BOGOTÁ D.C. | 31 DE DICIEMBRE DE 2020

ASESORÍA SOBRE EL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LICORES EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ.

Juan Gonzalo Zapata
Bárbara Lorena Silva
Manuel Molina



Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (571) 3259777
@Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

ASESORÍA SOBRE EL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LICORES EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ.

INFORME FINAL

Juan Gonzalo Zapata

Bárbara Lorena Silva

Manuel Molina

Fedesarrollo

Bogotá D.C.

31/12/2020

Tabla de Contenido

Introducción 3

1. La legislación sobre el monopolio de Licores 4

1.1. Ejercicio del monopolio en los departamentos colombianos. 10

1.1.1. Ejercicio del monopolio sobre la introducción de licores. 11

1.1.2. Ejercicio del monopolio sobre la producción de licores 13

1.1.3. Ejercicio del monopolio en el departamento de Chocó. 15

1.2. Comercialización y publicidad del monopolio rentístico de licores 16

2. Mercado de Licores en Colombia 19

2.1. Mercado de la Cerveza 20

2.2. Mercado de licores. 21

2.3. Mercado de licores en Chocó. 23

2.3.1. Contrabando de licores en Chocó. 23

3. Situación fiscal del Chocó e importancia de los licores en las finanzas públicas 24

3.1. Ingresos del Departamento del Chocó. 24

3.2. Ingresos propios del Departamento del Chocó 26

3.3. Desempeño Fiscal. 34

3.4. Simulación de Cambios en la carga fiscal 35

4. Estimación potencial de la participación (utilidad o regalía) para el Chocó. 37

5. Análisis de sensibilidad. 41

6. Conclusiones y recomendaciones de Fedesarrollo. 44

Bibliografía **46**

ANEXOS 48

Introducción

En primer lugar, se presenta un contexto que sirve de base para entender el informe final de la asesoría que adelantó Fedesarrollo con la secretaría de Hacienda del Chocó. Este departamento se encuentra en un proceso de cambio en la gestión del monopolio de licores. En años anteriores el departamento ha contratado, de una parte, la maquila con la Industria Licorera de Caldas y, de otra, la comercialización con otras empresas. Esta parece ser la gestión que se repetirá en los años siguientes. Dada la anterior consideración, Fedesarrollo tiene como objetivo de su asesoría al departamento, adelantar recomendaciones para maximizar los ingresos del departamento tanto por vía del contrato de maquila, como por tener el mejor diseño posible del contrato de comercialización y así lograr mayores ingresos y que los mismos sean lo más estables posible en el largo plazo.

Anteriormente, se adelantaron recomendaciones sobre posibilidades para mejorar la contratación de la producción del aguardiente (maquila). En este informe se presenta un análisis sobre los de cambios o modificaciones en la comercialización de licores que más pueden favorecer las arcas departamentales. También se presenta el impacto sobre los ingresos tributarios del ente territorial en los próximos años. Inicialmente, se hace un resumen de la normatividad sobre el ejercicio del monopolio rentístico de los licores destilados. Seguidamente, se presenta un resumen corto de los antecedentes de la reciente legislación y, se hace énfasis en la Ley 1816 de 2016 o Ley de Licores, y en las posibilidades que esta dispone en favor del departamento. Tercero, se hace un análisis de diversas posibilidades para mejorar la comercialización de los licores. Cuarto, se presenta un análisis de sensibilidad del impacto fiscal de vender más o menos aguardiente u otros licores.

Asimismo, para el desarrollo de las actividades del trabajo se construyó una base de datos de las finanzas del Chocó y de otros departamentos con el fin de hacer comparaciones entre ellos y hacer un análisis a lo largo del tiempo. Esta incluye la estimación de la carga fiscal de los licores y su aporte e importancia en las finanzas del departamento. Esta base estadística se entrega como parte de la asesoría.

Debe tenerse presente que estos recursos no sólo son importantes como una fuente de financiamiento de los departamentos, sino también son una forma de compensación por las evidentes externalidades negativas que se derivan de este tipo de consumos en la salud (Zapata et al, 2019).

1. La legislación sobre el monopolio de Licores

En primer lugar, debe mencionarse que la legislación sobre el monopolio rentístico de los licores ha sido una de las más prolíficas en las últimas décadas. Esta tiene antecedentes históricos que son importantes para entender su funcionamiento actual. El monopolio de producción y comercialización de bebidas alcohólicas de Colombia viene desde la colonia y, desde entonces ha sido una importante fuente de ingresos fiscales de los gobiernos territoriales (Zapata J. G., 2015). Esto fue así durante la colonia y posteriormente en los nueve estados soberanos durante la época federal y más adelante, en los departamentos creados con la Constitución Política de 1886. En esta constitución se encuentra una de las primeras menciones normativas sobre los monopolios fiscales en el artículo 31. Este a su vez se modificó posteriormente con el Acto Legislativo 03 de 1910 y entre estas dos legislaciones se configuraron las bases del monopolio rentístico aplicado en las últimas décadas o más bien durante la mayoría del siglo XX.

Más recientemente, la legislación sobre el monopolio de licores tuvo una modificación importante con el artículo 336 de la Constitución Política de 1991. Esta nueva carta mantiene el monopolio rentístico en cabeza de los departamentos (Sánchez, 2019). Este artículo dice al respecto:

> "*Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.*
>
> *La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.*
>
> *Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.*
>
> *La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.*
>
> *El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley*".

Así, la Constitución de 1991 reconoce la facultad de los departamentos para ejercer el monopolio sobre los licores destilados y también, vale la pena mencionarlo, de juegos de suerte y azar. A su vez, deja en claro que el fin del ejercicio del monopolio es generar ingresos para el Estado y que tales recursos deben ser destinados para prestar servicios en favor del interés público. Asimismo, si bien la Constitución sentó el marco normativo del monopolio rentístico, en los últimos 24 años se han presentado modificaciones tributarias y de las reglas legales sobre el consumo de

licores, vinos y aperitivos que han generado cambios en el ejercicio del monopolio rentístico.

Posterior a la expedición de la Constitución de 1991 varias disposiciones legales regularon aspectos específicos del monopolio; estas fueron incluidas en su mayoría en varias reformas tributarias, las cuales junto con el decreto 1222 de 1986, conocido como el código de Régimen Departamental, integran el marco normativo para los departamentos que ejercen el monopolio de licores en su territorio. Estas disposiciones están en las leyes 223 de 1995, 788 de 2002, 1393 de 2010 y 1816 de 2016. La tabla 1 nos muestra un resumen de los principales cambios dados para la gestión del monopolio en temas como la base gravable, las tarifas a aplicar y el cobro del impuesto a las ventas entre otros. Así, la ley 223 estableció tarifas progresivas para los licores de acuerdo con los grados de alcohol de cada bebida; mientras que la ley 788 realizó cambios en el cobro del impuesto al consumo de licores vinos aperitivos y similares, entre otros.

En el marco de esta legislación nacional el Departamento del Chocó adoptó el Monopolio de Licores, como arbitrio rentístico. El artículo 25 de la Ordenanza 013 de agosto de 2016 dejó en firme el ejercicio de este monopolio; incluido también en el estatuto tributario actual del Chocó que es el 030 de 2017.

> ***"Artículo 25. EJERCICIO DEL MONOPOLIO****. La producción, introducción, comercialización y distribución y venta de licores destilados constituyen monopolio del departamento del Chocó como arbitrio rentístico en los términos del artículo 336 de la Constitución Política de Colombia; Acto Legislativo 41 de 1905, Decreto 244 de 1906, Ley 14 de 1983, Decreto 1222 de 1986; Ley 788 de 2002 y las definiciones Técnicas del ICONTEC y del Ministerio de Salud.*
>
> *De conformidad con el Artículo 1 del Decreto 244 de 1906, el Departamento del Chocó continuará ejerciendo y explotando el monopolio sobre la producción, introducción, distribución y comercialización de Alcoholes Potables, así como cualquier otra sustancia derivada de este, que sirva de insumo para la fabricación de licores, vinos, aperitivos y similares, o para la elaboración de cualquier otra clase de bebida que esté catalogada como arbitrio rentístico del Departamento."*

En resumen, la Ley vigente establece que los Departamentos que ejercen el monopolio, percibirán una participación del ejercicio de producción el cual equivale al impuesto al consumo; es decir, los valores fijados por el legislador para el impuesto al consumo, serán en principio los mismos para los Departamentos que ejercen el monopolio. Esto significa que no importaría el modelo de selección o tipo de contrato, ya que siempre un Departamento percibirá el impuesto al consumo, el cual se obtiene de los factores ad valoren y específico y, el IVA que fue cedido por la Nación a estos

entes territoriales. Además, la ley señala expresamente la prohibición de grabar con otros conceptos dicha explotación.

Tabla 1. Modificaciones tributarias y tarifarias de los licores desde 1995.

Ley	Impuesto al consumo		Impuesto sobre las ventas	Comentario
	Base Gravable	Tarifas		
Ley 223 de 1995	Productos de 2. 5º a 20º y de más de 35º, precio al detal. Productos de más de 20º y hasta 35º, precio de venta al detal, según promedios por tipo de productos determinados semestralmente por el DANE. (Artículo 205)	De 2.5 º hasta 15 º, el 20% De más de 15 º hasta 20 º, el 25% De más de 20 º hasta 35 º, el 35% De más de 35 º, el 40%. (Artículo 206)	Tarifa diferencial del 35 %, cuando la venta se efectúe por quien los produce, importa o comercializa. (Artículo 17)	La tasa impositiva y la forma en que se estructuró el ad-Valorem con la participación del DANE crearon confusión, lo cual derivó en corrupción, adulteración y contrabando.
Ley 788 de 2002	Número de grados alcoholimétricos que contenga el producto. (Artículo 49)	Entre 2.5 º y hasta 15 º= $ 110 Más de 15 º y hasta 35º= $180 Más de 35 º= $ 270 Los vinos de hasta 10 º =$60 (Artículo 50)	Dentro de las tarifas del impuesto al consumo se encuentra incorporado el IVA cedido, el cual corresponde al treinta y cinco por ciento (35%) del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo. (Artículo 50 parágrafo 2o)	La base gravable se simplifica. Y las tarifas ya no se calculan mediante un porcentaje del precio al detal, se establece un precio por cada grado alcoholimétrico.
Ley 1393 de 2010	Número de grados alcoholimétricos que contenga el producto.	Por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente: Para productos de hasta 35 º, $256 por cada grado alcoholimétrico. Para productos de más de 35 º, $420 por cada grado alcoholimétrico. (Artículo 8)	Dentro de las tarifas del impuesto al consumo se encuentra incorporado el IVA cedido, el cual corresponde al treinta y cinco por ciento (35%) del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.	Se redujo el número de tarifas de 4 por rango de contenido de grado alcoholimétrico a dos 2 en pesos por contenido de grado alcoholimétrico.
Ley 1816 de 2016	Componente específico: Volumen de alcohol que contenga el producto. Componente ad-Valorem: precio de venta al público. (Artículo 19)	Componente específico: $220 por cada grado alcoholimétrico. Para vinos y aperitivos vínicos $150. Componente ad-Valorem: Tarifa del 25% sobre el precio de venta al público. a tarifa aplicable para vinos y aperitivos vínicos será del 20%. (Artículo 20)	Tarifa del 5%. (Artículo 33)	Con respecto a la Ley 1393 del 2010, creó una sola tarifa del componente específico por cada grado alcoholimétrico y redujo el valor de esta en 200 pesos.

Fuente: Zapata et. al. (2019)

Activar Windows
Ve a Configuración para activar

Sin embargo, seguidamente en la Ley 1816 de 2016, conocida como "Ley de Licores", el Gobierno Nacional adelantó cambios en las reglas del juego del mencionado arbitrio rentístico. Esta ley refleja en parte el interés del país por tener en cuenta las recomendaciones de la OCDE que son muy críticos con la existencia de cualquier monopolio de licores (Zapata et al, 2019). De nuestro interés, el artículo 4 de esta ley permite que los departamentos continúen ejerciendo el monopolio cuando lo hayan decidido anteriormente. El artículo en mención dice:

> *"EJERCICIO DEL MONOPOLIO. Las asambleas departamentales, por iniciativa del gobernador sustentada en un estudio de conveniencia económica y rentística, decidirán si ejercen o no el monopolio sobre la producción e introducción de los licores destilados, de acuerdo con las normas consignadas en la presente ley. Dicho estudio de conveniencia económica y rentística deberá establecer con claridad las ventajas que el departamento obtiene de su ejercicio. La gobernación podrá elaborar directamente el estudio cumpliendo con el lleno de los requisitos o podrá contratar la elaboración del mismo con un tercero.*
>
> *Si deciden no ejercer el monopolio sobre los licores destilados, estos serán gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. El departamento no podrá, frente a los licores destilados, permanecer en el régimen de monopolio y en el régimen impositivo de manera simultánea.*
>
> *La decisión de establecer un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.*
>
> *En los departamentos que a la fecha de expedición de la presente ley se ejerza el monopolio no se requerirá pronunciamiento de la Asamblea sobre la decisión de ejercer o no el monopolio. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de las Asambleas de decidir sobre los demás asuntos a los que se refiere esta ley. (subrayado nuestro)"*

Asimismo, esta Ley regula la destinación de las rentas obtenidas por el ejercicio del Monopolio de Licores y el Impuesto al Consumo de Licores, vinos, aperitivos y similares. De acuerdo con lo dispuesto, los departamentos deben destinar al menos el 37% de lo recaudado a financiar la salud y un 14% debe destinarse a salud y educación; adicionalmente, el 3% del total de la renta recibida debe ser destinado al deporte. (Sánchez, 2019).

De otra parte, de acuerdo con una interpretación de esta ley, el monopolio de licores en Colombia terminará en la próxima década. Esto porque da pie a la introducción de licores de otros departamentos solamente con un permiso o con informarle a las autoridades departamentales el interés de comercializar estos productos en su jurisdicción.

Sin embargo, para los productos conocidos como aguardiente colombiano, el artículo 28 de la Ley 1816, establece una protección especial ya que los entes territoriales pueden prohibir el ingreso de productos similares a los propios y de características similares al aguardiente colombiano a su jurisdicción territorial. Esto con el fin de protegerlo de un incremento súbito de la oferta de productos similares que pondrían en peligro la marca propia del departamento. Este cambio importante de la legislación debe ser tenido en cuenta por las autoridades del Chocó toda vez que tendrá efectos importantes en materia de recaudo en el largo plazo.

En la actual coyuntura, el monopolio rentístico de licores se ejerce por medio de dos actividades: introducción y producción. En el ejercicio del Monopolio por introducción el Departamento permite la entrada a su jurisdicción de licores nacionales e internacionales, de los cuales no tiene propiedad industrial, a cambio de una remuneración denominada "participación". Los permisos de introducción que entrega el ente territorial bajo esta modalidad tienen una duración de 10 años prorrogables por el mismo plazo. Por su parte, el Monopolio sobre la producción directa implica que el Departamento lleva a cabo la producción de licores destilados sobre los que tiene propiedad industrial (Secretaría de Hacienda del Chocó, 2020).

En el caso en que el Departamento decida ejercer el monopolio por producción, tiene dos alternativas, ejercerlo directamente, produciendo los licores por sí mismo a través de su licorera departamental, mediante una asociación entre departamentos o, a través de terceros con la suscripción de contratos cuya modalidad de selección sería una licitación pública, esto para brindar mayor objetividad. También puede ejercerlo indirectamente otorgando permisos o celebrando contratos para que otros departamentos produzcan sus licores en su jurisdicción. La ley en mención ofrece varias posibilidades y la tabla 2 nos muestra algunas de ellas como la participación, los derechos de explotación y otras cargas adicionales.

