mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2364 de 2012.

El emprendimiento es de todos | Minhacienda

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Radicado: 2-2021-028155
Bogotá D.C., 29 de mayo de 2021 10:49

Honorable Congresista
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad

Radicado entrada
No. Expediente 22305/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 286 de 2020 Cámara *"Por medio del cual se crea el plan de adaptación y recuperación del turismo frente a la Pandemia del Covid-19."*

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto del Proyecto de Ley del asunto, en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal realizada por el Honorable Representante John Jairo Cárdenas Morán, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de origen parlamentario, de acuerdo con el artículo 1, tiene por objeto *"apoyar a los empresarios del sector de viajes y turismo para superar los efectos de la pandemia por el Covid-19, con la creación del "Plan de adaptación recuperación del turismo", estimular la confianza en el consumidor colombiano y propiciar la recuperación y generación de empleo".*

Para la consecución de los fines planteados en la iniciativa se busca principalmente: (i) establecer estímulos tributarios, como la suspensión permanente del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico y diferir el pago de parafiscales de las nóminas de las pequeñas y medianas empresas de viaje y turismo; (ii) adoptar medidas para incentivar la inversión nacional y extranjera en el sector de viajes y turismo; (iii) la creación del Fondo de Transformación Turística y Adaptación del Producto Turístico y del Bono de Consumo Turístico; (iv) la implementación del plan integral en asocio con las alcaldías de los municipios y distritos especiales para ampliar plazas, andenes y espacios públicos; (v) el fortalecimiento de las estadísticas del sector de viajes y turismo garantizando los recursos requeridos para el permanente monitoreo y medición del comportamiento de dicho sector con base y; (vi) la creación del programa de conectividad en el corto plazo con tecnologías de punta y a bajo costo para beneficiar a los prestadores de servicios turísticos del país.

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Ahora bien, es importante recordar que este proyecto de ley hizo parte del trabajo previo para la promulgación de la Ley 2068 de 2020, por la cual se modificó la Ley General de Turismo. Al respecto, se destaca que esta reforma fue resultado del trabajo conjunto entre Senado y Cámara sobre el Proyecto de Ley No 403 de 2020 de Cámara (281 en Senado). Por lo anterior, es importante señalar que algunas de las proposiciones contenidas en este Proyecto de Ley No 286 de 2020 fueron recogidas en la modificación final a la Ley, pero que en términos generales primó la ponencia contenida en el Proyecto de Ley No 403 de 2020 de Cámara de Representantes.

Se destaca que Ley General de Turismo incorporó transitoriamente la reducción del IVA en los tiquetes aéreos del 19% al 5% hasta el 31 de diciembre de 2022; la suspensión transitoria del pago de la sobretasa a la energía para los prestadores de servicios turísticos de los subsectores hotelero, alojamiento, eventos y parques; la reducción transitoria del impuesto al consumo al 0% y la exención del IVA para servicios de hotelería y turismo hasta el 31 de diciembre de 2021. Al respecto, y como se puede constatar en el apartado de consideraciones de este documento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomó posición sobre la sobretasa de energía de los prestadores de servicios turísticos y frente a la exención de IVA para servicios de hotelería y turismo. En ambos casos, se solicitó al Honorable Congreso de la República considerar el impacto fiscal derivado de estas prerrogativas, así como de lo efectos sobre equidad horizontal en caso tal de extender ampliamente los beneficios al sector.

1. Consideraciones generales frente al Proyecto de ley

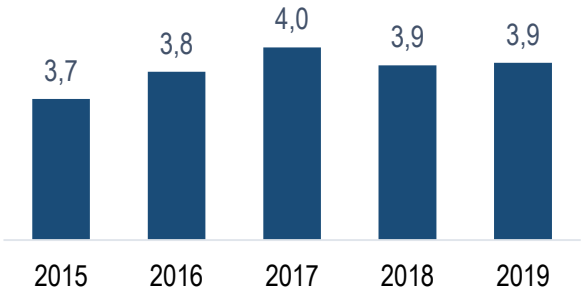
En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el sector turismo ha representado una actividad económica de gran importancia en la economía del país, en la que siempre se ha buscado su fortalecimiento y dinamización. Para ello, se ha enfatizado en la oferta turística y en el incremento de recursos para la promoción de Colombia como un destino atractivo dentro del turismo que se lleva a cabo en la región. Es de anotar que durante la última década este sector había reportado un crecimiento significativo en el que fueron desplegados grandes esfuerzos para fomentar esta actividad económica.

