



Análisis de los efectos económicos y tributarios en la devolución del IVA a turistas extranjeros en Colombia.

Juliana Andrea Cano Atehortúa

Edwin Alexander Sánchez Gómez

Jairo Fernando de los Ríos

Monografía presentada para optar al título de Especialista en Gestión Tributaria

Tutor

Gloria Elsy Valencia Grisales, Magíster (MSc)

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Económicas
Especialización en Gestión Tributaria
Medellín, Antioquia, Colombia

2021

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| | 1 |
| RESUMEN..... | 6 |
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... | 9 |
| Descripción de problema..... | 9 |
| 1.1 Antecedentes | 10 |
| Formulación del problema. | 10 |
| Delimitación del problema..... | 10 |
| JUSTIFICACIÓN..... | 11 |
| OBJETIVOS..... | 13 |
| Objetivo general | 13 |
| Objetivos específicos..... | 13 |
| MARCO TEÓRICO | 13 |
| Marco histórico | 14 |
| Marco Conceptual | 15 |
| Marco Normativo | 20 |
| Contextualización actual | 22 |
| METODOLOGÍA | 24 |
| DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA QUE HA TENIDO EL PROCESO DE DEVOLUCIÓN DE IVA A TURISTAS EXTRANJEROS EN COLOMBIA. | 25 |
| Creación del modelo de devolución de IVA en Colombia..... | 27 |
| Modificación de la Ley 300 de 1996 mediante la Ley 1101 de 2006. | 28 |
| Reglamentación de la devolución de IVA a turistas extranjeros..... | 28 |
| Nuevas modificaciones introducidas al esquema de devolución de IVA. | 31 |

| | |
|--|----|
| ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO Y FISCAL QUE HA GENERADO EL ESQUEMA DE LA DEVOLUCIÓN DE IVA A TURISTAS EXTRANJEROS EN COLOMBIA..... | 32 |
| PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL ESQUEMA ACTUAL DE DEVOLUCIÓN DE IVA A TURISTAS EXTRANJEROS EN COLOMBIA..... | 37 |
| CONCLUSIONES | 44 |
| REFERENCIAS | 45 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Principios Tributarios VS Impuesto al Valor Agregado | 19 |
| Tabla 2: Bienes que dan derecho a devolución de IVA | 30 |
| Tabla 3 Ingresos proyectados | 35 |
| Tabla 4: concepto de turista extranjero | 38 |
| Tabla 5: verificación de la condición de turista extranjero | 39 |
| Tabla 6: medios de pago..... | 40 |
| Tabla 7: cuantía mínima de compra y monto de la devolución | 41 |
| Tabla 8: bienes sujetos a devolución..... | 41 |
| Tabla 9: procedimiento de la solicitud de devolución ante la Dian | 43 |

Lista de figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1:Tipos de impuestos en Colombia..... | 17 |
| Figura 2: Estimación de turistas extranjeros | 30 |
| Figura 3: Costo fiscal en la devolución de IVA | 33 |
| Figura 4: Impacto en la economía generado por la devolución de IVA | 34 |
| Figura 5: Ingresos por turistas extranjeros en Colombia..... | 35 |

RESUMEN

Este trabajo analiza el impacto económico y tributario que genera el proceso de devolución del impuesto al valor agregado (IVA) a turistas Extranjeros en Colombia, mecanismo mediante el cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales devuelve a los turistas extranjeros el ciento por ciento (100%) del impuesto sobre las ventas (IVA) pagado por la adquisición de bienes gravados, previo al cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos. De la misma manera se identificará la evolución histórica y normativa que ha tenido este mecanismo de compensación tributario, analizando las diferentes leyes y decretos que lo han modificado. Finalmente se determinará comparativamente, los principales cambios propuestos por el actual Gobierno Nacional con la expedición de una nueva reglamentación que busca fortalecer este mecanismo de beneficio tributario, dando respuesta a una necesidad de este sector de la economía fuertemente afectado por la actual pandemia de La Covid 19, permitiendo contrarrestar las pérdidas originadas por el cierre de las fronteras mundiales.

Palabras clave: IVA, devolución, turistas extranjeros, economía

INTRODUCCIÓN

El turismo representa para Colombia una gran fuente de ingresos, debido a que es un país muy atractivo para desarrollar esta actividad acudiendo millones de viajeros foráneos todos los años atraídos por sus playas, el patrimonio artístico y cultural del país y la variedad de ofertas gastronómicas. Entre sus principales impactos positivos se encuentran los relacionados con el ingreso por divisas, la contribución al ingreso privado y público, la generación de empleo, incentivos tributarios para este sector económico, las oportunidades de negocios que se puedan generar en una economía. El turismo puede transformarse en un importante y dinámico promotor del desarrollo, pero al mismo tiempo representa un desafío para todos los actores implicados de buscar soluciones a los problemas que se pueden generar y para orientar el desarrollo de este (Brida Juan, 2011)

Dadas las actuales circunstancias causadas por la pandemia del Covid-19, el sector turismo ha sido uno de los más afectados por las medidas que se han tenido que implementar para controlar el contagio de esta enfermedad dentro de las cuales se han implementado cuarentenas estrictas para la población, el cierre de fronteras entre países, el cierre de forma indefinida de los establecimientos de turismo entre otras que han impactado fuertemente este sector.

Con el fin de contrarrestar estos efectos negativos causados a este sector económico, el gobierno nacional plantea una serie de medidas que buscan la reactivación, dentro de ellas, impulsar un mecanismo de beneficio tributario ya existente en el país, el cual fue creado en Colombia mediante la Ley 300 de 1996 reglamentado mediante el decreto 2925 del 11 de agosto de 2008 el cual consiste en la devolución del ciento por ciento (100%) del impuesto sobre las

ventas pagado por la adquisición de bienes gravados para la población extranjera que visite el país. Si bien es un beneficio tributario que ya existe hace algunos años no solo en Colombia, sino también en otros países de la región, es claro que no es utilizado por los extranjeros por diversas causas asociadas al desconocimiento de este, la complejidad del procedimiento para acceder al beneficio, entre otras causales, perdiéndose una gran oportunidad que tiene el país para ser considerado por más ciudadanos extranjeros como una de sus principales opciones turísticas para tener en cuenta.

Esta investigación busca realizar un análisis sobre el esquema de devolución de IVA a turistas extranjeros que se implementa hoy en Colombia, estableciendo el impacto que ha causado entre los ciudadanos extranjeros y en qué ha contribuido al desarrollo económico local, determinar la complejidad del procedimiento que se realiza para acceder a este beneficio y comparar cuales son los principales cambios propuestos en nuevo decreto reglamentario que busca simplificar y ampliar los beneficios.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Descripción de problema

Actualmente en Colombia existe un mecanismo con el que se obtiene un beneficio tributario que consiste en la devolución de IVA para turistas extranjeros por la compra de bienes gravados en el territorio nacional, proceso que se realiza a través de la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales DIAN quien es la entidad encargada de operar este mecanismo. Con el fin de impulsar el sector turismo, altamente golpeado por la pandemia causada por el Covid-19 este mecanismo se ha convertido en uno de las principales herramientas con las que cuenta el gobierno nacional para impulsar la reactivación económica del sector, sin embargo, a pesar de ser un beneficio que fue creado en el país hace más de veinte (20) años, hoy es desconocido no solo por los turistas extranjeros sino también por muchas agencias y operadores de viajes quienes promocionan al país como destino turístico entre su portafolio de servicios.

Según cifras del Ministerio de Comercio para el año 2019 previo a la actual situación de emergencia económica y sanitaria, la llegada de visitantes no residentes a Colombia durante esa vigencia se ubicó en 4.515.932 superando la meta prevista para ese mismo año. Sin embargo, el número de solicitudes de devolución presentadas representa una cantidad supremamente baja en comparación con el número de visitantes, lo cual conlleva a determinar diferentes interrogantes sobre la efectividad de la norma y el conocimiento o familiarización que tienen los extranjeros sobre la misma o sobre el trámite a realizar para acceder a este beneficio.

Esta propuesta de investigación se enfocará en determinar cuál ha sido el impacto que ha tenido este mecanismo de devolución de IVA para extranjeros tanto para la economía como para las finanzas del estado y analizar cuál ha sido su evolución desde el inicio de esta medida, ya que no es muy utilizada entre los turistas extranjeros.