Tabla 2 - Resumen de la Ley 1816 de 2016
Disposiciones de la sobre las rentas del monopolio
Artículo 13 Rentas del Monopolio: las rentas departamentales por el ejercicio del monopolio están constituidas por la participación acusada sobre los licores destilados que se consuman en la jurisdicción departamental, la participación sobre el alcohol potable para la fabricación de licores en la jurisdicción departamental y los derechos de explotación sobre la producción e introducción de licores destilados. **Artículo 14 Participación sobre licores destilados:** los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados en lugar de impuesto al consumo, tendrán derecho a una participación sobre el licor objeto del monopolio; la participación será establecida por la Asamblea Departamental y su valor no podrá ser inferior a la tarifa sobre el impuesto al consumo para licores, vinos y aperitivos. Esto implica que si el Departamento decide ejercer el monopolio recibirá lo correspondiente al porcentaje de participación por ventas,

pero no el impuesto al consumo por el producto del monopolio. **Artículo 17 Derechos de Explotación:** los departamentos que ejerzan el monopolio percibirán derechos de explotación sobre la producción e introducción de licores hecha por terceros autorizados. Los derechos sobre la producción e introducción serán del 2% del total de las ventas anuales de los licores introducidos independientemente de volúmenes, precios, marcas y tipos de productos. **Artículo 18 Imposición de Cargas Adicionales:** los departamentos no podrán imponer cargas adicionales a la producción, introducción, importación, distribución y venta de productos sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos o a la participación de licores en el caso de productos sujetos al monopolio.
Disposiciones sobre aspectos contractuales
Artículo 8 Contratos para el ejercicio del monopolio: los contratos serán adjudicados mediante licitación pública. El departamento deberá utilizar un procedimiento de subasta ascendente sobre los derechos de explotación, el valor mínimo de la subasta será establecido por la asamblea departamental como un porcentaje mínimo sobre las ventas, dicho valor debe estar sustentado por un estudio técnico que valide su idoneidad. Los contratos suscritos deberán tener una duración de entre 5 y 10 años con la posibilidad de prorrogarse una vez por un plazo no mayor a la mitad del tiempo inicial. **Artículo 9 Monopolio sobre la introducción de licores:** para ejercer el monopolio sobre la introducción de licores, el departamento tendrá que otorgar permisos a las empresas mediante un acto administrativo que garantice que todos los licores, nacionales e importados tengan el mismo trato en materia impositiva, de acceso a mercados y requisitos para su introducción. La duración de los permisos será de 10 años prorrogables por un término.

Para el departamento debe quedar en claro que las posibilidades actuales de gestión del monopolio de licores son varias y que las mismas tienen impacto en las arcas del ente territorial. Por esto, se presenta más adelante un análisis de la situación fiscal del Chocó, del peso de los impuestos al consumo en sus ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) y, del aporte en ingresos que cada tipo de licor que se venda le llega al departamento. Esta información es importante para tomar las decisiones en materia tributaria y de permisos para la comercialización de licores.

1.1. Ejercicio del monopolio en los departamentos colombianos.

La Ley 1816 de 2016 establece que las actividades que integran el monopolio rentístico de licores son la introducción y la producción. Un departamento ejerce el monopolio sobre la introducción de licores cuando permite el ingreso y la comercialización en su jurisdicción de licores sobre los cuales no ostenta titularidad jurídica a cambio de una remuneración. Por su parte, en el ejercicio del monopolio sobre la producción, el departamento se encarga de la fabricación y comercialización del licor sobre el que ostenta titularidad jurídica (Secretaría de Hacienda del Chocó, 2020).

A continuación, se presenta una descripción detallada del ejercicio de licores en Colombia.

1.1.1. Ejercicio del monopolio sobre la introducción de licores.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1816, el monopolio sobre la introducción de licores se ejercía por medio de la celebración de contratos de intercambio y convenios de introducción. Los contratos de intercambio consistían en acuerdos entre departamentos, en los cuales a través de permisos mutuos se autorizaba la comercialización de licores en sus respectivos territorios. Sánchez (2019) señala que en estos convenios se definían aspectos relacionados a la comercialización de los licores; por ejemplo, los departamentos tenían la facultad de seleccionar el distribuidor de sus productos en el territorio del otro departamento y tenían acceso a las bodegas y a la información de ese distribuidor. En el caso de los convenios de introducción, los departamentos autorizaban la introducción y comercialización de licores en su jurisdicción por un periodo de tiempo determinado, en este tipo de convenios se acordaban los productos y las cantidades totales que entrarían al departamento y se establecían pagos por erogaciones o aportes adicionales para fortalecer el control del contrabando, o regalías adicionales a la participación económica por el monopolio.

Con la Ley 1816 los departamentos pierden la facultad de suscribir convenios y contratos de intercambio, con ello pierden además la competencia de regular los productos, las condiciones de comercialización y la remuneración, entre otras. En lugar de estos convenios, se faculta a los gobernadores para que otorguen permisos de introducción por un plazo de 10 años, prorrogables por un término igual, a las empresas públicas y privadas habilitadas, mediante un acto administrativo que garantice la equidad entre licores nacionales e importados en materia impositiva y de acceso al mercado.

Entre las condiciones para adjudicar los permisos, se encuentran que, el departamento no puede establecer cuota mínima o máxima de volumen de mercancía ni precio mínimo de venta. Además, bajo el Artículo 18, las entidades territoriales no podrán imponer cargas adicionales al impuesto al consumo de licores y a la participación por el ejercicio del monopolio, con lo cual se eliminan las erogaciones y aportes adicionales que recibían los departamentos.

En relación con las rentas, el departamento que decida ejercer el monopolio de introducción de licores, recibirá una participación sobre los productos sujetos al monopolio, esta participación será determinada por la asamblea departamental. El valor que decida la asamblea deberá ser igual para todos los licores sujetos al

monopolio y no podrá ser inferior a la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos. Adicionalmente, se causarán derechos de explotación equivalentes al 2% de las ventas anuales de los licores introducidos (Ministerio de Hacienda, 2017).

De acuerdo a Sánchez (2019), el nuevo esquema para el monopolio sobre la introducción abrió las fronteras de los departamentos a todos los licores destilados nacionales y extranjeros, lo cual ha contribuido a que se dé una sustitución del consumo de licores nacionales por los importados. En la actualidad hay en el mercado wiskis, vinos, tequilas y vodkas a precios competitivos frente a los licores nacionales. Lo anterior, si bien no reduce el recaudo de los departamentos que ejercen el monopolio por introducción, genera un detrimento en la industria nacional por cuenta de la caída en las utilidades de las empresas licoreras departamentales. Utilidades que van a las arcas de los departamentos.

Ante tal situación, algunos departamentos han decidido acudir al Artículo 28 de la Ley 1816 que faculta a las entidades territoriales que ejercen el monopolio rentístico para que suspendan la expedición de permisos de introducción de licores, de modo que se proteja la producción local ante la posibilidad de un incremento súbito del consumo de productos sustitutos de origen nacional o extranjero. Zapata et al (2019) identificaron algunas experiencias departamentales en torno a esto, las cuales se presentan a continuación, para ver la lista completa de departamentos ver Anexo 2.

Boyacá.

El Departamento expidió en 2019 un decreto adoptando la protección establecida en el Artículo 28, debido a que entre 2016 y 2018 el recaudo del Aguardiente Líder, sobre el cual ostenta propiedad industrial, tuvo una caída del 28% en las unidades declaradas al pasar de 1,9 millones de unidades en 2016 a 1,5 millones en 2018, mientras que en el mismo periodo los licores importados crecieron un 300% al pasar de 367 mil unidades a cerca de 1,1 millones.

Cundinamarca.

El departamento de Cundinamarca mediante el Decreto 222 de 2019 suspendió los permisos de introducción de aguardiente nacional y extranjero por 6 años con el fin de proteger su marca departamental Aguardiente Néctar. La decisión se tomó luego de que entre 2016 y 2018 se presentará una pérdida del 28,1% en el recaudo de la participación del aguardiente, mientras que para el mismo periodo los licores importados incrementaron en un 64% las unidades declaradas y los aguardientes de otras licoreras aumentaron un 29%

Nariño.

Este departamento fue uno de los primeros en acudir al Artículo 28, expidió el Decreto 194 en 2017 para suspender por 6 años la autorización de permisos de introducción de aguardientes nacionales y extranjeros al departamento. Esto se debe a que se estimó una reducción en las rentas del 67% con la entrada en vigencia de la nueva estructura tributaria y a que la introducción de licores extranjeros o de otros departamentos aumentó desde el año 2012.

Huila.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1816, el departamento del Huila expidió la ordenanza número 44 de 2019 por medio de la cual se adicionan artículos al estatuto tributario y se reglamenta el ejercicio del monopolio de licores. En esta ordenanza, se faculta al departamento de suspender la expedición de permisos para la introducción de aguardiente nacional y extranjero por un término de 6 años.

1.1.2. Ejercicio del monopolio sobre la producción de licores

Existen dos formas de ejercer el monopolio sobre la producción de licores: directa e indirectamente. Un departamento ejerce el monopolio directamente cuando produce el licor sobre el cual ostenta titularidad jurídica en su licorera departamental o cuando celebra contratos de maquila y/o concesión para que la producción sea realizada por terceros. En tanto que, con el ejercicio indirecto, la entidad territorial permite que otros departamentos produzcan licores en su jurisdicción (Sánchez, 2019).

En primer lugar, con respecto al ejercicio directo del monopolio sobre la producción, se tiene que, hace dos décadas lo más usual era que los departamentos produjeran directamente en su fábrica de licores departamental, no obstante, desde entonces se han liquidado al menos una docena de licoreras por problemas financieros y jurídicos (Zapata et al, 2019), a tal punto que en la actualidad solo existen 6 licoreras departamentales: Fabrica de Licores de Antioquia, Empresa Licorera de Caldas, Industria Licorera de Cundinamarca, Industria Licorera del Valle, Industria Licorera del Cauca e Industria Licorera del Tolima.

Lo anterior ha dado paso a que la forma más común de ejercer el arbitrio rentístico sea por medio de la celebración de contratos de concesión y maquila con empresas públicas o privadas, de modo que sean estas quienes produzcan y comercialicen los licores. Sánchez (2019) señala que entre los departamentos que optaron por celebrar contratos de concesión y maquila están:

Bolívar: Suscribió un contrato de concesión para la producción y distribución del Ron Tres Esquinas en 2001 con vigencia de 20 años con la Industria Nuevo Milenio, luego de que la licorera departamental iniciara su proceso de liquidación.

Magdalena: suscribió un contrato de concesión en 2003 con la que actualmente es la Industria Licorera del Magdalena S.A.S con una vigencia de 20 años para la producción y comercialización del Ron Caña y Aguardiente Caña.

Boyacá: en 2003 celebró un contrato de concesión con la que hoy es la Industria de Licores de Boyacá S.A.C.I para la producción y distribución del Aguardiente Líder. No obstante, en febrero de 2019 se declaró nulidad de este contrato y en octubre de 2019 se creó la Nueva Licorera de Boyacá como la nueva empresa departamental que estará a cargo del monopolio rentístico.

Huila: desde 1997 Huila ha ejercido el monopolio sobre la producción de licores por medio de contratos de concesión. En la actualidad el departamento ejerce el monopolio sobre la producción por medio de la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), luego de la firma del contrato de concesión 487 de 2014 (Zapata et al, 2019).

Nariño: El departamento de Nariño cuenta con un contrato de maquila con la Licorera del Caldas desde el 2002 y delega la comercialización a empresas privadas.

Asimismo, sobre el ejercicio indirecto del monopolio, se encuentra que no es una práctica usual en Colombia. Sánchez (2019) trae a colación solamente el ejemplo del Valle del Cauca, el cual otorga permisos para que la Fábrica de Licores La Excelencia Ltda., Casa Grajales S.A y LICOAMERICA S.A.S produzcan y comercialicen licores en su territorio.

A su vez, si bien antes de la entrada en vigencia de la Ley 1816 de 2016 ya existían las dos formas de ejercer el monopolio, las condiciones contractuales eran distintas, pues se contaba con menos restricciones y mayor control de la producción de licores por parte del departamento. En este sentido, era usual encontrar cláusulas de precios mínimos, cuotas mínimas de venta y erogaciones económicas adicionales a la participación económica del departamento. Además, las vigencias de los contratos podían ser mayores a 10 años, como en el caso de Bolívar y Magdalena.

Además, la Ley 1816 dicta otras disposiciones en materia contractual. El artículo 8 de la ley indica que en caso de que el departamento decida ejercer el monopolio a través de terceros deberá realizar un proceso de licitación pública para seleccionar a la empresa pública o privada con la cual va a contratar. El mismo artículo señala que los contratos que se suscriban tendrán una duración de entre 5 y 10 años, con posibilidad de prorrogarse por un plazo equivalente a la mitad del tiempo inicial.

Finalmente, en relación con las rentas, se entiende que, al igual que en el ejercicio por introducción, al departamento le corresponde un ingreso por participación, cuyo valor será establecido por la asamblea departamental e ingresos por los derechos de explotación por el ejercicio indirecto del monopolio. El valor a pagar por los derechos de explotación corresponderá a un porcentaje sobre el total de ventas anuales, dicho valor será establecido por un mecanismo de subasta ascendente a partir de un valor mínimo establecido por la asamblea departamental (Ministerio de Hacienda, 2017).

1.1.3. Ejercicio del monopolio en el departamento de Chocó.

El departamento del Chocó ejerció el arbitrio rentístico a través de su licorera departamental hasta 1992, año en el cual la empresa cerró por dificultades financieras e irregularidades administrativas. Desde entonces, la marca Aguardiente Platino, sobre la cual el departamento ostenta titularidad ha sido producida por terceros. De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda del Chocó (2020), en el año 2009 el departamento del Chocó firmó un contrato interadministrativo con la Industria Licorera de Caldas para la producción y comercialización del Aguardiente Platino Deluxe. La vigencia del contrato era de 10 años contados a partir del 5 de diciembre de 2009. Adicionalmente, el departamento suscribió el contrato de introducción y venta de licores No. 149 de 2010 con la empresa Licochoco S.A.S para introducir y comercializar licores en el territorio del departamento.

Al momento de entrar en vigencia la Ley 1816 de 2016, los contratos del departamento no habían caducado, por lo cual se aplicó el artículo 30 de la mencionada ley, según el cual, "*Los contratos, convenios, actos administrativos y los demás actos jurídicos por medio de los cuales se autorice a un tercero para la producción e introducción de licores y alcohol potable en el ejercicio del monopolio, existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, conservarán su vigencia hasta el término estipulado en los mismos. A futuro, se acogerán a lo establecido en la presente ley".*

Con la culminación del contrato interadministrativo con el departamento de Caldas el 12 de noviembre de 2019 y del contrato de introducción el 24 de diciembre de 2019, el departamento del Chocó solicitó asesoría de la Federación Nacional de Departamentos para continuar con el ejercicio del monopolio siguiendo las disposiciones jurídicas de la Ley 1816 de 2016. Posteriormente el departamento decidió ejercer el monopolio rentístico de licores bajo la modalidad de contrato de maquila con la Licorera de Caldas por un lado y contrato de concesión para la comercialización y publicidad con un tercero por el otro.

1.2. Comercialización y publicidad del monopolio rentístico de licores

Se debe partir del hecho cierto que la comercialización hace parte integral de la explotación de producción del monopolio de licores. Así lo determinó el Consejo de Estado al considerar que el monopolio de producción, introducción y venta de licores no ha variado en su concepción esencial desde su establecimiento en el año de 1905. Para este cuerpo colegiado, la explotación monopolística de producción de licores es un conjunto de actividades cuyo objeto inmediato no es únicamente la transformación de la materia (producción), sino también la distribución del producto industrial, su comercialización. Del mismo modo, el monopolio se extiende a la introducción y venta en un departamento, tanto de licores destilados de producción nacional elaborados en otro departamento como de los licores importados.[1]

A continuación, se presentan los lineamientos normativos de la Ley 1816 de 2016 para la comercialización de licores destilados con el monopolio rentístico. Adicionalmente, se dan recomendaciones sobre el tipo de contratación de mayor conveniencia para Departamento del Chocó y, se presentan algunas sugerencias para el desarrollo del proceso licitatorio. Para tal fin, se realizó una revisión del actual marco normativo y de otras fuentes que abordan el tema.

Inicialmente hay que tener presente que *"la comercialización es el conjunto de acciones y procedimientos para introducir eficazmente los productos en el sistema de distribución. Considera planear y organizar las actividades necesarias para posicionar una mercancía o servicio logrando que los consumidores lo conozcan y lo consuman"* (Secretaría de Economía México). Por esto las obligaciones contractuales del comercializador deberán estar encaminadas al logro de estos objetivos. Asimismo, La Ley de licores (1816) orientó a los Departamentos para que sean éstos quienes ejerzan el monopolio de distribución y comercialización de sus propias marcas, al señalar en un parágrafo del artículo primero que:

> *"(…) PARÁGRAFO. Para todos los efectos de la presente ley, se entenderá que el monopolio rentístico de licores destilados versará sobre su producción e introducción. Cada Departamento ejercerá el monopolio de distribución y comercialización respecto de los licores destilados que produzca directamente."*

El cual se complementa con el Artículo 29 / Ley 1816 que señala que:

> *"La comercialización de licores obtenidos por una licorera oficial, en los departamentos que han adoptado el monopolio se hará de conformidad con el*

[1] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia con Radicado No. 1458, 2002, M.P. Dra. Susana Montes de Echeverry.