Un ejemplo de lo anteriormente dicho es el sector de alojamiento, el cual ha tenido un dinamismo importante en los últimos años en el país. Prueba de lo anterior es que el PIB anual estimado para el sector alojamiento ha venido incrementando sus ingresos año a año, pasando de **$5,2 billones** (constantes de 2015) a **$6,9 billones** en 2019. Ese crecimiento ha ido de la mano con el incremento en la participación del PIB del sector de restaurantes y alojamientos. Esto se ve reflejado en la Gráfica No. 1, tanto en el Panel A como en el B. Al respecto, se observa que la misma tendencia también se encuentra en los datos de empleabilidad del sector evidenciado en la Gráfica No 2, el cual en 2015 se estima generó 119,1 mil ocupados y en 2019 alrededor de 138,9 mil, aumentando su participación en total de ocupados hasta 0,6%:

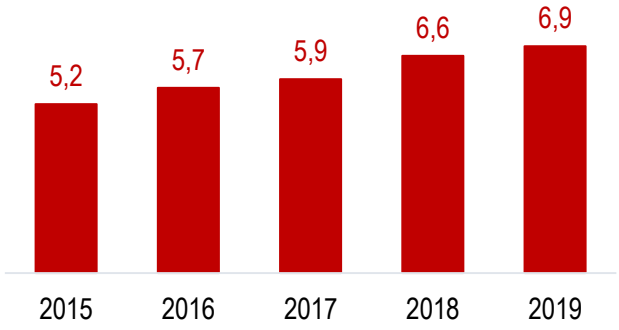
mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Gráfico No. 1. Dinámica 2015 – 2019 del sector restaurantes y alojamiento, y subsector alojamiento

Panel A. Participación de las actividades de restaurantes y alojamiento en el PIB (% del PIB anual)

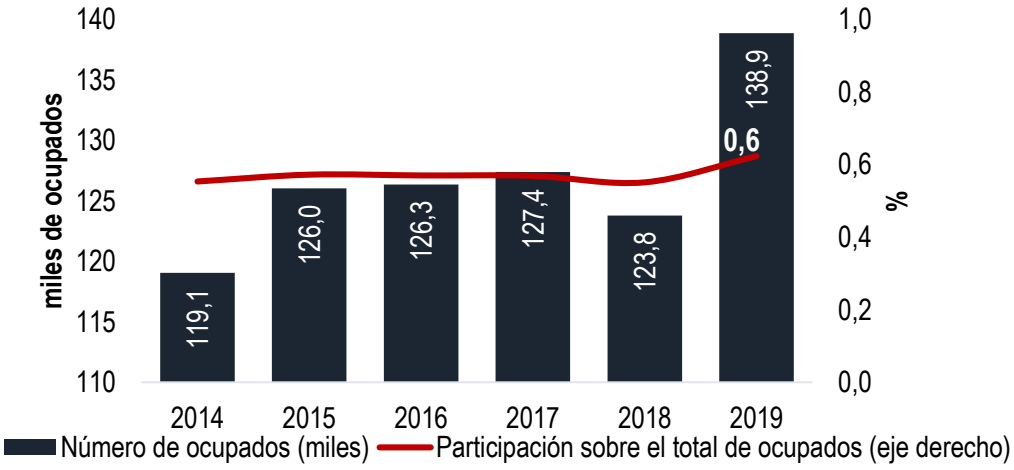


Panel B. PIB anual estimado sector de Alojamiento (billones de $ de 2015)



Elaboración: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Fuente: DANE.

