

Comentario Económico del Día

Abril 28 de 2023



La necesidad de fortalecer las finanzas territoriales

Uno de los puntos que destacan de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) es el de dar mayor participación a los entes territoriales en la organización, gestión y puesta en marcha de proyectos de inversión social. En ese sentido, en el apartado de convergencia regional, se menciona la importancia del fortalecimiento de las entidades públicas territoriales, con especial énfasis en el apoyo a la gestión de los órganos descentralizados, el uso de datos para la toma de decisiones, la capacitación para mejorar su funcionamiento y la optimización de las fuentes de ingresos. En ese último frente, vale la pena mencionar que la diversificación de las fuentes de financiamiento de los departamentos constituye una enorme oportunidad para apalancar sus programas sociales y económicos. Avanzar en este sentido es esencial para que los órganos territoriales puedan consolidar su autonomía frente a las transferencias del gobierno central y tener un mayor control sobre los proyectos que atañe el desarrollo de sus regiones.

La capacidad institucional del país es muy diversa a lo largo del territorio nacional. Si se analiza solo desde el punto de vista de los ingresos, hay departamentos que no han podido estandarizar fuentes de recaudo, tributario y no tributario, estables y casi que

dependen por completo de las transferencias de la Nación. En esa misma línea, si se analiza la participación de los ingresos propios en inversión para los departamentos, hay territorios que no llegan a aportar ni el 1%. Esa situación redundará en una menor capacidad para invertir en sectores clave y en programas sociales específicos para las problemáticas de cada territorio. En línea con las bases del PND, y coherente con los esfuerzos que se han hecho desde hace varias décadas en términos de descentralización, no hay duda de que una política de fortalecimiento y profundización de las herramientas que puedan generar mayores ingresos para los departamentos es necesaria en el país. En este *Comentario Económico del Día* analizamos algunos indicadores de finanzas territoriales y señalamos un instrumento de recaudo que ya hoy existe y que tiene oportunidad de ampliarse.

Indicadores de gestión territorial en términos de ingresos

Para medir la capacidad institucional del país en términos de generación de ingresos vale la pena evaluar dos indicadores clave: las dependencias de las

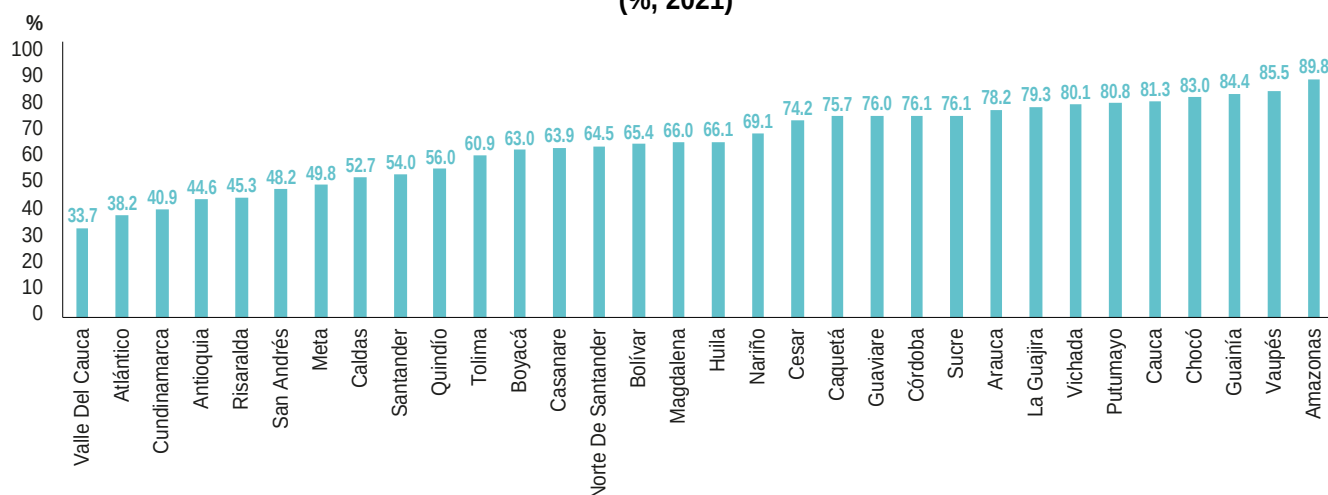
transferencias de la Nación y la participación de los recursos propios en la inversión del departamento.

