



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
WILMER CARRILLO MENDOZA
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ciudad



Radicado: 2-2021-054089

Bogotá D.C., 11 de octubre de 2021 17:33

Radicado entrada
No. Expediente 46204/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 77 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se amplían los beneficios tributarios al sector turismo en los términos del Decreto Legislativo 789 del 2020 y la Ley 2068 de 2020.”

Respetado Presidente,

De manera atenta en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por la Honorable Representante Sara Piedrahita Lyons, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia presentada para primer debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto, principalmente, extender en el tiempo los beneficios tributarios que fueron otorgados al sector de la hotelería y turismo y restaurantes como medidas para mitigar los efectos negativos derivados de la pandemia y como impulso para la reactivación económica.

Para el efecto, la iniciativa propone: (i) extender hasta el 2023 el beneficio tributario creado en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020¹ relacionado con la exención en el aporte de la contribución especial del sector eléctrico; (ii) crear una exclusión transitoria del IVA para servicios de hotelería y turismo hasta el año 2023. A partir de 2024 esta exclusión aplicará solamente para las zonas del régimen aduanero especial; (iii) reducir transitoriamente en porcentajes anuales diferentes la tarifa del impuesto nacional al consumo para el expendio de comidas y bebidas para los años 2022, 2023 y 2024; y (iv) excluir del impuesto sobre las ventas IVA a los restaurantes que operen como franquicias, hasta el 31 de diciembre del 2022.

Al respecto, sea lo primero mencionar que el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019² creó la Comisión de Estudios de Beneficio Tributarios, la cual tenía como principal objetivo “(...) 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. La mencionada Comisión rindió informe en el mes de marzo de 2021, del cual se extrae:

¹ “Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”

² “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”

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

[...] Por ende, la Comisión Expertos en Beneficios Tributarios invita a Colombia a comprometerse a un proceso de reforma estructural escalonada que dirigirá al país hacia un sistema tributario óptimo, con menores tarifas tributarias nominales y una base más amplia. Este reporte ha sido redactado de forma tal que pueda ayudar a iniciar el proceso de reforma. Primero, describe la dirección que deben tomar las reformas tributarias a largo plazo, debido a que algunos cambios requieren mayor planificación y que la economía se recupere por completo. Segundo, define mejoras inmediatas para el impuesto sobre la renta de personas naturales, el impuesto de renta corporativo y el Impuesto al Valor Agregado que puedan impulsar las finanzas públicas y la efectividad del sistema tributario a corto plazo. Se debe encontrar un equilibrio entre implementar reformas demasiado rápido y entorpecer la recuperación post-COVID, o demasiado lento y asustar a los inversores y a las agencias de calificación crediticia con déficits presupuestarios cada vez mayores. Tercero, sugiere cambios al proceso de elaboración de políticas tributarias, de manera que las reformas futuras sean justas, sostenibles y apoyen el crecimiento económico. Las reformas también deberían considerar cómo una mayor cooperación internacional podría ayudar a una tributación más eficaz de las empresas multinacionales y del capital mantenido en el extranjero.

[...]

Segundo, **debe ser obligación que cada nueva propuesta de ley tributaria incluya un capítulo en su exposición de motivos que contemple la justificación de la reforma y una evaluación económica detallada de sus costos y beneficios.** Esta evaluación debe incluir las implicaciones sobre simplicidad, eficiencia, equidad del sistema y capacidad de recaudación de ingresos del sistema de impuestos y transferencias, y debe ser completada por el Ministerio de Hacienda y la DIAN. El grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas antes mencionado debe entonces revisar y validar las evaluaciones. Esta justificación puede basarse en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, **con el fin de garantizar la existencia de bases empíricas para las reformas, limitando así la creatividad de los legisladores en cuanto a la introducción de gastos tributarios.** (énfasis fuera del texto)

De acuerdo con lo expuesto por la Comisión de Expertos, se hace necesario que las propuestas de ley tributaria contengan una evaluación económica detallada de sus costos y beneficios. Particularmente, respecto de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley, este Ministerio considera que son inconvenientes, toda vez que la extensión de los beneficios tributarios más allá del año 2022 generan inequidad tributaria y tratamiento desigual con los otros sectores de la economía, pues como se explica más adelante, después de dicho periodo se proyecta una recuperación de los sectores en niveles superiores a los experimentados en el año 2019. Así, otorgar beneficios de esta índole a sectores económicos durante un periodo que no se requiere generaría la inequidad mencionada por corresponder a un escenario económico distinto posterior a la pandemia.