Gráfico No. 2. Empleabilidad del sector de alojamiento



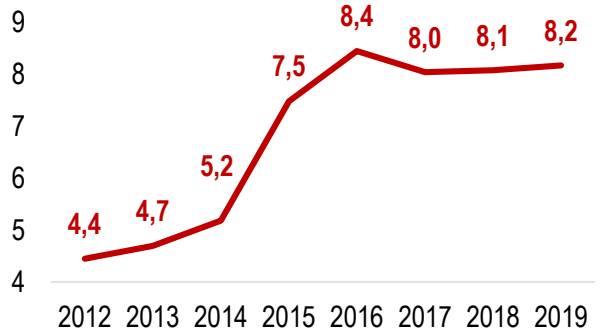
Elaboración: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Fuente: DANE.

En relación con las cuentas externas del país, la dinámica del sector hotelero y las actividades relacionadas con el turismo también han presentado un buen comportamiento. Desde 2012 y hasta 2019, la participación de las exportaciones turísticas en el total del país se ha incrementado 3,8pp, mostrando un importante crecimiento. De igual forma, y de una manera un poco más agregada, la Inversión Extranjera Directa (IED) del sector de comercio, restaurantes y hoteles pasó de **$694 millones de dólares** a **$2.209 millones de dólares**, entre 2017 y 2019:

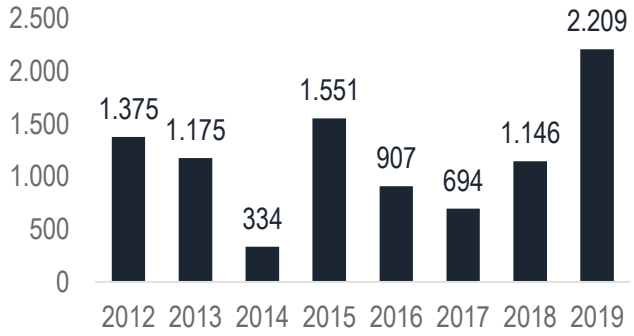
mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Gráfico No. 3. Cuentas externas y el sector hotelero

Panel A. Participación de exportaciones turísticas en los ingresos de cuenta corriente (%)



Panel B. IED de Comercio, restaurantes y hoteles (Millones de dólares)



Elaboración: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Fuente: DANE.

Como consecuencia de la propagación del COVID-19 a nivel global y local, el Gobierno nacional expidió el Decreto 417 de 2020[1] por medio del cual se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 215 de la Constitución Política. En ese sentido, se han buscado adoptar medidas con el fin de salvaguardar la salud de los habitantes del territorio nacional, entre las que se encuentra el aislamiento preventivo obligatorio. Si bien la cuarentena constituyó una de las herramientas más importantes para frenar la mitigación del virus, es evidente que se ha afectado de manera negativa varios sectores económicos entre los que se encuentra el turismo, el cual había obtenido un buen dinamismo previo a la declaración de emergencia. Así las cosas, es necesario tener presente que para el 2020, se espera una fuerte recesión de la economía mundial, que afectará con fuerza a la economía colombiana.

En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta que la pandemia ha significado un retroceso en el ajuste productivo y fiscal que venía mostrando el país en los últimos dos años**.** La adopción de medidas restrictivas a la movilidad, la implementación de confinamientos y aislamientos selectivos, así como las prohibiciones relacionadas con el desarrollo de ciertas actividades económicas, impactan de manera inmediata el tejido productivo del país y podría acarrear un retroceso en varios indicadores sociales.

Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno nacional ha propendido por implementar medidas tendientes a contrarrestar y disminuir el impacto negativo generado por las medidas restrictivas de movilidad como lo son la promulgación de políticas públicas tanto generales como sectoriales y/o focalizadas. La estrategia ha contado con análisis coyunturales y prospectivos en consideración de la necesidad de afianzar la reactivación económica. De esta manera, los sectores altamente impactados han contado con un seguimiento riguroso y una serie de propuestas gubernamentales tendientes a protegerles. En ese grupo se encuentra justamente el sector turístico del país, en consideración a su alta exposición a los efectos colaterales de la pandemia.

[1] COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto Ley 417 de 2020 "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Asimismo, el Gobierno nacional expidió varios decretos tendientes a mitigar los efectos generados por la pandemia en aras de proteger la estabilidad de esta industria así incentivar su recuperación, entre los que se encuentran los siguientes:

- **Decreto 397 de 2020[2]:** Con la expedición de este Decreto se buscó aumentar el plazo para presentar y pagar la contribución parafiscal para la promoción del turismo del primer trimestre de 2020, hasta el 29 de julio del presente año.