La dependencia de las transferencias de la Nación mide la importancia de los recursos que gira, principalmente, el Sistema General de Participación (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) en los ingresos totales de los departamentos. Es un termómetro de la capacidad de generación de recursos propios por parte de los territorios. De acuerdo con datos de la Medición del Desempeño Departamental 2021 del DNP, hay departamentos que dependen casi en un 90% de las transferencias para su cierre fiscal anual, mientras que hay otros que lo hacen en un rango menor al 35% (Gráfico 1). Departamentos como Amazonas, Guanía, Vichada y Chocó tienen una incapacidad de generar recursos propios adicionales a los que reciben por concepto de transferencias. Mientras que Cundinamarca, Valle y Atlántico cuentan con una fuente de recursos más diversificada.

En ese mismo sentido, si se analiza la participación que tienen los ingresos propios en la inversión de los departamentos, la situación es bastante similar (Gráfico 2). En líneas generales, es muy baja la participación de lo que recauda o genera el territorio en el rubro de inversiones. Llamam la atención territorios como La Guajira, Putumayo, Arauca y Córdoba que no llegan a aportar ni el 1%.

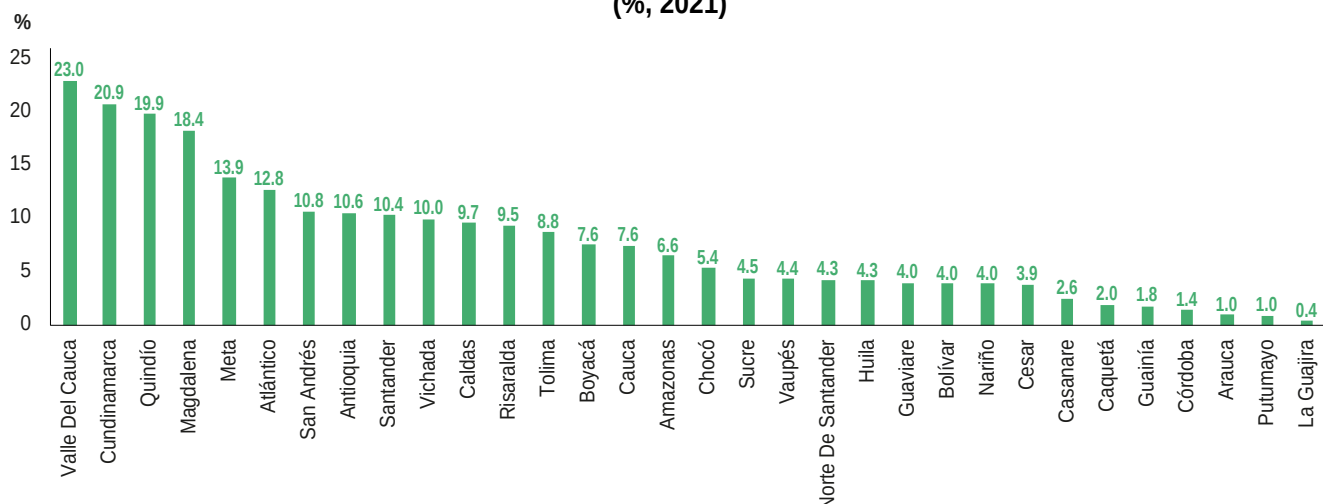
El análisis de estos dos indicadores de gestión fiscal y financiera clave para la evaluación de las capacidades de las regiones del país, deja claro que hay que profundizar en estrategias de incremento de recurso propios. Eso, a través del aumento de tarifas, creación de nuevos impuestos, ampliación de base gravable, simplificación y ordenamiento de tributos territoriales. Pero, sobre todo, con la ampliación de instrumentos con los que ya hoy cuentan los departamentos y que pueden ser una fuente de ingresos significativa.

Gráfico 1. Dependencia de las transferencias de la Nación a nivel departamental (% , 2021)



Fuente: elaboración ANIF con base en Medición del Desempeño Departamental 2021 del DNP.

Gráfico 2. Participación de los ingresos propios en la inversión de los departamentos (% 2021)



Fuente: elaboración ANIF con base en Medición del Desempeño Departamental 2021 del DNP.

