto se toma como referencia porque es uno de los whiskys en los que se presentó una importante disminución del impuesto y del precio de venta, al punto de hacerlo competitivo con productos nacionales como aguardiente y ron, debido a la drástica reducción del PVP certificado por el DANE para 2018.

En este caso, como se muestra en la siguiente tabla, se puede notar la disminución del PVP de **-36%** de 2017 a 2018 y en contraste con ello, un aumento en las cantidades comercializadas en **46%** de 2017 a 2018 (515.864 botellas más), lo cual muestra un comportamiento atípico en la venta de cualquier bien de un año a otro. De allí que, los departamentos señalan que la disminución de precio en el año 2018 de este producto, ha permitido que el precio de venta al público se acerque mucho al de los aguardientes y los rones, lo que está generando la sustitución en el consumo.

Código DANE	Nombre de Producto	PVP			Botellas de 750 cc declaradas		
		2017	2018	Variación PVP	2017	2018	Variación cantidades
L-002512-01	WHISKY ESCOCES BLACK AND WHITE 40	\$ 25.133	\$ 16.201	-36%	1.044.576	1.520.572	46%

Fuente: Elaboración FND con base en DANE y Fondo Cuenta.

Teniendo en cuenta lo anterior, *si bien es cierto que esta condición no impactó en una reducción del recado de la mayor parte de los departamentos debido a un notorio aumento en las cantidades de productos, con la salvedad por el deterioro en las ventas de aguardiente. Ciertamente, como consecuencias del error en la certificación de precios de venta de licores, vinos, aperitivos y similares de 2018 del DANE, los departamentos dejaron de percibir recursos por concepto del Impuesto al Consumo que, según cálculos de la FND, alcanzó la suma de \$158.547 millones.*

Además, esta situación ha incidido en la sustitución del consumo de productos nacionales por productos extranjeros, frente a lo cual es importante traer a colación las siguientes consideraciones. *Estamos sustituyendo bienes que son*

más eficientes desde el punto de vista rentístico, por otros que lo son menor medida, ya que la industria nacional de licores lleva aparejada una serie de encadenamientos productivos que favorecen las economías locales, pero las medidas tomadas están generando una sustitución hacia productos importados o de menor valor, que no representan mayores réditos o aportes que aquellos tributos que cancelan, lo cual por supuesto, no compensa el impacto de sepultar la industria local.

Por otra parte, conviene también subrayar, que los mecanismos previstos por la Ley 1816 para la protección del aguardiente nacional que fueron antes explicados, no resultan efectivos, ya que los principales productos por los que se ha sustituido su consumo, son whiskys de bajo precio. Por lo tanto, cerrar las fronteras al ingreso de otros aguardientes no es una opción eficaz que permita atender la situación presentada. (Sánchez, 2019, p. 127-128)

Teniendo en cuenta estas consideraciones, importa evaluar las alternativas de reforma que permitan evitar que la inestabilidad en la determinación del tributo afecten las finanzas de los entes territoriales e incluso la estabilidad del mercado.

En este punto, cabe traer a colación el cuestionamiento realizado por el Constituyente de 1991 que mantiene validez aún 25 años después. “El país nunca ha investigado otra forma de obtener recursos para sus departamentos distintos a los provenientes de licores, cervezas y tabaco. No puede entonces de la noche a la mañana debilitar esta estructura de ingresos, que por más cuestionamiento que soporte, significa su mayor fuente”. (Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta No. 80, del 20 de junio de 1991, Folletos Varios, Tomo 62, 1991, pág. 4)

Esta afirmación cobra mayor vigencia si se tiene en cuenta que después de la Ley 1816 de 2016, hemos observado dos fuertes intentos de modificar la estructura tarifaria del Impuesto al Consumo de Licores y por lo tanto de la participación, incluidos en el primer proyecto de ley de financiamiento tramitado en 2018 y en el Plan de Desarrollo, que tenían el propósito disminuir las tarifas con un criterio inequitativo.

Por lo anterior, los departamentos y el Distrito Capital presentan la siguiente propuesta de modificación al aspecto cuantitativo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y la participación derivada del monopolio rentístico de licores destilados.

4. Propuesta de Modificación del Aspecto Cuantitativo del Impuesto al Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y similares.

4.1. Descripción de la propuesta.

La propuesta de los departamentos y el Distrito Capital para la modificación del aspecto cuantitativo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y la participación, consiste en pasar de un Componente mixto a un sólo Componente específico para la liquidación del impuesto, tal como existió desde el año 2003 a 2016, durante la vigencia de la Ley 788 de 2002.

La *base gravable* estaría constituida por el volumen de alcohol que contenga el producto, expresado en grados alcoholimétricos, tomando en cuenta cada unidad de 750 centímetros cúbicos.

Por su parte, la *tarifa* tendría dos rangos diferenciados según el volumen de alcohol que contenga el producto. Estos rangos tarifarios corresponden a los que históricamente se emplearon con la Ley 788 de 2002. Con lo cual, pasaríamos a un impuesto con un sistema de tarifa fija por grado alcoholimétrico aplicable a licores, vinos, aperitivos y similares tanto productos nacionales como extranjeros, así:

- Para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, cuatrocientos diecinueve pesos (\$419) (Valor año 2020).
- Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, seiscientos ochenta y cuatro pesos (\$684) (Valor año 2020).

El monto de las tarifas se ha proyectado teniendo en cuenta las tarifas que estuvieron vigentes para estos mismos rangos en el año 2016 y se indexaron hasta 2020, incrementándolas en un 10%, en aras de honrar el propósito del legislador de 2016 de garantizar un incremento en el recaudo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. Además, con el propósito de no afectar las finanzas de los departamentos, que se han apalancado y proyectado con los mayores recaudos que se han generado desde 2017.

En el caso concreto del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para los productos nacionales que ingresen para consumo al departamento, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, se liquidará la tarifa treinta y siete (\$38,00) por cada grado alcoholimétrico. Este valor resulta de tomar la tarifa actualmente vigente para 2019, definida por la Ley 1816 de 2016, que es una tarifa fija que no diferencia rangos y ajustándola con la inflación causada a octubre de 2019, más la proyectada para noviembre de 2019 con base en el dato de este mes certificado por el DANE para el año 2018.

En el esquema propuesto, dos botellas de licor, vino, aperitivo similar con igual grado alcoholimétrico que las clasifique en un mismo rango, tendrán igual base gravable; por consiguiente, pagarán el mismo impuesto, dependiendo de su contenido, independientemente de su origen (Producto nacional o extranjero). Por lo tanto, esta forma de tributación plantea un tratamiento igual y no discriminatorio para los productos nacionales y extranjeros, ya que existen productos nacionales como Vodkas y Whiskys con más de 35 grados de contenido alcoholimétrico que

deberán tributar de la misma forma que un producto importado que supere este rango.

A su vez, existe una gran cantidad de producto importado cuyo contenido alcohólico es inferior a 35 grados que estará gravado con la misma base gravable y tarifa de los nacionales, dependiendo de su contenido. En este rango de productos con menos de 35 grados alcohólicos, encontramos los vinos que es un producto muy afectado con la estructura tarifaria de la Ley 1816 debido a que, si bien no tienen altos contenidos de alcohol, su precio de venta puede ser alto y por ende, el componente ad valorem del tributo encarece el impuesto a cargo. Así las cosas, en la propuesta planteada los vinos tendrían menor carga impositiva, ya que la tarifa se calcula según los grados y de acuerdo al contenido.

4.2. Análisis comparativo de las tarifas existentes con la propuesta de los departamentos y el Distrito Capital.

A continuación, se presenta en la Tabla 5 cuál sería la tarifa aplicable según la propuesta para los productos nacionales y extranjeros de mayor venta en el mercado y se evidencia los cambios significativos en la mayor parte de las mismas desde el año 2016, derivado de las cuatro (4) metodologías distintas que ha empleado el DANE en el período transcurrido en casi tres (3) años.