- **Decretos 401[3], 435[4] y 789[5] de 2020:** Dentro de estas disposiciones se crearon condiciones y tratamientos especiales durante el 2020, para impuestos del nivel nacional, en particular el impuesto de renta y el IVA, aumentando sus plazos para presentación; y excluyendo de manera transitoria del IVA la prestación de servicios de hotelería y turismo, respectivamente.

- **Decreto 575 de 2020[6]:** Uno de los objetivos de este Decreto es la generación de condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo, una vez sean levantadas las restricciones que se establecieron para el desplazamiento de vuelos nacionales e internacionales, razón por la que dentro de este Decreto se otorgó un tratamiento tributario especial como la reducción del impuesto de valor agregado para el transporte aéreo de pasajeros y gasolina de aviación Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130.

- **Decreto 799 de 2020[7]:** Se suspendió transitoriamente durante 2020 el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico para los prestadores de servicios turísticos inscritos activos y vigentes en el Registro Nacional de Turismo para unas actividades determinadas, con el fin de posibilitar la reactivación de la industria del turismo.

2. Consideraciones frente al articulado propuesto para el Proyecto de ley

2.1. <u>Frente a diferir el pago de parafiscales de nómina de las pequeñas y medianas empresas</u>

El artículo 3 del Proyecto de ley hace referencia a diferir el pago de aportes parafiscales a la nómina hasta diciembre de 2022. Esto no resulta preciso, dado a que podría interpretarse de dos formas: (i) si se hace referencia al aporte

[2] Por el cual se establece un beneficio en la presentación y pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo para mitigar los efectos económicos del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional
[3] Por el cual se modifican, sustituyen, y adicionan artículos de, la Sección 2 del Capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria
[4] Por el cual se modifican y adicionan artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria
[5] Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del6 de mayo de 2020
[6] Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
[7] Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la suspensión del pago de la sobretasa del sector eléctrico en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

parafiscal para la promoción turística, en cuyo caso el costo fiscal es nulo[8]; (ii) En contraste, si se hace referencia a los aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación, es importante reiterar que desde la promulgación de la Ley 1819 de 2016 [9]se exoneró de este pago a los empleadores que tengan trabajadores que devenguen individualmente menos de 10 salarios mínimos mensuales vigentes.

2.2. Frente a la suspensión permanente del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector especial en el sector eléctrico

El artículo 4 de la iniciativa establece la suspensión permanente del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico a los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo. Al respecto, es pertinente señalar que el inciso segundo del Artículo 47 de la Ley 143 de 1994, que reglamenta la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico, señala:

> *"(…)*
> *El faltante de los dineros para pagar la totalidad de los subsidios* ***será cubierto con recursos del presupuesto nacional,*** *de acuerdo con lo establecido en el artículo 3o de la presente Ley,* ***para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá las apropiaciones correspondientes en el presupuesto general de la Nación***." (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anteriormente indicado, este Ministerio estima que otorgar exenciones adicionales al pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico generaría un impacto directo en la Nación por medio del Presupuesto General de la Nación como resultado de menores contribuciones comerciales para financiar los subsidios al servicio público de energía de los estratos 1, 2 y 3. Lo anterior, teniendo en cuenta que la normativa vigente en la materia[10] establece que, en caso que exista un faltante para cubrir los subsidios, deberá ser cubierto con los recursos que se asignen del Presupuesto General de la Nación.

En ese orden de ideas, otorgar exenciones adicionales al pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico generaría que la Nación tuviese que incurrir en costos adicionales que no están contemplados en el presupuesto general de la Nación. Lo anterior, toda vez que se dejarían de percibir, aproximadamente, **$199.148 millones**, de acuerdo con las estimaciones presentadas en la iniciativa, y, por tanto, sería la Nación quien tendría que disponer apropiaciones adicionales para cubrir este faltante para el pago de la totalidad de los subsidios, en el marco de lo establecido en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994.

2.3. Frente a la extensión de las medidas tributarias adoptadas por el Gobierno nacional en el Decreto 789 de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022.