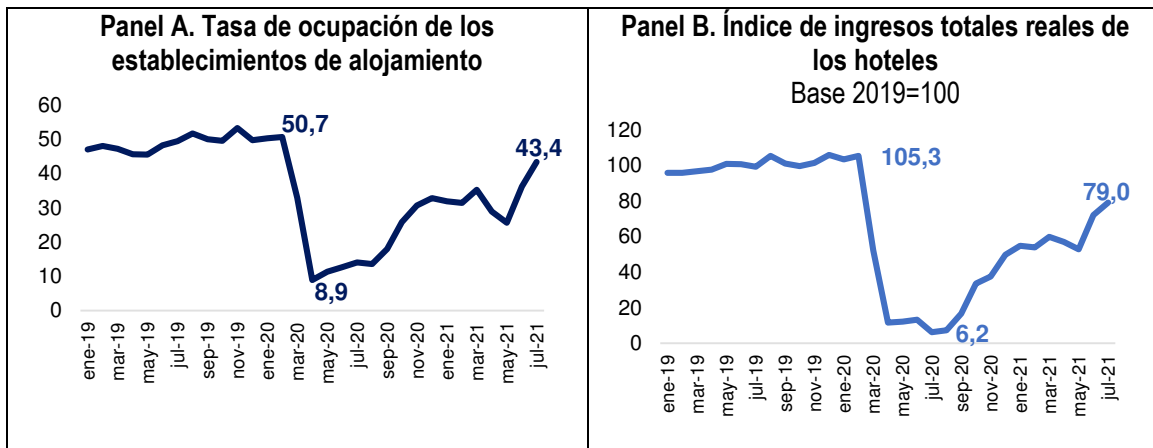
Asimismo, los beneficios tributarios propuestos producen reducciones en el recaudo de impuestos y afecta las metas de recaudación de recursos en el Presupuesto General de Nación para atender las obligaciones correspondientes.

Cabe aclarar que esta Cartera reconoce que los sectores de hotelería, turismo y restaurantes se han visto especialmente afectados en el marco de la coyuntura de emergencia sanitaria de la pandemia de Covid-19. Atendiendo a la difícil situación económica a la que se enfrentan las empresas de dichos sectores, el Gobierno nacional presentó y tramitó ante el Congreso de la República la reciente Ley 2155 de 2021³ – Ley de Inversión Social –, que contiene una serie de medidas de política que buscan mitigar dichos efectos negativos e impulsar la reactivación económica de estos sectores en 2022; específicamente:

³ “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.”

- El artículo 65 amplía la vigencia del artículo 40 y 45 de la Ley 2068 de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022, esto es la extensión de la exención del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico, para los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, y la exención del Impuesto sobre las Ventas IVA en la prestación de servicios de hotelería y turismo, hasta el 31 de diciembre de 2022. Es importante destacar que, si bien estas extensiones generan un impacto fiscal significativo para la Nación, **de \$918 mil millones de pesos en 2022**, se justifican en la medida en la que permiten consolidar la recuperación económica de estos sectores de los efectos derivados de la pandemia de Covid-19.
- Los artículos 56 y 57 de la Ley de Inversión Social establecen, para el año 2022, que aquellos contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen SIMPLE que desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas de las que trata el numeral 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario no serán responsables del impuesto al consumo ni del impuesto sobre las ventas - IVA. Frente a este régimen, la Ley de Inversión Social amplió el universo de contribuyentes que pueden pertenecer al mismo. Así, se sigue apoyando la recuperación y reactivación del sector hotelero y de turismo, y de los establecimientos que presten servicio de restaurantes y bares, tal como se realizó mediante la Ley de Turismo. El costo fiscal de estas disposiciones es de **\$115 mil millones de pesos, para el año 2022**.