Tabla 5. Tarifa aplicable para los productos nacionales e importados de mayor venta en el mercado

PRODUCTOS	ICO 2	ICO 2	ICO 2	ICO 2	ICO	Dife-	Var	Var	Var	Var
IMPORTADOS	2016	0 1 7	0 1 8	0 1 9	FND	rencia	2017	2018	2019	propues ta
WHISKYS COSTO MEDIO										
Whisky Scotch Escoces Old Parr 12 Yo Deluxe 40 °	\$21.240	\$27.484	\$20.846	\$26.625	27.440	815	29%	-24%	28%	3,1%
Whisky Scotch Escocés Buchanan ' S Deluxe 12Yo Marca Buchanan ' S Deluxe	\$21.240	\$94.510	\$49.022	\$27.346	27.440	94	345%	-48%	-44%	0,3%
Buchanan'S Master Blended Scotch	\$21.24	\$87.5	\$58.45	\$30.75	27.44	-	312%	-33%	-47%	-10,8%

	0	20	7	3	0	3.313				
Whisky										
Whisky Escoces										
Johnnie Walker Black Label 40°	\$21.24 0	\$66.2 41	\$45.74 5	\$26.07 1	27.44 0	1.369	212%	-31%	-43%	5,3%
Chivas Regal 12 Year										
Old Blended Scotch Whisky	\$21.24 0	\$73.2 55	\$55.19 6	\$26.26 0	27.44 0	1.180	245%	-25%	-52%	4,5%
WHISKYS COSTO BAJO										
Whisky Escoces										
Johnnie Walker Red Label 40%	\$21.24 0	\$33.8 64	\$21.66 6	\$17.23 8	27.44 0	10.203				59,2%

Whisky Escoces Black	\$21.24 0	\$15.0 83	\$13.21 0	\$15.50 7	27.44 0	11.933	-29%	-12%	17%	77,0%
And White 40%										
Something Special										
Blended Scotch Whisky	\$21.24 0	\$17.6 55	\$15.82 6	\$17.99 6	27.44 0	9.444	-17%	-10%	14%	52,5%
Grant 'S Blended Scotch Whisky The Family Reserve	\$21.24 0	\$32.2 58	\$22.49 9	\$17.25 0	27.44 0	10.191				59,1%
TEQUILA S										
Tequila José Cuervo Especial Reposado Marca José Cuervo Especial	\$18.73 9	\$18.5 03	\$17.04 5	\$19.04 9	14.66 5	- 4.384	-1%	-8%	12%	-23,0%
Tequila Reposado José Cuervo Tradicional	\$21.24 0	\$54.5 34	\$54.51 6	\$26.18 3	27.44 0	1.257	157%	0%	-52%	4,8%
Tequila Reposado 100 % Agave	\$20.84 3	\$83.7 66	\$54.71 1	\$20.64 7	14.66 5	- 5.982	302%	-35%	-62%	-29,0%
Tequila Reposado	\$18.7	\$45.4	\$34.9	\$20.66			142%	-	-41%	26,2%

Olmecca 35 Grados	39	02	60	1	26.06 8	5.407		23 %		
VODKAS										
Absolut Country Of Sweden Vodka	\$21.2 40	\$40.9 22	\$33.1 50	\$20.05 3	27.44 0	7.387	93%	- 19 %	-40%	36,8%
Smirnoff Red Label Vodka	\$21.2 40	\$36.5 57	\$29.1 20	\$19.98 7	27.44 0	7.453	72%	- 20 %	-31%	37,3%
VINOS										
Vino Tinto Cabernet Sauvignon Marca Quinta Las Cabras	\$4.25 6	\$8.31 8	\$7.38 1	\$3.962	5.86 6	1.904	95%	- 11 %	-46%	48,0%
Vino Tinto Cabernet Sauvignon Marca Gato Negro	\$4.10 0	\$21.6 60	\$20.2 04	\$6.559	5.44 7	1.112	428%	-7%	-68%	-17,0%
Vino Tinto Marca Cruzares	\$3.21 3	\$5.48 9	\$6.58 9	\$3.322	4.60 9	1.287	71%	20 %	-50%	38,8%
OTROS										
Smirnoff Ice Bebida Alcoholica Mixta De Vodka Con Sabor A Limon	\$1.22 2	\$9.93 0	\$5.87 0	\$3.444	1.96 9	1.475	713%	- 41 %	-41%	-42,8%
Bailey`S Original Irish Cream Bailey`S	\$5.20 2	\$40.1 37	\$23.6 63	\$13.00 6	7.12 3	5.883	672%	- 41 %	-45%	-45,2%
Licor Dulce Bacardi Limon	\$10.3 95	\$29.8 59	\$21.8 00	\$15.28 3	14.66 5	618	187%	- 27 %	-30%	-4,0%

En este análisis, la Federación estimó el posible recaudo del impuesto al consumo, tomando como variables las mismas cantidades consumidas en

el año 2019 y aplicando la metodología vigente de cálculo a partir de componentes específico y ad valorem de 2019; versus, la estimación del impuesto al consumo en la modalidad propuesta, eliminando la variable ad valorem.

A continuación, el cuadro con los resultados de la comparación de los dos modelos en términos del impacto del impuesto al consumo que se podría generar, en cada uno de los departamentos del país.

Tabla 6. Estimación recaudo por departamento frente a la propuesta de modificación. (Comparativo recaudo con cantidades enero - octubre de 2019)

DEPARTAMENTO	2019	PROPUESTA	VAR. %
ATLANTICO	48.231.251.358	50.099.387.664	3,9%
BOLIVAR	42.267.830.072	42.671.609.698	1,0%
TOLIMA	19.042.725.078	18.537.369.212	-2,7%
CAUCA	46.500.283.554	51.177.654.914	10,1%
CORDOBA	25.047.059.915	24.960.559.655	-0,3%
NORTE DE SANTANDER	10.418.670.315	10.383.535.251	-0,3%
CUNDINAMARCA	348.204.210.116	348.034.057.556	0,0%
AMAZONAS	175.395.300	171.958.178	-2,0%
ANTIOQUIA	475.736.669.434	522.117.536.197	9,7%
ARAUCA	1.128.316.938	1.152.666.279	2,2%
BOYACA	26.302.995.702	27.494.147.205	4,5%
CALDAS	29.912.270.354	31.776.625.864	6,2%
CAQUETA	6.195.674.008	6.165.707.706	-0,5%
CASANARE	4.944.671.373	5.368.291.919	8,6%
CESAR	18.362.702.070	20.396.156.430	11,1%
HUILA	23.537.450.080	24.690.325.633	4,9%
MAGDALENA	19.226.681.290	20.497.107.531	6,6%

META	13.116.804.319	13.607.785.990	3,7%
NARINO	51.510.766.470	49.232.429.685	-4,4%
QUINDIO	18.747.659.495	19.775.637.489	5,5%
RISARALDA	33.712.592.683	34.392.315.104	2,0%
SANTANDER	33.166.039.764	34.279.564.450	3,4%
SUCRE	16.492.437.955	17.001.396.053	3,1%
VALLE DEL CAUCA	187.988.266.34 4	190.109.031.14 8	1,1%
VICHADA	315.966.324	307.221.283	-2,8%
GUAINIA	314.460.517	304.360.158	-3,2%
LA GUAJIRA	2.350.044.159	2.329.960.227	-0,9%
PUTUMAYO	5.532.051.547	5.547.236.831	0,3%
CHOCO	4.722.986.545	5.685.783.744	20,4%

GUAVIARE	239.552.847	243.911.644	1,8%
TOTAL	1.513.490.680.7 34	1.578.553.409.3 59	4,3%

4.3. Objetivo y ventajas de la propuesta presentada por los departamentos

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, a continuación se describen las ventajas de la propuesta de los departamentos y el Distrito Capital para la modificación del aspecto cuantitativo del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y la participación, consiste en pasar de un Componente mixto a un sólo Componente específico para la liquidación del impuesto