En lo que respecta al artículo 5 de la iniciativa, se hace necesario resaltar que prorrogar o hacer permanente inventivos tributarios expedidos a raíz de la pandemia es de gran inconveniencia. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el

[8] Se considera que, conforme lo dispone la Ley 1101 de 2006, este pago parafiscal está destinado a la promoción y competitividad del turismo, a través del patrimonio autónomo FONTUR.
[9] Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.
[10] artículo 47 de la Ley 143 de 1994 "por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética"

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

sector de alojamiento y servicios de comida cuenta con una menor tasa de tributación, toda vez que esta se ubica en 26,9% y es inferior en 4,1 puntos porcentuales respecto al promedio de la economía (31,0%)[11]. En ese sentido, es importante evaluar los impactos fiscales de mantener estas exclusiones en el impuesto sobre las ventas -IVA, dado que este tipo de medidas, incrementan los beneficios fiscales.

Sobre este punto, debe anotarse que una de las razones principales por las que fue expedido el Decreto Legislativo 789 de 2020[12] se basó en:

> *"(…) Que con el fin de promover la reactivación de la economía colombiana y por ende facilitar la protección del empleo en el territorio nacional,* ***se considera necesario establecer una exclusión temporal del impuesto sobre las ventas -IVA*** *para los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar cuando el gobierno nacional así lo autorice, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia (…).*(subrayado por fuera del texto original).

En consecuencia, las medidas contenidas en el citado decreto 789 era solo de carácter transitorio, mientras pasaba la crisis sanitaria. Este Ministerio considera que mantener esta tarifa incide directamente en el recaudo nacional, mientras se espera en los años venideros una reactivación económica y que el país vuelva a mantener los niveles de recaudo de impuestos para atender todas las necesidades sociales.

De esta manera, extender beneficios tributarios emanados de la emergencia del COVID-19 podría ir en detrimento del principio de equidad horizontal. Asimismo, la extensión de este beneficio podría tener un impacto fiscal anual hasta de **$528 mil millones**. Lo anterior, sí se considera que, de acuerdo a la información que publica la DIAN sobre Estadísticas de Recaudo, en el año 2019 la Actividad de Alojamiento y Servicios de Comida tuvo ese saldo a pagar por IVA.

No sobra indicar que la crisis sanitaria generada por la pandemia afectó todos los sectores de la economía, razón por la cual, mantener beneficios tributarios a uno solo sector puede incurrir en vicios de inconstitucionalidad por los criterios de razonabilidad y de equidad fiscal con los demás sectores afectados por la crisis.

Finalmente**,** el costo fiscal de las proposiciones contempladas en los artículos 4 y 5 puede acercarse a **$830 mil millones anuales.** Esta cifra es significativa desde una óptica fiscal de mediano y largo plazo, máxime considerando que la deuda pública ascenderá a niveles nunca antes observados en la historia del país. Por las razones enunciadas, este Ministerio considera que la vigencia de ambas proposiciones debe acotarse a los términos que actualmente se encuentran vigentes.

2.4. Frente a la adopción de medidas para incentivar la inversión nacional y extranjera en el sector de viajes y turismo)

[11] Cálculos DGPM-MHCP con información tributaria reportada por DIAN con corte a 2018
[12] Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del6 de mayo de 2020

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

El artículo 6 de la iniciativa establece que el Gobierno nacional adoptará medidas para incentivar la inversión nacional y extranjera en el sector de viajes y turismo para lo cual se podrían aplicar beneficios tributarios. Sobre este punto, este Ministerio destaca la creación de la Comisión de Estudios de Beneficios Tributarios que fue contemplada en el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019[13], la cual tiene como objeto *estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional*". En ese sentido, se considera que cualquier tipo de beneficio tributario, tales como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales entre otros, se deben analizar y proponer con base en el informe que recientemente presentó esta comisión.