1.1 Antecedentes

Formulación del problema.

La investigación requiere la formulación del problema de la siguiente manera: ¿Cuáles son los efectos económicos y tributarios generados por la devolución del Impuesto al Valor Agregado IVA a turistas extranjeros en Colombia?

Delimitación del problema.

Esta propuesta de investigación estará enfocada en el estudio del beneficio tributario que otorga el estado colombiano para los extranjeros no residentes en la compra de bienes gravados con el impuesto del valor agregado durante su estadía en el territorio colombiano. Esta investigación documental se realizará durante un lapso de 4 meses comprendidos entre los meses agosto a noviembre de 2021:

- ❖ **Espacial:** Colombia
- ❖ **Temporal:** Año 2021
- ❖ **Universo:** Turistas Extranjeros

Contenido: Devolución de IVA a turistas extranjeros en Colombia, Impacto económico y tributario, requisitos e implementación según normatividad vigente.

JUSTIFICACIÓN

Este trabajo de investigación es de gran utilidad porque permitirá ahondar de una forma asertiva en los aspectos para tener en cuenta para la devolución del impuesto al valor agregado IVA en los turistas extranjeros que visitan Colombia, un tema que es poco divulgado y promocionado en el país y que a nivel mundial ha estado creciendo de acuerdo con la siguiente afirmación;

Con corte a septiembre del 2018, Migración Colombia registró que al país ingresaron cerca de 2,8 millones de personas sin contar desde Venezuela, pero a la Dian solo llegaron pedidos de devolución por parte de algo más de 25.000, en ese mismo periodo, en plata blanca, esto quiere decir que ni siquiera el 1% de los turistas que arribaron a Colombia en los tres primeros trimestre del año pasado realizó este trámite, que es usado a nivel mundial como un incentivo para gastar en el país. (PORTAFOLIO, ENERO 07 DE 2019)

Los datos arrojados por migración Colombia y la DIAN permiten validar la premisa expuesta, siendo los turistas sujetos externos que vienen a disfrutar de la diversidad natural y geográfica de la nación y solo están por tiempos cortos y limitados; es por ello que no tienen la “obligación” de contribuir con los impuestos del país, lo cual se neutraliza a través de la posibilidad de poder solicitar la devolución del Impuesto sobre las Ventas pagado, conllevando con ello a incentivar la economía y el turismo. Es importante mencionar que en países de América Latina como lo son Argentina, Bolivia, Perú, Brasil y Ecuador igual se presenta la devolución de este impuesto a los turistas; en el caso de Ecuador es en el que más acogida tiene este procedimiento, no obstante que también es poco conocido por quienes visitan el país.

(Rivadeneira, 2019). Es necesario que las personas que se puedan beneficiar de ello accedan a estos incentivos buscando con ello que el extranjero se motive a visitar el país, ayudando a mejorar la economía de este sector. (Pulido & Caballero, 2020)

Es necesario tener claro la evolución que ha tenido la devolución de los impuestos, para este caso el impuesto al valor agregado IVA en las compras realizadas por los turistas, permitiendo identificar el impacto fiscal que se genera en las finanzas del país, puesto que es un impuesto de gran recaudo; siendo una razón trascendental que motiva a llevar a cabo la investigación en este tema, así como los aspectos positivos o negativos que pueden representar estas devoluciones. Por otro lado, es importante ahondar el tema desde una evolución histórica, conociendo cómo se originó, qué modelos de devolución de IVA se han venido aplicando y poder exponer un buen análisis frente a estos criterios propuestos por el gobierno y como profesionales dar una opinión acerca del tema.

OBJETIVOS

Objetivo general

Determinar el impacto económico y fiscal que genera el proceso de la devolución de IVA a turistas extranjeros en Colombia, describiendo las principales características, evolución normativa e histórica de este beneficio tributario.

Objetivos específicos

- Relatar la evolución histórica y normativa que ha tenido el proceso de devolución de IVA a turistas extranjeros en Colombia.
- Realizar un análisis del impacto económico y fiscal que ha generado el esquema de la devolución de IVA a turistas extranjeros en Colombia.
- Comparar las principales características del esquema actual de devolución de IVA turistas extranjeros frente al nuevo decreto expedido por el gobierno nacional.

Problema de investigación

El problema de investigación es el enunciado de lo que puede ser demostrado o encontrado, y de lo cual se requieren pruebas y evidencias.

MARCO TEÓRICO

Marco histórico

El IVA fue implementado en Colombia a través de la Ley 21 de 1963 y reglamentado mediante el Decreto 3288 de 1963 que lo establece como:

Un impuesto monofásico, con una tarifa del 3% sobre las ventas, que aplicaba únicamente a las actividades manufactureras y de importación. No obstante, la creación del IVA fue atribuida a la Ley 20631 de 1975 que implementó una tarifa del 10 % tanto para productores como importadores. Desde entonces, el IVA ha tenido sucesivas modificaciones, que han recaído sobre las tarifas impuestas (general y diferenciales) y la base de bienes gravados (Gobierno de la República de Colombia, 2020).

En cada reforma tributaria se han ampliado los bienes y servicios gravados, así como también han surgido tarifas diferenciales y la denominación de exento y excluido; los primeros involucran una tarifa del 0% que a su vez permite al productor solicitar devolución del IVA involucrado en el proceso productivo y los segundos no originan impuesto. Los gobiernos han modificado sus estructuras de recaudo, las que sin duda siempre han involucrado el impuesto al valor agregado, considerando aumentos en las tarifas que hasta el momento con la ley 2010 de 2019 se han ubicado en el 19%, 5% y 0%, involucrando en mayor nivel la regresividad en la población Colombiana, por lo cual con esta última normatividad se han implementado modelos de devolución del IVA con el fin de contrarrestar los efectos negativos de este impuesto sobre las personas en condiciones de pobreza extrema.

Bajo este panorama, el mecanismo para esta devolución consiste en la entrega de una suma fija cada dos meses, que será definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación cada año y será expresada en términos de la unidad de

valor tributario (UVT) 47. Para la transferencia de los recursos a los hogares se hace uso de los esquemas de pago de los programas que actualmente entregan transferencias monetarias a población en situación de pobreza y pobreza extrema (Gobierno de la República de Colombia, 2020).

En la actualidad, también se evidencia un mecanismo de compensación del IVA para el sector agro, el cual tiene como criterio la adquisición de bienes y servicios gravados en el proceso productivo por lo que para el productor significa un saldo a favor susceptible de devolución, configurándose de esta manera un incentivo para este sector. Y es así como, de manera indirecta se busca beneficiar al sector turismo con la implementación del modelo de compensación de ese impuesto indirecto a turistas extranjeros, buscando neutralizar el pago de impuestos en nuestro territorio por parte de turistas, lo que incide igualmente en un mayor dinamismo en el sector turístico.

Marco Conceptual

Colombia es un estado social de derecho, el cual se entiende como:

Estado fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital).

Bajo esta estructura de Estado, existe una serie de responsabilidades entre el gobierno y los nacionales, en el primer caso tienen el objetivo de realizar la correcta distribución del ingreso de manera que se garanticen las condiciones óptimas para el desarrollo económico-social, y en el caso de los nacionales el compromiso de aportar al fisco público con el fin de financiar la tarea del gobierno de buscar el bien común.

En ese sentido, es necesario abordar la estructura del sistema tributario, el cual está compuesto por una serie de principios y conceptos fundamentados en su objetivo de recaudo, lo que involucra las fuentes de financiación como son: los impuestos, las tasas y las contribuciones que representan en gran medida el ingreso de la nación, con el cual debe cumplir su objeto como estado social de derecho.

Los diferentes tributos, tienen como finalidad el garantizar el bien común, es decir, cuyo recaudo financia el gasto del estado, quien a su vez trabaja en pro de una nación en general. En términos particulares, la corte constitucional en la sentencia N° 545- 94 define el impuesto como la suma que el contribuyente está obligado a pagar sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado. No hay una relación *do ut des*, es decir, los impuestos representan la obligación para el contribuyente de hacer un pago, sin que exista una retribución particular por parte del Estado.