- ✓ El sistema propuesto sería aplicable a licores, vinos, aperitivos y similares e igualmente para la liquidación de la participación, respecto de aquellos productos sobre los cuales los departamentos ejerzan el monopolio rentístico de licores destilados;
- ✓ El esquema de tarifa fija por grado alcoholimétrico propuesto, gravaría el efecto nocivo en la salud por el consumo de un mayor grado de alcohol. Ya que la tarifa sería mayor según se trate de un producto con mayor grado alcoholimétrico;

- ✓ Se incluyen tarifas iguales para productos nacionales e importados. Esta forma de tributación plantea un tratamiento igual y no discriminatorio para los productos nacionales y extranjeros, ya que existen productos nacionales como Vodkas y Whiskys con más de 35 grados de contenido alcoholimétrico que deberán tributar de la misma forma que un producto importado que supere este rango. Igualmente, existen numerosos productos importados de menos de 35 grados alcoholimétricos, que deberán tributar en la misma medida de los nacionales.
- ✓ La determinación de la base gravable y la tarifa no estará sujeta a las interpretaciones de autoridades administrativas. Así, la determinación del impuesto a cargo responde a unas reglas claras, respetando la dinámica del mercado de licores, garantizando seguridad jurídica y facilitando a los entes territoriales sujetos activos del tributo y a los contribuyentes cualquier ejercicio de planeación. Los departamentos y el distrito capital pretenden superar el alto grado de incertidumbre en la percepción de los ingresos públicos generados por las distintas metodologías y certificaciones que ha expedido el DANE en relación con el componente Ad- valorem del actual sistema tarifario.
- ✓ Este esquema de tributación asegura el fortalecimiento de los ingresos de los departamentos, tal como se planteó en el año 2016, sin generar sustituciones en el consumo de productos ni alteraciones en el mercado nacional de licores, el cual tiene especial importancia ya que la industria nacional de licores lleva aparejada una serie de encadenamientos productivos que favorecen las economías locales.

Proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado - 278 de 2019 Cámara, "Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones".

Sugerimos respetuosamente a consideración de los Honorables Congresistas, modificar el Artículo 189 de la Ley 223 de 1995, de la siguiente manera:

La base gravable del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas no alcohólicas corresponde al volumen de alcohol que contenga el producto, expresado en grados alcoholimétricos.

PARÁGRAFO. *El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en el envase del producto y en la respectiva publicidad. Este dato estará sujeto a la verificación técnica por parte de los departamentos, quienes podrán realizar la verificación directamente o través de empresas o entidades especializadas. En caso de discrepancia respecto del dictamen proferido, la segunda instancia corresponderá al Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).*

De igual forma, modificar el Artículo 190 de la Ley 223 de 1995, de la siguiente manera:

La tarifa de del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas no alcohólicas por cada unidad de 330 centímetros cúbicos o su equivalente será de ciento quince pesos (\$115) por cada grado alcoholimétrico.

PARÁGRAFO 1: *De la tarifa del impuesto, el 17% se destinará a financiar la universalización en el aseguramiento de salud, la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, los servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública, de acuerdo con las condiciones y prioridades que para el efecto defina la entidad territorial.*

Los productores nacionales y el Fondo-Cuenta al Consumo de Productos Extranjeros girarán directamente a los fondos seccionales y direcciones seccionales de salud y al Fondo Distrital de Salud, según el caso, el porcentaje mencionado dentro de los quince (15) días calendarios siguientes al vencimiento de cada periodo gravable, salvo lo correspondiente al aseguramiento en salud que deberá girarse a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES- o quien haga sus veces, en los términos y condiciones que defina la ley y el reglamento.

PARÁGRAFO 2. La tarifa se incrementará a partir del primero (1) de enero de cada año, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda certificará y publicará antes del primero (1) de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

JUSTIFICACIÓN

PROPUESTA DE MODIFICAR EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES, REFAJOS Y MEZCLAS DE BEBIDAS FERMENTADAS CON BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS

1. Antecedentes normativos

Uno de los aspectos basilares en la determinación de la obligación tributaria, pasa por la definición de los elementos a partir de los cuales se proyecta la capacidad económica implícita en el elemento material del impuesto. En este orden de ideas, el aspecto cuantitativo (base gravable y tarifa) del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, ha sido objeto de varios cambios normativos dentro de los cuales la Ley 223 de 1995 entró a definir los criterios que se aplican en la actualidad.

Así las cosas, a continuación, se esboza la evolución normativa

Tabla 1: Evolución del aspecto cuantitativo del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. Fuente: elaboración propia

Elementos del Tributo	Decreto Legislativo de 1665 de 1965	Decreto 190 de 1969	Decreto Ley 1222 del 1986 Código de Régimen Departamental	Ley 223 de 1995
Base gravable	Precio de facturación ¹ fijado por las fabricas productoras	Valor de facturación al detallista ²	Valor de facturación al detallista determinado por la autoridad competente.	Precio de venta al detallista, así: - Nacionales: productores los señalan los precios para la venta a los vendedores al detal,

	<p>los para distribuidores o agentes.</p>			<p>según la calidad y contenido,</p> <p>para cada capital de departamento de ubicación de fábricas productoras. Será el resultado de sumar:</p>
--	---	--	--	---

¹ Era aquel que, sin incluir el impuesto, cobraban los productores por el artículo envasado, a los vendedores al detal o directamente a los consumidores liquidado en el lugar de producción. Cuando el envase no era recuperable, se descontará su valor (artículo 2 del Decreto Legislativo 1665 de 1965).

² Era el precio que se le cargaba por el producto puesto en el expendio, excluido el impuesto sobre el consumo de cervezas en el lugar de producción (artículo 4 del Decreto 190 de 1969).

					<p>a) El precio de venta al detallista³</p> <p>b) El valor del impuesto al consumo.</p> <p>- Extranjeros: es el valor en aduana de la mercancía a la que se le aplica el gravámen, incluyendo los derechos arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.</p>
Tarifa	Unica del 60% del precio de facturación.	Unica del 48% del valor de facturación al detallista.	Unica del 48% del valor de facturación al detallista.		<p>Cervezas y sifones: 48%.</p> <p>Mezclas y refajos: 20%.</p>

2. Descripción del aspecto cuantitativo del impuesto (base gravable y tarifa)

Bajo lo expuesto, los artículos 189 y 190 de la Ley 223 de 1995 y las normas reglamentarias de esta Ley contenidas de los Decretos 1640 y 2141 de 1996, constituyen el marco legal de referencia actual, para el estudio de la base gravable y la tarifa del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

2.1 Base gravable de productos nacionales

Para los productos nacionales la base gravable está constituida, según el artículo 189 de la Ley 223 de 1995, por el precio de venta al detallista, el cual a su vez se define como "el facturado [por el productor] a los expendedores en la capital del departamento donde esté situada la fábrica", concepto que fue precisado por el artículo 1 del Decreto Reglamentario 2141 de 1996, que establece que dicho precio debe ser determinado según la calidad, contenido y presentación de los productos, a los vendedores o expendedores al detal⁴, como un valor único por la capital del departamento donde se encuentra su fábrica, según el tipo de producto.

En este precio no incluye por mandato legal el valor de los empaques ni envases, así como tampoco el valor del impuesto al consumo, lo cual debe entenderse sin perjuicio de que dicho impuesto haga parte del valor total facturado al detallista. Tampoco se incluyen en este concepto, según lo señalado por el reglamento, los descuentos o bonificaciones que pueda dar el productor por el volumen de las ventas u otras circunstancias, y debe en todo caso reflejar los siguientes factores, valorados según las condiciones reales de mercado: el

³ Es el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo. No formará parte de la base gravable el valor de los empaques y envases. (artículo 189 de la Ley 223 de 1995).

⁴ Entiéndase para estos efectos como expendedor al detal, la persona natural o jurídica que vende los productos directamente al consumidor final. (artículo 1 D.R. 2141 de 1996).

precio de fábrica a nivel de productor, y el margen de comercialización desde la salida de fábrica hasta su entrega al expendedor al detal.