Sobre este particular, se destaca que la Comisión recomendó una modificación y/o actualización al sistema tributario del país en la que los beneficios tributarios puedan llegar a ser analizados a través de un *benchmark*. Es decir, que su promulgación sea revisada caso por caso con el objetivo de dotar de legitimidad el incentivo. Para este propósito, se debe definir una política económica que considere beneficios tributarios sí y solo sí estos hacen más competitivo un determinado sector y/o le protegen ante la aplicación de una norma general que le es lesiva (por ejemplo, acuerdos de libre comercio que puedan afectar determinada industria). En tal sentido, la Comisión reiteró que extender beneficios de forma arbitraria o respondiendo a coyunturas muy puntuales, deteriora el sistema tributario en términos de los principios de simplicidad, competitividad y equidad horizontal. De este modo, la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la de mantener beneficios tributarios cuando no exista otro mecanismo jurídico para proteger y/o incentivar una actividad económica.

Por otra parte, de acuerdo con la lectura del artículo propuesto, los beneficios tributarios deben ser claros y expresos en el que se deben incluir aspectos como su creación, quien y la forma en que se otorgaría, elementos de los cuales carece la propuesta, generando falta de certeza jurídica, lo cual vulnera los artículos 154 y 338 de la Constitución Política. Así mismo, delegar en el Ejecutivo los elementos fundamentales del beneficio tributario, también crea vicios de inconstitucionalidad, tal como la Corte Constitucional lo ha manifestado en diferentes sentencias, para lo cual se trae a colación lo manifestado en la Sentencia C-602 de 2015[14]:

> *"La Sala considera que la norma demandada incumple con los principios de legalidad y certeza tributaria. En primer lugar, es necesario reconocer que el carácter genérico del precepto impide que haya una determinación elemental de los componentes del beneficio tributario. De hecho, una parte del artículo textualmente entrega al Ejecutivo la posibilidad de 'crear' exenciones sobre cualquier carga impositiva, sin más restricción que las actividades desarrolladas en las cárceles o a favor de los "pospenados", lo que vulnera claramente las competencias indelegables en cabeza del Congreso de la República. La aplicación de una norma de esta envergadura podría terminar por afectar gravemente el sistema jurídico creado por el legislador, ya que en cumplimiento de cualquiera de esas finalidades, el Ejecutivo podría desmontar buena parte de la política fiscal establecida bajo los parámetros de los artículos 150 y 338 constitucionales. Además, aunque su finalidad sea loable, lo cierto es que el artículo 59 (parcial) de la Ley 1709 de 2014 no concreta los elementos mínimos del beneficio tributario que podrán ser 'reglamentados' por el Gobierno. Si bien la norma define tres hechos que serían generadores de la exención, así*

[13] Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.
[14] Corte Constitucional, MP Jorge Iván Palacio

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

como el sujeto pasivo y el sujeto activo, no establece qué tipo de tributos podrían ser objeto del beneficio y tampoco especifica unas bases para determinar las tarifas que regirían la reducción de la obligación. Esas carencias hacen inviable el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno y conllevan a que la Corte declare la inexequibilidad del precepto."

2.5. Frente a la creación del Fondo de Transformación Turística y Adaptación del Producto Turístico

Por su parte, el artículo 7 del proyecto de ley dispone la creación del Fondo de Transformación Turística y de Adaptación del Producto Turístico cuyo fin es facilitar créditos blandos a las empresas turísticas para que implementen iniciativas de reconversión productiva con la estrategia "Teletrabajo en el Paraíso. Para la conformación de este Fondo se contará con el respaldo del BANCOLDEX, FINDETER, FONTUR, en el que también podrían concurrir con recursos e iniciativas las entidades territoriales que busquen el beneficio del sector de viajes y turismo.

Frente a lo propuesto, la creación del Fondo supondría la asunción de costos adicionales para la Nación, toda vez que este tiene como fin último otorgar créditos a las empresas turísticas, y para ello se acudirían a los recursos de Bancoldex, el Fondo Nacional de Garantías y Findeter.

2.6. Frente a la creación de un programa de conectividad para beneficiar a los prestadores de servicios turísticos del país

EL artículo 9 establece que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones implementará un programa de conectividad en el corto plazo con tecnologías de punta y a bajo costo para beneficiar a los prestadores de servicios turísticos del país.