*régimen contractual que le sea aplicable. Los departamentos conservarán la facultad de definir la distribución de los licores producidos directamente por sus licoreras oficiales o departamentales, incluidos aquellos respecto de los cuales ostenten la propiedad industri*al".

Esto significa que el Departamento es autónomo en establecer las condiciones en las cuales se celebrará el contrato de producción y por ende el de comercialización, de un producto en específico, dado que, el régimen contractual para cualquiera de las actividades del monopolio cuando este sea producción directa, es el de la Ley 80 de 1993, y las demás normas de contratación pública que la modifican o adicionan (Secretaría de Hacienda del Chocó, 2020), por ende, el ente territorial, será autónomo en establecer los criterios a incluir para encontrar la mejor opción para el Departamento.

En ese orden de ideas, el Departamento deberá establecer en los estudios previos, las condiciones mínimas que se requerirán para que el producto PLATINO DELUXE y PLATINO PLAY y los demás que hacen parte del portafolio, cumpla el objetivo principal de la comercialización, posicionamiento y consumo. En ese orden de ideas, y bajo la óptica de la Ley 80, el departamento, podría tener como factor de ponderación en la selección objetiva del comercializador, aquel oferente que tenga intención de otorgar al ente territorial un porcentaje de utilidad por la venta de cada botella convertida en 750 ml, antes de impuestos.

A su vez, si bien la comercialización de los productos cuya propiedad industrial ostente el departamento puede realizarse directamente por el departamento, en la práctica lo más usual es que los entes territoriales celebren contratos con terceros para la comercialización y distribución, ya sea con la misma empresa que les realiza la maquila, como es el caso de los departamentos de Bolívar, Magdalena, Boyacá y Huila, o con terceros, como es el caso de Nariño y Meta. Este modelo, en muchos casos tiene como gran ventaja que los departamentos no deben hacer erogación o gasto alguno, pues todos estos corren por cuenta del maquilador y comercializador de los licores. Por el contrario, cuando se hace la maquila por separado de la comercialización el departamento debe incurrir en gastos de almacenamiento y vigilancia del licor maquilado, entre otros.

Para el contrato de comercialización, exclusivo para productos de marca propia, se tiene que, en este, el departamento podría establecer una modalidad de negocio en el cual, el comercializador asume los costos completos del ejercicio, dentro del cual, se busque el posicionamiento de la marca en todo el territorio departamental, que garantice el acceso al producto. Así, el departamento debe estructurar cada uno de los elementos del estudio previo, identificando sus demandas al comercializador e

identificando los posibles ingresos adicionales que de esta actividad se deriven. Como primera medida, el comercializador deberá contar con una experiencia acreditada en el ejercicio específico de la comercialización de licores y en especial aguardientes, para con ello poder establecer idoneidad en quien manejará el producto.

Segundo, si se adelanta un contrato de comercialización, hay la posibilidad de que el departamento reciba recursos adicionales por otros conceptos:

- Porcentaje de la utilidad por la venta de cada botella (750 c.c. equivalentes).
- Recursos para publicidad y posicionamiento de marca. En este caso, es usual en otros departamentos, que el futuro comercializador aporte un porcentaje del valor de cada botella para estos fines.

La figura más utilizada es la creación de una fiducia que se coadministra o gestiona entre el comercializador y el departamento para decidir los gastos a ejecutar. Es también usual que con estos recursos se adquieran activos y enceres (vallas, mostradores, etc.) los cuales deberían pasar a ser propiedad del departamento una vez finalice el contrato. Esto debe quedar expreso en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales. A su vez, con la conformación de una fiducia el departamento no tiene que invertir en logística y en el diseño y puesta en marcha de las estrategias de mercado (participación fiestas municipales y eventos como ferias, etc.).

En consideración a lo descrito hasta ahora, y los insumos fiscales y financieros que se aportan con el presente estudio, este puede servir de soporte para la estructuración de tipo de contrato que estime conveniente el Chocó como la mejor opción para la comercialización y distribución del aguardiente. Así, con el fin de ejercer eficientemente el ejercicio del monopolio rentístico en la parte de comercialización se recomienda:

- Adelantar un proceso de selección objetiva del oferente dentro del cual se establezca una mayor ponderación en la oferta económica de utilidad que percibiría el departamento por cada botella de 750 ml o equivalente. Como valor mínimo de referencia para dicha utilidad puede tomarse el valor acordado en el contrato de la vigencia pasada, el cual de acuerdo con la Secretaría de Hacienda fue de $1.370 por cada botella convertida (750 ml), que equivale aproximadamente al 4,7% del precio de venta al público del Aguardiente Platino Deluxe.
  Como veremos más adelante, es posible que este valor sea mayor.
- Para que se tenga un mejor control del producto, el Departamento por intermedio de la Secretaría de Hacienda debería expedir un acto administrativo motivado, mediante el cual se fijen los precios al distribuidor minorista para cada vigencia

fiscal. Esto con el fin de evitar especulación en el precio de los productos de propiedad del ente territorial por parte del comercializador.

- Se recomienda establecer una utilidad mínima y un porcentaje mínimo para el fondo de publicidad a partir de la cual el oferente pueda garantizar más ingresos para el Chocó por este concepto. Al establecer una utilidad mínima, se garantiza que cualquier empresa con la que se celebre el contrato de comercialización y distribución realice un aporte igual o superior al que el departamento recibía con el anterior contrato.
- Finalmente, se recomienda establecer como criterio para participar en el proceso licitatorio, que el comercializador cuente con experiencia acreditada en el ejercicio de la promoción, comercialización y distribución de licores. Esto porque es recomendable que, en la licitación entre las obligaciones contractuales del comercializador, debe estar la de posicionar la marca Aguardiente Platino.

2. Mercado de Licores en Colombia

En este acápite se hace una descripción del mercado de licores en Colombia en los últimos años, tomando como referencia el estudio de Zapata et al (2019) y los últimos reportes de Euromonitor sobre el tema. También abordaremos el impacto que ha tenido la pandemia del Covid 19 sobre el consumo de licores y sus implicaciones en el desempeño de la industria.

En primer lugar, Zapata et al (2019) señaló que el mercado de bebidas alcohólicas en Colombia se caracteriza por un alto consumo de cerveza, puesto que esta cuenta con una participación del 96%, en tanto que los demás licores tienen el 4% restante. En los últimos años ha aumentado la participación de los licores en detrimento de la cerveza, pero la mayoría del alcohol equivalente que se consume en Colombia es con cerveza.

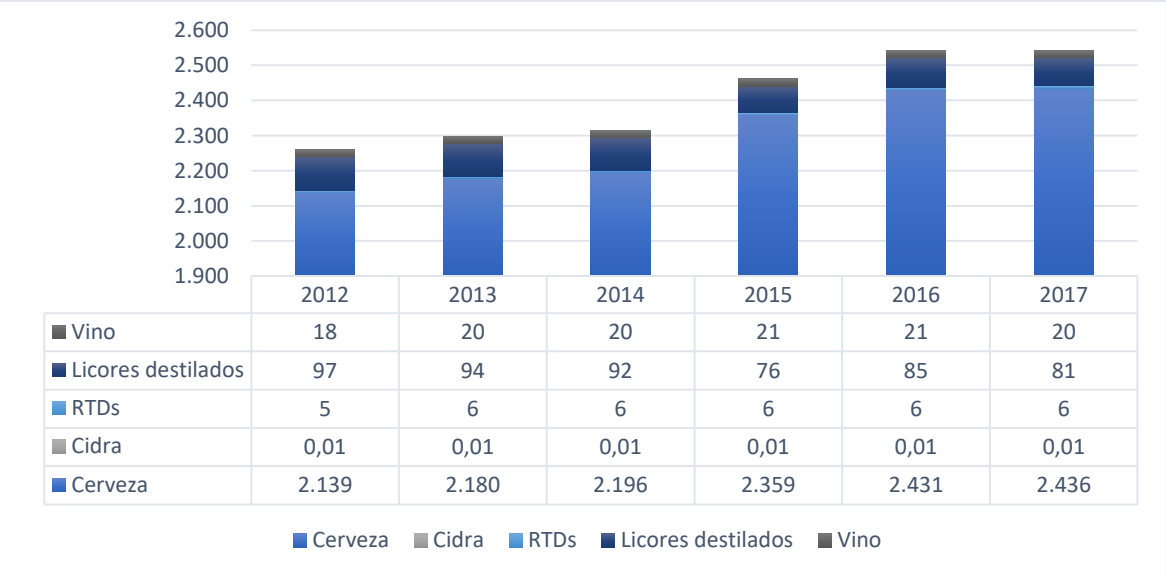
En segundo lugar, Colombia se ha caracterizado históricamente por la producción de licores destilados como aguardiente y ron, así como por la existencia de empresas cerveceras muy bien posicionadas en el mercado como Bavaria S.A. Esto ha dado paso a que las regiones, e inclusive departamentos, tengan características de consumo muy marcadas. Por ejemplo, en la región cundiboyacense predomina el consumo de cerveza sobre el consumo de licores, en tanto que Antioquia y el Eje Cafetero se caracterizan por un alto consumo de aguardiente y en la Costa Atlántica destaca el consumo de Whisky y ron.

Si bien el volumen de venta de bebidas alcohólicas creció un 13% entre 2012 y 2017, el mercado muestra una tendencia decreciente en las ventas de licores destilados con

una caída de 16,7% en el mismo periodo y se ha trasladado a un mayor volumen en ventas de bebidas alcohólicas con menores grados de alcohol como la cerveza y las bebidas "ready to drink", las cuales crecieron 14% y 17% respectivamente en ese periodo, ver Gráfica 1 (Euromonitor, 2018).

El cambio en las preferencias de los consumidores puede tener diferentes causas, una de ellas es la apertura económica y los acuerdos comerciales, ya que gracias a estos se han abierto las fronteras para la entrada masiva de productos extranjeros como cerveza, vino, whisky, tequila, entre otros. Otra causa puede ser el incremento en los precios de los licores nacionales debido al cambio en la estructura tributaria ocasionado por la Ley 1816 de 2016.

Grafica 1. Volumen de venta de bebidas alcohólicas en Colombia por categoría. 2012 – 2017 (millones de litros)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vino	18	20	20	21	21	20
Licores destilados	97	94	92	76	85	81
RTDs	5	6	6	6	6	6
Cidra	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Cerveza	2.139	2.180	2.196	2.359	2.431	2.436

Fuente: Elaboración propia – datos Euromonitor

2.1. Mercado de la Cerveza

Según Euromonitor (2020) en el año 2019 el consumo de cerveza creció. Esto se debe a que, los consumidores han cambiado y a que hay una oferta creciente de marcas de cerveza, tanto industrial como artesanal. La empresa Bavaria S.A lidera el mercado con una participación del 88,9% en el volumen total de bebidas alcohólicas vendidas en 2019, seguida por la Central Cervecera de Colombia con 3,7% y Bogotá Beer Company con 3,1%. Cabe resaltar que estas dos últimas empresas han ganado participación en los últimos dos años. Particularmente, hay una mayor participación de la Cerveza Corona al pasar de 1,3% en 2017 a 2,6%, lo cual guarda relación con el

hecho de que esta marca pasó de ser importada desde México a ser producida directamente por Bavaria.

Asimismo, en los meses de pandemia de Covid 19, la cerveza ha tenido un comportamiento interesante. Por un lado, las ventas de las cervecerías artesanales se han reducido en 50% debido al cierre de los establecimientos por la cuarentena, pero, por otro lado, la industria ha experimentado una migración del consumo, ya que las personas buscan seguir tomando cerveza mientras permanecen en sus hogares.

2.2. Mercado de licores.

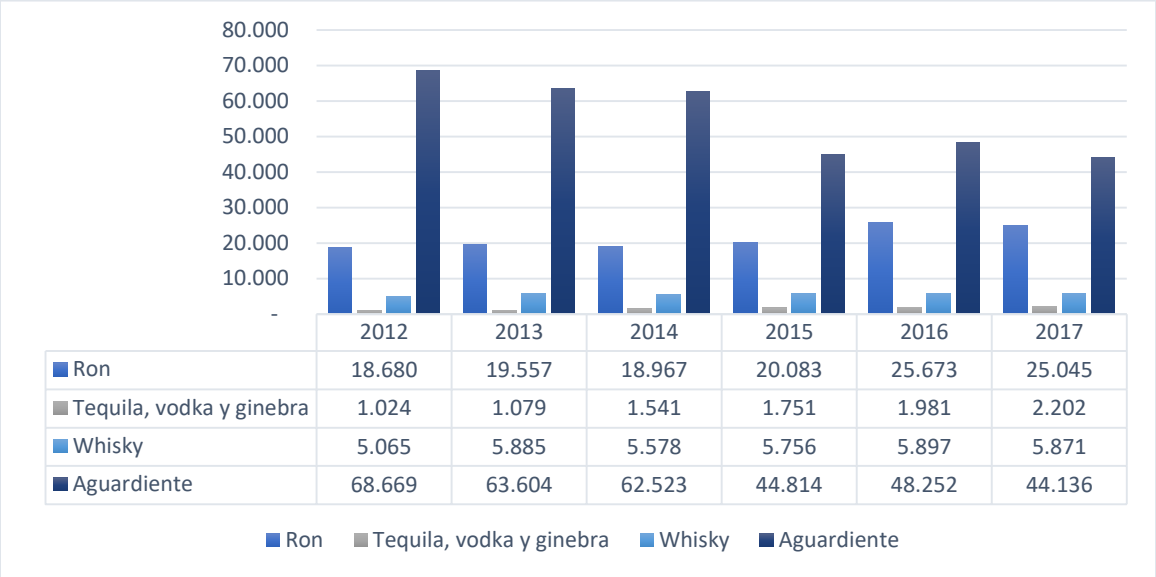
El mercado de licores nacionales ha disminuido continuamente en la última década. Según la Asociación Colombiana de Industrias Licoreras, mientras que en 2002 un colombiano en promedio consumía un poco más de una botella de aguardiente al año, en 2018 un colombiano consumía 0,42 litros. Esto se refuerza con el estudio de Nielsen que reflejan una disminución anual de 10,5% en el volumen de aguardiente consumido por las familias (Vargas, 2018). Lo anterior guarda relación con lo que señala Euromonitor (2018), al mencionar que la Ley 1816 de 2016 ha tenido un efecto negativo en la venta de licores, puesto que generó una presión al alza de los precios. Los segmentos más afectados son el whisky premium y súper premium, puesto que los consumidores habituales de estos licores se han trasladado a marcas estándar.

Por su parte, los licores oscuros importados como tequila, ginebra y los wiskis de gama media incrementaron su demanda en 2017. Estos licores son consumidos por adultos jóvenes que encuentran en el tequila y la ginebra bebidas versátiles para la preparación de cocteles.

De otra parte, la información de la Asociación Colombiana de Industrias Licoreras muestra que, si bien el aguardiente sigue siendo el licor con mayor participación en el mercado, este ha decrecido drásticamente entre 2012 y 2017, al pasar de vender 68.6 millones de litros en 2012 a vender 44.1 millones en 2017 equivalente a una caída del 36% ver Gráfica 2.

Con respecto a los rones, se tiene que las ventas crecieron 35% entre 2014 y 2017, sin embargo, este crecimiento corresponde a rones de origen extranjero, las marcas nacionales para el mismo periodo reportan una disminución del 2,5%. Zapata et al (2019) muestran que a pesar de que la Licorera de Caldas tuvo un aumento del 13% en sus ventas entre 2017 y 2018, las ventas de ron de la Fábrica de Licores de Antioquia, que es el segundo más importante, cayeron 20%.

Grafica 2. Volumen de venta de licores por categoría 2012 – 2017 (miles de litros)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ron	18.680	19.557	18.967	20.083	25.673	25.045
Tequila, vodka y ginebra	1.024	1.079	1.541	1.751	1.981	2.202
Whisky	5.065	5.885	5.578	5.756	5.897	5.871
Aguardiente	68.669	63.604	62.523	44.814	48.252	44.136

Fuente: Elaboración propia – datos Euromonitor

El ranking de las empresas con mayores ventas de licor a nivel nacional está encabezado por tres licoreras nacionales, la Fábrica de Licores de Antioquia con una participación de 37,4%, la Industria licorera de Caldas con 20,7% y la Empresa de Licores de Cundinamarca con 15,1%. En el mismo sentido, las marcas más vendidas en el país son el Aguardiente Antioqueño, el Ron Viejo de Caldas y el Aguardiente Néctar.

Por su parte, el año 2020 ha sido un año difícil para la industria nacional de licores, puesto que por la pandemia del Covid 19 se han impuesto medidas de restricción al comercio, generando afectaciones en el consumo de las personas. Lo anterior ha generado una reducción del 60% en la producción de las licoreras nacionales (Gonzalez, 2020).