Valga la pena señalar que en el precio facturado por el productor a los expendedores en la capital del departamento donde esté situada la fábrica se incluye, para efectos de determinar la base gravable, el costo de distribución de la cerveza, o lo que es lo mismo, el valor facturado por concepto de portes o fletes de transporte en que incurre el productor para ubicar y entregar el producto al expendedor al detal.

El valor facturado por concepto de portes o fletes de transporte en que incurre el productor, para ubicar y entregar el producto al expendedor al detal, debe incluirse para el cálculo de la base gravable del impuesto al consumo, sin que ello signifique que pueda establecer precios diferenciados, originados por los distintos costos de distribución que se generen en la movilización del producto a lugares distintos de la capital del departamento de que se trate.

2.2 Base gravable de productos extranjeros

La base gravable del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, para los productos extranjeros, está constituida igualmente por el precio de venta al detallista, que es determinado por el artículo 189 de la Ley 223 de 1995, como el valor en aduana de la mercancía incluidos los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al treinta por ciento (30%).

Para estos efectos, el Decreto 1640 de 1996 señala en su Artículo 11 el método de valoración aduanera que debe aplicarse para determinar la base gravable, salvo que no sea posible establecerla por esta vía. En este sentido, prevé la citada disposición que el valor de aduana comprende el precio de fábrica en el país de origen, los gastos de transporte, los de carga, descarga y manipulación hasta el puerto o aeropuerto de destinación, y el costo de los seguros. Finalmente, señala la norma reglamentaria que para la determinación del valor en aduana en moneda nacional, deberá aplicarse durante cada trimestre definido por esta misma disposición, la tasa de cambio representativa del mercado vigente en el último día hábil del trimestre inmediatamente anterior.

Por otra parte, el legislador optó por fijar, para el caso de los impuestos al consumo de productos extranjeros, una base gravable mínima de referencia (parágrafo 2 artículo 189 de la Ley 223 de 1995), en virtud de la cual, el impuesto pagado por estos productos en ningún caso puede ser inferior al promedio del impuesto que se cause por el consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, según el caso, producidos en Colombia, el cual será certificado de conformidad con lo previsto en el artículo

4 del Decreto 2141 de 1996, por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con una periodicidad semestral.

2.3 Tarifas

Este impuesto tiene dos tipos de tarifas según la clase de producto gravado. Las tarifas son reguladas por el artículo 190 de la Ley 223 de 1995 así:

- Para los refajos y mezclas es aplicable una tarifa equivalente al veinte por ciento (20%);
- Para las cervezas y sifones es aplicable una tarifa equivalente al cuarenta y ocho por ciento (48%).

3. Dificultades derivadas de la estructura actual del impuesto.

3.1. Determinación de uno de los elementos esenciales del tributo (base gravable) por el sujeto pasivo

Una de las problemáticas que subyace a la determinación de este impuesto, pasa por los actores que pueden influir y de alguna manera manipular su determinación a partir de los patrones existentes. En este sentido, según se expuso en el aparte anterior, la base gravable del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas la establece el sujeto pasivo del tributo, productor o importador, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 223 de 1995, está constituida por el **precio de venta al detallista**, el cual corresponde al **precio facturado por el productor** a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, **excluidos: el impuesto al consumo, el valor de los empaques y envases**, sean retornables o no retornables y **los descuentos o bonificaciones que pueda dar el productor** por el volumen de las ventas u otras circunstancias.

Así las cosas, es dable afirmar que el legislador dejó en manos del sujeto pasivo, el productor o importador, la determinación de la base gravable del tributo, elemento esencial del impuesto, cuyo establecimiento está sometido al principio de reserva de ley tributaria, que regula el artículo 338 de la Constitución Política, en los siguientes términos: *"en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos".* (subrayas fuera del texto original)

Este mandato constitucional es claro al disponer que, tanto, la creación como la regulación de los tributos debe realizarse a través de la ley. Prescribe que la ley debe definir los elementos esenciales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base

gravable y tarifa. Lo anterior, teniendo en cuenta que es la ley la que legitima el ejercicio del poder tributario, vía representación de la colectividad, es decir, la voluntad popular.

Sobre la reserva de ley en materia tributaria, la Corte Constitucional, en Sentencia C-594 de 2010, consideró:

“El artículo 338 de la Constitución Política desarrolla el postulado de que no existe impuesto sin representación. Este precepto superior es así una expresión de los principios de representación popular y democrático representativo en el ámbito tributario, como quiera que establece una restricción expresa, en el sentido que, salvo los casos específicos de potestad impositiva del Gobierno en los estados de excepción, solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. De este modo, la norma constitucional, además de enunciar el principio de reserva legal en materia fiscal, objeto de posterior desarrollo, consagra el de legalidad tributaria que preside la creación de los gravámenes. En este sentido estipula que “la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos”. Solo excepcionalmente, respecto de la tarifa de las tasas y contribuciones, este mismo artículo de la Carta autoriza que la competencia para fijarla sea atribuida a otras autoridades, siempre que, en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo, se fije el sistema y el método para determinarla. Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales.”.

Teniendo en cuenta lo anterior, normas como la contenida en el artículo 189 de la Ley 223 de 1995 contradicen el principio de reserva de ley tributaria -la cual entraña no solo un fundamento democrático, sino también un corolario de certeza- al permitir que el sujeto pasivo del impuesto tenga la facultad para determinar un elemento esencial del tributo. Lo anterior, maxime no establecerse los criterios precisos que coadyuven a que la definición del precio de venta al detallista no esté supeditada a las coyunturas del mercado y/o criterios netamente comerciales, ya que se trata de elementos que por su naturaleza atienden a cuestiones circunstanciales y no permiten tener un mínimo grado de certeza en la fijación de la base gravable del tributo.

Por lo anterior, esta disposición atenta claramente contra la reserva de ley en materia tributaria ya que la base gravable del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas es determinable, de forma autónoma, por parte del sujeto pasivo del tributo, lo que contraría los postulados constitucionales pues la ley no establece un parámetro

objetivo para determinar la base del impuesto y por ende, no satisface el principio de reserva de ley absoluta en materia de impuesto.

Conforme lo dispuesto en el ordenamiento, los principios de reserva de ley y seguridad jurídica en su dimensión de certeza tributaria se violan cuando el legislador confiere a los mismos sujetos pasivos del impuesto la competencia para definir uno de los elementos esenciales de las obligaciones tributarias sustantivas. Excepcionalmente, aspectos técnicos y administrativos de los tributos pueden ser delegados, no en el sujeto pasivo, si en la administración. La Corte Constitucional, en Sentencia C-585 de 2015, contempló que los aspectos técnicos o variables económicas sujetas a actualización permanente, son válida y usualmente delegados a la definición del reglamento:

"En esos eventos, dado que se trata de realidades difícilmente aprehensibles de forma definitiva e instantánea en un precepto legal, y a que se requiere un nivel de detalle y actualización incompatibles con los caracteres de la ley, el legislador puede delegar la concreción de los elementos definidos en abstracto en la ley a las autoridades administrativas con la competencia jurídica, técnica y epistemológica adecuadas. La Constitución se ubica entonces en un punto intermedio de dos extremos, pues por una parte no admite que se entregue la competencia exclusiva del Congreso de predeterminar con claridad los elementos esenciales del tributo, pero tampoco impide que se delegue en el Gobierno la reglamentación de aspectos técnicos, fluctuantes, que requieren actualidad y detalle, sin desconocer que inciden en la base gravable."

En el mismo sentido se pronunció la Corte al señalar que los principios de reserva de ley y de legalidad, exigen que sean los órganos colegiados de elección popular los que definan los elementos estructurales del tributo, no obstante, también es válido el diferimiento a **autoridades gubernamentales** de la función de definir dichos aspectos, cuando concurren las siguientes condiciones: "(i) asuntos técnicos asociados a los elementos del tributo que, por su especificidad, son inasibles por la generalidad propia de las normas dispuestas por el Legislador; o (ii) variables asociadas a los elementos del tributo que, debido a su dinámica y necesidad de periódica actualización, deben ser diferidas(sic) a disposiciones reglamentarias." (Subrayas fuera del texto original) (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2019).