Es preciso advertir que, si bien el sector de hotelería y turismo fue uno de los más afectados por la coyuntura económica derivada de la pandemia de Covid-19, tal y como lo muestran los resultados observados en el año 2020, en lo corrido del presente año el sector presenta una notable recuperación. Así, en el 2020, el sector de alojamiento se vio significativamente afectado debido a las medidas de aislamiento adoptadas por el Gobierno Nacional, las cuales llevaron a una restricción en el aforo de los establecimientos de alojamiento, e incluso al cierre temporal de estos. En efecto, según los datos de la encuesta Mensual de Alojamiento -EMA- del DANE, la tasa de ocupación de los establecimientos de alojamiento pasó de 50,7% en febrero de 2020 a 8,9% en abril de 2020, disminuyendo 41,9pp (Panel A). Por otro lado, en julio de 2020 se registró la caída más fuerte en los ingresos reales de los hoteles equivalente a 93,8% frente a julio de 2019 (Panel B), mientras el personal ocupado cayó 42,7% en términos anuales en el mismo mes.



Fuente: Encuesta Mensual de Alojamiento -DANE.

Sin embargo, en lo corrido de 2021 el sector de alojamiento se ha venido recuperando de forma significativa. En primer lugar, en julio de 2021 los ingresos reales de los hoteles ya se encontraban en el 75% del nivel observado en febrero de 2020, previo a la pandemia, y la tasa de ocupación del sector en julio de 2021 fue equivalente al 85,6% del registro observado

en el mismo mes de comparación (febrero de 2020). Adicionalmente, en julio del 2021, la variación anual de los ingresos reales de los hoteles fue de 900% y la del personal ocupado del 17,4%, frente a julio de 2020. Adicionalmente, estos resultados se dieron de forma homogénea en todo el país, pues en julio de 2021 los ingresos reales crecieron en todos los dominios geográficos frente al mismo mes de 2020 (Tabla 1).

Tabla 1. Variación anual de los ingresos reales y el personal ocupado para julio de 2021

Dominio geográfico	Ingresos reales	personal ocupado
	Variación %	Variación %
Total nacional	889,5	17,4
Bogotá D.C.	286,5	-11,8
Cartagena	5649,8	19,2
Región Central	1541,7	15,3
Región Costa Caribe	1327,4	35,7
Región Eje Cafetero	1271,4	43,6
Antioquia	508,1	25,5
San Andrés y Providencia	-	35,4
Región Pacífico	480,0	-0,5
Región Santanderes	429,6	34,5
Región Llanos Orinoquía	382,4	26
Golfo de Morrosquillo y Sabana	915,1	22,3
Región Amazonía	318,5	15,6

Fuente: Encuesta Mensual de Alojamiento -DANE.

Con base en lo anterior, a la fecha el sector de alojamiento ha mostrado una recuperación significativa, retornando a niveles cercanos a los observados previos a la pandemia, tanto en ingresos como en ocupación. Por tal motivo, se espera que los beneficios tributarios otorgados por el Gobierno Nacional en la Ley de Inversión Social, en particular la exención del IVA en la prestación de servicios turísticos y la exención a la sobretasa a la energía, sigan contribuyendo al dinamismo del sector en lo que resta del 2021 y el 2022, llevando a que la actividad hotelera retorne a los niveles de ingresos reales observados en 2019 en el transcurso del próximo año. De esta manera, no se encuentra fundamento para extender estos beneficios tributarios hasta 2023 y 2024, tal y como propone el Proyecto de Ley en consideración.