Cabe resaltar, que el desempeño de la industria de licores nacional se ha visto además fuertemente afectado por el incremento del contrabando y la adulteración de licores. De acuerdo a un estudio de Euromonitor, Colombia es el país con mayor crecimiento de actividades ilícitas con un 10,6% con respecto a 2019, le siguen Brasil con 10,1% y México con 9,8%. Esto se debe a la proliferación de nuevos canales de distribución durante la pandemia, como el comercio electrónico y las aplicaciones de domicilios (Portafolio, 2020).

2.3. Mercado de licores en Chocó.

El análisis del mercado de licores del Chocó muestra que tiene un mayor consumo promedio de licor a nivel nacional, con una prevalencia anual en el consumo de alcohol del 58,2%, por encima del promedio nacional del 54,5%. En otras palabras, de cada 100 habitantes de Chocó, 58 consumen licor regularmente (DANE, 2019). A su vez, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda (2020), en el Chocó el consumo de alcohol es regular durante todo el año con algunos picos en los meses de agosto a noviembre por las fiestas patronales y en diciembre por las celebraciones decembrinas y de fin de año.

El principal licor que se consume en el departamento es el aguardiente y le sigue el ron. Después le sigue el whisky y la cerveza, pero a niveles mucho más bajos. El whisky viene aumentando su consumo en los últimos años. No obstante, el consumo presenta grandes variaciones entre regiones, esto debido a la complejidad geográfica del departamento. Por un lado, en las regiones de Atrato, Baudó y San Juan hay una preferencia por los licores nacionales, particularmente aguardiente, ron y cerveza; en tanto que en la región Pacifico y Darién predominan el whisky y la cerveza de origen extranjero, los cuales en su mayoría ingresan de manera ilegal al departamento.

Los productos más vendidos en el mercado chocoano son el Aguardiente Platino, que es la marca propia del departamento y el Ron Viejo de Caldas. Hasta el año 2018 el Aguardiente Antioqueño también tenía una participación relevante; sin embargo, salió del mercado por un litigio entre Chocó y Antioquia, el consumo de esta marca se trasladó al aguardiente Platino como producto sustituto.

Según la Secretaría de Hacienda, entre 2015 y 2020 se comercializaron 7,9 millones de unidades de Aguardiente Platino en sus diferentes presentaciones, 6,3 millones de unidades de Ron Viejo de Caldas estándar y 1,4 millones de unidades de Ron Viejo de Caldas de variedades especiales, ver Anexo 3.

Por su parte, los licores importados presentaron un crecimiento anual promedio de 17% entre 2017 y 2019, con una tendencia a la baja durante el primer trimestre de 2020, ocasionado principalmente por una caída drástica de las importaciones en abril, mayo y junio, meses en los cuales se estableció la cuarentena obligaría en todo el país debido a la emergencia sanitaria por el Covid 19. El licor que más importa el departamento del Chocó es Whisky, seguido por crema de Whisky, vinos y tequila. La marca más consumida es el Whisky escoces Black & White, seguido por el Whisky Old Parr 12 años Y el Whisky Johnnie Walker Red Label.

2.3.1. Contrabando de licores en Chocó.

El Chocó cuenta con

condiciones geográficas y de aislamiento en sus comunicaciones que lo hacen muy susceptible a la entrada ilegal de licores a su jurisdicción. Al departamento ingresan licores, cervezas y cigarrillos de contrabando provenientes de Panamá, Valle del Cauca, Risaralda y Antioquia, por vía terrestre, marítima y fluvial. Entre el 2014 y 2019, el departamento ha incautado cerca de 48.873 unidades de bebidas alcohólicas, de estas el 90% fueron incautadas por evasión, 5% por ser licores adulterados y 5% por ser productos vencidos (Secretaría de Hacienda del Chocó, 2020).

3. Situación fiscal del Chocó e importancia de los licores en las finanzas públicas

En esta sección se presenta un análisis del comportamiento de los ingresos propios del Departamento del Chocó y de la participación de los impuestos al ocio en los ingresos tributarios. Este análisis se enfocará principalmente en la importancia de los licores destilados en las finanzas públicas, puesto que sobre ellos recae el ejercicio del monopolio rentístico del Departamento. Para tal fin se calcularon indicadores fiscales y se realizó un análisis de sensibilidad de los ingresos por tipo de bebida alcohólica. Asimismo, se adelantó una simulación del peso de los últimos marcos normativos sobre el precio final de los principales licores consumidos en el departamento; es decir, se tiene una estimación de su carga fiscal.

En este trabajo entendemos por impuestos al ocio, el consolidado de los impuestos a los licores nacionales y extranjeros, cerveza, cigarrillos y juegos de suerte y Azar. Como veremos, estos ingresos son muy importantes para la mayoría de los departamentos del país, aunque el peso de cada impuesto varía de manera significativa. También, como anotación metodológica se debe mencionar que las principales fuentes de información consultadas para el análisis se encuentran el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT - DNP), estudios de la Federación Nacional de Departamentos (FND) e información proporcionada por la Secretaría de Hacienda del Chocó.

3.1. Ingresos del Departamento del Chocó.

Los ingresos del Departamento del Chocó están constituidos por los ingresos corrientes, que comprenden ingresos tributarios, ingresos no tributarios y transferencias de libre destinación. Otros ingresos como los de capital, corresponden a las transferencias del orden nacional, la cofinanciación y otras (donaciones, ventas de inmuebles, entre otras) y, las regalías. Aunque estos últimos no se tienen en cuenta para los análisis adelantados. Entre 2006 y 2019 los ingresos totales del Departamento del Chocó han crecido en promedio 7,8%. La Tabla 3 nos muestra los ingresos del departamento a lo largo de los últimos 15 años.

Tabla 3. Ingresos del Departamento del Chocó – (Millones de $ del 2018)

Millones de Pesos, Año base 2018															
Tipo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ingresos Totales	351.766	344.981	282.069	291.370	308.641	261.302	371.935	407.746	607.162	553.506	871.656	465.003	506.021	624.698	623.240
Ingresos Corrientes	40.735	34.623	38.848	49.590	61.002	57.571	70.092	64.279	61.164	62.636	82.096	77.341	66.943	70.335	70.086
Ingresos Propios*	29.929	34.623	38.848	49.590	61.002	57.571	61.228	64.279	61.164	62.126	69.277	71.569	66.867	70.202	70.086
Ingresos Tributarios	29.309	33.851	37.905	36.570	45.674	52.971	57.268	60.207	57.029	57.712	65.087	67.365	64.054	66.433	66.119
Ingresos No tributarios	621	771	943	13.020	15.329	4.600	3.959	4.073	4.135	4.414	4.190	4.204	2.812	3.769	3.967
Transferencias Corrientes	10.805	-	-	-	-	-	8.865	-	-	510	12.820	5.772	76	133	-
Ingresos de capital	311.032	310.359	243.221	241.779	247.638	203.730	301.843	343.467	545.999	490.869	789.560	387.662	439.078	554.363	553.155

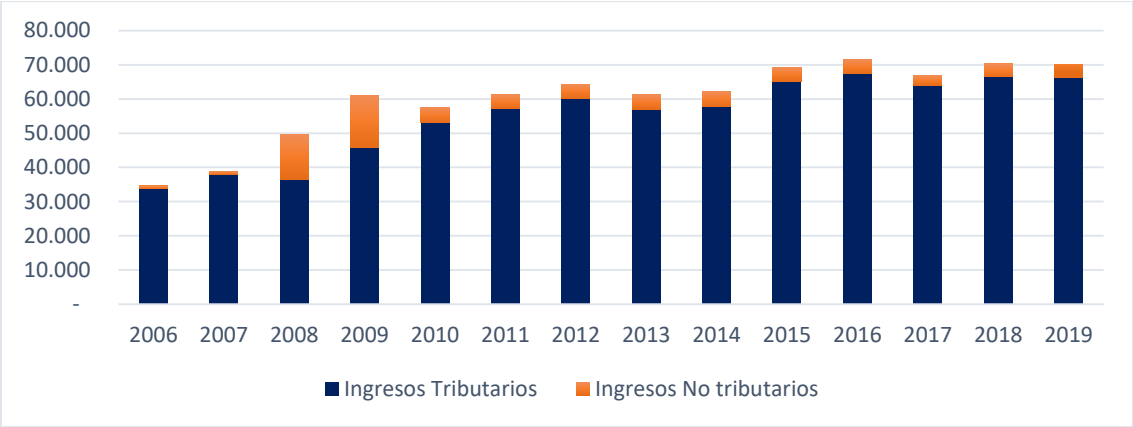
Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT.
*Los ingresos propios equivalen a los ingresos corrientes sin transferencias.

3.2. Ingresos propios del Departamento del Chocó

Los ingresos propios del Chocó son los ingresos tributarios más los ingresos no tributarios. Estos son importantes en la medida que los resultados de su recaudo dependen en gran medida de la buena o mala gestión de las autoridades del departamento. Estos, han mostrado a lo largo de los últimos catorce años un crecimiento real promedio del 6%, ver Gráfica 4. Vemos además que los ingresos tributarios son quienes mayor participación tienen con el 92% del total.

Si bien en el periodo analizado estos ingresos han tenido un comportamiento positivo, en los años 2008, 2013 y 2017 los ingresos han caído por efecto de coyunturas económicas complicadas como ha ocurrido en el 2008 cuando el PIB nacional decreció por efecto de una crisis internacional de la economía; sin embargo, este crecimiento a lo largo del tiempo ha significado que los ingresos propios se multiplicaron por más de dos en el periodo analizado.

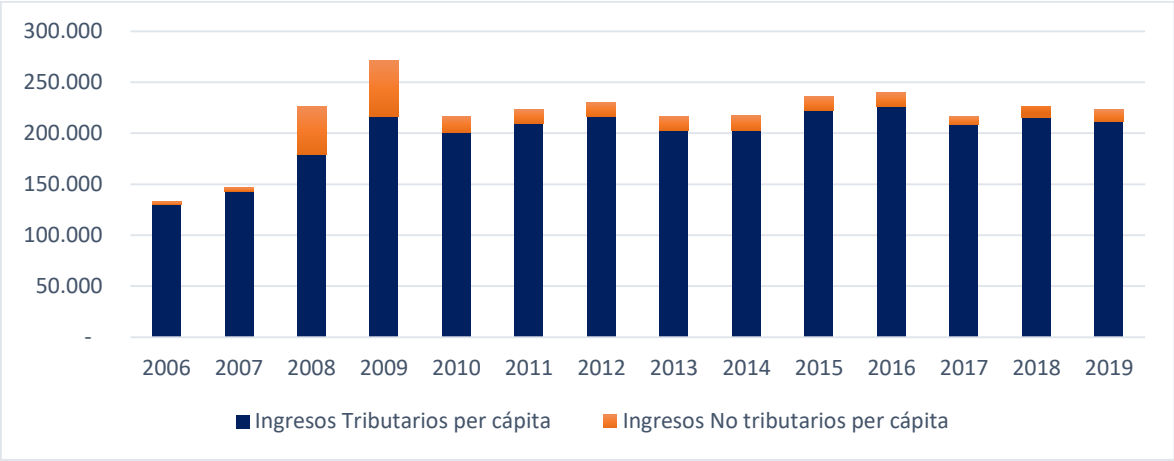
Gráfica 4. Ingresos Propios del Chocó 2006-2019 (Millones $ 2018)



Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT

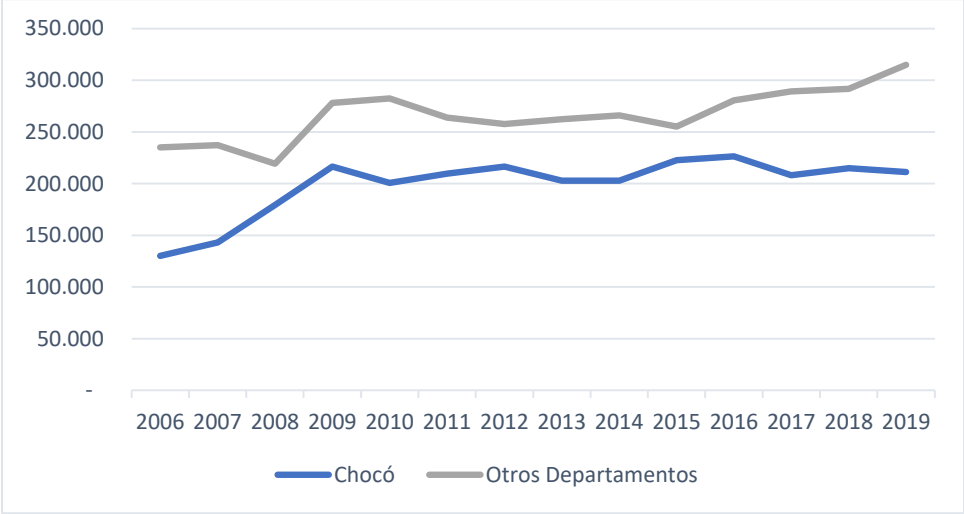
A su vez, al analizar la dinámica de los ingresos propios per cápita se encuentra que se han mantenido estables a lo largo de los últimos 3 años. Estos tuvieron un aumento sostenido del 2006 en adelante, para caer en los años 2013 y 2014 y luego recuperarse en los cinco años siguientes, ver Gráfica 5. Estos se ubican alrededor de los $200,000 pesos per cápita. Este valor está por debajo del promedio de otros departamentos del país, el cual alcanza niveles cercanos a los $300,000 pesos per cápita.

Gráfica 5. Ingresos Propios per cápita del Chocó 2006-2019 ($ 2018)



Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT y DANE[2]

Gráfica 6. Ingresos Propios per cápita Chocó otros departamentos 2006-2019 ($2018)



Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT y DANE[3]

[2] Los valores per cápita presentados en el informe corresponden al valor en millones de pesos de 2018 dividido entre la proyección de población mayor de 15 años según el censo de 2005. Esto para efecto de un mejor análisis de los ingresos por licores y cerveza, pues se da a entender que los menores de 15 años no son consumidores habituales de este tipo de productos

[3] Los valores de "Otros departamentos corresponden al promedio de los ingresos per cápita de los departamentos Valle del Cauca, Antioquia, Huila, Nariño, Caldas y Tolima

Por su parte, la Tabla 4 nos muestra las tendencias de los principales ingresos de 7 departamentos del país. Vemos como en todos ellos los ingresos tributarios han crecido a lo largo de los últimos 11 años; sin embargo, el Chocó ha sido el único departamento que ha visto disminuir sus ingresos no tributarios en el mismo periodo. Asimismo, al analizar la tendencia de los impuestos a los licores, cerveza y cigarrillos encontramos que Chocó junto con Valle, Nariño y Caldas han tenido un crecimiento sostenido, en tanto que en Antioquia, Huila y Tolima los ingresos por los licores disminuyeron en términos reales. Vemos también como los ingresos de cerveza solo caen en el Tolima.

Tabla 4. Tendencia de los ingresos departamentales (Promedio 2009-2019)

	Chocó	V. del Cauca	Antioquia	Huila	Nariño	Caldas	Tolima
Ingresos Tributarios	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Ingresos No tributarios	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Impuestos al ocio	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑
Licores	↑	↑	↓	↓	↑	↑	↓
Cerveza	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↓
Cigarrillos y Tabaco	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑

Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT.

De otra parte, al comparar la importancia de los impuestos al ocio con otros departamentos, vemos como en el Chocó esta es mucho mayor. En promedio los ingresos de estos impuestos han sido del 81% en la última década, ver Tabla 5. Le sigue en importancia Nariño en donde esta participación ha sido del 72% en el mismo periodo, mientras que en los demás departamentos esta se ubica en un rango entre el 50% y el 65%. Este resultado nos deja en claro que las decisiones que se tomen sobre los impuestos al ocio en el Chocó tienen un peso mayor en sus ingresos.

