



## 1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad



Radicado: 2-2021-058083

Bogotá D.C., 3 de noviembre de 2021 11:06

Radicado entrada  
No. Expediente 49763/2021/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley 130 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”

Respetada Presidente,

De manera atenta en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Senador Horacio José Serpa Moncada, y el Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto extender hasta el 31 de diciembre de 2022 los beneficios tributarios creados en los artículos 40, 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley 2068 de 2020<sup>1</sup>. Particularmente, las extensiones hasta la fecha indicada aplican para: (i) las exenciones en el aporte de la contribución especial del sector eléctrico y en el IVA a los servicios de hotelería y restaurantes; (ii) la exclusión del impuesto del IVA a la comercialización de artesanías colombianas y contratos de franquicia y; (iii) la reducción de la tarifa del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas.

Adicionalmente, el proyecto de ley permite a los concejos municipales y distritales otorgar beneficios tributarios territoriales al sector del turismo durante los años 2021, 2022 y 2023. Además, prevé que los prestadores de servicios turísticos puedan realizar el proceso de reactivación de su suscripción sin el pago de un salario mínimo mensual legal vigente hasta el 30 de marzo de 2022.

Respecto de la propuesta del proyecto de ley, particularmente sobre la extensión de los beneficios tributarios hasta el año 2022, sea lo primero mencionar que estas medidas 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.

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

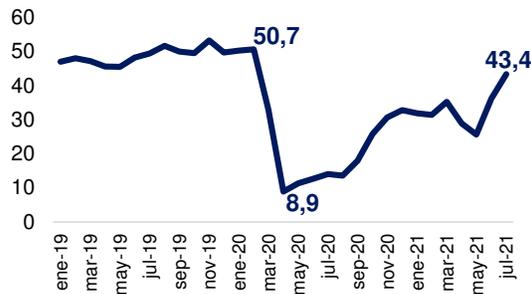
Cabe aclarar que esta Cartera reconoce que los sectores de hotelería, turismo y restaurantes se han visto especialmente afectados en el marco de la coyuntura de emergencia sanitaria de la pandemia de Covid-19. Atendiendo a la difícil situación económica a la que se enfrentan las empresas de dichos sectores, el Gobierno nacional presentó y tramitó ante el Congreso de la República la reciente Ley 2155 de 2021<sup>2</sup> – 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:

- 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**.

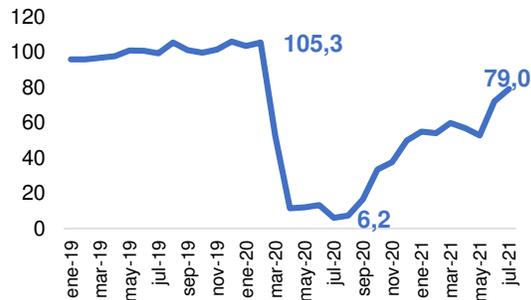
Es preciso advertir que, si bien el sector de hotelería y turismo fue uno de los más afectados por la coyuntura económica derivada de la pandemia de Covid-19, tal y como lo muestran los resultados observados en el año 2020, en lo corrido del presente año el sector presenta una notable recuperación. Así, 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.

<sup>2</sup> “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.”

**Panel A. Tasa de ocupación de los establecimientos de alojamiento**



**Panel B. Índice de ingresos totales reales de los hoteles**  
Base 2019=100



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 %
<b>Total nacional</b>	<b>889,5</b>	<b>17,4</b>
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.

Por otro lado, en línea con lo anterior, también se encuentra que las actividades de bares y restaurantes 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.