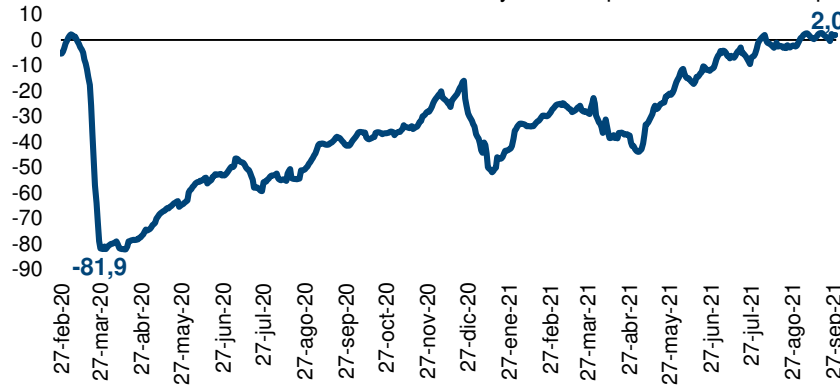
Adicionalmente, los beneficios propuestos en el analizado Proyecto de Ley tampoco tienen fundamento considerando el impacto negativo que generarían sobre el recaudo tributario, reduciendo así los ingresos disponibles para financiar los compromisos de gasto que enfrenta la Nación. La implementación de los beneficios planteados por este Proyecto de Ley para 2023 generaría un costo fiscal adicional no despreciable, que ascendería a **\$435 mil millones de pesos**.

Por otro lado, en línea con lo anterior, también se encuentra que las actividades de bares y restaurantes también fueron sectores de los más afectados por la pandemia de Covid-19 y sus efectos económicos, lo cual se evidencia claramente en los resultados observados de estas actividades económicas durante el año 2020. Lo anterior se deriva del hecho de que este sector fue uno de los más afectados por las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, enfocadas a mitigar el ritmo de contagio de Covid-19. Sin embargo, durante 2021, este sector representa una sólida recuperación, en la cual se deja en evidencia que este sector ya ha superado los niveles de actividad que presentaba de forma previa a la pandemia. Lo anterior se ha reflejado en los indicadores de movilidad, los indicadores de gasto en restaurantes y en los ingresos nominales del subsector.

yy8M YUch aV3i usTF EJOE 5PRq M1U= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

En primer lugar, en relación con los indicadores de movilidad hacia restaurantes, centros comerciales, cines y otros, a finales de marzo de 2020 se observó una caída del 81,9% con respecto a febrero de 2020. Sin embargo, en línea con la flexibilización de las medidas de contención y el avance en el plan de vacunación, se ha evidenciado un rápido aumento en la movilidad. En efecto, en septiembre de 2021 el indicador de movilidad registró los niveles más altos desde el inicio de la pandemia, ubicándose un 2,0% por encima de los niveles en febrero de 2020 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Movilidad hacia restaurantes, centros comerciales, cines y otros respecto a la movilidad previa a la pandemia

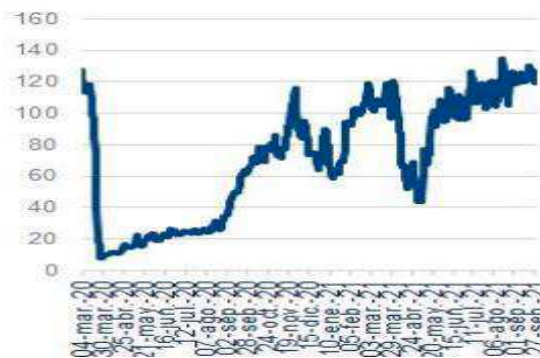


Fuente: Movilidad de Google.

Los mismos resultados expuestos anteriormente se obtienen al analizar los datos de compras con tarjetas débito y crédito del BBVA. Según el *Consumption Tracker* de BBVA, tras alcanzar su nivel mínimo en marzo de 2020, el indicador del gasto real en restaurantes en septiembre de 2021 se ubicó por segundo mes consecutivo por encima de los niveles previos a la pandemia, en línea con las medidas implementadas para apoyar la recuperación del sector, como la exención del impuesto al consumo y la exclusión del IVA. En detalle, el gasto real de septiembre de 2021 fue un 28,6% mayor al promedio observado en 2019 (Gráfico 2, Panel A). Este dinamismo en el gasto real de restaurantes se ha presentado de forma homogénea en todo el país, toda vez que en septiembre de 2021 el indicador de gasto en cada una de las ciudades principales se ubicó por encima de los niveles promedio de 2019.