Tabla 5. Participación Impuestos al ocio en Ingresos tributarios (%)

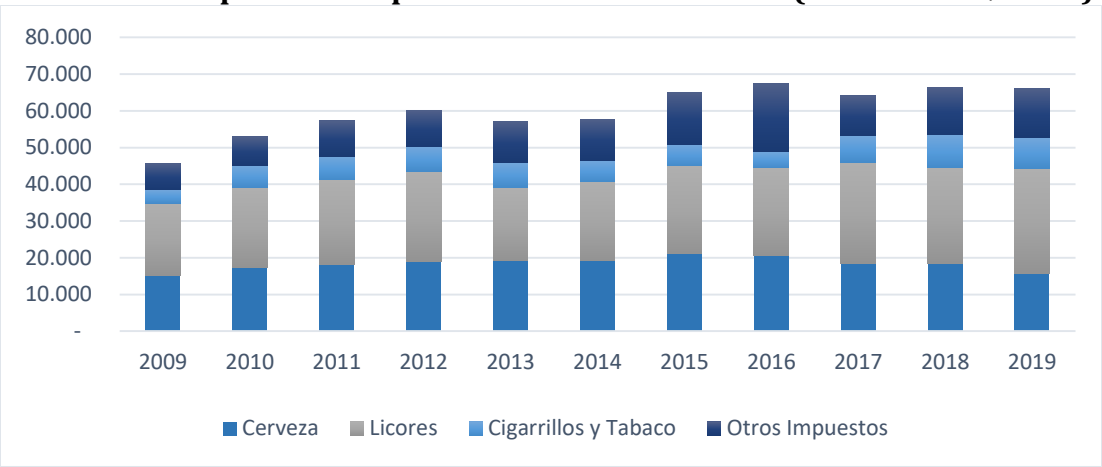
Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio Anual	Prom. Var % anual
Chocó	84	85	83	83	81	81	78	73	83	80	80	81	-
V. del Cauca	55	54	47	49	47	45	44	47	51	50	46	49	-2
Antioquia	57	56	62	62	61	60	55	41	55	47	45	55	-2
Huila	58	43	58	60	61	58	58	59	59	50	48	56	-1
Nariño	76	73	73	73	69	64	69	73	76	77	71	72	-1
Caldas	45	54	57	57	58	60	60	58	59	61	56	57	2
Tolima	70	66	68	71	70	67	66	68	64	60	57	66	-2

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SISFUT

Asimismo, al analizar la composición de los impuestos al ocio del Chocó entre el 2009 y el 2019, se identifican tendencias muy claras. De una parte, vemos que el recaudo

por cigarrilllo y licores ha aumentado a lo largo del tiempo, mientras que el de cervezas pierde importancia. Además, como se conoce que en terminos reales el recaudo de los impuesto al ocio ha crecido en terminos los ingresos, esto significa que los ingresos por cerveza crecen pero a un ritmo mas lento que los otros dos imuestos. Finalmente, hay que mencionar que los demas ingresos tributarios han crecido a un ritmo alto e inclusive mayor que los otros impuestos.

Gráfica 7. Composición Impuestos al Ocio en el Chocó (Millones de $ 2018)



Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT

A su vez, uno de los comportamientos más interesantes en el recaudo de los impuestos al ocio se encuentra en el de los cigarrillos. La Tabla 6 nos muestra que en los 7 departamentos analizados el crecimiento real del recaudo ha sido muy alto, en todos ellos más del 10% anual. El Chocó con un 11% anual de crecimiento se encuentra en la media de los siete departamentos en donde sobresale Nariño que ha tenido un crecimiento mucho mayor con un 17% anual. A su vez, se encuentra que la mayoría de este crecimiento se da desde el 2017 en adelante cuando entra en aplicación el aumento del impuesto específico a los cigarrillos, ley 1819. Es claro cómo, el aumento de la tarifa generó un aumento paralelo de los ingresos a los departamentos.

Tabla 6. Recaudo por impuesto al consumo de cigarrillo (Millones de $ 2018)

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variación anual
Chocó	**3.731**	**5.898**	**6.513**	**6.616**	**6.694**	**5.911**	**5.826**	**4.539**	**7.217**	**8.926**	**8.234**	▲ 11
V. del Cauca	57.367	69.632	72.948	71.007	63.920	60.822	58.790	63.914	116.176	127.214	130.952	▲ 11
Antioquia	102.170	105.012	153.490	118.378	129.162	130.996	137.036	144.513	186.938	236.693	277.321	▲ 12
Huila	9.643	14.297	14.751	16.703	15.251	14.695	15.008	15.049	23.927	25.204	25.524	▲ 12

Nariño	12.634	18.531	20.843	23.544	31.300	27.440	30.597	31.929	46.304	57.195	52.693	▲ 17
Caldas	17.894	18.610	17.159	22.979	17.360	21.940	22.206	23.548	38.365	43.287	39.962	▲ 11
Tolima	16.988	24.732	25.976	24.717	23.718	21.161	20.707	22.003	32.817	30.208	35.960	▲ 10

Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT

Relacionado con lo anterior, vemos que el peso del recaudo por cigarrillos ha ganado participación en el total de los ingresos tributarios en los siete departamentos. No sorprende lo sucedido en Nariño, en donde esta participación se duplica al pasar del 9% al 18%, mientras que en los demás departamentos este aumento es entre los 3 y 6 puntos porcentuales. En el Chocó este aumento es de 3 puntos porcentuales al igual que el de Tolima y Huila y un poco por debajo del de Valle y Antioquia.

Tabla 7. Participación promedio impuesto de cigarrillos en ingresos tributarios

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio Anual	Var. prom anual
Chocó	8	11	11	11	12	10	9	7	11	13	12	11	▲ 7
V. del Cauca	8	9	11	10	9	8	8	8	13	13	12	10	▲ 7
Antioquia	8	8	12	10	10	10	11	7	15	20	21	12	▲ 15
Huila	7	6	9	10	9	8	8	8	13	16	15	10	▲ 11
Nariño	9	14	14	16	23	19	19	15	21	24	25	18	▲ 14
Caldas	8	11	11	15	11	13	13	13	19	21	18	14	▲ 11
Tolima	9	12	13	13	12	11	10	11	15	14	15	12	▲ 6

Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT

De los impuestos al ocio el que muestra un mal desempeño es el de la cerveza. En el Chocó este se ha mantenido estable durante el periodo analizado. Lo preocupante es que el mismo tuvo un crecimiento constante hasta el año 2015 para decaer de manera sistemática en los años siguientes. Esto significa que el recaudo de 2019 volvió al mismo nivel de once años atrás. Este comportamiento mediocre se encuentra en otros departamentos como el Tolima, Caldas y Huila, mientras que en Antioquia y Nariño este crecimiento fue mucho más alto. Se encuentra además que en los años 2015 a 2016 los departamentos de Antioquia, Tolima, Huila y Nariño también tienen su más alto nivel de recaudo para caer levemente en los años posteriores. Es posible que esta tendencia se explique tanto por el aumento de los precios de la cerveza como por el aumento del impuesto en esos años.

Tabla 8. Recaudo por impuesto a la Cerveza (Millones de$ 2018)

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Prom. Var % anual
Chocó	15.169	17.257	18.159	18.874	19.194	19.167	21.242	20.489	18.462	18.331	15.792	▲ 1

Valle	146.001	137.835	133.920	135.831	150.122	149.726	156.147	164.004	160.737	169.891	169.090	▲ 2
Antioquia	223.789	229.025	226.290	243.339	254.777	252.960	265.851	286.196	268.374	273.402	260.757	▲ 2
Huila	49.444	52.109	50.611	51.682	55.121	55.728	54.436	60.441	56.948	50.987	52.921	▲ 1
Nariño	32.650	28.998	42.927	26.896	36.171	40.999	49.553	55.424	51.685	51.365	54.218	▲ 8
Caldas	24.379	24.541	23.126	18.327	29.401	25.835	26.826	27.013	26.197	26.282	25.712	▲ 2
Tolima	95.744	93.705	89.624	94.435	99.576	96.552	98.706	103.056	101.095	97.600	93.298	▬ 0

Fuente: Elaboración propia – datos SISFUT.

Tabla 9. Recaudo per cápita – Impuesto a la Cerveza ($ 2018)

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chocó	53.851	60.140	62.202	63.579	63.621	62.543	68.254	64.768	57.427	56.134	47.606
Valle del Cauca	45.471	42.194	40.323	40.248	43.801	43.048	44.269	45.898	44.422	46.379	45.596
Antioquia	50.943	51.132	49.591	52.387	53.923	52.672	54.494	57.828	53.478	53.740	50.556
Huila	68.436	70.520	67.004	66.997	70.041	69.498	66.687	72.805	67.488	59.473	60.783
Nariño	29.227	25.472	36.994	22.739	30.005	33.384	39.626	43.537	39.910	39.015	40.533
Caldas	33.753	33.747	31.617	24.917	39.767	34.768	35.924	35.995	34.739	34.682	33.771
Tolima	98.417	95.411	90.414	94.442	98.782	95.061	96.499	100.030	97.475	93.525	88.882

El cálculo del recaudo per cápita se realizó tomando la población mayor de 15 años (Censo 2005 y proyecciones.
Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT

Al hacer el análisis per cápita del recaudo encontramos que entre los departamentos con mayor recaudo per cápita por cerveza se encuentran Tolima con $88.882 en 2019, Huila con $60.783 y Antioquia con $50.556. Chocó se ubica en cuarto lugar con un recaudo de $47.606. Asimismo, el departamento menos cervecero de los analizados es Caldas con un recaudo de $33.771. Igualmente, al observar el comportamiento a lo largo del tiempo se ve como se dio un aumento del recaudo generalizado hasta el 2016, ver tabla 10. De ahí en adelante, vemos un decrecimiento generalizado en casi todos los departamentos con excepción de Valle del Cauca; sin embargo, esta disminución es pequeña en Antioquia, Nariño y Caldas, mientras que, en el Chocó, Tolima y Huila esta caída es significativa.

Tabla 10. Recaudo por impuestos a la Cerveza per cápita – 2010 -2019 (Var. %)

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio Anual
Chocó	▲ 12	▲ 3	▲ 2	▬ 0	▼ -2	▲ 9	▼ -5	▼ -11	▼ -2	▼ -15	▼ -1
Valle del Cauca	▼ -7	▼ -4	▬ 0	▲ 9	▼ -2	▲ 3	▲ 4	▼ -3	▲ 4	▼ -2	▬ 0
Antioquia	▬ 0	▼ -3	▲ 6	▲ 3	▼ -2	▲ 3	▲ 6	▼ -8	▬ 0	▼ -6	▬ 0
Huila	▲ 3	▼ -5	▬ 0	▲ 5	▼ -1	▼ -4	▲ 9	▼ -7	▼ -12	▲ 2	▼ -1
Nariño	▼ -13	▲ 45	▼ -39	▲ 32	▲ 11	▲ 19	▲ 10	▼ -8	▼ -2	▲ 4	▲ 6
Caldas	▬ 0	▼ -6	▼ -21	▲ 60	▼ -13	▲ 3	▬ 0	▼ -3	▬ 0	▼ -3	▲ 2
Tolima	▼ -3	▼ -5	▲ 4	▲ 5	▼ -4	▲ 2	▲ 4	▼ -3	▼ -4	▼ -5	▼ -1

Fuente: Elaboración propia - datos SISFUT

A su vez, la caída en el recaudo a partir de 2016 se explica por un decrecimiento en el consumo de cerveza a nivel nacional que se debe principalmente a los siguientes factores. En primer lugar, la entrada en vigencia del código de policía, Ley 1801 de 2016, que prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en lugares públicos. Esta práctica era usual en algunas regiones del país y limitó el consumo de cerveza. Es claro que se ha vendido menos cerveza per cápita en el último trienio y es de esperarse que esta tendencia se agudice por efectos de la pandemia durante el 2020. En segundo lugar, la Cerveza Corona que usualmente se elaboraba en México y se importaba a Colombia, empezó a ser producida localmente por Bavaria, lo que generó un cambio en su tributación nacional. Una tercera causa probable es la creación del IVA plurifásico para las cervezas, Ley de Financiamiento de 2019. Este cambio posiblemente se refleja en un menor recaudo del IVA, lo que algunos estudiosos explican por posibles distorsiones en los precios de referencia para la liquidación del impuesto (Portafolio, 2019).

Dado los malos resultados de la tabla anterior, no sorprende que la participación de la cerveza dentro de los ingresos tributarios disminuya en buena parte de los departamentos estudiados, ver Tabla 7. Se encuentra además que esta disminución ha sido especialmente en los últimos años para el Tolima, Valle y Chocó e inclusive Nariño que tuvo una participación mucho mayor a mediados de la década.

Tabla 11. Participación del impuesto a la Cerveza en los ingresos tributarios (%)

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio Anual	Var. Anual promedio
Chocó	**33**	**33**	**32**	**31**	**34**	**33**	**33**	**30**	**29**	**28**	**24**	**31**	▼ -3
V. del Cauca	19	18	20	20	22	20	21	20	18	18	16	19	▼ -2
Antioquia	18	18	17	20	19	19	21	14	21	23	20	19	▲ 3
Huila	34	22	30	30	31	30	30	31	32	32	31	30	▲ 1
Nariño	22	22	29	18	26	29	31	27	23	22	26	25	▲ 4
Caldas	11	14	15	12	18	16	16	14	13	13	12	14	▲ 2
Tolima	53	46	46	50	50	48	49	50	47	45	40	48	▼ -3

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SISFUT.

De otra parte, la Tabla 12 nos muestra el recaudo del impuesto a los licores en los últimos 11 años. Vemos como el Chocó tiene un desempeño muy bueno cuando se compara con los demas departamentos. En efecto, hay una tendencia sostenida al alza que hace que estos ingresos aumenten en un 50% a lo largo de la última década. En los

demas departamentos su crecimiento es muy bajo o inclusive ha decrecido especialmente en los últimos tres años.

Tabla 12. Recaudo por impuesto de licores 2009 -2019 (Millones $ 2018)

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var anual
Chocó	19.667	21.946	23.019	24.697	20.055	21.515	23.817	23.972	27.500	26.167	28.615	▲4
Valle	212.532	204.543	115.307	126.814	103.999	125.143	108.172	148.880	190.626	176.481	182.058	▲1
Nariño	65.565	49.833	42.692	57.756	26.738	22.347	29.786	63.746	72.951	72.842	40.579	▲4
Caldas	58.150	51.292	48.111	46.031	46.628	52.288	53.501	57.475	51.815	53.933	57.439	▬0

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SISFUT.

Asimismo, al analizar el ingreso per cápita por el impuesto a la cerveza desde el 2009 en adelante encontramos que hay grandes diferencias entre los siete departamentos considerados. Vemos como hay dos departamentos: Caldas y Chocó que tienen un promedio de $80 mil anuales y le sigue Nariño ligeramente más bajo. Valle del Cauca, por su parte, tiene un recaudo per cápita menor que el de los demás departamentos.

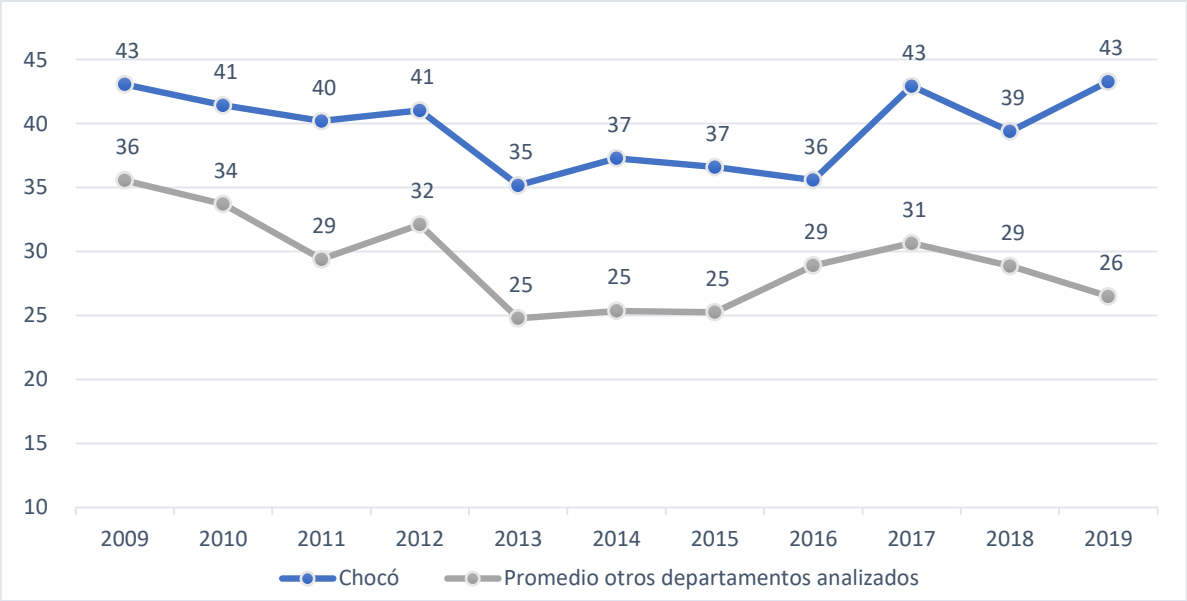
Tabla 13. Recaudo per cápita impuesto a los licores 2009 -2019 ($ 2018)

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chocó	69.821	76.480	78.850	83.192	66.476	70.205	76.527	75.778	85.538	80.130	86.261
V. del Cauca	66.192	62.615	34.718	37.576	30.344	35.980	30.668	41.665	52.682	48.178	49.093
Nariño	58.690	43.773	36.792	48.828	22.180	18.196	23.819	50.074	56.332	55.328	30.337
Caldas	80.508	70.535	65.776	62.585	63.069	70.370	71.646	76.585	68.710	71.172	75.443

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SISFUT y DANE.