Sobre lo propuesto, debe destacarse que el Gobierno, reconociendo la creciente necesidad de ampliar la cobertura y conectividad, a través del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tiene en ejecución diferentes proyectos de inversión que buscan atender los problemas asociados a conectividad, cobertura y acceso a las nuevas tecnologías para toda la población. La ejecución de la gran mayoría de este tipo de iniciativas, se realiza acorde a lo estipulado en el Documento CONPES 3968 del 30 de agosto de 2019, "*Declaración de importancia estratégica del proyecto de desarrollo, masificación y acceso a internet nacional, a través de la fase II de la iniciativa de incentivos a la demanda de acceso a internet*".

Por tanto, a criterio de este Ministerio lo antes indicado no tendría impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando que lo allí dispuesto se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el PGN y no generen erogaciones adicionales en las entidades referidas. No obstante, en caso tal que las obligaciones referidas en la modificación propuesta generen gastos adicionales para las entidades, se generarían presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados que de momento son incuantificables. Ahora bien, si lo que se pretende con la inclusión de este artículo es que se destinen partidas adicionales para este fin, es de advertir que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto[15] otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas

[15] Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

2.7. Frente a la implementación de un plan integral para la ampliación de espacios públicos

El artículo 11 señala que el Gobierno nacional deberá adelantar un plan integral en asocio con las alcaldías de los municipios y distritos especiales para ampliar plazas, andenes y espacios públicos, con el fin de que sean usados por los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar. Dentro de este artículo, se contempla la creación de un fondo de financiación a largo plazo con recursos reembolsables para la ejecución de obras y con recursos de cooperaciones técnicas no reembolsables para la estructuración de proyectos.

En relación con este artículo, es de señalar que la realización de adecuaciones, obras e inversión en infraestructura en los municipios y distritos especiales, deberán ejecutarse en el marco del Plan de Desarrollo de cada municipio. No obstante, es pertinente anotar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional "(…) *No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas*". Por tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para realizar las adecuaciones y la ejecución de obras que se plantean en la iniciativa. Estos costos fiscales no son cuantificables de momento, teniendo en cuenta que se haría necesario conocer las especificaciones geográficas de los puntos donde se buscarían realizar las adecuaciones, así como determinar los municipios y distritos especiales que gozarían de dichas modificaciones en infraestructura. No obstante, para ello se deducen costos elevados asociados a la contratación de personal especializado que se encargue de los estudios previos, el despliegue logístico, supervisión e interventoría de las obras, y la ejecución de las mismas.

2.8. Frente al fortalecimiento de las estadísticas del sector de viajes y turismo

El artículo 13 del proyecto de ley busca que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo fortalezca las estadísticas del sector de viajes y turismo garantizando los recursos requeridos para el permanente monitoreo y medición del comportamiento de dicho sector con base en variables cualitativas y cuantitativas que faciliten y respalden la toma de decisiones. De acuerdo con lo planteado, corresponderá al Viceministerio de Turismo y a la dependencia que por ley tenga esta tarea, generar los lineamientos para adelantar dichas operaciones estadísticas y articular al Centro de Información Turístico de Colombia -CITUR- y los Sistemas de información Turística Regional -SITUR-."

Esta disposición no tendría impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando la ejecución de las obligaciones que se plantean dentro del artículo se realice dentro del marco de las apropiaciones que ya se encuentran establecidas en el PGN y no generen erogaciones adicionales a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. No obstante, debe tenerse en cuenta que en caso que se busque la asignación de recursos adicionales para atender las obligaciones que se desprenden de este artículo podría generar gastos adicionales para la entidad, al ocasionar presiones de gasto futuras, haciendo que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados.

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

2.9. Frente a la creación del Bono de Consumo Turístico

Por último, el artículo 15 dispone a cargo del Gobierno nacional la creación del Bono de Consumo Turístico, con la finalidad de estimular el consumo en los servicios de viajes y turismo nacional, especialmente de hoteles de las pequeñas y medianas empresas. Este beneficio recaerá en personas y familias pertenecientes a los estratos 1, 2,3 y 4. Así mismo, establece que este Bono se cofinanciará entre el consumidor, el Gobierno nacional y otras entidades públicas y privadas.