Gráfico 2. Indicador de gasto real -Consumption Tracker BBVA- Base 2019 = 100

Panel A: Restaurantes



Panel B: Indicador restaurantes por ciudad



Fuente: Consumption Tracker BBVA.

Finalmente, en relación con los indicadores contenidos en la Encuesta Mensual de Servicios (EMS) del DANE, los restaurantes, catering y bares registraron pérdidas significativas en sus ingresos nominales durante el 2020. En el mes de abril, el peor momento de la pandemia, el índice de ingresos nominales del sector mostró una caída del 62,6% frente al mismo mes del 2019, y estuvo un 66,8% por debajo del registro promedio del 2019 (Gráfico 3). En contraste, en julio de 2021 el índice de ingresos nominales de los restaurantes, catering y bares se ubicó un 10,8% por encima del observado en promedio durante 2019. Más aún, el valor del índice en julio de 2021 fue superior al observado en cada uno de los meses de 2019, con excepción de diciembre de 2019. (Gráfico 3).

Gráfico 3. Índice de ingresos nominales de restaurantes, catering y bares*



Fuente: Encuesta Mensual de Servicios (EMS).
*Base promedio mensual 2019=100

En resumen, los indicadores de movilidad, gasto real en restaurantes e ingresos del sector en el tercer trimestre de 2021 superan a los observados durante 2019, lo que evidencia una recuperación significativa del sector. Se espera que los beneficios tributarios otorgados por el Gobierno Nacional y el avance en el plan de vacunación continúen aportando a la consolidación de esta actividad, con lo cual queda plenamente evidenciado que no existe la necesidad de extender los beneficios tributarios actualmente vigentes para continuar soportando la recuperación del sector.

Adicionalmente, la implementación de los beneficios tributarios propuestos en el proyecto de ley de análisis también tendría un impacto fiscal sustancial. En particular, la reducción transitoria de la tarifa del impuesto al consumo para el expendio de comidas y bebidas que plantea el proyecto de ley, que establece una tarifa de este impuesto de 4% para 2022, de 5% para 2023 y de 6% en 2024, generaría un menor recaudo tributario por **\$1.734 miles de millones de pesos**. El costo de esta medida es equivalente a cerca de 2 años y medio del programa matrícula cero incluido como parte de la Ley de Inversión Social. Finalmente, si se cuantifica el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida de exclusión del IVA en contratos de franquicias hasta el 2022, se estima un costo fiscal de **\$275 mil millones**.

Teniendo en cuenta todas las propuestas del proyecto de ley, el costo fiscal total estimado de la extensión de beneficios para el sector turismo sería de aproximadamente **\$2,4 billones de pesos**, que es superior al costo generado por la extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) durante el año 2021, propuesto en la Ley de Inversión Social. Lo anterior evidencia de forma muy clara la reducción sustancial en los ingresos fiscales que generaría la implementación de este proyecto de ley, que amenazaría la financiación sostenible del gasto social, y tendría como consecuencia la reducción en el gasto público, para no incrementar el déficit fiscal y la deuda pública.

yy8M YUch aV3i usTF EJOE 5PRq M1U= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

A su vez, se recuerda que de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴ todo proyecto de ley deberá 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 financiamiento de dicho costo, asunto que no se evidencia en el Proyecto de Ley bajo análisis.

Por último, cabe advertir que todo beneficio tributario que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional⁵, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno nacional se encuentra representado en este Ministerio, conforme a sus competencias⁶. En consecuencia, dado que la iniciativa no cuenta con el aval de esta Cartera por las razones manifestadas, de insistirse en el trámite legislativo del Proyecto de Ley, éste corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Por las anteriores razones, este Ministerio se abstiene de dar aval fiscal al Proyecto de Ley del asunto y solicita, respetuosamente, considerar la posibilidad de su archivo. Además, se invita a los firmantes de la iniciativa a promover y dar a conocer los beneficios que trae la Ley 2155 de 2021 para fortalecer la reactivación económica del país. Finalmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

VT/DIAN/DGPM

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

UJ 1795/2021

⁴ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

⁵ Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011

⁶ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co