Al mismo tiempo, existe el criterio de obligatorio cumplimiento, no hay excepción para ningún contribuyente, aunque si hay lugar a tarifas diferenciales. Dentro de los impuestos se destacan: impuesto a la renta, al valor agregado, al consumo, el gravamen al movimiento financiero, al carbono, al timbre y demás. A su vez, existen impuestos directos, los cuales recaen sobre una persona o entidad en particular y tiene en cuenta su capacidad de pago, es decir, gravan sus ingresos y su patrimonio; e indirectos, cuya característica principal es su regresividad, pues a diferencia de los directos, no discrimina al contribuyente, o sea, no tiene en cuenta la capacidad de pago.

Al mismo tiempo las tasas son la fuente de recaudo, cuyo ingreso busca garantizar la efectividad en la prestación de un servicio, como es el caso de los peajes, ya que el contribuyente

debe pagar por el uso de la vía, que en esencia es un bien público, que con el pago se pretende cubrir los gastos de mantenimiento y funcionamiento de esta clase de activos del estado. Esto va en la misma vía con el concepto de la Corte Constitucional según la sentencia C-545 de 1991 que la define como *“el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación.”*

Si bien los tributos priorizan el bien común, existen inversiones en bienes públicos que benefician en mayor medida a determinada parte de la población, por lo tanto, están obligados a pagar por el beneficio recibido, esta figura es conocida como Contribución Especial la cual se define como un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización. (Sentencia C-545 de 1994 Corte Constitucional, 1994)

Adicionalmente, los tributos tienen una clasificación de acuerdo con la territorialidad: orden nacional, departamental y municipal:

| Tipos de impuestos en Colombia | |
|--------------------------------|---|
| Impuestos nacionales | <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre la renta • Impuesto al valor agregado (IVA) • Impuesto nacional al consumo • Gravamen a los movimientos financieros (GMF) • Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM • Impuesto al carbono • Impuesto de timbre |
| Impuestos departamentales | <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto de registro • Impuesto al consumo de cigarrillos, cervezas y bebidas alcohólicas • Impuesto sobre vehículos automotores (impuesto distrital en el caso de Bogotá) |
| Impuestos municipales | <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto de industria y comercio, avisos y tableros (ICA) • Impuesto predial unificado • Impuesto de delimitación urbana • Impuesto a la plusvalía |

Figura 1: Tipos de impuestos en Colombia

Fuente: (Ernst & Young Global Limited (EYG))

Para el caso, se profundizará en los elementos principales del IVA, por lo tanto, es necesario partir de una definición clara del impuesto al valor agregado:

Gravamen indirecto sobre la venta y la importación de bienes corporales muebles no excluidos; sobre la prestación de servicios expresamente gravados; excepcionalmente, sobre la venta de activos fijos en el caso de intermediarios que negocian habitualmente a nombre y por cuenta de terceros, vehículos y activos fijos y sobre la venta de aerodinos (Arango Múnera, y otros).

En el mismo sentido, el IVA garantiza una fuente de recaudo importante para el fisco público, dado que su periodicidad puede ser bimestral, Cuatrimestral o anual, grava el consumo generalizado de la población colombiana e incluye un amplio listado de bienes y servicios que están gravados con este impuesto. Al mismo tiempo, existen unos principios que cada impuesto debe cumplir y el impuesto al valor agregado no es la excepción. Estos principios están consagrados en el artículo 363 de la constitución política y determinan la equidad, la eficiencia, la progresividad y la no retroactividad como cimiento de cada tributo:

| Principios Tributarios VS Impuesto al Valor Agregado | |
|---|--|
| Equidad | Es considerado un impuesto regresivo, no tiene en cuenta la capacidad contributiva, todos los colombianos independientes de sus condiciones deben pagarlo en el consumo. |
| Tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente. | |
| Eficiencia | Cumple totalmente con este principio, tiene periodos bimestrales y cuatrimestrales y su recaudo es fácil, ya que involucra a las compañías en la tarea de presentación y pago de dicho impuesto. |
| Se mide en términos de recaudo bajo criterios de tiempo y costos. | |
| Progresividad | Igual que la equidad, este principio no se cumple. |
| | |

| | |
|---|--|
| Pretende medir la capacidad de pago del contribuyente, de modo que el que más recursos tenga, más impuesto pague. | |
| No Retroactividad | Cumplimiento total, cualquier normatividad respecto al IVA aplica en el periodo fiscal siguiente, es decir, en el bimestre o cuatrimestre siguiente a la fecha de la ley promulgada. |

Tabla 1: Principios Tributarios VS Impuesto al Valor Agregado

Fuente: Elaboración propia.

Así las cosas, el impuesto al valor agregado viola completamente el principio de progresividad, convirtiéndose entonces, en un impuesto regresivo, es decir, afectan más a los hogares de menores ingresos, y se han privilegiado por su fácil recaudo (Actualícese.com, 2020). Esta es una de las razones por las que el gobierno busca compensar este fenómeno a través de la devolución del IVA, cuyo fundamento es combatir la desigualdad en la sociedad y en algunos sectores económicos que presenten contingencias.

De acuerdo con la definición anterior, uno de los modelos de devolución busca contener la pobreza extrema, clasificación que se le da a la persona que “*no puede satisfacer las necesidades más básicas: alimentarse, beber agua potable, dormir bajo techo o tener acceso sanitario y a educación*” (Agencia de la ONU para los Refugiados, 2018). Este mecanismo, demuestra el interés del gobierno por realizar una efectiva redistribución del ingreso y el objetivo de cumplir de alguna manera con el principio de progresividad en el IVA.

Adicionalmente, la devolución de este impuesto se ha configurado como una herramienta para beneficiar al sector turismo, a través del turista extranjero, quien se entiende de acuerdo con el Capítulo 23 Art 1.6.1.23.2 del Decreto 1625 de 2016 como:

“ los nacionales de otros países que ingresan al territorio nacional sin el ánimo de establecerse en él, con el único propósito de desarrollar actividades de descanso, esparcimiento, salud, eventos, convenciones o negocios, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 4 de la Ley 1558 de 2012, incluidos los pasajeros nacionales de otros países integrantes de grupos en tránsito de buques de cruceros turísticos” (Presidencia de la República de Colombia, 2016)

Esta medida, habilita a los extranjeros para solicitar reintegro del IVA pagado en territorio nacional en todas sus compras y al mismo tiempo busca configurar el país como un destino turístico atractivo.

Marco Normativo

Los impuestos representan una de las fuentes de recursos más importante del estado, cuyos fondos deben ser usados en su finalidad, teniendo en cuenta los aspectos sociales y económicos que debe garantizar. Para el caso, el impuesto al valor agregado (IVA) es considerado por (Cantillo Ortega & Niño Sánchez, 2019) como *“un tributo del orden nacional que grava el consumo, este impuesto es cobrado sobre algunos bienes y servicios, así como a importaciones y juegos de azar”*. Por otro lado, el IVA se caracteriza por ser un impuesto indirecto y regresivo que fortalece el flujo de caja de la nación y es quizá el de más fácil y rápido recaudo, por lo tanto, siempre es protagonista de las diferentes reformas tributarias al constituirse como un instrumento fundamental para impactar microeconómicamente.

Resulta fundamental abordar los principios tributarios consagrados en el artículo 363 de la constitución política: la equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad, los cuales deben ser respetados por todos los impuestos, tasas y contribuciones que se impartan desde el

gobierno nacional. Respecto al IVA, existe una discusión frente a la equidad, ya que es considerado un impuesto regresivo, es decir, no tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, no discrimina entre rico o pobre, sea cual sea su nivel de ingreso debe pagar por el consumo, significando esto un deterioro a la equidad como principio tributario.

Dadas las condiciones anteriores, el gobierno de Colombia ha implementado el modelo de la devolución del IVA con el fin de incentivar y proteger algunos sectores de la economía y segmentos particulares de la población. Esto constituye una herramienta mediante la cual por varios años se ha beneficiado el sector del agro y en los últimos tiempos a la población más vulnerable del país, es decir, las personas que se consideran viven en la pobreza y en la pobreza extrema.