Así las cosas, en gracia de discusión, y excepcionalmente, en caso de mantenerse como base gravable del impuesto el precio de venta al detallista, tendría que ser una autoridad administrativa la que determine este aspecto cuantitativo del tributo, en consonancia con los principios de legalidad y certeza del tributo, y no el sujeto pasivo del impuesto.

De acuerdo con las consideraciones antes señaladas, podemos concluir que la actual estructura del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas

de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas desconoce los principios de legalidad y certeza tributaria, toda vez que:

- ✓ La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta al detallista, el cual corresponde al precio facturado por el productor a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluidos: el impuesto al consumo, el valor de los empaques y envases, sean retornables o no retornables y los descuentos o bonificaciones que pueda dar el productor por el volumen de las ventas u otras circunstancias.
- ✓ La base gravable del impuesto es determinable, de forma autónoma, por parte del sujeto pasivo del tributo, pues la ley no establece un parámetro objetivo para determinarla, y en este sentido no satisface el principio de reserva de ley absoluta en materia de impuesto.
- ✓ El artículo 189 de la Ley 223 de 1995 contradice el principio de seguridad jurídica en su dimensión de certeza tributaria por no fijar criterios precisos, que coadyuven en la operación del cálculo del valor de venta al detallista, de forma que éste queda supeditado al alea, o a la coyuntura del precio de venta, al mercado, a una situación netamente comercial, elementos que por su naturaleza atienden a cuestiones circunstanciales y no permiten tener un mínimo grado de certeza en la fijación de la base gravable del tributo.
- ✓ La determinación de los elementos esenciales del tributo, o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular y, en particular, del legislador, postulado desconocido por lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 223 de 1995.

El efecto práctico de del contenido del artículo 189 de la Ley 223 de 1995 representa variaciones en el recaudo del impuesto al consumo en los departamentos y el Distrito Capital, puesto que por circunstancias comerciales y de mercado, los productores pueden optar por bajar los precios de venta al detallista, base gravable del tributo, afectando directamente las finanzas departamentales generadas por este, tal y como se evidencia más adelante.

3.2. Variación de la base gravable del Impuesto como consecuencia de la modificación del IVA a plurifásico (artículo 9 de la Ley 1943 de 2018)

La entrada en vigencia del cambio en la estructura del IVA de Cervezas a plurifásico, dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento), generó como consecuencia indirecta una afectación en la base gravable del tributo debido a decisiones comerciales tomadas por el sujeto pasivo con el propósito de evitar un incremento en el precio de venta de los productos. Ante el aumento del IVA y el ingreso de otros competidores al mercado, la principal productora cervezas del país estableció una serie de modificaciones internas, que consecuentemente disminuyeron el precio de venta al detallista, para mantener el precio de venta al público, o disminuyéndolo para algunas de sus marcas.

Los efectos de esta medida han alertado a los departamentos y el Distrito Capital debido a que el impuesto al consumo de cervezas es el ingreso tributario más importante para estas entidades territoriales. De acuerdo con el reporte del FUT en 2017, este impuesto representó cerca del 26% del total de los tributos de las entidades territoriales intermedias, y un porcentaje mayor al 40% del ingreso tributario de 9 departamentos: Boyacá, Bolívar, Tolima, Norte de Santander, Córdoba, Magdalena, Cesar, Casanare y Putumayo.

En este contexto, es de gran importancia el impacto que ha generado la disminución de la base gravable de las cervezas en el recaudo tributario departamental, que a continuación se presenta.

3.3. Impacto negativo por la disminución del precio de venta al detallista

La actual estructura de la base gravable del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, en la cual **el sujeto pasivo del tributo, productor o importador, es quien determina el precio de venta al detallista**, precio facturado, excluidos: el impuesto al consumo, el valor de los empaques y envases, y los descuentos o bonificaciones, y las variaciones en el recaudo del impuesto al consumo de cervezas en los departamentos para el periodo de marzo a octubre de 2019, posterior a la decisión de la principal empresa de cervezas del país de reducir los precios de venta al detallista a partir del 25 de febrero de 2019, como consecuencia del IVA plurifásico (artículo 9 de la Ley de Financiamiento), han generado un impacto negativo en el recaudo del impuesto.

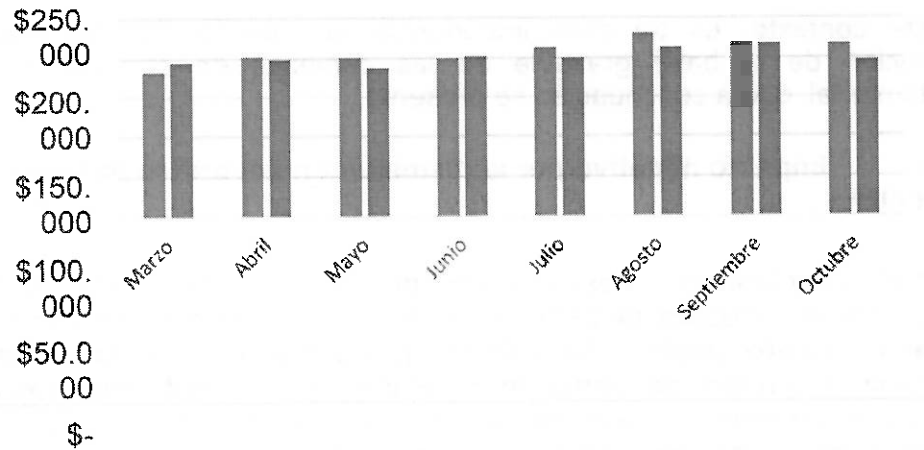
La disminución de la base gravable de las cervezas ha generado un impacto en el recaudo tributario departamental. Enseguida se detalla información referente al comportamiento del mercado de cervezas, utilizando datos reportados por los operadores de los sistemas de gestión tributaria de los departamentos del país⁵.

⁵ La información reportada incluye 26 departamentos y el Distrito Capital. No se reportan datos en general de Amazonas, Chocó, Guaviare, Guainía, San Andrés ni Vaupés.

3.3.1. Análisis del recaudo declarado

A continuación, se presenta la comparación del nivel de recaudo declarado a nivel nacional en el periodo de marzo a octubre para los años 2018 y 2019.

RECAUDO DECLARADO IMPUESTO AL CONSUMO DE
CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS - MARZO A OCTUBRE
Cifras en millones de pesos



■ 2018 ■ 2019

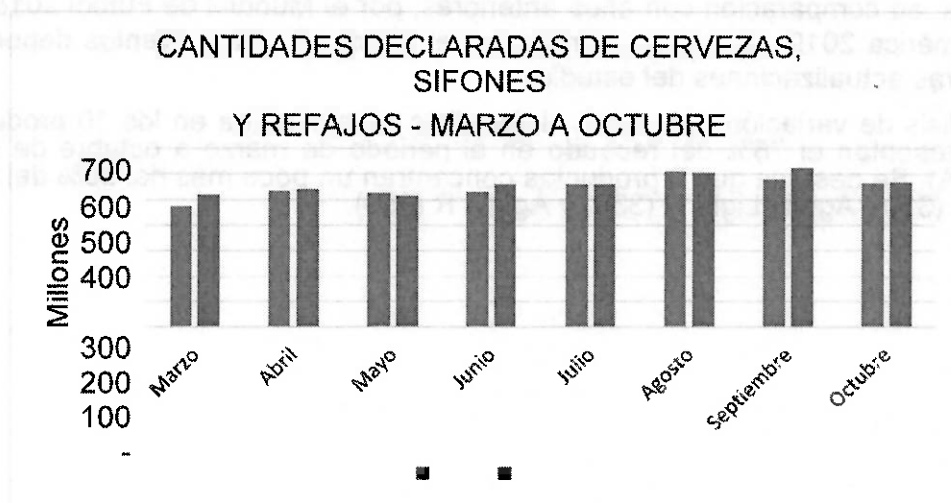
Fuente: Elaboración FND con datos suministrados por los operadores Sistemas y Computadores, y Thomas Greg & Sons.