Los datos anteriores confirman que en el Chocó los ingresos por el impuesto al consumo de licores son muy importante dentro de los ingresos tributarios. En los once años han representado el 40%, pero este ha aumentado en los últimos tres años. Por el contrario, este nivel en los demás departamentos es menor, con una representación promedio de entre 20% y 30%.

Gráfica 8. % Participación de los licores sobre los ingresos tributarios.



Fuente: Elaboración propia basada en datos del SISFUT.

3.3. Desempeño Fiscal.

El Índice de Desempeño Fiscal mide el desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales, dando cuenta de la sostenibilidad financiera, la capacidad de generar recursos propios, el nivel de endeudamiento y el nivel de inversión (DNP, 2020).

De acuerdo al ranking de desempeño fiscal, el departamento del Chocó ocupa el último lugar a nivel nacional con un índice de 44,5, ubicándose por debajo de departamentos como Putumayo, Vaupés y Caquetá. Este resultado se debe a diversos factores, ver Tabla 14.

En primer lugar, Chocó presenta una alta dependencia de las trasferencias corrientes, estas representan el 82,9% de los ingresos totales del departamento, en tanto que en los otros departamentos analizados esta proporción está entre 28% y 64%.

En segundo lugar, la deuda del departamento con respecto a sus ingresos corrientes es de 37,3%, valor que, si bien no es el más alto entre los departamentos estudiados, presenta un riesgo importante en términos de sostenibilidad financiera. En el mismo

sentido, el endeudamiento de corto plazo del Chocó es de 59,8% solo superado por el Valle del Cauca con 68,2%, departamentos como Huila y Nariño y Tolima presentan un endeudamiento de corto plazo menor o igual al 10%. Un alto nivel de este tipo de endeudamiento da cuenta de una baja liquidez en el departamento.

Finalmente, Chocó presenta un porcentaje de ahorro corriente muy por debajo al de los demás departamentos, con una proporción de 13,7% del ingreso corriente, mientras que en la mayoría de departamentos esta proporción se ubica por encima del 50%. Un bajo nivel de ahorro denota vulnerabilidad financiera del departamento ante situaciones imprevistas.

En conclusión, para que el Chocó mejore su desempeño fiscal deberá reducir su nivel de endeudamiento, mejorar su liquidez e incrementar la proporción de ahorro corriente con respecto a los ingresos. En este sentido, es fundamental que los ingresos corrientes se incrementen en el tiempo y se haga una mejor gestión de las finanzas públicas.

Tabla 14. Desempeño Fiscal Departamental 2019 (%)

	Chocó	Valle del Cauca	Antioquia	Huila	Nariño	Caldas	Tolima
Dependencia de las transferencias	82,9	28,5	32,0	61,0	64,0	49,4	62,9
Relevancia FBK fijo	24,0	16,9	39,3	29,8	11,3	20,1	17,4
Nivel de endeudamiento	37,3	19,4	50,3	21,3	0,0	34,1	0,6
Endeudamiento Corto Plazo	59,8	68,2	48,2	10,0	7,9	23,2	4,3
Ahorro Corriente	13,7	60,4	55,7	53,5	52,6	51,6	39,9
Resultado Fiscal	-7,3	-2,5	-4,6	0,1	6,0	-7,5	-6,4
Índice de Desempeño Fiscal	44,5	64,5	71,3	67,7	61,5	67,7	63,2

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SISFUT.

3.4. Simulación de Cambios en la carga fiscal

A continuación, se realiza un análisis de las variaciones en la carga fiscal con los cambios normativos de las últimas dos décadas en lo referente a los impuestos a los licores. Para tal efecto, se identificaron las principales bebidas consumidas en el Chocó con sus respectivos grados alcoholimétricos y precios de venta al público estimados por el DANE.

Posteriormente se calculó la carga impositiva de acuerdo a la Ley 778 de 2002, la Ley 1393 de 2010 y la Ley 1816 de 2016 siguiendo los parámetros presentados en las siguientes tablas:

Ley 778 de 2002			
Base Gravable	**Grados alcoholimétricos**		**Valor en pesos ($) por grado alcoholimétricos (botella de 750cc)**
Tarifas	Licores	2.5 < x < 15	110
		15 < x ≤ 35	180
		x > 35	270
	Vinos	x < 10	60
	Participación		Definida por el Departamento

Ley 1393 de 2010			
Base Gravable	**Grados alcoholimétricos**		**Valor en pesos ($) por grado alcoholimétricos (botella de 750cc)**
Tarifas	Licores	x ≤ 35	256
		x > 35	420
	Participación		Definida por el Departamento

Ley 1816 de 2016		
Base gravable	**Impuesto específico más ad Valorem**	**Valor en pesos ($) por grado alcoholimétrico (botella de 750cc)**
Tarifas componente especifico	Licores	220
	Vinos	150
Tarifas componente ad Valorem	Licores	25%
	Vinos	20%
% Participación		Definida por el Departamento
% Introducción		2%

Para el Chocó se tomó un porcentaje de participación del 5%, que es el valor más cercano a la participación que ha tenido el departamento en sus contratos previos de maquila y comercialización. Así, al analizar el efecto que han tenido las leyes más recientes sobre las principales bebidas alcohólicas consumidas en el Chocó, se encuentra que, con la entrada en vigencia de le Ley 1816 de 2016, se incrementó la carga fiscal en 11 puntos porcentuales para el Aguardiente Platino Deluxe, en 9 puntos porcentuales para el Ron Viejo de Caldas y en 10 puntos porcentuales para el Brandy Domecq.

Tabla 15. Cambios en la carga fiscal de licores consumidos en Chocó

			Ley 788 de 2002			Ley 1393 de 2010			Ley 1816 de 2016		
Producto	Grado de alcohol	Precios DANE 2020	Impuestos	Precio Final	Carga Fiscal	Impuestos	Precio Final	Carga Fiscal	Impuestos	Precio Final	Carga Fiscal
Aguardiente Platino Deluxe	29	$29.109	$6.675	$35.784	**19%**	$8.879	37.988	**23%**	$15.113	$44.222	**34%**
Ron Viejo de Caldas	35	$25.819	$6.300	$32.119	**20%**	$8.960	34.779	**26%**	$14.155	$39.974	**35%**
Brandy Domecq	35	$25.456	$6.300	$31.756	**20%**	$8.960	34.416	**26%**	$14.064	$39.520	**36%**

Fuente: Elaboración propia - datos del DANE y SUPERSALUD

4. Estimación potencial de la participación (utilidad o regalía) para el Chocó.

Se debe partir de la idea de que el aguardiente y su explotación con el monopolio como lo permite la ley, es potencialmente muy rentable para cualquier departamento. Esto porque los costos de producción de una botella de aguardiente son muy bajos en relación con el precio final. También, se debe tener como meta de largo plazo maximizar el ingreso del departamento tanto por los impuestos devengados (consumo e IVA), como por la utilidad (regalía) y, por los ingresos potenciales de publicidad y promoción de marca. A continuación, se analizará cómo el departamento del Huila mejoró en los últimos años estos ingresos. Esto se hace con el fin de tener una referencia para posibles decisiones que debe tomar el Chocó en la

comercialización del aguardiente en su territorio. Cabe mencionar que para esto se revisó información de Huila y de los estudios de mercado que adelantó la gobernación del Chocó en el presente año.

En el Huila se integra la producción (maquila) con la comercialización en un solo contrato. Esto tiene ventajas ya que el departamento no incurre en gastos como bodegaje, transporte y almacenamiento, y tampoco tiene que pagar la producción del aguardiente maquilado. Pero, además, al definir el mismo departamento el precio para la liquidación de la utilidad a cobrar, se tiene certeza del ingreso que se percibe anualmente por este rubro.

La tabla 16 nos muestra la composición del precio final mayorista en el Huila entre impuestos, utilidad, publicidad y lo correspondiente a maquila y comercialización. Vemos que, por cada botella convertida a 750 ml, al departamento le ingresó el 63% del valor final en 2018 y el 67% en 2019. Debe mencionarse que los impuestos estimados se liquidan de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1816 de 2016, mientras que la utilidad corresponde al valor establecido por la Asamblea Departamental, en el caso del Huila, este valor es del 18% del precio final mayorista, que corresponden a $5,040 y $5,201 para los años 2018 y 2019 respectivamente. De acuerdo con nuestro conocimiento del mercado de licores nacionales, este nivel es de los más altos y puede ser tomado como referencia. Se conoce además que la utilidad del contrato firmado recientemente por el Huila es del 19.1%. Este aumento fue producto de la puja que se dio al momento de adjudicar el contrato.

Tabla 16 - Composición Ingresos por botella de Doble Anís (750 ml equivalentes)

Concepto	2018		2019	
	Valor ($)	% sobre el total	Valor ($)	% sobre el total
Impuestos al consumo	10.517	38%	12.188	42%
IVA	833	3%	747	3%
Utilidad	5.040	18%	5.201	18%
Publicidad	1.120	4%	1.156	4%
Maquila y comercialización	10.490	37%	9.601	33%
Precio final mayorista	28.000	100%	28.893	100%

Fuente: Secretaría de Hacienda del Huila - estimaciones Fedesarrollo.

En el caso del Chocó, de acuerdo con el estudio de mercado de licores realizado por la Secretaría de Hacienda, en 2019 el departamento recibió el 47% del valor final al mayorista por cada botella de Aguardiente Platino convertida a 750 ml, ver tabla 17. Vemos como la gran diferencia se encuentra en el rubro de las utilidades, las cuales son mucho más bajas en el Chocó. Además de esta utilidad, el 50% no entran a las arcas del departamento pues las utiliza el comercializador para la promoción de la marca y publicidad. Adicionalmente, el Huila cuenta con un fondo de publicidad que

corresponde al 4% del valor final, el cual no tiene el Chocó. Para hacer un seguimiento a estos recursos de los fondos de publicidad y marca, generalmente el comercializador hace al comienzo del año una propuesta o plan de acción de lo que ejecutará con estos recursos y el departamento hace seguimiento del cumplimiento del plan cada cierto periodo de tiempo. Por ejemplo, reuniones bimensuales o antes de eventos especiales como las conocidas fiestas de San Pacho.

Tabla 17. Comparación ingresos por botella Aguardiente Chocó y Huila 2019 (750 ml)

Concepto	Chocó		Huila	
	Valor ($)	% sobre el total	Valor ($)	% sobre el total
Impuesto	11.171	39%	12.188	42%
IVA	818	3%	747	3%
Utilidad	1.450	5%	5.201	18%
Publicidad[4]	-	0%	1.156	4%
Maquila y comercialización	14.900	53%	9.601	33%
Precio final mayorista	28.339	100%	28.893	100%

Fuente: Secretarías de Hacienda Huila y Chocó- Estimaciones Fedesarrollo

Fedesarrollo propone que se incremente el porcentaje de utilidad que recibe el departamento del Chocó por cada botella de aguardiente y se cree un fondo de publicidad. El incremento no necesariamente tiene que ser como el del Huila, pero puede ser un referente. Es posible que sea preferible que el aumento en el porcentaje de las utilidades no llegue a los niveles del Huila por dos razones. La primera de ellas, es que el mercado del aguardiente del Chocó es de menor tamaño, 50% aproximadamente, por lo que el comercializador tiene menos economías de escala en su actividad. La segunda, es que los costos de transporte en el Chocó son más altos que los del Huilla por razones objetivas de su red transporte vial y fluvial. La decisión del posible aumento es de la administración, pero se debe dejar en claro que hay espacio financiero para hacerlo.

[4] El rubro de Publicidad se pone en color naranja porque corresponde a activos que durante la ejecución del contrato son administrados por el comercializador, pero una vez termina el contrato pasan a ser propiedad del departamento. Por lo anterior, este valor no se ve materializado en movimientos de caja.

A continuación, se presentan tres estimaciones del impacto fiscal que se generaría con un mayor recaudo si el Chocó aumenta la utilidad y crea un fondo de publicidad. En el primer escenario, se hace una proyección sobre cuál debería ser el valor de la utilidad si se quisiera igualar la proporción de ingresos que recibe el departamento del Huila (63%). Para lograr tal resultado, el departamento podría estipular un fondo de publicidad equivalente al 4% del valor final de venta y tendría que pedir un porcentaje de utilidad del 17% o un valor de $4.731 por botella, ver tabla 18. Con estos cambios, el departamento pasa de recibir $13.439 por botella a $17.853. En otras palabras, el departamento recibiría $1.785 Millones por cada 100.000 unidades comercializadas por la mayor utilidad, lo que equivale a $12.497 millones anuales si se tiene en cuenta que las unidades mínimas acordadas en el contrato de maquila son 700.000 al año. Cabe resaltar que para que este resultado sea posible el departamento deberá tener en cuenta que la parte destinada a la comercialización y la maquila se disminuyen sensiblemente.

Tabla 18. Simulación ingresos Chocó con una participación del 17%

Concepto	Chocó		Valor por cada 100.000 unidades
	Valor ($)	% sobre el total	
Impuesto	11.171	39%	1.117.100.467
IVA	818	3%	81.750.100
Utilidad	4.731	17%	473.122.448
Publicidad	1.134	4%	113.354.103
Maquila y comercialización	10.485	37%	1.048.525.450
Precio final mayorista	28.339	100%	2.833.852.567

Fuente: Estimaciones Fedesarrollo

Un segundo escenario más moderado, en el cual el departamento reciba más ingresos por botella, pero sin igualar las rentas del Huila, corresponde a uno en el cual el departamento reciba una utilidad del 14% equivalente a $3.967 por botella. En este escenario, con el fondo de publicidad del 4% el departamento recibiría el 60% de los ingresos por la venta de cada botella. De este modo, el costo de maquila y comercialización se reduciría menos que en el escenario anterior. Así, el departamento recibiría $1.708 millones por cada 100 mil unidades vendidas, es decir cerca $12 mil millones anuales más con una venta de 700 mil unidades en el año.

Tabla 19. Simulación ingresos Chocó con una participación del 14%

Concepto	Chocó		Valor por cada 100.000 unidades
	Valor ($)	% sobre el total	

Impuesto	11.171	39%	1.117.100.467
IVA	818	3%	81.750.100
Utilidad	3.967	14%	396.739.359
Publicidad	1.134	4%	113.354.103
Maquila y comercialización	11.249	40%	1.124.908.538
Precio final mayorista	28.339	100%	2.833.852.567

Fuente: Estimaciones Fedesarrollo

Finalmente, un tercer escenario, en el cual el departamento del Chocó establezca un porcentaje de utilidad del 9%, que equivaldría a aproximadamente el doble de utilidad que tiene actualmente, generaría un ingreso por utilidad de $2.550 por botella y el porcentaje de ingresos del departamento pasaría de ser del 47% al 55%. Esto significa que con una utilidad del 9% y un fondo de publicidad del 4% al Chocó le corresponderían $15.673 por cada botella vendida de Aguardiente Platino convertida a 750 ml.

Tabla 20. Simulación ingresos Chocó con una participación del 9%

Concepto	Chocó		Valor por cada 100.000 unidades
	Valor ($)	% sobre el total	
Impuesto	11.171	39%	1.117.100.467
IVA	818	3%	81.750.100
Utilidad	2.550	9%	255.046.731
Publicidad	1.134	4%	113.354.103
Maquila y comercialización	12.666	45%	1.266.601.166
Precio final mayorista	28.339	100%	2.833.852.567

Fuente: Estimaciones Fedesarrollo

5. Análisis de sensibilidad.

A continuación, se presenta un análisis de sensibilidad para estimar el valor potencial de la participación que puede establecer en la licitación de la comercialización del Aguardiente Platino. Para esto se estimó la composición de las rentas departamentales por la venta de cada botella de 750 ml del Aguardiente Platino, posteriormente se estimó cuánto recibe el departamento actualmente por cada $1000 vendidos del aguardiente y se hizo un análisis comparativo para identificar cuáles serían los ingresos aproximados del Departamento del Chocó si incrementara su porcentaje de participación (utilidad o regalía) teniendo en cuenta los escenarios planteados en el acápite anterior.

Metodología de cálculo

Para calcular el valor de cuánto le queda al departamento del Chocó por cada $1000 vendidos en Aguardiente Platino, se utilizó la siguiente metodología.