Producto de la pandemia de la COVID-19 el gobierno nacional ha determinado una serie de beneficios para el sector turismo, de los cuales se destaca la exclusión del IVA hasta el 31 de diciembre de 2021 de los servicios de hotelería y turismo, el cambio en la tarifa de los tiquetes aéreos del 19% al 5% y otras disposiciones de la ley 2068 de 2020, mediante la cual se han fijado políticas que promueven la reactivación económica del sector, beneficiando a territorios como San Andrés, Providencia y Santa Catalina; al mismo tiempo la ley general del turismo incluye preferencias para el corto, mediano y largo plazo, como es el caso de la tarifa preferencial del 9% para impuesto de renta en pro de incentivar la inversión en hoteles nuevos y remodelación de los mismos.

Debido a lo anterior se han ampliado los beneficiarios de la devolución del impuesto al valor agregado, como es el caso de los turistas extranjeros, quienes pueden acceder a este reintegro amparados en El Capítulo 23 del Título 1 Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de

2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria (Presidencia de la Republica, 2016), el cual fue reemplazado por el decreto 1495 del 19 de noviembre de 2021 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Presidencia de la Republica, 2021)

Contextualización actual

Según cifras del Ministerio de Comercio para el año 2019 previo a la actual situación de emergencia económica y sanitaria por la cual hoy atraviesan muchos países, la llegada de visitantes no residentes a Colombia durante esa vigencia se ubicó en 4.515.932 superando la meta prevista para ese mismo año. Dado lo anterior y con el fin de reactivar este sector económico, el pasado 19 de noviembre de 2021, el Ministerio de Hacienda expidió el decreto 1495, con el cual se modifica la actual estructura del esquema de devolución de IVA para turista extranjeros en Colombia, amplía el listado de bienes gravados y simplifica el procedimiento a realizar para obtener este beneficio, a fin de incentivar el desarrollo de la industria del turismo, las ventas del comercio y la industria nacional y que se estima según proyecciones realizados por el Ministerio, tendría un costo fiscal para las finanzas públicas de doscientos veinticinco mil millones (\$225.000.000.000) aproximadamente.

De acuerdo con el estudio realizado por Procolombia, el incremento en las cifras de turismo ha tenido un impacto positivo en la generación de divisas del país; el turismo se sitúa como el segundo generador de divisas por encima de productos como café, flores y banano. En este sentido, el incremento del turismo conlleva una mayor dinámica en la economía representada en generación de empleo, mayor ocupación hotelera, incremento del PIB, crecimiento económico, entre otros. En la actualidad este mecanismo también es ofrecido por varios países de Latinoamérica con el fin de promover el turismo de sus regiones. Países como

Ecuador donde la devolución del IVA del 12% aplica por gastos de alojamiento y otros productos, Argentina donde la devolución del IVA aplica para productos fabricados dentro de sus fronteras siempre y cuando cumplan con un tope establecido y México donde los turistas extranjeros pueden acumular sus facturas de compra para luego dirigirse a oficinas aduaneras para iniciar el trámite de la devolución. Lo anterior hace que Colombia mejore su proceso tal y como lo propone el nuevo decreto, con el cual se es más competitivo frente a los países de la región, más aún en la actual situación causada por la pandemia mundial causada por el Covid-19 que está afectando a todos los países.

METODOLOGÍA

El diseño metodológico que se plantea para esta monografía se fundamenta en un enfoque metodológico descriptivo, con una técnica documental que permita recopilar información acudiendo a fuentes previas tales como; otras investigaciones, libros, revistas, soportes diversos y permitiendo emplear instrumentos definidos, añadiendo así conocimientos a lo ya existente. El tipo de investigación utilizada es la documental, debido a que se analizarán, diferentes fuentes de información que regulan la implantación de la devolución del IVA a turistas extranjeros, permitiendo hacer una recolección, análisis y presentación de los datos documentados para mostrar los resultados de la investigación y a su vez, permita ser la base para la construcción de conocimiento. Según Baena (1985), la investigación documental es una técnica que consiste en la selección y compilación de información a través de la lectura y crítica de documentos y materiales bibliográficos, bibliotecas, bibliotecas de periódicos, centros de documentación e información.

Se utilizarán algunas de las técnicas y recursos para recolectar información tales como la observación, que según Pérez (2004), permite obtener información sobre los acontecimientos tal y como se producen. Entre uno de los procedimientos de esta técnica se tiene la observación participante, siendo este uno de los elementos que caracteriza la investigación cualitativa, asimismo, el autor afirma que la observación requiere que el investigador se introduzca en la realidad que se propone a estudiar.

DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA QUE HA TENIDO EL PROCESO DE DEVOLUCIÓN DE IVA A TURISTAS EXTRANJEROS EN COLOMBIA.

El turismo en la actualidad representa una fuente importante de ingresos para el país y ha sido un sector de la economía relevante como motor de desarrollo económico, generando ingresos de divisas y aumentando la empleabilidad de este sector. Este se ha convertido en uno de los sectores productivos prioritarios del país que, según datos de la Organización Mundial del Turismo, duplicó el número de viajeros a Colombia pasando de 624.990 para el año 2003 a 1.222.102 para el año 2008, con una tasa de crecimiento promedio anual del dieciocho por ciento (18%), siendo esta una de las más grandes del mundo. Sin embargo, este panorama no siempre fue muy alentador, durante la década de los noventa Colombia era uno de los pocos países de América Latina que tenía un desarrollo turístico importante y se perdió por culpa de la violencia y el terrorismo que enfrentó el país durante esta década.

Hoy las personas a nivel mundial tienen un gusto por viajar dado al resultado de un mundo globalizado, con mayor acceso a la información, mejores ingresos para los ciudadanos, mayor disponibilidad de tiempo que destinan a esta actividad y a descubrir nuevos destinos turísticos, culturales e históricos. Como resultado de lo anterior, en el país se crea un mecanismo de incentivo tributario para fortalecer el turismo, generando una devolución de uno de los principales impuestos indirectos que grava el consumo en Colombia: el impuesto al valor

agregado (IVA), el cual se aplica tanto a bienes como a servicios y recae sobre el consumidor final al momento de adquirirlos o utilizarlos.

Desde su implementación en el año de 1963 bajo el Decreto 3288 como un tributo monofásico (que grava un solo ciclo) a las actividades de manufactura e importación, el Impuesto al valor agregado IVA ha estado en el sistema tributario en Colombia, sin embargo, su creación propiamente se dio con la expedición de la Ley 20631 de 1975 creando una tarifa general del diez por ciento (10%). Pero ¿cuál es la razón para que el gobierno nacional de Colombia decida incentivar el turismo combinándolo con este gravamen? ¿Qué tan acertada ha sido esta decisión para la economía y las finanzas del Estado? Tal vez sea solo un intento de copiar un modelo que ya existe en algunos países de Latinoamérica como: Argentina, México, Bolivia entre otros; sin que mediara un estudio o análisis previo de si resultase conveniente para la economía Colombia y en especial para los ingresos de una nación de cada vez es más dependiente de los impuestos.

Dado lo anterior y con el fin de incentivar la visita de turistas extranjeros al país, Colombia creó un modelo de compensación del Impuesto al Valor Agregado IVA, impuesto que se paga al adquirir productos y servicios dentro del territorio nacional y cuya finalidad es la devolución de este gravamen a todos aquellos turistas extranjeros que optan por escoger algún destino del territorio colombiano. Dicho beneficio fue creado hace más de veinticinco (25) años por el Congreso de la República de Colombia y a la fecha sigue siendo desconocido para aquellos, quienes, al momento de planear sus vacaciones, contemplan este tipo de excepciones que ofrece el país a los viajeros de otras naciones.

Creación del modelo de devolución de IVA en Colombia.

Mediante la Ley 300 de 1996 por la cual se expidió la “*Ley general de turismo y se dictan otras disposiciones*”, Colombia reconoció la importancia de la industria del sector turismo para el desarrollo de la economía nacional, destacando un ingreso significativo que no se tenía en años anteriores. El gobierno Nacional adquirió el compromiso de destinar una partida presupuestal para que, a través del Ministerio de Industria y Comercio se contrate con la entidad administradora del fondo de promoción turística los programas de competitividad y promoción externa e interna del turismo debiendo hacer las apropiaciones presupuestales correspondientes. (Departamento Nacional de Planeación, s.f.)