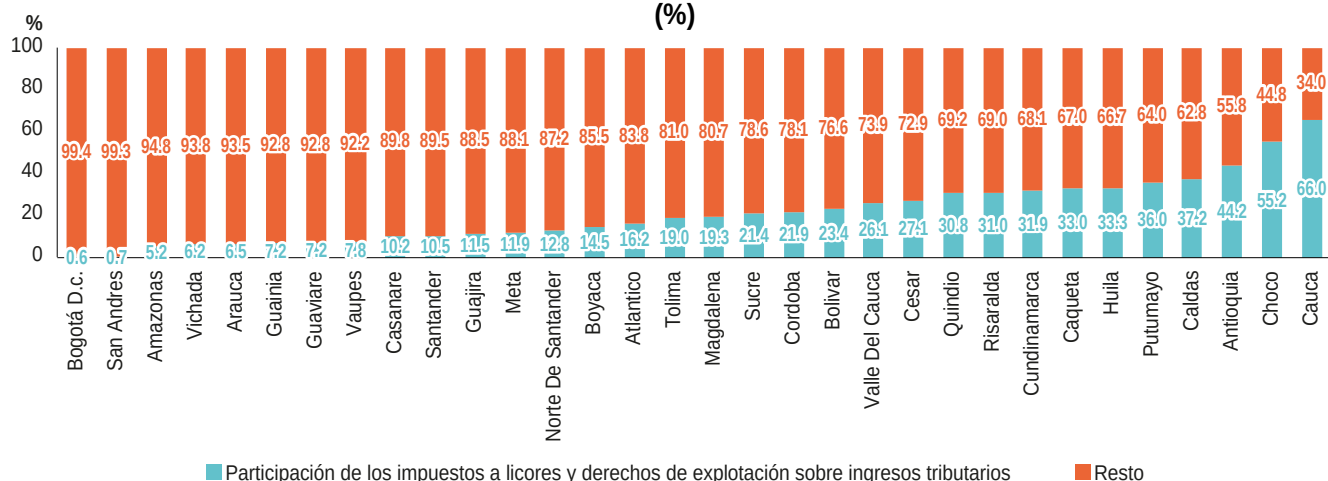
Ampliación de la producción de licores: oportunidad de crecimiento para los territorios del país

El recaudo que genera el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas representa una buena proporción sobre el recaudo total de los departamentos. En el Gráfico 3 se observa el recaudo que generan los impuestos al consumo de licores, vinos, sumado al IVA y los derechos de explotación del monopolio de estos productos, como porcentaje del recaudo total tributario de los departamentos (se excluye cerveza). Del gráfico se puede decir que este tipo de impuestos son fuente primaria de ingresos para muchos de los departamentos del país sin importar si son o no productores regionales de licor. Además, el impuesto representa un ingreso corriente para los entes territoriales. Hay que decir que buena parte de ese recaudo financia programas y proyectos de bienestar social y cerca del 61% tiene destinación específica (salud y deporte). Estas rentas corrientes son aún

más importantes para departamentos de menor nivel de desarrollo que no tienen la capacidad institucional de generar grandes fuentes de recaudo, como pueden ser Chocó, Putumayo y Caquetá.

Ahora, vale la pena recordar que la ley 1816 de 2016 estableció el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y modificó algunas disposiciones relacionadas con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, entre otras disposiciones. Con eso, la estructura tributaria se define a partir de dos componentes. El impuesto al consumo (ICO) es el primero de estos y se establece a partir de dos elementos. Uno de ellos es el impuesto Ad Valorem, correspondiente al 25% del Precio de Venta al Público establecido por el DANE, el otro, que es específico, se calcula sobre el grado de alcohol (para 2023 es 295 COP por grado de alcohol en botella de 750ml). Por otro lado, el segundo componente es el IVA que corresponde al 5% sobre el precio de cada transacción. Adicional a estos cambios tarifarios en el impuesto al consumo, la Ley de Licores de 2016 estableció

Gráfico 3. Participación de licores, vinos, aperitivos, similares y derechos de explotación sobre el recaudo tributario total (%)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

las condiciones bajo las cuales los departamentos pueden **cobrar los derechos que les otorga el monopolio rentístico de licores**. Los derechos entran en vigencia cuando un departamento, que ejerce un monopolio sobre la producción y/o introducción de licores destilados, autoriza a un tercero a producir o introducir bebidas alcohólicas dentro de su territorio. Todos los departamentos del país (exceptuando a San Andrés y Providencia) tienen potestad de ejercer este mecanismo. La estructura de cobro de los derechos de explotación de introducción establece que el departamento recibe el 2% de las ventas anuales de licores introducidos. Sumado a eso, este porcentaje aplica para todos los tipos de licores sin importar el volumen o el contenido de alcohol. Por su parte, los derechos de explotación de producción se cobran a los contratistas que hayan sido seleccionados a través de un proceso de licitación, iniciativa del Gobernador, para producir licores destilados dentro del departamento. La modalidad de la licitación es una subasta ascendente sobre los derechos de explotación, donde “El valor mínimo de

los derechos de explotación, para los términos del proceso de licitación [...], será definido por la Asamblea como un porcentaje mínimo sobre las ventas, igual para todos los productos, que no podrá depender de volúmenes, precios, marcas o tipos de producto. Dicho valor, debe estar soportado por un estudio técnico que verifique su idoneidad [...]” (Art. 8 de la Ley 1816 de 2016).