La información declarada evidencia un aumento en el recaudo de marzo de \$12.165 millones (6,7%) y junio de \$1.362 millones (0,7%); mientras que se presenta disminución en el recaudo de abril de \$3.056 millones (-1,5%), mayo de \$12.454 millones (-6,3%), julio de \$13.198 millones (-6,2%), agosto de \$17.352 millones (-7,6%), septiembre de \$1.210 millones (-0,6%) y octubre de \$20.617 millones (-9,6%). **Esto implica, en comparación con el mismo periodo del año inmediatamente anterior, una disminución general en el nivel de recaudo cercana a -\$54.359 millones (-3,3%).**

Lo anterior puede ser explicado por el comportamiento de dos determinantes del nivel de recaudo: las cantidades declaradas y el precio de venta al detallista.

3.3.2. Análisis de las cantidades declaradas

Respecto de las cantidades declaradas, se observa en el periodo analizado una variación positiva en los meses de marzo (9,7%), abril (1,6%), junio (5,6%), septiembre (8,0%) y octubre (0,4%); mientras que se presenta una variación negativa en los meses de mayo (-2,1%), julio (-0,4%) y agosto (-0,7%). **En total, las cantidades declaradas aumentan en promedio 2,6%, lo cual equivale a un incremento de 114,2 millones de unidades con respecto al 2018⁶.**



2018 2019

Fuente: Elaboración FND con datos suministrados por los operadores Sistemas y Computadores, y Thomas Greg & Sons.

3.3.3. Análisis del precio de venta al detallista

En cuanto al precio de venta al detallista, se presenta una disminución generalizada para todos los productos de mayor recaudo⁷, a partir de finales de febrero de 2019. La disminución en el precio de estos productos, elaborados y comercializados por Bavaria S.A., oscila entre el -5,8% y el -8,5%. Para mayor detalle respecto a la variación de precios.

Producto	Participación en el mercado de marzo a octubre de 2019	Precio febrero 2019	Precio octubre de 2019	Variación en pesos	Variación porcentual
Póker R (330)	24,3%	880	829	-51	-5,80%
Águila R (330)	15,2%	999	937	-62	-6,20%
Águila light R (330)	13,6%	737	692	-45	-6,10%
Póker L (355)	4,7%	1303	1198	-105	-8,10%
Costeñita R (175)	3,8%	708	664	-44	-6,20%

⁶Nota: las cantidades declaradas en junio y julio de 2018 y 2019 pueden ser elevadas, en comparación con años anteriores, por el Mundial de Fútbol 2018 y la Copa América 2019. Se espera comprobar el efecto de estos eventos deportivos con futuras actualizaciones del estudio.

⁷ El análisis de variación del precio al detallista se concentra en los 10 productos que representan el 76% del recaudo en el periodo de marzo a octubre de 2019 (Anexo A). Se destaca que 3 productos concentran un poco más del 50% del total: Póker R (330), Águila Light R (330) y Águila R (330).

Águila R (225)	3,6%	589	549	-40	-6,80%
Águila light R (750)	3,2%	1509	1418	-91	-6,00%
Club Colombia R (330)	2,7%	1072	1004	-68	-6,30%
Póker R (750)	2,7%	1506	1417	-89	-5,90%
Águila L (355)	2,3%	1190	1089	-101	-8,50%

En este contexto, el nivel de recaudo de los departamentos y el Distrito Capital se ha visto afectado principalmente por la variación negativa en el precio de venta al detallista, lo cual implica una disminución en la base gravable del impuesto al consumo.

3.3.4. Análisis del impacto por departamento

Frente al impacto tributario percibido por departamento, como consecuencia de la disminución del precio de venta al detallista, se analizan las variaciones en el recaudo y las cantidades declaradas entre marzo y octubre de 2018 y 2019.

Respecto al recaudo declarado, se observa que 16 de 27 departamentos presentan una variación negativa. Los departamentos más afectados son Cauca, Nariño y Valle del Cauca, con porcentajes de disminución en el nivel de recaudo de 33,8%, 33,6% y 31,7% respectivamente. Le siguen Bolívar, con disminución de 13,1%, y Caquetá, con disminución de 11,0%.

RECAUDO IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y				
Departamento	2018	2019	Variación en pesos	Variación porcentual
Cauca	\$ 21.702.473.975	\$ 14.360.404.485	-\$ 7.342.069.490	-33,8%
Nariño	\$ 47.040.407.248	\$ 31.217.255.245	-\$ 15.823.152.003	-33,6%
Valle del Cauca	\$ 106.460.245.656	\$ 72.684.682.078	-\$ 33.775.563.578	-31,7%
Bolívar	\$ 97.023.910.277	\$ 84.314.841.188	-\$ 12.709.069.089	-13,1%
Caquetá	\$ 11.188.818.499	\$ 9.954.329.363	-\$ 1.234.489.136	-11,0%
Arauca	\$ 10.372.140.407	\$ 9.270.517.376	-\$ 1.101.623.031	-10,6%
Tolima	\$ 78.115.558.682	\$ 71.046.306.759	-\$ 7.069.251.923	-9,0%

Santander	\$ 106.221.553. 189	\$ 97.444.188.2 52	8.777.364.93 7	-8,3%
Boyacá	\$ 96.639.276.1 65	\$ 89.242.017.8 09	7.397.258.35 6	-7,7%
Sucre	\$ 27.392.932.8 69	\$ 25.568.286.0 54	1.824.646.81 5	-6,7%
Meta	\$ 51.083.337.2 62	\$ 48.728.645.9 26	2.354.691.33 6	-4,6%
Casanare	\$ 25.513.143.2 40	\$ 24.625.978.1 51	-\$ 887.165.089	-3,5%
Cundinamarca	\$ 174.470.723. 702	\$ 168.978.717. 734	5.492.005.96 8	-3,1%
Córdoba	\$ 50.221.215.4 92	\$ 48.728.276.2 21	1.492.939.27 1	-3,0%

Magdalena	45.023.076. \$ 397	43.927.522. \$ 843	1.095.553.55 -\$ 4	-2,4%
Huila	35.723.851. \$ 938	35.509.117. \$ 076	-\$ 214.734.862	-0,6%
Antioquia	161.748.514. \$ 544	162.597.568. \$ 688	\$ 849.054.144	0,5%
Bogotá D.C.	277.663.664. \$ 214	284.363.354. \$ 678	6.699.690.46 \$ 4	2,4%
Quindío	12.339.482. \$ 927	12.649.485. \$ 268	\$ 310.002.341	2,5%
Atlántico	84.811.635. \$ 588	87.795.540. \$ 313	2.983.904.72 \$ 5	3,5%
Putumayo	10.008.720. \$ 829	10.626.349. \$ 486	\$ 617.628.657	6,2%
Cesar	33.935.158. \$ 517	36.780.989. \$ 417	2.845.830.90 \$ 0	8,4%
Risaralda	20.375.484. \$ 370	22.250.359. \$ 679	1.874.875.30 \$ 9	9,2%
Norte de Santander	47.038.867. \$ 456	54.672.163. \$ 142	7.633.295.68 \$ 6	16,2%
La Guajira	11.222.717. \$ 645	14.355.793. \$ 980	3.133.076.33 \$ 5	27,9%
Vichada	920.157.0 \$ 98	1.301.747.73 \$ 3	\$ 381.590.635	41,5%
Caldas	17.749.777. \$ 761	27.976.946. \$ 240	10.227.168.4 \$ 79	57,6%

Fuente: Elaboración FND con datos suministrados por los operadores Sistemas y Computadores, y Thomas Greg & Sons.

Por otra parte, 2 departamentos y el Distrito Capital presentaron una variación positiva en el período analizado pero no un incremento real, ya que el aumento ni siquiera supera la inflación. Así, sólo 8 departamentos reportan variación positiva en el recaudo durante el período analizado con respecto al año anterior.