Mediante esta ley se aunaron esfuerzos no solo del Gobierno Estatal sino del sector privado y comunidad internacional, estableciendo responsabilidades, acuerdos, recursos entre los diferentes entes comprometidos a fin de lograr los objetivos comunes que beneficiarían al sector turismo y dando origen a los principios generales de la industria turística (Art 2 Ley 300 de 1996, modificado por el Art 3 Ley 1558 de 2012). De la misma manera uno de los objetivos fundamentales de esta ley ha sido apoyar las principales acciones que el país viene adelantando para consolidar la promoción y la competitividad del sector turismo en diversos ámbitos, de tal forma que se convierta en una actividad económica estratégica para el desarrollo regional y nacional.

El Artículo 39 de esta Ley crea el mecanismo “*Devolución de IVA*” como un incentivo tributario para el fomento de la actividad turística, otorgando una responsabilidad para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en cuanto a la devolución a turistas

extranjeros del cincuenta por ciento (50%) del impuesto sobre las ventas que cancelen por la compra de bienes gravados dentro del territorio nacional e indicó que el gobierno reglamentaría los requisitos para la procedencia de esta devolución, lo que solo sucede doce (12) años después con la expedición del decreto 2925 del 11 de agosto de 2008, denotando poca eficiencia por parte del Estado Colombiano para reglamentar este beneficio tributario.

Modificación de la Ley 300 de 1996 mediante la Ley 1101 de 2006.

El 22 de noviembre de 2006, el gobierno nacional expide la ley 1101 mediante la cual “*se modifica la Ley general de turismo y dicta otras disposiciones*” y en su Artículo 14 incrementa el porcentaje objeto de compensación, pasando de un cincuenta por ciento (50%) a un cien por ciento (100%) del valor objeto de la devolución, con cuya modificación sigue en su empeño por reforzar las acciones de competitividad turística buscando posicionar a Colombia como un destino de calidad diferenciado en los mercados turísticos. Sin embargo, tales acciones a esta fecha no daban resultado debido a la misma lentitud del Estado Colombiano para reglamentar este mecanismo de compensación que para esta fecha habiendo transcurrido diez (10) años desde su creación, aún no había sido reglamentado, perdiendo años de impulso al sector turismo.

Reglamentación de la devolución de IVA a turistas extranjeros.

Solo hasta el año 2008 con la expedición del decreto 2925 por parte del presidente de la República, se reglamentó la entrada en vigencia del Art 39 de la Ley 300 de 1996 modificado por el Art 14 de la Ley 1101 de 2006 y creó las condiciones, y el procedimiento por el cual se

regiría el beneficio para esta población. Este decreto determinó el procedimiento que la dirección de impuestos y aduanas nacionales DIAN debía considerar para la devolución del tributo, al igual que agrupó los bienes que son objeto de devolución clasificándolos en diez (10) categorías, las cuales otorgan derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas, dentro de ellas se estipularon: las confecciones, perfumes, juguetería, marroquinería entre otros, dejando por fuera un sin número de bienes y servicios catalogados como de consumo esencial o de interés relevante para los turistas extranjeros, haciendo que este beneficio resultara poco o nada atractivo al momento de solicitar la compensación, sumado a esto, lo complejo del trámite operativo y la demora por parte de la DIAN para responder estas solicitudes.

En cifras del Ministerio de industria y comercio, entre los años 2011 y 2017 los visitantes extranjeros a Colombia se incrementaron en un veintiocho por ciento 28%, lo cual representa un crecimiento importante de turistas, no obstante, el Ministerio reconoce estar por debajo del potencial y capacidad que tiene el país. El gran cuestionamiento es; ¿Cuál es la proporción de este incremento de turistas extranjeros con frente al número de solicitudes radicadas para la devolución del IVA? Si bien se conocen cifras aproximadas en pesos colombianos, las cuales se revelan en un aparte de esta investigación, por parte de Migración Colombia se informa que para el año 2018 solo llegaron a la Dirección de Impuestos y adunas Nacionales DIAN un promedio de veinticinco mil (25.000) solicitudes frente a dos millones ochocientos (2.800.000) turistas que llegaron al país, con una efectividad inferior al uno por ciento (1%).

| Año | Viajeros extranjeros no residentes | Colombianos Viajeros | | Estimación por fronteras | Total | Tasa de crecimiento |
|------|------------------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|---------------------|
| | | residentes en el exterior | extranjeros por cruceros | | | |
| 2011 | 1.496.401 | 546.024 | 313.153 | 99.888 | 3.354.458 | |
| 2012 | 1.591.120 | 583.561 | 254.351 | 1.062.682 | 3.491.714 | 4,1% |
| 2013 | 1.726.300 | 561.703 | 306.694 | 1.153.248 | 3.747.945 | 7,3% |
| 2014 | 1.967.814 | 597.522 | 314.207 | 1.313.200 | 4.192.743 | 11,9% |
| 2015 | 2.288.342 | 689.838 | 272.206 | 1.196.618 | 4.447.004 | 6,1% |
| 2016 | 2.593.057 | 724.302 | 303.582 | 1.471.111 | 5.092.052 | 14,5% |
| 2017 | 3.233.162 | 793.775 | 344.624 | 2.159.665 | 6.531.226 | 28,3% |

Figura 2: Estimación de turistas extranjeros

Fuente: Ministerio de industria y comercio

El Artículo 2 del presente decreto, detalla cada uno los bienes que son objeto de compensación, así como el valor mínimo que se deberá comprar para que proceda la devolución y el tope máximo de esta, los cuales se determinaron mediante unidad de valor tributario (UVT), que representa el valor en pesos colombianos. En la siguiente tabla se refleja lo estipulado en los artículos 2 y 3 del decreto 2925 del 11 de agosto de 2008:

| Bienes que dan derecho a devolución de IVA | Cuantía mínima para que proceda la devolución | Monto máximo de la devolución |
|--|---|-------------------------------|
| Confecciones | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Calzado | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Perfumes | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Marroquinería | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Discos compactos | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Artesanías Licores | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Alimentos de consumo humano | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Juguetería | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Esmeraldas | 10 UVT | Hasta 100 UVT |
| Joyería artesanal colombiana | 10 UVT | Hasta 100 UVT |

Tabla 2: Bienes que dan derecho a devolución de IVA

La tabla anterior refleja el anterior modelo de devolución de IVA a turistas extranjeros en Colombia, el cual fue modificado con la expedición del Decreto 1903 del 10 de octubre de 2014. No obstante, esta nueva reglamentación no introdujo cambios significativos o de forma frente a lo ya reglamentado, ya que no cambia en esencia el esquema que para esta fecha se encontraba en marcha. Cabe destacar el interés del Estado Colombiano en fortalecer e incentivar la industria del turismo buscando un modelo más eficiente, pero sobre todo más competitivo que busque incrementar el tráfico de nuevos y más visitantes.

Nuevas modificaciones introducidas al esquema de devolución de IVA.

En marzo del año 2021, en medio de una de las emergencias sanitarias más fuertes enfrentadas a nivel mundial, con un impacto negativo en el sector económico y más aún en el turismo, el Ministerio de Hacienda, publica un proyecto de decreto mediante el cual se busca realizar unas modificaciones al actual esquema de devolución de IVA a turistas extranjeros creado por la Ley 300 de 1996 y reglamentado por el decreto 2925 de 2008. En este se busca simplificar el trámite a realizar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, agilidad en la respuesta de la compensación, incorporar nuevos elementos como facturación electrónica, alternativas de medios de pago válidos y, sobre todo, ampliación del universo de bienes sobre los cuales se podría solicitar la devolución de este impuesto.

Las modificaciones propuestas se materializan con la expedición del decreto 1495 del 19 de noviembre de 2021 trayendo consigo unos cambios importantes a implementar, demostrando nuevamente el interés que tiene el gobierno nacional para el desarrollo del sector turismo, que representa según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, cerca del cinco por

ciento (5%) del producto interno Bruto (PIB), considerando una participación baja frente al total ingresos para la nación y el potencial que tiene el país.

Este nuevo decreto fortalece este esquema de devolución de IVA a turistas extranjeros, volviéndolo aún más interesante para que toda la comunidad de turistas extranjeros decida adquirir más artículos no solo para consumir durante su paso por el país, sino para que opten por llevar las cantidades que la norma lo permita para sus lugares de origen. Colombia cada vez más se posiciona como un competidor fuerte no solo geográficamente sino desde su normatividad legal y tributaria, para que esta no se convierta en un obstáculo para los extranjeros.

ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO Y FISCAL QUE HA GENERADO EL ESQUEMA DE LA DEVOLUCIÓN DE IVA A TURISTAS EXTRANJEROS EN COLOMBIA.

La devolución del IVA a turistas extranjeros en Colombia es relativamente desconocida, existe poca información al respecto y no ha sido tomada como una herramienta para atraer el turismo. En el marco de la pandemia se ha retomado el tema a través del proyecto de decreto que hoy día se materializó en el decreto 1495 del 19 de noviembre de 2021 y con el que se busca incentivar el turismo y la reactivación del sector.

Bajo este panorama es importante considerar que cualquier iniciativa que involucre el impuesto al valor agregado IVA, tiene sus efectos en la caja y el presupuesto de ingresos de la nación, y al mismo tiempo el impacto en un determinado sector económico. En este orden de ideas, se realiza un análisis de la memoria justificativa realizada por la DIAN para el proyecto

de decreto que sustituyó el Capítulo 23 del Título 1 Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, por lo cual se consideraran en adelante los efectos económicos y fiscales que esta medida puede generar.

En materia fiscal, la DIAN presupuesta que esta medida de devolución de IVA contempla un costo para las finanzas públicas de \$225.452 millones (Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas, 2021):

Cifras en millones pesos corrientes

| Año | Estimación del impuesto 2018 | | | Impuesto propuesto 2018 | | |
|------|--|---------------|---------|-------------------------|---------------|--------------|
| | Rubro Otros gastos relacionados con el viaje * | Base Gravable | IVA | Total base gravable | IVA propuesto | Costo en IVA |
| 2018 | 1.412.041 | 1.186.589 | 225.452 | 1.186.589 | 0 | -225.452 |

Fuente: Encuesta de viajeros internacionales 2012 - 2013 DANE. Otras fuentes: Migración Colombia y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

* : Pernoctación promedio y rubro de trabajo, según Encuesta de viajeros internacionales 2012 - 2013 DANE.

Datos de No. de turistas en boletines migratorios ene - dic 2017 de Migración Colombia.

Proyección de turistas para 2018 con base en cálculo del MINCIT, tasa de crecimiento entre 2012 - 2014 en 12%

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO - DIAN -

Figura 3: Costo fiscal en la devolución de IVA

Tomado de la memoria justificativa realizada por la DIAN del proyecto Por el cual se sustituye el Capítulo 23 del Título 1 Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Por otro lado, en materia económica se estima que esta modalidad de devolución tendrá un impacto positivo en cuanto a que se planifica un mayor valor de ingresos por las compras que realizan los turistas extranjeros, para este caso la DIAN ha realizado el siguiente presupuesto:

Impacto en la economía generado por la devolución del impuesto sobre las ventas -IVA a turistas extranjeros

| AÑO | TURISTAS | TOTAL DINERO GENERADO POR TURISTAS EXTRANJEROS | AUMENTO PONDERADO DE INGRESOS TOTALES AL PAÍS >3.4% |
|------|-----------|--|---|
| 2018 | 3.527.374 | \$ 13.633.012.255.804 | \$ 463.522.416.697 |
| 2019 | 3.950.659 | \$ 15.268.973.726.500 | \$ 519.145.106.701 |
| 2020 | 4.424.738 | \$ 17.101.250.573.680 | \$ 581.442.519.505 |

Fuente: Datos de PROCOLOMBIA,
Análisis elaborado por la Coordinación de Devoluciones y Compensaciones

Figura 4: Impacto en la economía generado por la devolución de IVA

Tomado de la memoria justificativa realizada por la DIAN del proyecto Por el cual se sustituye el Capítulo 23 del Título 1 Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Así las cosas, el efecto sería positivo teniendo en cuenta que el costo fiscal es muy bajo con relación al nivel de ingresos que se presupuesta. Por otro lado, aunque la caja de la nación deje de recibir flujo por concepto de este IVA, se hace necesario indagar si ante el incremento de los turistas extranjeros que visiten el país, el fisco publico compense este ingreso a través de otros impuestos como es el de renta, teniendo en cuenta que quienes visitan Colombia y sus diferentes atractivos turísticos estarán consumiendo y realizando compras durante su estadía.

Para efectos de análisis de la posible compensación entre impuestos se ha tomado como base los datos estadísticos de Procolombia, proyectando un incremento anual del doce por ciento (12%) en el número de turistas extranjeros que visitan el país y al mismo tiempo considerando un incremento del 3.4% del dinero generado presupuestado por la DIAN con la entrada en vigencia del decreto 1495 del 19 de noviembre de 2021:

| AÑO | TURISTAS | TOTAL DINERO GENERADO | PROMEDIO POR TURISTA | BASE GRAV | IVA | TOTAL RECAUDO IMP |
|------|-----------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| 2018 | 3.527.374 | \$ 13.633.012.255.804 | \$ 3.864.918 | \$ 11.456.312.820.003 | \$ 2.176.699.435.801 | \$ 2.176.699.435.801 |
| 2019 | 3.950.659 | \$ 15.268.973.726.500 | \$ 3.864.918 | \$ 12.831.070.358.403 | \$ 2.437.903.368.097 | \$ 2.437.903.368.097 |
| 2020 | 4.424.738 | \$ 17.101.250.573.680 | \$ 3.864.918 | \$ 14.370.798.801.412 | \$ 2.730.451.772.268 | \$ 2.730.451.772.268 |
| 2021 | 4.955.707 | \$ 17.682.693.093.185 | \$ 3.568.148 | \$ 14.859.405.960.660 | \$ 2.823.287.132.525 | \$ 2.823.287.132.525 |
| 2022 | 5.550.391 | \$ 18.283.904.658.353 | \$ 3.294.165 | \$ 18.283.904.658.353 | \$ - | \$ - |

Figura 5: Ingresos por turistas extranjeros en Colombia

Tomando como referencia el año 2022 se llega a el siguiente pronostico:

| | | | |
|-------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------|
| 2022 | Costo Fiscal | \$ 2.919.278.895.031 | |
| | Impuesto de Renta | \$ 1.919.809.989.127 | 35% para el 2022 |
| | Impuestos a Recaudar | \$ 4.839.088.884.158 | |
| | | | |
| | Incremento de turistas | 13.990.362 | 152% |
| | Incremento en compras | \$ 46.086.560.801.500 | 152% |

Tabla 3 Ingresos proyectados

Para estos cálculos se asume una rentabilidad fiscal del 30% del total de los ingresos y una tasa impositiva del 35%, dando como resultado que se requiere un incremento del 152% en el número de turistas extranjeros y de las compras que realicen en territorio nacional, configurándose de esta manera las cifras requeridas para que se recaude el valor de costo fiscal a través del impuesto de renta.

Esta modalidad de tax free puede beneficiar a otros sectores de la economía y convertir a Colombia en un país que ofrece turismo de múltiple propósito, es decir, un destino para descansar, comprar y hacer negocios, por lo cual desde las entidades del gobierno se debe buscar maneras de cautivar a los turistas extranjeros, para esto resulta fundamental implementar estrategias publicitarias en el exterior, de modo que el número de visitantes por año aumente y de paso con sus compras se beneficien las empresas de transporte, los hoteles, los restaurantes, centros comerciales y demás actores implicados en el ejercicio del turismo.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia el impacto tan importante que puede tener esta medida, especialmente por la repercusión que tiene en otros sectores diferentes al turismo, lo que efectivamente apoya la hipótesis de la reactivación económica, y no obstante que el país en los últimos años ha recibido un mayor número de turistas extranjeros, existen otras variables que deben ser tenidas en cuenta, como conexiones aéreas, infraestructura hotelera con estándares internacionales y un comercio que cuente con marcas reconocidas, que hagan de Colombia un país llamativo para realizar turismo multipropósito. Al mismo tiempo, resulta fundamental que con políticas de estado se garantice la seguridad, el orden nacional y se estructure una propuesta de valor para que visiten este territorio.

En cuanto a la propuesta de valor, debe ser considerado el reconocimiento que tienen algunas ciudades de Colombia para albergar ferias internacionales, para prestar servicios médicos y de cirugía estética y los distintos destinos para vacacionar que a su vez permiten disfrutar de la riqueza cultural y biodiversa de esta nación.

PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL ESQUEMA ACTUAL DE DEVOLUCIÓN DE IVA A TURISTAS EXTRANJEROS EN COLOMBIA

Con la expedición del decreto 1495 del 19 de noviembre de 2021, el gobierno nacional modifica el esquema vigente de devolución de IVA a turistas extranjeros que llegan a Colombia sin la intención de establecerse en el país, contemplado en el artículo 39 de la Ley 300 de 1996 y modificado por el artículo 14 de la Ley 1101 de 2006.

Pero ¿Qué plantea esta nueva reglamentación? ¿Cuáles son los principales cambios que pretende introducir al esquema del Decreto 1625 de 2016? A continuación, se realizarán algunos análisis y comparaciones entre: conceptos, beneficios, procedimientos y otras características del esquema de devolución de IVA a turistas extranjeros que plantea la entrada en vigencia del decreto 1495 del 19 de noviembre de 2021.

| CONCEPTO DE TURISTA EXTRANJERO | |
|--|--|
| Decreto 1625 de 2016 | Decreto 1495 de 2021 |
| Se considera como tal a los nacionales de otros países que ingresan al territorio nacional sin el ánimo de establecerse en él, con el único propósito de desarrollar actividades de descanso, esparcimiento, salud, eventos, convenciones o negocios, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 300 de 1996, | Se considera turista extranjero, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2068 del 31 de diciembre de 2020, y la regulación vigente en materia de visas e inmigración, a los nacionales de otros países que ingresan al territorio nacional sin ánimo de establecerse en él, con el propósito de visitar el territorio |

| | |
|---|---|
| modificado por el artículo 4 de la Ley 1558 de 2012, incluidos los pasajeros nacionales de otros países integrantes de grupos en tránsito de buques de cruceros turísticos. | nacional con fines de ocio u otro motivo personal diferente al de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitado. |
|---|---|

Tabla 4: concepto de turista extranjero

El concepto de turista extranjero se conserva en el nuevo decreto, manteniendo las definiciones que fueron originadas bajo las normas que lo han reglamentado previamente, sin embargo, es importante analizar ¿qué tiempo de duración podría permanecer un extranjero en el país? dado que la norma al mencionar: “Sin el ánimo de establecerse en él” no determina un tiempo límite de estadía, dejando un vacío mediante el cual cualquier extranjero sin límite de permanencia se beneficie de esta compensación. Sin embargo, es importante precisar que la norma colombiana, permite que un turista extranjero al ingresar al país permanezca por un período de noventa (90) días con posibilidad de solicitar una prórroga por noventa (90) días adicionales comprendidos en un año calendario (del 1° de enero al 31 de diciembre).

| VERIFICACIÓN DE LA CONDICIÓN DE TURISTA EXTRANJERO | |
|--|--|
| Decreto 1625 de 2016 | Decreto 1495 de 2021 |
| La calidad de turista puede verificarse inicialmente, en el sello de inmigración estampado en el pasaporte o Tarjeta Andina Migratoria (TAM) o Mercosur del ciudadano extranjero o en la forma que se señale por las autoridades migratorias. En este sello o mecanismo que se señale por las autoridades migratorias se establecerá la calidad migratoria vigente PIP-3, PIP-5, | La calidad de turista extranjero se demostrará con el Permiso de Ingreso y Permanencia – PIP o con el Permiso Temporal de Permanencia – PTP, que para el efecto expida la Autoridad Migratoria a aquel extranjero cuya nacionalidad no requiere una visa de visitante para ingresar y permanecer en el país. Para extranjeros de otras nacionalidades, la calidad de turista |

| | |
|---|---|
| <p>PIP-6 (Permiso de Ingreso y Permanencia) o la visa vigente temporal (TP-11, TP-12) o de Negocios NE exceptuando la NE-3, para aquellos extranjeros que por su nacionalidad requieren de visa estampada en su pasaporte para ingresar a territorio nacional y los días de permanencia en el territorio nacional, según lo señalado en los artículos 2.2.1.11.7 y 2.2.1.11.2.6 del Decreto 1067 de 2015.</p> | <p>extranjero se demostrará con la correspondiente visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuando se trate de Grupos Turísticos en Tránsito Marítimo la calidad de turista la certificará Migración Colombia. Los nacionales de países asociados a la Comunidad Andina - CAN y el Mercado Común del Sur -MERCOSUR que ingresen al territorio colombiano en calidad de turistas, deberán presentar, además de la Tarjeta Migratoria Electrónica -TAM expedida por Migración Colombia, alguno de los documentos nacionales de identidad válidos, de conformidad con la Decisión 503 de 2001 de la CAN y las Decisiones 18 de 2008 y 37 de 2014 de MERCOSUR.</p> |
|---|---|

Tabla 5: verificación de la condición de turista extranjero

Migración Colombia seguirá ejerciendo su función de autoridad de vigilancia y control migratorio y de Extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que defina el gobierno nacional, apoyando al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado en la formulación y ejecución de la política migratoria. (Migración Colombia , s.f.)

| MEDIOS DE PAGO | |
|--|---|
| Decreto 1625 de 2016 | Decreto 1495 de 2021 |
| Solamente otorgan derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas los bienes | Los turistas extranjeros podrán solicitar la devolución del impuesto sobre las ventas - |

| | |
|---|--|
| muebles, cuyo pago se debe efectuar electrónicamente en forma presencial a través de datafono, mediante tarjeta de crédito y/o débito internacional emitida fuera del país. | IVA pagado por la compra de bienes muebles gravados, cuyos pagos se realicen en efectivo, o con tarjetas débito o crédito emitidas fuera del país. |
|---|--|

Tabla 6: medios de pago

Un cambio importante que plantea este nuevo decreto es incluir el pago en efectivo como medio válido para solicitar la devolución de IVA ya que el modelo anterior no lo contemplaba. Es sumamente importante este cambio debido a que muchos establecimientos de comercio no ofrecen pagos electrónicos a raíz de los altos costos del sector financiero para implementar dispositivos electrónicos de pago y en ocasiones algunos turistas consideran el efectivo como único medio de pago, porque el monto de las compras es sumamente bajo. Se resalta esta modificación como un aspecto positivo a considerar.

| CUANTÍA MÍNIMA DE COMPRA Y MONTO DE LA DEVOLUCIÓN | |
|---|---|
| Decreto 1625 de 2016 | Decreto 1495 de 2021 |
| Se podrá solicitar la devolución del IVA por las compras de los bienes muebles gravados, mencionados en el artículo 1.6.1.23.5 del presente decreto, cuando la cuantía de estas, incluido el IVA, sea igual o superior a diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT). El monto máximo de impuesto a devolver a que se refieren el presente capítulo será hasta por un valor equivalente a cien (100) Unidades de Valor Tributario (UVT). | Los turistas extranjeros podrán solicitar la devolución del impuesto sobre las ventas - IVA por la compra de bienes muebles gravados, siempre y cuando cada factura de venta, incluido el impuesto sobre las ventas -IVA, sea igual o superior a tres (3) Unidades de Valor Tributario -UVT. El monto máximo de impuesto sobre las ventas -IVA a devolver por solicitud será hasta por un valor equivalente a doscientas (200) Unidades de Valor Tributario -UVT. |

Tabla 7: cuantía mínima de compra y monto de la devolución

Este es quizás uno de los aspectos más relevantes propuestos en el nuevo decreto debido a que disminuye las compras a una cuantía mínima de tres (3) unidades de valor tributario (UVT) e incrementa el valor de la devolución hasta un tope máximo de doscientas (200) unidades de valor tributario (UVT). Sin duda esta modificación vuelve aún más interesante este beneficio y ubica a Colombia en un nivel elevado de competitividad frente a otros países de la región donde existe un esquema de compensación similar.

| BIENES SUJETOS A DEVOLUCIÓN | |
|---|--|
| Decreto 1625 de 2016 | Decreto 1495 de 2021 |
| Bienes: Confecciones, Calzado, Marroquinería, Discos compactos, Artesanías, Juguetería, Lencería, Electrodomésticos, Joyería en general, Esmeraldas, Perfumes, Artículos de ferretería. | Bienes muebles gravados con derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas - IVA: Los turistas extranjeros podrán solicitar la devolución del impuesto sobre las ventas -IVA pagado por la compra de bienes muebles gravados, cuyos pagos se realicen en efectivo, o con tarjetas débito o crédito emitidas fuera del país. |