Los ingresos tributarios por concepto de consumo de licores, vinos, aperitivos, similares e IVA de estos productos, para el total departamental, han tenido un crecimiento sostenido desde el 2016 con los cambios en la estructura del impuesto. Después de un crecimiento importante post implementación de la ley el recaudo tuvo una caída debido al cambio metodológico del DANE, pero hoy, y después de las restricciones del 2020, la senda de crecimiento del recaudo se recupera con una variación anual del casi el 35% entre el 2020 y el 2021. Todavía hay un camino importante por recorrer en términos de distorsiones impositivas para este rubro del sector.

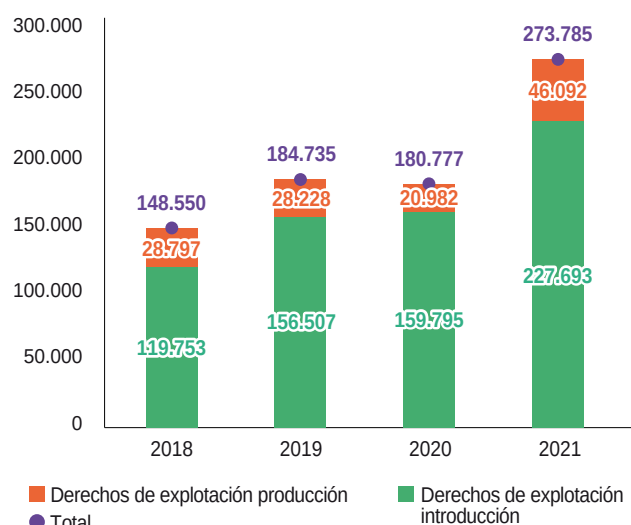
Sin embargo, el punto sobre el que vale pena poner especial atención es que el cambio normativo del 2016 le ha permitido al país incrementar el recaudo por concepto de derechos explotación del monopolio rentístico. Las cifras de recaudo departamental muestran que ha habido un crecimiento del recaudo por derechos de monopolio sobre las rentas (introducción y producción de alcoholes potables) de cerca del 24.5% (promedio anual) desde el 2018 en adelante, posterior a la implementación de la ley 1816. En 2021 el recaudo por estos conceptos fue de cerca de \$300.000 millones de pesos. Eso demuestra que una mayor uniformidad en las normas de acceso y suscripción de contratos de producción podría ser beneficioso para el recaudo departamental.

Al desagregar el rubro de derechos de explotación por concepto, introducción y producción, (Gráfico 4), puede observarse que el mecanismo ha representado una oportunidad de nuevas fuentes de ingreso para los entes territoriales. Los derechos de producción han tenido un crecimiento promedio de 30.7% desde 2018 al 2021, mientras que los de introducción lo han hecho en un 25%, en promedio. Eso permite entrever que en general las entidades territoriales desconocen la ventana de oportunidad que representan los derechos de producción. Un caso por resaltar es el departamento del Cauca el cual ha logrado incorporar en su recaudo los ingresos asociados a la participación de nuevos agentes, tanto por el lado de la introducción como de la producción, sin ver afectado el desempeño de la licorera departamental, (ver Gráfico 5). Tal cómo se observa en el gráfico, Cauca ha podido generar una fuente adicional de recaudo, pues en 2016 no tenía ingresos por este concepto y a 2021 el recaudo ya asciende a los \$29.539 millones de pesos.

En suma, permitir una mayor entrada de participantes del mercado de licores aumentaría la oferta y diversificación de productos, a la vez que aumenta las rentas territoriales que pueden destinarse a rubros específicos como salud, educación y recreación.