Respecto a las cantidades reportadas, 7 departamentos presentan disminución en las unidades vendidas en el periodo de marzo a octubre, al comparar 2018 y 2019. El departamento más afectado es Nariño, con una disminución del 35,2%, seguido de Cauca con 32,9% y Valle del Cauca con 28,3%.

CANTIDADES DECLARADAS MARZO A OCTUBRE				
Departamento	2018	2019	Variación en unidades	Variación porcentual
Nariño	124.117.428	80.413.146	- 43.704.282	-35,2%
Cauca	60.557.161	40.640.161	- 19.917.000	-32,9%
Valle del Cauca	275.884.266	197.773.498	- 78.110.768	-28,3%
Caquetá	32.240.755	30.051.406	- 2.189.349	-6,8%
Arauca	28.749.485	27.208.344	- 1.541.141	-5,4%
Santander	282.195.875	273.486.322	- 8.709.553	-3,1%
Boyacá	255.939.349	254.305.537	- 1.633.813	-0,6%
Meta	134.804.397	134.888.751	84.353	0,1%
Bolívar	219.991.823	221.271.662	1.279.839	0,6%
Sucre	65.192.682	65.947.985	755.303	1,2%
Tolima	180.765.243	185.153.896	4.388.653	2,4%

Córdoba	138.675.775	142.647.932	3.972.157	2,9%
Huila	96.468.589	100.603.875	4.135.286	4,3%
Magdalena	117.139.371	122.826.663	5.687.292	4,9%
Casanare	66.861.685	70.430.551	3.568.867	5,3%
Antioquia	424.839.508	451.242.460	26.402.952	6,2%
Bogotá D.C.	748.012.066	795.728.336	47.716.270	6,4%
Quindío	31.812.344	34.102.729	2.290.386	7,2%
Cundinamarca	458.816.257	492.746.717	33.930.460	7,4%
Putumayo	28.794.366	31.859.287	3.064.921	10,6%
Atlántico	239.397.584	267.156.712	27.759.128	11,6%
Norte de Santander	103.413.797	116.804.030	13.390.223	12,9%
Risaralda	53.080.367	61.428.907	8.348.540	15,7%
Cesar	89.531.569	103.632.845	14.101.276	15,8%
La Guajira	31.649.809	41.278.874	9.629.065	30,4%
Vichada	2.614.814	3.497.455	882.641	33,8%
Caldas	47.308.832	78.676.875	31.368.043	66,3%

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por los operadores Sistemas y Computadores, y Thomas Greg & Sons.

Por otra parte, 19 departamentos y el Distrito Capital presentan aumento en las cantidades declaradas.

En total, entre marzo y octubre, para los años 2018 y 2019: **7 departamentos reportaron variación negativa de cantidades y recaudo** (Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Caquetá, Arauca y Santander); el Distrito Capital y **10 departamentos reportaron variación positiva de cantidades y recaudo** (Antioquia, Cesar, Risaralda, Putumayo, Atlántico, Quindío, La Guajira, Norte de Santander, Vichada

y Caldas); y, 9 departamentos reportaron variación positiva en cantidades con variación negativa en recaudo (Meta, Bolívar, Sucre, Tolima, Córdoba, Huila, Magdalena, Casanare y Cundinamarca).

3.3.5. Conclusiones

El nivel de recaudo declarado a nivel nacional en los meses de marzo a octubre de 2019 ha disminuido cerca de \$54.359 millones de pesos, en comparación con el recaudo declarado en estos mismos meses en 2018. Esto equivale a una **disminución en el recaudo nacional cercana al 3,3%**. Para determinar las causas de esta disminución, se analizaron dos determinantes del nivel de recaudo: las cantidades declaradas y el precio de venta al detallista.

Respecto a las cantidades declaradas a nivel nacional, se observa en el periodo analizado un **aumento de las unidades vendidas del 2,6%**, lo cual equivale a un **aumento de 114,2 millones de unidades**. Sin embargo, **esta variación positiva en las cantidades no se ha visto reflejada en el nivel de recaudo**.

Por otra parte, respecto del **precio de venta al detallista**, se presenta una **disminución generalizada para todos los productos de mayor recaudo**, elaborados y comercializados por Bavaria S.A, a partir de finales de febrero de 2019. **La disminución en el precio de los principales productos del mercado oscila entre el -5,8% y el -8,5%**. Así, se observa que el nivel de recaudo de los departamentos y el Distrito Capital se ha visto afectado principalmente por la **variación negativa en el precio de venta al detallista**, lo cual implica una **disminución en la base gravable del impuesto al consumo**.

Al realizar el análisis por departamento, se encuentra un impacto negativo en el recaudo declarado de 16 departamentos. Esto llama la atención debido a que el impuesto al consumo de cervezas representa más del 40% del ingreso tributario para departamentos bastante afectados como Santander, Córdoba, Magdalena, Casanare, Tolima y Bolívar.

Finalmente, considerando la importancia de este ingreso para la mayoría de los departamentos, se destacan las siguientes consideraciones:

- ✓ Los efectos negativos de esta medida que pueden seguir generando disminuciones más significativas en el recaudo de los departamentos, teniendo en cuenta que el mayor consumo se concentra a final de año.
- ✓ La incertidumbre generada en los presupuestos establecidos por los departamentos, obligaciones de financiación adquiridas por el nivel central y financiación de programas y proyectos en diversos sectores para el cumplimiento de los planes departamentales de desarrollo.
- ✓ La necesidad de hacer un cambio respecto de la determinación de la base gravable del impuesto, precio de venta al detallista, realizada por el sujeto

pasivo del impuesto, causando graves consecuencias en el recaudo de los departamentos y en sectores financiados por este.

4. Propuesta de modificación de la base gravable del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas no alcohólicas

Se propone establecer una **base gravable** del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas no alcohólicas conformada por un **componente específico puro**, que corresponde al **volumen de alcohol que contenga el producto, expresado en grados alcoholimétricos**.

Por su parte, una **tarifa** de del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas no alcohólicas **por cada unidad de 300 centímetros cúbicos o su equivalente será de ciento quince pesos (\$115) por cada grado alcoholimétrico**, que se incrementará a partir del primero (1) de enero de cada año, con la **variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE**.

MARCA	UNIDA D DE MEDID A	2017 (48%)	2018 (48%)	2019 (48%)	Propuesta 2020 (\$115 x grado de alcohol)
AGUILA LIGHT R (330)(UND)	U-1-330	413	413	431	460
AGUILA R (330)(UND)	U-1-330	408	338	317	460
CLU COLOMB B IA RN (330)(UND)	U-1-330	495	495	483	460
COLA & POLA (L)(330)(UND)	U-1-330	134	134	134	230
POKER R (330)(UND)	U-1-330	393	399	383	460

Esta propuesta de estructura del aspecto cuantitativo del impuesto (base gravable y tarifa) corregiría el desconocimiento de principios de sistema tributario colombiano y las asimetrías causadas por la actual determinación de dichos aspectos así:

- ✓ Se lograría unidad de criterio y la unificación de la estructura impositiva de los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas, al extenderse el sistema de grado alcoholimétrico al impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas no alcohólicas.

- ✓ La base gravable del impuesto estaría constituida por un componente específico puro, el cual no dependería de uno de los extremos de la relación tributaria, el sujeto pasivo.
- ✓ La base gravable del impuesto sería determinable a partir de un parámetro objetivo establecido en la ley, y en este sentido se respetaría el principio de reserva de ley absoluta en materia de impuesto.
- ✓ Esta propuesta del aspecto cuantitativo del tributo está en consonancia con el principio de seguridad jurídica en su dimensión de certeza tributaria, al fijarse criterios precisos de su establecimiento, sin que esté supeditado a la coyuntura del precio de venta, situación netamente comercial, que por su naturaleza atiende a cuestiones circunstanciales, que no permiten tener un mínimo grado de certeza en la fijación de la base gravable del tributo.
- ✓ Se establecería mayor certidumbre en los presupuestos establecidos por los departamentos, obligaciones de financiación adquiridas por el nivel central y financiación de programas y proyectos en diversos sectores para el cumplimiento de los planes departamentales de desarrollo.
- ✓ Se eliminarían los efectos negativos del artículo 123 de la Ley 223 de 1995, que ha generado disminuciones significativas en el recaudo de los departamentos.