La creación del Bono de consumo implica un esfuerzo fiscal adicional cuyo único uso serían los servicios de viajes y turismo, lo cual puede no ser considerado prioritario por los hogares cuyo ingreso disponible se ha reducido. El costo de oportunidad de una transferencia monetaria o en especie de este estilo es considerado elevado. Asimismo, como se observa con la introducción del programa Ingreso Solidario, el costo fiscal de las transferencias monetarias puede implicar una presión de gasto significativa[16], por lo que la propuesta de una iniciativa así debería acompañarse de un análisis detallado de fuentes de financiamiento.

Otro aspecto, que debería tenerse en cuenta es la manera mediante la cual se cofinanciaría el Bono de Consumo Turístico propuesto, dado que recaería en el Gobierno Nacional la responsabilidad de crear dicho bono, luego este Ministerio advierte que esto podría generar presiones de gasto futuras para la Nación, pues se tendría que disponer de apropiaciones adicionales no contempladas en el presupuesto de la Nación, además incuantificables, toda vez que no se tienen las especificaciones técnicas y presupuestales del bono propuesto.

Igualmente, resulta pertinente indicar que en el contexto de la emergencia asociada al COVID-19, el Gobierno nacional ha fortalecido los programas de transferencias monetarias para los hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, en el entendido que son los hogares los agentes con mejor información para determinar el uso óptimo de los recursos.

3. Consideraciones finales al Proyecto de ley.

Por otra parte, este Ministerio junto a otras Carteras se encuentra trabajando de manera conjunta en la elaboración y diseño de iniciativas que tienen como objetivo mitigar los efectos adversos que ha ocasionado la propagación del Covid-19, con el fin de posibilitar la recuperación de esta actividad económica, para que este sector pueda retomar el dinamismo y competitividad que venía presentando en años anteriores, en el que continúe representando una fuente importante de ingresos para el país y de las personas que dependen de esta industria.

Un ejemplo de ello, se evidencia en el Proyecto de Ley No. 403 de 2020 "*Por el cual se modifica la Ley general de turismo y se dictan otras disposiciones"* de autoría del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo junto con otros congresistas en el que se busca "*fomentar la sostenibilidad y la implementación de mecanismos de conservación, protección y aprovechamiento de los destinos y atractivos turísticos, así como fortalecer la formalización y la competitividad del sector y promover la recuperación de la industria turística, a través de la creación de incentivos, el fortalecimiento de la calidad y la adopción de medidas para impulsar la transformación y las oportunidades del sector.*

[16] Cada mes del programa de Ingreso Solidario tiene un costo cercano a los $480 mil millones, por lo que su existencia tendría un costo fiscal cercano a los $4.320 mil millones en 2020 y $2.880 mil millones en 2021

mZ9t u1mt GW8S UR1O M9IK 3AI/ GMs=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Adicionalmente, este Ministerio puntualiza reconoce que el turismo constituye un sector clave en la reactivación económica que deberá llevarse a cabo en el país dentro de los próximos años en el que se requerirá diversas fuentes de apoyo que posibiliten que esta actividad recupere el dinamismo que poseía previo a la declaración de la pandemia. En este sentido, esta Cartera resalta los esfuerzos que se están realizando desde varios sectores de la sociedad, entre los que se encuentra el Congreso de la República para adoptar medidas que beneficien a quienes componen la cadena productiva de este sector. No obstante lo anterior, debe indicarse que propuestas relacionadas con la suspensión permanente del pago de sobretasas, contribuciones, así como la implementación de beneficios tributarios definitivos que persistan en el tiempo implicaría una afectación en los recursos de la Nación, la cual debe contar con todos los recursos necesarios para afrontar las consecuencias que ha conllevado la pandemia Covid-19 y el cumplimiento de las obligaciones que tiene a su cargo en los años subsiguientes.

Finalmente, cabe advertir que, de acuerdo con el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003[17], todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en la iniciativa del asunto no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, toda vez que la puesta en marcha de las medidas que se proponen afectaría las finanzas de la Nación, al generar costos fiscales y presiones de gasto que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. En todo caso, se manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS
Viceministro Técnico (E)
DGPPN/DGPM/OAJ/DIAN

UJ-2568/20

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Aprobó DGPM: Sammy Libos

Con copia:
Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

[17] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Director general de Politica Macroeconomica