Tabla 8: bienes sujetos a devolución

Actualmente existen unos bienes que si bien están determinados o detallados en la norma anterior, en el decreto 1495 de 2021 no se logra establecer un listado de bienes objetos de la devolución, por lo que se plantean dos conclusiones: la primera es que se conserva el listado de categorías de bienes que contempla el artículo 2 del decreto 2925 del 11 de agosto de 2008 y la segunda sería que al no establecer de forma tácita los bienes en el nuevo decreto, podrán ser objeto de compensación cualquier bien al igual que los servicios gravados que se adquieran en el país por turistas extranjeros. En este caso sería importante elevar una consulta al Ministerio

de Hacienda o esperar si saldrá algún concepto por parte de la Dirección de Impuestos o Aduanas Nacionales DIAN con la que se brinde claridad al respecto.

| PROCEDIMIENTO DE LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN ANTE LA DIAN | |
|--|---|
| Decreto 1625 de 2016 | Decreto 1495 de 2021 |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Presentar personalmente al momento de la salida del país y antes del respectivo chequeo con la empresa transportadora, debidamente diligenciado, el formulario de solicitud de devolución que para el efecto se prescriba. ✓ Exhibir el pasaporte original, el permiso de ingreso y permanencia, tarjeta migratoria o cualquier otro documento de ingreso que compruebe su estatus migratorio, expedido por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. ✓ Entregar fotocopia del documento que acredita su estatus migratorio. ✓ Entregar el original de la(s) factura(s) de venta o fotocopia de la(s) misma(s) en la(s) que figure el solicitante de la devolución como titular, con el correspondiente comprobante de pago – tirilla de pago, la cual debe cumplir los requisitos establecidos en los artículos 617 y 618 del Estatuto | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Diligenciamiento del formato a través del mecanismo señalado por la DIAN. ✓ Representación gráfica de la factura electrónica expedida con el cumplimiento de los requisitos de ley. La fecha de la factura debe estar comprendida entre la fecha de ingreso al país y la fecha de salida. ✓ Documento mediante el cual acredita la calidad de turista. <p>Cuando los criterios de selectividad así lo indiquen, presentar ante el funcionario competente de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, para su revisión, los bienes que otorgan el derecho a la devolución del impuesto, con el fin de establecer que efectivamente saldrán del país.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Tributario y demás normas legales vigentes.</p> <p>✓ Al momento de la presentación de la solicitud, las facturas que dan derecho a la devolución no deben exceder de seis (6) meses de haber sido expedidas en el caso de los turistas extranjeros y de tres (3) meses tratándose de los visitantes extranjeros no residentes en Colombia en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</p> | |
|---|--|

Tabla 9: *procedimiento de la solicitud de devolución ante la Dian*

Uno de los aspectos más importantes hoy en el proceso de la devolución de IVA, consiste en el trámite operativo que los turistas extranjeros debían realizar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN mediante el diligenciamiento del formulario 1344 con el fin de obtener la compensación de este beneficio, sin embargo, como se describe en el cuadro anterior, resultaba ser un trámite complejo y algo demorado que hacía desistir a los solicitantes ya sea por falta de tiempo u otras circunstancias. Este nuevo decreto simplifica dicha solicitud y reduce no solo en tiempo si no los documentos y soportes a presentar para obtener la compensación de este beneficio tributario.

CONCLUSIONES

El esquema de la devolución de IVA a turistas extranjeros en Colombia ha sido una herramienta implementada por el gobierno nacional con la cual, ha generado un impacto positivo en el sector económico del turismo a través de los años, con un modelo que se ha ido consolidando gracias a las acciones no solo del Gobierno Nacional, sino del sector privado quienes en conjunto aúnan esfuerzos para incrementar el tráfico de ciudadanos de otras naciones otorgándoles una compensación tributaria por las compras de bienes adquiridos en el territorio nacional cuyo objetivo principal siempre ha sido el fortalecimiento de este sector económico.

Cualquier beneficio tributario siempre impactará en la disminución de los ingresos del país, sin embargo, es importante destacar la relación costo beneficio que cualquier mecanismo de exoneración o compensación fiscal pueda tener sobre el adecuado desarrollo económico del país. Esta figura es comúnmente utilizada por el Legislador y el Ejecutivo, a fin de potencializar diversas economías utilizando diferentes impuestos, no solo de carácter nacional sino también territorial, sacrificando los ingresos de la nación, pero con la intención de obtener otro tipo de ingresos de forma indirecta.

El esquema de devolución de IVA a turistas extranjeros también puede considerarse como un mecanismo de exportación que mejora los indicadores de la balanza comercial que a su vez indica un mayor desarrollo económico del país. Al mismo tiempo contribuye con la generación de empleo y progreso de las regiones del territorio nacional, la industria y la manufactura. Este esquema de compensación también contribuye con la formalización de los actores implicados en el ejercicio del turismo ya que, al condicionar la expedición de la factura electrónica como medio obligatorio para que sea procedente la devolución, pequeños comerciantes informales buscan la forma de cumplir con estas exigencias de la DIAN a fin de poder incrementar sus ventas y poder vender a esta población.

REFERENCIAS

- Actualícese.com. (1 de Septiembre de 2020). *Actualícese.com*. Obtenido de <https://actualicese.com/cuales-impuestos-directos-e-indirectos-son-sinonimo-de-regresividad-para-el-sistema-tributario/>
- Agencia de la ONU para los Refugiados. (2 de Octubre de 2018). *Agencia de la ONU para los Refugiados*. Obtenido de <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/pobreza-extrema-que-podemos-hacer-para-acabar-con-ella>
- Arango Múnera, I. D., Jaramillo Ramírez, A., Marín Lopera, S. L., Restrepo Vergara, D. Y., Vélez Restrepo, F. M., & Mesa Correa, V. (s.f.). *Consultorio Contable Universidad EAFIT*. Obtenido de <https://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/departamentos/departamento-contaduria-publica/planta-docente/Documents/Nota%20de%20clase%2060%20el%20iva%20en%20las%20transacciones%20diarias%20de%20cualquier%20persona.pdf>
- Cantillo Ortega, E. C., & Niño Sánchez, A. M. (2019). *Repositorio Institucional Unilibre*. Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/15565>
- Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. (s.f.). *Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital*. Obtenido de <https://www.serviciocivil.gov.co/portal/transparencia/informacion-interes/glosario/estado-social-de-derecho>
- Ernst & Young Global Limited (EYG). (s.f.). *Invest in Bogota*. Obtenido de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/regimen_impositivo_en_bogota.pdf
- Gobierno de la República de Colombia. (12 de Marzo de 2020). *Consejo Nacional de Política Económica y Social*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3986.pdf>
- Migración Colombia*. (s.f.). Obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/informacion-general/content/22-funciones>

- Planeación, D. N. (s.f.). Obtenido de https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/Resumen_asistencia_a_la_promocion_turistica%20F.pdf
- PORTAFOLIO. (ENERO 07 DE 2019). *PORTAFOLIO*, <https://www.portafolio.co/economia/devolucion-de-iva-ni-el-1-de-los-turistas-extranjeros-lo-pide-524980>.
- Presidencia de la Republica. (11 de Octubre de 2016). *Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83233>
- Presidencia de la Republica. (2021). *Federación Nacional de Comerciantes- FENALCO*. Obtenido de <http://www.fenalco.com.co/gesti%C3%B3n-jur%C3%ADdica/minhacienda-establece-la-devoluci%C3%B3n-del-iva-los-turistas-extranjeros>
- Presidencia de la República de Colombia. (11 de Octubre de 2016). *Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83233>
- Pulido, L., & Caballero, E. (2020). Análisis del impacto económico del coronavirus en el sector turismo en Colombia. *creative commons*, 4.
- Rivadeneira, C. (Junio de 2019). Análisis del proceso de devolución de IVA a los turistas en el Ecuador. Propuesta de modelo con base Administraciones Tributarias de América del Sur. 2. Quito, Ecuador.
- Sentencia C-545 de 1994 Corte Constitucional, Sentencia C-545 de 1994 (Corte Constitucional 1 de Diciembre de 1994).
- Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas. (2021). *Por el cual se sustituye el Capítulo 23 del Título 1 Parte 6 del Libro 1 del*. Obtenido de https://drive.google.com/file/d/1_A8K_NoucZKsDzGmw-ua94JbaaZB3DHg/view