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



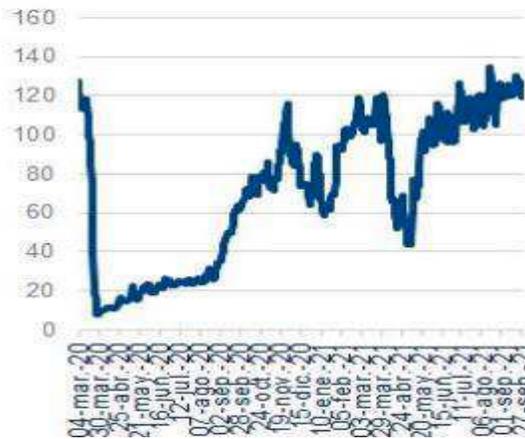
Fuente: Movilidad de Google.

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.

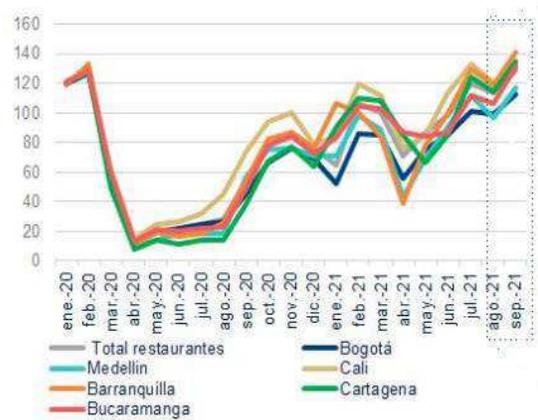
**Gráfico 2.**

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.

Es así que no habría lugar a la extensión de los beneficios tributarios propuestos en la iniciativa en los artículos 2 y 3 relacionados con la exención a la sobretasa o contribución en el sector eléctrico de los prestadores de servicios turísticos y exención del impuesto del IVA para servicio de hotelería y turismo, dado que los indicadores permiten ver la recuperación de estos sectores durante el presente año y el siguiente en márgenes satisfactorios y competitivos, además de que recientemente se expidió la Ley de Inversión Social con el fin de buscar dicha recuperación, norma que coincide en los mismos beneficios planteados en esos artículos. Además, esa Ley también permitió la exención del impuesto al consumo a los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen SIMPLE que desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas para el año 2022.

Por otro lado, en cuanto a los artículos 4, 5 y 6 relacionados con la exclusión de IVA a las artesanías, reducción de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas y exclusión de IVA a contratos de franquicia, es preciso señalar que dichos auxilios están previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo hasta el 31 de diciembre de 2021. Sin embargo, más allá de esta vigencia, el artículo relacionado con la exclusión de IVA para la comercialización de artesanías supone un costo fiscal no cuantificado por concepto de reducción de ingresos del Gobierno Nacional que no se encuentra considerado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Adicionalmente, el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida de exclusión del IVA en contratos de franquicias junto con la reducción de tarifa del impuesto al consumo en el expendio de comidas y bebidas hasta el 2022 genera un costo fiscal de **\$1.184 mil millones (casi 2 billones de pesos)**. En perspectiva, este costo representa cerca del 80% del costo total del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) que beneficiaría a cerca de 60 mil micro y pequeñas empresas y 400 mil empleados. Además, el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida propuesta de reducción de las tarifas del impuesto al consumo de restaurantes y bares tiene un costo fiscal de **\$925 mil millones en el 2022**.

De otra parte, respecto de los artículos 7, 8 y 9 relacionados con la facultad de las entidades territoriales para otorgar hasta la vigencia de 2023 estímulos tributarios para la reactivación del turismo en sus territorios y crear sistemas, mecanismos e incentivos para dicho sector y, la reactivación del Registro Nacional de Turismo sin necesidad de realizar el pago para ello, se reitera que la mencionada Ley de Inversión Social incluye medidas de reactivación económica para todos los sectores de la económica, incluido el sector turismo.

A su vez, se recuerda que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup>, 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

<sup>3</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

artículo por la Corte Constitucional<sup>4</sup>, 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 competencias<sup>5</sup>. 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 1794/2021

C.C. Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General Cámara de Representantes

---

<sup>4</sup> Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011

<sup>5</sup> 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 Técnico

**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