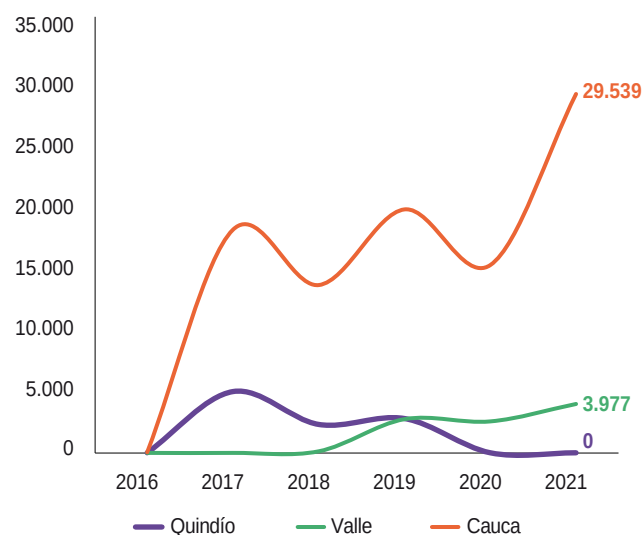
Ahora, si nos enfocamos en lo que puede significar la ampliación de la producción de bebidas alcohólicas, en

Gráfico 4. Recaudo por derechos de explotación del monopolio rentístico (en millones)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

Gráfico 5. Recaudo por derechos de explotación (producción) (millones de pesos)



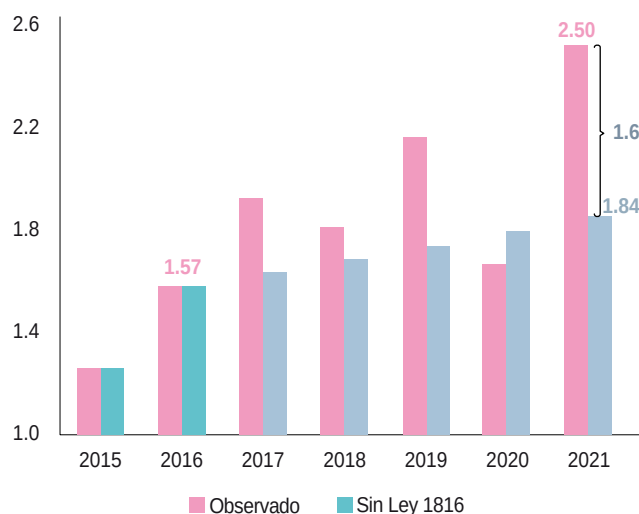
Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en FUT-CHIP.

el periodo previo a la Ley 1816 de 2016, el crecimiento en el recaudo promedió anual fue de 3.2% desde 2007, lo que significó, en 2015, un recaudo en términos absolutos de \$1.57 billones. Partiendo de esto, si no se hubieran introducido los cambios en la regulación, se estima que el recaudo a corte de 2021 hubiese sido de \$1.84 billones, inferior en \$0.6 billones el recaudo observado efectivamente post implementación de la ley 1816 (\$2.5 billones), ver Gráfico 6. Sumado a eso, hay que resaltar que ese incremento en el recaudo pudo haber sido mayor, pero el incremento considerable del

ad valorem afectó la venta de los productos de gama media y alta. Eso se ve reflejado en tanto la importación de licores presentó una reducción de 18.2% en las unidades vendidas entre 2016 y 2017, año en que entra en vigor el ajuste en el impuesto.

En suma, la ampliación de la producción de licores en el país en una ventana de oportunidad para fortalecer el recaudo de los departamentos. El instrumento ya existe y tiene buenas oportunidades para ampliarse, sobre todo el territorio donde históricamente ha sido difícil configurar fuentes de ingreso corriente estables.

Gráfico 6. Crecimiento anual del recaudo y contrafactual sin Ley 1816 de 2016 (en billones de pesos)



Fuente: cálculos y elaboración ANIF con base en CHIP.

Conclusiones y recomendaciones

Los potenciales ingresos provenientes de avanzar en una mayor uniformidad en las condiciones de entrada de nuevos fabricantes de licores, es una oportunidad para mejorar los balances regionales y puede convertirse en una importante fuente de recursos en el mediano plazo.

En ese sentido, y en vista de que el país está a unos días de aprobar el PND, hacemos un llamado para que la misión de descentralización, encargada de definir la distribución y competencias de los órganos centrales y territoriales, incluya y conforme los mecanismos y cooperación técnica que faciliten el funcionamiento y explotación de los derechos de producción de licores, con el fin de establecer reglas de juego claras que beneficien a los entes regionales y que faciliten la participación del sector privado en la producción y comercialización de licores.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Camila Ciurlo A.

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.
Fabián Suárez N.

María Camila Carvajal P.
Sarah Garcés A.
Ana María Castiblanco L.

Asistente de Investigación
María Camila Oliveros M.