CONCEPTO CONFIDENCIAL Y SUJETO A SECRETO PROFESIONAL

PARA: Comisión tercera
H. Ministro de Hacienda y Crédito público, Dr. Alberto Carrasquilla Barrera

DE: **COLOMBIA FINTECH**
Erick Rincón Cárdenas presidencia@colombiafintech.co

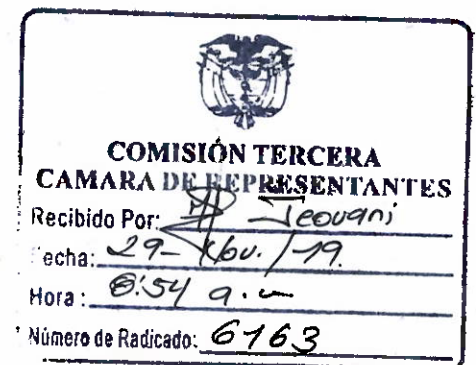
ASUNTO: **COMENTARIOS SOBRE PROYECTO DE LEY 278 2019 CÁMARA - 227 DE 2019 SENADO** "Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones."

FECHA: Noviembre de 2019

COMENTARIOS SOBRE PROYECTO DE LEY 278 2019 CÁMARA - 227 DE 2019 SENADO "Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones."

Sumario:

- I. **Objetivo de la ley**
 - II. **Tema que comentar**
 - III. **Comentarios.**
 - IV. **Conclusión.**
-
- I. **Objetivo de la ley**



El Proyecto de Ley presentado por el H.R. Ministro de Hacienda y Crédito público, Dr. Alberto Carrasquilla Barrera, tiene como objeto corregir problemáticas de la estructura económica y tributaria del país. Ante el escenario de declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018, debido a que el Tribunal Constitucional adujo "vicios de procedimiento"



COLOMBIA
FINTECH

en la formación de la ley; señaló que el Congreso podrá ratificar, derogar o modificar su contenido.

En ese sentido, la presente propuesta normativa ratifica las disposiciones contenidas en la Ley 1943 de 2018, con los ajustes necesarios para eliminar o modificar aquellas disposiciones que fueron catalogadas como “vicios de procedimiento”. De esta forma, el objetivo del proyecto sigue siendo el mismo, el crecimiento económico, la inversión, la formalidad, fortalecer a la DIAN, reducir la evasión y la elusión, así como incrementar la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario.

II. TEMA QUE COMENTAR.

Este concepto se centrará en materia de rentas exentas establecidas en el artículo 235-2 del E.T. Lo anterior, dado que estos beneficios se otorgan a unidades productivas nuevas o ya establecidas, que realicen una inversión mínima y generen un mínimo de empleos específicos para cada uno de estos beneficios, que no se realizarían de no existir estos incentivos.

Se destaca dentro de estos beneficios, el incentivo tributario para empresas de economía naranja por un término de 7 años, para las actividades que se encuentren dentro de la lista establecida en la norma.

III. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY MENCIONADO.

Después de analizar con detenimiento el Proyecto de Ley presentado, consideramos como primera medida, que se presenta cómo una oportunidad valiosa e importante para la economía actual en Colombia. Lo anterior, teniendo en cuenta que uno de los objetivos que persigue, consiste en el crecimiento y la consolidación de la economía naranja en Colombia; mediante los beneficios tributarios a los que dichas actividades creativas parecen necesitar al enfrentar diferentes riesgos al momento de buscar incrementar su productividad y competitividad.

En cuanto a este incentivo tributario, está materializado en el artículo 235-2 del Estatuto Tributario (modificado por el artículo 79 de la Ley 1943 de 2018) el cual establece las excepciones legales a la renta líquida como renta gravable a partir del 2019. El artículo 79 de la Ley, establece un incentivo tributario para empresas de economía naranja sobre las rentas provenientes del desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y actividades creativas, por un término de siete años, cuando se cumpla con ciertos requisitos.



COLOMBIA
FINTECH

Dentro de estos requisitos, respecto al numeral 8 (el cual está ubicado en el literal c. del artículo 235-2 del estatuto tributario), crea una tabla por medio de la cual describe la actividad y da el Código CIU sobre tal actividad; para así identificar si es una actividad enmarcada dentro de la clasificación de economía naranja o industrias creativas.

De lo anterior, llama la atención que se solicite que exista una exclusividad en dicha actividad al determinarse un listado específico de códigos CIU, toda vez que podrían existir empresas que a pesar de no estar dentro de los códigos CIU, realizan dentro de sus actividades, alguna actividad creativa que se podría entender como economía naranja. Las industrias creativas incluyen un sin número de actividades como por ejemplo las creaciones funcionales, nuevos medios y software de contenidos.

la misma doctrina ha entendido que:

“La economía creativa, definida por Howkins, comprende los sectores en los que el valor de sus bienes y servicios se fundamenta en la propiedad intelectual: arquitectura, artes visuales y escénicas, artesanías, cine, diseño, editorial, investigación y desarrollo, juegos y juguetes, moda, música, publicidad, software, TV y radio, y videojuegos.”¹

De esta forma, no existe unanimidad en la definición de las actividades o servicios que quedarían cubiertos bajo industrias creativas; sin embargo, existen algunos parámetros que van desde componentes culturales hasta valoración por impacto en relación con la producción de obras materia de protección de propiedad intelectual². Mal haría el proyecto de ley al limitar las actividades de economía naranja, puesto que va en contra de su propio objetivo del crecimiento y consolidación de la economía naranja

Teniendo en cuenta lo anterior, una lectura restrictiva de las actividades creativas podría conllevar a una segregación de varias actividades, creando un desequilibrio en la selección de los códigos CIU que define la misma, desconociendo que existen actualmente sociedades constituidas que realizan actividades de economía naranja y que no se encuentran en dicho listado, por ende, siendo excluidos de los beneficios tributario que pretende el proyecto de ley.

Ahora, en aras a aportar un mejor método que un listado taxativo, es posible disponer de mecanismos alternativos como los propuesto por el Reino Unido en el Departamento de

¹ La economía Naranja una oportunidad infinita. Felipe Buitrago, Iván Duque.

² https://unctad.org/en/Docs/ditctab20103_en.pdf



COLOMBIA
FINTECH

Cultura Medios y Deportes, por medio del cual generó la aplicación de un método de mapeo para identificar las industrias creativas entendidas como *“aquellas actividades que tienen su origen en la creatividad, la habilidad y el talento individual, y que tienen el potencial de crear empleos y riqueza a través de la generación y la explotación de propiedad intelectual”*³.

IV. Conclusión.

De lo anterior, Colombia Fintech considera que al Artículo 235-2 (el cual se encuentra incluido en el proyecto de ley radicado por el Gobierno Nacional en el artículo 71), le sea suprimido totalmente el literal c) que enlista las actividades con sus respectivos códigos CIU, debido a que limita el crecimiento de la economía naranja al excluir a buena parte de las actividades creativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en vez de un listado taxativo de CIU, proponemos que sean los mismos empresarios los llamados a solicitar la exención tributaria, pues son ellos los que deben argumentar que, dentro de las actividades que realizan, pueden ser consideradas dentro de la economía naranja. Lo anterior en relación con el Decreto 1669 de 2019, el cual estableció que la documentación respectiva deberá ser presentada ante el Comité de Economía Naranja del Ministerio de Cultura, o quien se designe, el cual estará facultado para examinarla en desarrollo de la nueva ley de financiamiento, pronunciándose sobre la aplicación de la correspondiente exención.

Erick Rincón Cárdenas

ERICK RINCÓN CÁRDENAS

C.C. 79886056

PRESIDENTE ASOCIACIÓN COLOMBIA FINTECH

³ https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_ODAI_Guia-practica-para-mapear-las-industrias-creativas_v1_010110.pdf