1. Se calculó el recaudo por impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos por cada botella de Aguardiente para el 2019. Siguiendo los lineamientos de la Ley 1816, el recaudo impositivo corresponde a la suma del componente específico y el ad Valorem, cuya ecuación se presenta a continuación

$$Recaudo\ impositivo = \underbrace{\$220\ (inf) * G.A}_{C.\ Especifico} + \underbrace{25\% * Precio\ DANE}_{C.\ Ad\ Valorem}$$

Donde

inf corresponde al ajuste anual a inflación sobre el valor acumulado de los años previos

G.A. son los grados alcoholimétricos de la bebida

Precio DANE corresponde al precio de venta al público por unidad de 750 cc, sin incluir Impuesto al consumo e IVA, que certifica el DANE anualmente.

2. Teniendo los costos de maquila y comercialización, proporcionados por la Secretaría de Hacienda del Chocó y conociendo el valor actual de la utilidad por el ejercicio del monopolio ($1.450 por botella), se calculó el IVA, correspondiente al 5% del valor del aguardiente sin impuestos.

3. Para obtener el precio final al mayorista se realiza el siguiente calculo

$$Precio\ Final = RT + IVA + U + CMC$$

Donde

RT es el recaudo tributario por el impuesto al consumo de licores

U es la utilidad que recibe el departamento por el ejercicio del monopolio

CMC es el costo de maquila y comercialización

4. Se calculan los ingresos de las ventas.

$$Ingresos\ ventas = P_i X_i$$

Donde P_i es el precio al mayorista en el año i y X_i es la cantidad declarada de aguardiente en el año i

5. Se calcula el ingreso departamental

$$Ingreso\ Departamental = 0.25\ Precio\ Dane_i * X_i + \$220\ (inf) * G.A * X_i + UX_i$$

6. Finalmente, se aplica la siguiente ecuación.

$$Indicador = \frac{Ingreso\ Departamental * 1000}{Ingresos\ ventas}$$

Información

Los datos de los precios de los licores antes de impuestos fueron obtenidos del DANE, las cantidades declaradas y el costo de maquila y comercialización fueron proporcionados por la Secretaría de Hacienda del Chocó.

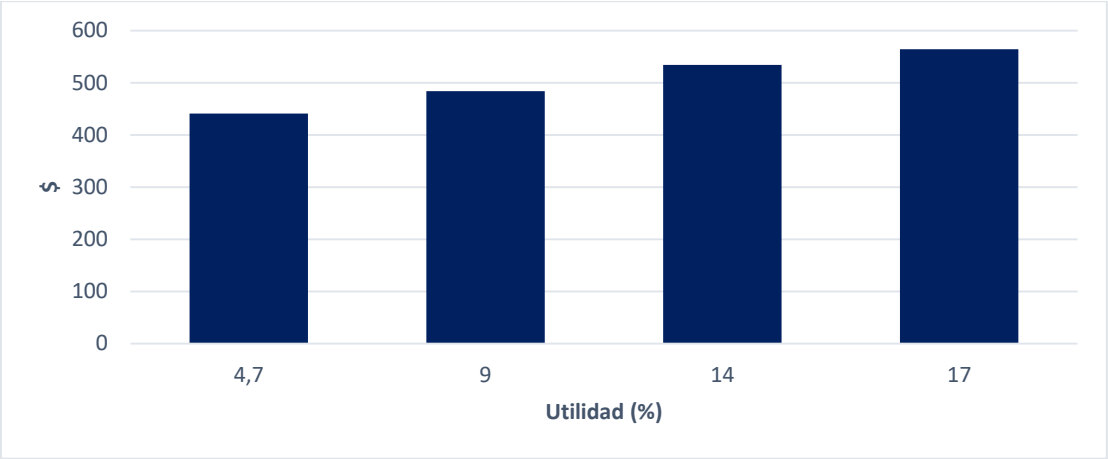
La estimación del Indicador con la metodología explicada anteriormente indica que, en la actualidad, el Departamento del Chocó recibe $441 por cada botella de Aguardiente Platino que se vende. Al contrastar este valor con los ingresos que percibe el Huila, se tiene que el aguardiente Doble Anís, genera $532 por cada $1000 vendidos (Zapata et al, 2019), es decir $91 más que el Chocó.

Estos resultados se deben principalmente, al hecho de que los ingresos por recaudo y utilidad que percibe el departamento del Huila son mucho mayores a los que percibe Chocó. Para identificar en cuanto cambiaría el ingreso departamental por cada $1.000 pesos vendidos se tomarán los escenarios planteados en el apartado anterior.

En primer lugar, en el escenario más optimista, en el cual el departamento de Chocó estableciera una utilidad del 17%, los ingresos por cada $1000 vendidos en Aguardiente Platino pasarían de ser de $441 a $564, superando los ingresos del Huila en $32. Mientras que, en el segundo escenario, con una utilidad un poco más moderada del 14%, el departamento recibiría $534 por cada $1000 vendidos. Este valor es que le más se aproxima al ingreso del Huila.

Finalmente, en un escenario de menor complejidad, en el cual el departamento duplicara el porcentaje de utilidad que maneja actualmente, recibiría $484 por cada $1000 vendidos, es decir $43 más por botella de los que recibe en la actualidad.

Gráfica 9. Valor de los ingresos del Chocó por cada $1000 vendidos en Aguardiente Platino ante cambios en la utilidad.



Fuente: Estimaciones Fedesarrollo – Datos Secretaría del Chocó

6. Conclusiones y recomendaciones de Fedesarrollo.

Conclusiones Marco Legal.

El monopolio rentístico de licores ha sido una fuente importante de recursos para los gobiernos territoriales desde la época de la Colonia. En la actualidad, la normatividad que regula el arbitrio rentístico es la Ley 1816 de 2016, bajo la cual los departamentos pueden ejercer el monopolio directamente produciendo licores por sí mismo o a través de terceros, o ejercerlo indirectamente permitiendo que se produzcan licores en su jurisdicción de productos cuya titularidad de la propiedad industrial recae en un tercero. Las decisiones que se tomen a este respecto, tendrán grandes implicaciones las finanzas públicas departamentales.

La comercialización es una actividad que hace parte de la explotación del monopolio de producción de licores, sin embargo, no se rige por la Ley 1816 de 2016, sino por la normatividad de contratación pública, especialmente la Ley 80 de 1993. En este sentido, el departamento puede exigir al comercializador algunas condiciones no establecidas en la Ley de licores, entre ellas están el pago de una utilidad por uso de la marca del licor del departamento y destinar un porcentaje de la venta de cada botella a posicionamiento de marca y publicidad.

Fedesarrollo recomienda que en la estructuración del contrato de comercialización se tengan las siguientes consideraciones:

- Crear una fiducia coadministrada entre el departamento y el comercializador para gestionar los recursos de publicidad y posicionamiento de marca. En los

estudios previos debe quedar constancia de que los activos y enceres que se adquieran con recursos de la fiducia pasarán a ser propiedad del departamento una vez finalice el contrato.

- Establecer una utilidad mínima que percibiría el departamento por cada botella de aguardiente comercializada, de esta manera se garantiza que cualquier empresa que gane el contrato le generará al departamento ingresos iguales o superiores a los que recibía con el contrato previo.
- Adelantar un proceso de selección objetiva en el cual uno de los criterios para participar en el proceso licitatorio sea que el comercializador cuente con experiencia acreditada en la promoción y comercialización de licores.

Conclusiones Mercado de licores en Colombia.

El consumo de licores en Colombia se ha reducido drásticamente en la última década, esto se debe a que las nuevas generaciones tienen una mayor preferencia por bebidas con una menor graduación alcoholimétrica. El impacto de la caída en el consumo se evidencia en mayor medida en los licores nacionales, como el aguardiente y algunas marcas de ron, los cuales están siendo sustituidos por licores importados como Whisky, tequila y ginebra.

No obstante, en algunos departamentos como el Chocó el aguardiente nacional está fuertemente posicionado en el mercado, lo cual resulta positivo para las finanzas públicas. En este sentido, se recomienda mantener precios competitivos al consumidor, mantener las estrategias de publicidad y posicionamiento de la marca propia del departamento y continuar con la lucha anti contrabando para impedir que los licores que ingresan ilegalmente al departamento sustituyan el consumo del licor nacional.

Conclusiones Situación fiscal del Chocó

Los impuestos al ocio y particularmente los impuestos al consumo de licores, constituyen recaudos muy importantes para el departamento del Chocó, por lo cual cualquier decisión que impacte estos rubros tendrá fuertes implicaciones en las finanzas públicas del departamento. En este sentido, los contratos de maquila y comercialización que celebre el departamento deben asegurar que los ingresos departamentales por el ejercicio del monopolio rentístico se mantengan y en el escenario más optimista, que se incrementen.

En materia de desempeño fiscal, Chocó presenta vulnerabilidades en su gestión financiera. Esto se debe a una baja sostenibilidad del endeudamiento, problemas de liquidez y un bajo nivel de ahorro. Bajo esta perspectiva, un incremento en los ingresos corrientes departamentales generaría una mejora en el desempeño fiscal

siempre y cuando se acompañe de políticas que permitan gestionar mejor los recursos departamentales.

Conclusiones estimación potencial de la utilidad y sensibilidades.

Partiendo del hecho de que la explotación del monopolio rentístico de licores es muy rentable para cualquier departamento, se evidencia que el porcentaje de utilidad que recibía el departamento del Chocó hasta 2019 es bajo con respecto a otros departamentos, puesto que en total el departamento recibe el 47% del valor final de la botella, mientras que otros departamentos reciben porcentajes iguales o superiores al 60%.

Fedesarrollo recomienda que se incremente el porcentaje de utilidad que recibe el departamento por botella y se cree un fondo de publicidad. Se plantearon tres escenarios dentro de los cuales el departamento del Chocó puede dimensionar en cuanto crecerían los ingresos si se incrementará el porcentaje de utilidad.

En el primer escenario, con una utilidad del 17% al departamento le correspondería el 63% del valor total por botella y recibiría $564 por cada $1000 vendidos en aguardiente, sin embargo, los costos de maquila y comercialización deberían reducirse considerablemente. En el segundo escenario, con una utilidad un poco más moderada de 14% al departamento ingresaría el 60% del valor final por botella y recibiría $534 por cada $1000 vendidos, valor cercano al ingreso que tiene actualmente Huila. Finalmente, si el departamento decidiera duplicar el porcentaje de utilidad que mantuvo en el anterior contrato, le correspondería el 55% del valor final de cada botella, que equivale a $484 por cada $1000 vendidos. En este último escenario los costos de maquila y comercialización no tendrían que reducirse drásticamente.

Bibliografía

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2002). Sentencia con Radicado No. 1458. M.P. Dra. Susana Montes de Echeverry.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. (2017). Radicado No. 20689. C.P. Stella Carvajal.

Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). Art. 336. Colombia.

DANE. (2019). *Encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas.*

DANE. (2020). Precios de venta al público de licores, vinos, aperitivos y similares (PVPLVA)

DNP. (2020). *BOLETÍN DE RESULTADOS ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL 2019-NUEVA METODOLOGÍA.*

DNP. (2020). Sistema de Información del Formulario Único Territorial.

Euromonitor. (2018). *Alcoholic drinks in Colombia.*

Euromonitor. (2020). *Alcoholic Drinks in Colombia Analysis.*

Gonzalez, X. (11 de Julio de 2020). La producción de las licoreras departamentales ha caído 60% con la pandemia. *La República*.

LEGIS. (22 de diciembre de 2016). Esta es la ley sobre el monopolio rentístico de licores. Obtenido de https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/tributario-y-contable/esta-es-la-ley-sobre-el-monopolio-rentistico-de-licores

Ley 1816 de 2016. (19 de diciembre de 2016). Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones. D.O. No. 50.092.

Ley 80 de 1993. (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. D.O. No. 41.094.

Ministerio de Hacienda. (2017). *Circular Externa 1: Aplicación de la Ley 1816 de 2016 "por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones".* Bogotá D.C.

Ordenanza 013 de 2016 Departamento del Chocó. (16 de agosto de 2016). Por medio de la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Chocó.

Portafolio. (08 de Diciembre de 2019). Recaudo de licores cayó más de $200.000 millones en dos años. *Portafolio*.

Portafolio. (17 de Noviembre de 2020). Restricciones por la Covid, aumenta el mercado ilegal de licor. *Portafolio*.

Sánchez, M. C. (2019). Análisis crítico del régimen del monopolio de licores destilados en Colombia. *Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho*.

Secretaría de Economía México. (s.f.). *Comercialización .* Obtenido de http://www.2006-2012.economia.gob.mx/mexico-emprende/productos-servicios/comercializacion#:~:text=La%20comercializaci%C3%B3n%20es%20el%20conjunto,lo%20conozcan%20y%20lo%20consuman

Secretaría de Hacienda del Chocó. (2020). *Estudio de mercado para adelantar el proceso de licitacion del contrato de comercializacion de licores en el departamento del chocó en el marco de la Ley 1816 de 2016.* Quibdó- Colombia.

Vargas, P. A. (19 de Diciembre de 2018). Aguardiente pierde terreno dentro de los consumidores colombianos. *La República*.

Zapata et al. (2019). *Insumos de Fedesarrollo para la asesoría sobre el análisis del mercado de licores en el Departamento del Huila.* Repositorio Fedesarrollo.

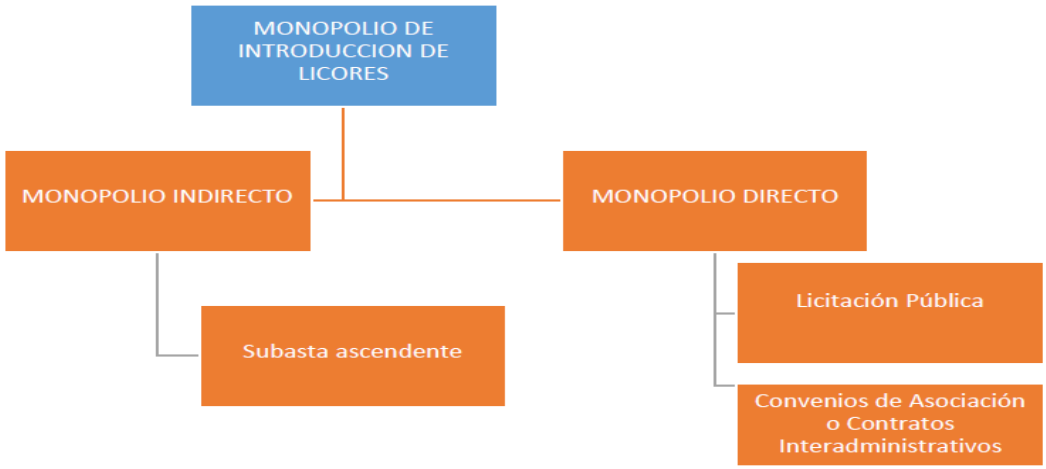
Zapata, J. G. (2015). *Reforma Radical en el Estado de Santander 1850 - 1855.* Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.

Zapata, J., & Sabogal, A. (2012). Análisis del funcionamiento del monopolio de los licores en el Huila y diseño de una propuesta para mejorar su gestión. Repositorio Fedesarrollo

ANEXOS

ANEXO 1.
RESUMEN - Estudios de Mercado Gobernación del Chocó

La Gobernación del Chocó adelantó solicitó la asesoría del Ministerio de Hacienda y la Federación Nacional de Departamentos para analizar las condiciones de la licitación pública para la suscripción del contrato para la maquila y un contrato para la comercialización en el marco del monopolio de licores. **Consideraciones del Departamento sobre la Ley 1816 de 2016.** De acuerdo con el Artículo 8 de la Ley 1816 para ejercer el monopolio sobre la producción directa de licores por medio de contratos de maquila, el ente territorial debe hacer uso de la licitación pública, utilizando el método de adjudicación de subasta ascendente, de modo que el contratista escogido será el que mayor beneficio económico genere al departamento. Cuando los departamentos ejercen el monopolio directo por medio de otra licorera departamental se puede firmar un convenio interadministrativo (ley 489 de 1998) o por medio de contratos de asociación, (art. 31 de la Ley 1816). El siguiente esquema muestra las modalidades contractuales a utilizar.



Por el ejercicio del monopolio rentístico los departamentos reciben rentas derivadas de la participación, derechos de explotación y tornaguías. La participación corresponde a una tarifa establecida por la Asamblea Departamental, cuyo valor debe ser mayor o igual al impuesto al consumo de licores pero debe ser consecuente con el mercado de licores en el departamento; los derechos de explotación se generan con ocasión de la producción e introducción de licores al departamento y su tarifa corresponde a lo que se determine en el convenio de asociación en caso de que el tercero sea de naturaleza pública o en lo acordado en el contrato por licitación pública en otro caso. Si el monopolio es por introducción la tarifa será del 2% de las ventas totales. Finalmente, se encuentran las tornaguías como una erogación económica cobijada por la normativa actual que no puede considerarse como "carga adicional" dentro de los términos de la Ley 1816, estas corresponden a un aporte por medio del certificado único nacional que expiden las autoridades departamentales y controlan la entrada, salida y movilización de productos gravados con el impuesto al consumo o objeto del monopolio rentístico de licores.

El ejercicio del monopolio rentístico de licores por parte del Departamento del Chocó

El Departamento del Chocó celebró un contrato interadministrativo de 10 años con Caldas en 2009, para la maquila del Aguardiente Platino Deluxe, sobre el cual Chocó ostenta la titularidad jurídica. Para suscribir el nuevo contrato (art. 8 Ley 1816), el Departamento realizó un estudio de mercado para conocer la demanda de licores, de modo que las tarifas que establezca la Asamblea Departamental para el ejercicio del monopolio sean consecuentes con el comportamiento del sector. A continuación, se presenta un resumen del estudio de mercado mencionado anteriormente.

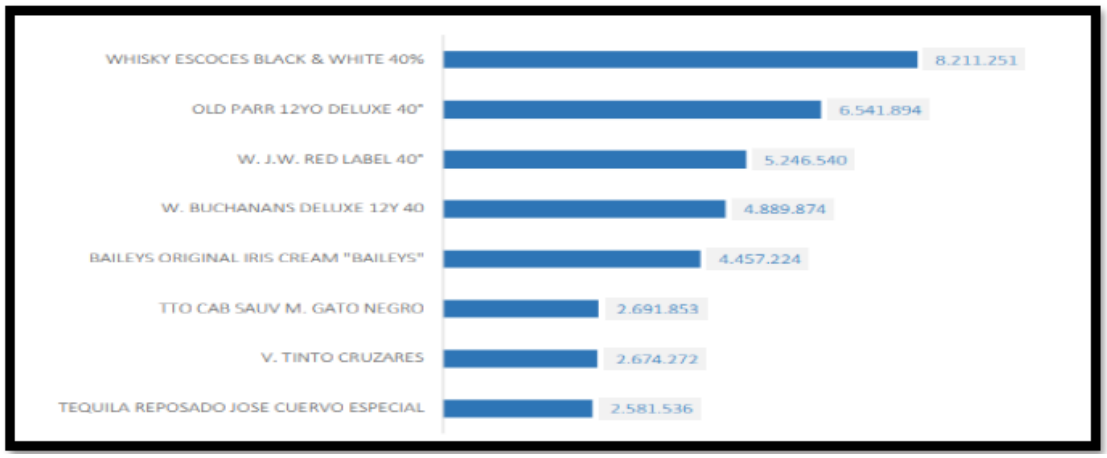
Estudio de Mercado Licores en Chocó.

El mercado de licores es de vital importancia para las finanzas públicas del departamento del Chocó, puesto que representa cerca del 42% de los ingresos corrientes de libre destinación. Esto se debe a que este departamento, según fuentes oficiales, es el de mayor consumo promedio de licor del país.

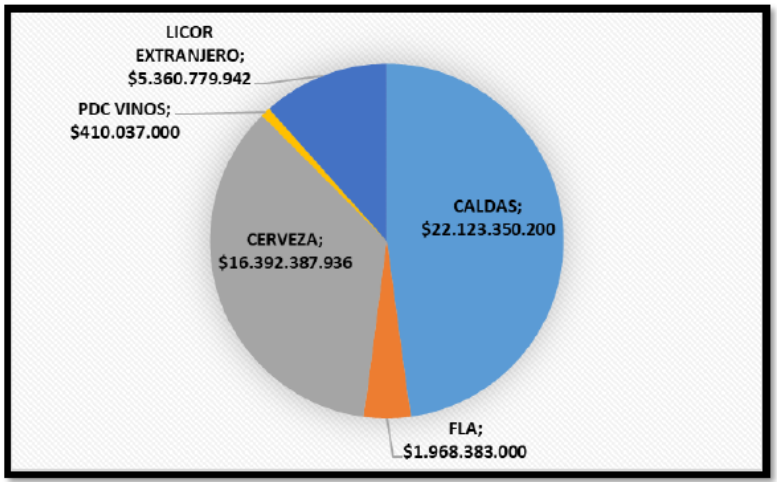
Si bien cada región del departamento tiene particularidades en su consumo de licor, en general se identifica una alta preferencia por el Aguardiente Platino y por el Ron Viejo de Caldas. Estos representan el mayor ingreso tributario. A su vez, se ha observado un incremento en el consumo de licores de origen extranjero, especialmente whisky y vino; sin embargo, estos no pesan en el recaudo de licores debido al contrabando y la presencia de estructuras criminales que lo comercializan. Entre 2014 y 2015 la mayoría de licores incautados fueron de origen extranjero, mientras que en los últimos años se observa un mayor contrabando de licores nacionales. A lo

anterior se suma la falta de más control en las carreteras. Asimismo, el consumo de licores importados creció entre 2017 y 2020. La siguiente gráfica nos muestra las principales marcas de licores importados en ese periodo.

3. Principales licores Importados periodo 2017-2020 (Cantidades)



A continuación se presenta la distribución de las rentas de bebidas alcohólicas durante el año 2019:



Estudio sobre las rentas derivadas del ejercicio del monopolio.

La Secretaría de Hacienda adelanto una estimación de los ingresos que el departamento percibiría por el monopolio de licores bien y por la comercialización. Para este estudio se cotizaron los costos de producción en las industrias licoreras de Valle, Antioquia y Caldas; adicionalmente, se realizó un trabajo de campo para determinar el precio de venta y las regalías sugeridas por unidades producidas y comercializadas. Del estudio mencionado se extrae lo siguiente:

De acuerdo con la DAF, el Chocó no puede recibir derechos de explotación de acuerdo con la ley 1816. Ya que la producción directa se realiza por el propio departamento por lo que no debe exigirse pagos por explotación a sí mismo. Además, menciona que con el ejercicio directo del monopolio, no se requiere de un proceso de licitación pública; pero cuando se solicita el apoyo de

terceros si es aplicable la licitación pública (leyes 80, 1150 de 2007 y 1882 de 2018, entre otras disposiciones)

En lo referente a las rentas derivadas del monopolio, La tarifa de participación sobre los productos objeto de monopolio que se consuman en su jurisdicción, establecida por la Asamblea Departamental, en ningún caso, puede ser inferior a la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; y deberá ser igual para todos los productos nacionales y extranjeros.

La base gravable y las tarifas del impuesto a los licores son el punto de referencia para determinar la participación. Además, las empresas deberán pagar por concepto de participación (monopolio indirecto y de introducción) el valor determinado, de conformidad con el régimen mixto (art. 20 ley 1816).

En vista de que el departamento no puede cobrar derechos de explotación, podrá fijar una remuneración o retribución por parte del comercializador.

Estudio de precios.

De acuerdo a las cotizaciones realizadas por la Secretaría de Hacienda, el precio al por mayor de una botella de Aguardiente Platino Deluxe de 750 cc de 29 grados es de $20.273, este precio incluye los tres impuestos, ver tabla siguiente. Este sería el precio base para fijar las condiciones de comercialización.

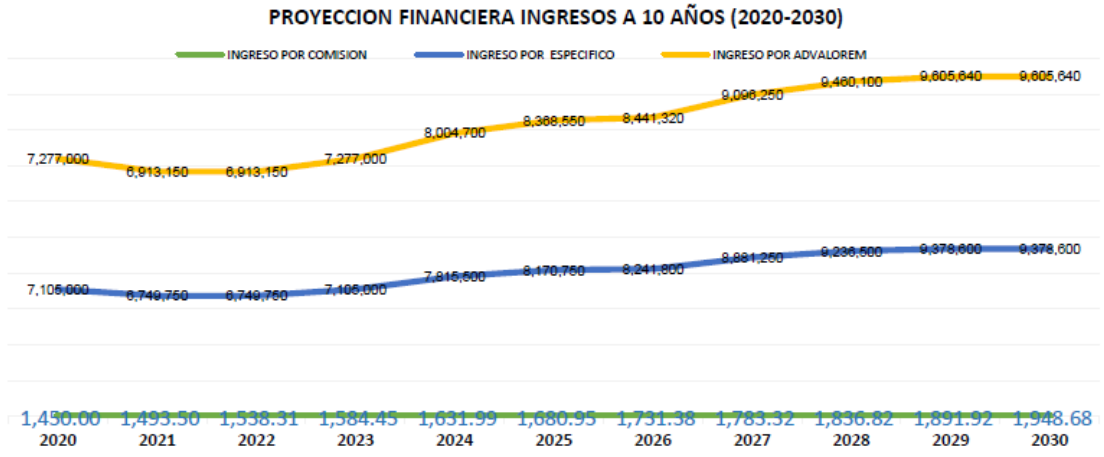
COTIZACIÓN 1					
DESCRIPCION / REFERENCIA	PRECIO FABRICA SIN IMPUESTOS	IVA (5%)	IMPUESTO ESPECIFICO	IMPUESTO ADVALOREM	TOTAL PRECIO FACTURA
AGUARDIENTE PLATINO DELUXE SIN AZUCAR 750 VIDRIO 29 °	$ 5.610,00	$ 280,50	$ 7.105,00	$ 7.277,00	$ 20.273,00
AGUARDIENTE PLATINO DELUXE SIN AZUCAR 375 VIDRIO 29°	$ 3.211,00	$ 160,55	$ 3.553,00	$ 3.639,00	$ 10.564,00
AGUARDIENTE PLATINO DELUXE SIN AZUCAR 1750 VIDRIO 29°	$ 11.936,00	$ 596,80	$ 16.578,00	$ 16.980,00	$ 46.091,00
AGUARDIENTE PLATINO GOLD 750 VIDRIO 32°	$ 9.000,00	$ 450,00	$ 7.840,00	$ 5.853,00	$ 23.143,00
AGUARDIENTE PLATINO PLAY SIN AZUCAR 375 VIDRIO 24°	$ 3.000,00	$ 150,00	$ 2.940,00	$ 2.154,00	$ 8.244,00
AGUARDIENTE PLATINO PLAY SIN AZUCAR 750 VIDRIO 24°	$ 5.300,00	$ 265,00	$ 5.880,00	$ 4.307,00	$ 15.752,00
AGUARDIENTE PLATINO PLAY SIN AZUCAR 1750 VIDRIO 24°	$ 11.220,00	$ 561,00	$ 13.720,00	$ 10.049,00	$ 35.550,00

La Secretaría propuso a la Asamblea Departamental que el valor sugerido por unidad de 750 cc derivada de la rentabilidad obtenida del ejercicio sea como mínimo de $51.5 por cada grado alcoholimétrico producido a partir de 2020, el cual debe tener un crecimiento promedio del 3% anual, equivalente al incremento del IPC anual, tal como se muestra a continuación.

AÑO	COMISIÓN POR UNIDAD	TASA DE CRECIMIENTO %
2021 -2022	$ 51.50	
2022-2023	$ 53.05	3%
2023-2024	$ 54.64	3%
2024-2025	$ 56.28	3%
2025-2026	$ 57.96	3%
2026-2027	$ 59.70	3%
2027-2028	$ 61.49	3%
2028-2029	$ 63.34	3%
2029-2030	$ 65.24	3%
2030-2031	$ 67.20	3%

DISTRIBUCION PORCENTUAL POR UNIDAD DE 750 CC			
GOBERNACIÓN	$	15,832	41.60%
COMERCIALIZADOR	$	4,659	12.26%
IVA	$	212	0.56%
COSTOS DE COMERCIALIZACIÓN	$	10,660	28.00%
COSTO DE PRODUCCION	$	4,240	11.16%
CARGA IMPOSITIVA SOBRE LA UTILIDAD BRUTA	$	2,400	6.32%
TOTAL	$	38,004	100.00%

La gobernación por cada unidad de 750 cc estaría ganando el 41.60%, que equivalen a $15.832 sobre el precio de venta al por mayor, el comercializador tiene una utilidad neta equivalente a $4.659 que representan el 12,2%, mientras que el costo de comercialización del producto es de $10.660 equivalentes a 28%. Finalmente, la Secretaría de Hacienda hace una proyección financiera de ingresos a 10 años que se muestra continuación, con un mínimo de 9.250.000 unidades comercializadas.



ANEXO 2.
Gestión del monopolio de licores en la actualidad.

Departamento	Fábrica o Industria	Maquilan	Contratan Maquila /Concesión	No ejercen monopolio sobre la producción	Aplican Artículo 28 de la Ley 1816
Antioquia	X	X			
Atlántico				X	
Bolívar				X	
Boyacá			X		X
Caldas	X	X			
Caquetá			X		X
Cauca	X				
Chocó			X		
Córdoba				X	
Cundinamarca	X				X

Huila			X		X
Magdalena				X	
Meta			X		
Nariño			X		X
Norte de Santander			X		
Putumayo			X		X
Santander			X		
Tolima	X				
Valle	X				

Fuente: Zapata et al (2019)

ANEXO 3.
Cantidades de aguardiente y ron ingresadas a Chocó 2019- 2020

CANTIDADES INGRESADAS POR OCACION DEL CONTRATO 149 DE 2010			
PRODUCTO	TOTALES		
	CAJAS	UD/COMER	UD RED 750
Aguardiente Platino Deluxe 375 ml	$ 177,054	$ 4,249,284	$ 2,124,642
Aguardiente Platino Deluxe 750ml	$ 157,381	$ 1,888,577	$ 1,888,577
Aguardiente Platino Deluxe 1750 ml	$ 24,450	$ 146,700	$ 342,251
Aguardiente Platino Deluxe 375 ml PET	$ 708	$ 21,240	$ 10,620
Aguardiente Platino Play 375 ml	$ 36,285	$ 870,840	$ 435,420
Aguardiente Platino Play 750 ml	$ 60,132	$ 721,584	$ 721,584
Aguardiente Platino Gold 750ml	$ 892	$ 10,704	$ 10,704
Aguardiente Platino Play 1750 ml	$ 3,110	$ 18,660	$ 43,534
TOTAL	**$ 460,012**	**$ 7,927,589**	**$ 5,577,332**
Rvc 375ml	$ 194,174	$ 4,660,176	$ 2,330,088
Rvc 750 ml	$ 105,199	$ 1,262,388	$ 1,262,388
Rvc 1750 ml	$ 45,327	$ 271,962	$ 633,671
Rvc PET 375ml	$ 954	$ 28,620	$ 14,310
Rvc TETRA 1000ml	$ 3,333	$ 39,996	$ 53,195
Rvc1000ml VIDRIO	$ 830	$ 9,960	$ 13,247
Rvc SHOT 50ml	$ 873	$ 104,760	$ 6,987
SUBTOTAL	**$ 350,690**	**$ 6,377,862**	**$ 4,313,886**
Rvc Estra viejo 5 años 375ml	$ 4,842	$ 116,208	$ 58,104
Rvc Juan de la Cruz 5 años 375ml	$ 783	$ 18,792	$ 9,396
Rvc Extra viejo 5 años 750ml	$ 6,777	$ 81,324	$ 81,324
Rvc Juan de la cruz 5 años 750ml	$ 1,271	$ 15,252	$ 15,252
SUBTOTAL	**$ 13,673**	**$ 231,576**	**$ 164,076**
Rvc 8 años 375ml	$ 32,786	$ 786,864	$ 393,432
Rvc 8 años 750ml	$ 31,562	$ 378,744	$ 378,744
Rvc 8 años 750 ESPECIAL	$ 4,061	$ 24,366	$ 24,366
Rvc 15 años 750 ml	$ 6,381	$ 38,286	$ 38,286
Rvc 21 años Leon Dormido 750ml	140	840	840
SUBTOTAL	**$ 74,930**	**$ 1,229,100**	**$ 835,668**
Licor de RVC Esencial 375ml	50	1200	600
Licor de RVC Esencial 750ml	50	600	600
SUBTOTAL	**100**	**1800**	**1200**
TOTAL RONES	**$ 439,393**	**$ 7,840,338**	**$ 5,314,830**
Crema de RON Cheers 375 ml	1615	38760	19380
Crema RON Cheer 750ml	2164	25968	25968
TOTAL CREMAS	**$ 3,779**	**$ 64,728**	**$ 45,348**
TOTAL GENERAL	**$ 903,184**	**$ 15,832,655**	**$ 10,937,510**

Fuente: Secretaría de Hacienda del Chocó.



Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (571) 3259777
@Fedesarrollo