

273/23

S E N A D O R

**GUSTAVO
MORENO**

Energía Nueva

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos"

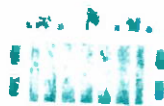
Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presentamos ante el Senado de la República el proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE REDUCE DE FORMA PERMANENTE LA TARIFA DEL IVA PARA LOS TIQUETES AÉREOS DE PASAJEROS, SERVICIOS CONEXOS Y LA TARIFA ADMINISTRATIVA ASOCIADA A LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS MISMOS", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.



GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República



**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 09 de octubre del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley 248 Acto Legislativo _____
No. _____ Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Gustavo
Moreno Hurtado



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51

SECRETARIO GENERAL



PROYECTO DE LEY N° ____ de 2.023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE REDUCE DE FORMA PERMANENTE LA TARIFA DEL IVA PARA LOS TIQUETES AÉREOS DE PASAJEROS, SERVICIOS CONEXOS Y LA TARIFA ADMINISTRATIVA ASOCIADA A LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS MISMOS"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

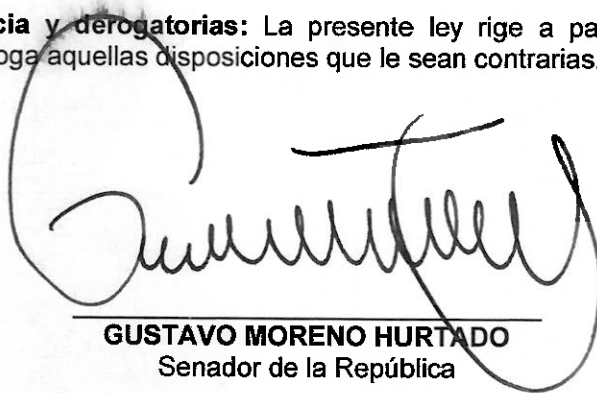
DECRETA:

Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto reducir, de forma permanente, la tarifa del impuesto sobre las ventas –IVA– para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Artículo 2. Adiciónese un numeral al artículo 468 – 3 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

"5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos"

Artículo 3. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.



GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas –IVA- al 5% para los tiquetes aéreos y sus servicios complementarios, así como, la tarifa administrativa asociada a la comercialización de estos, con el propósito de recuperar la competitividad del sector aéreo en el país, estimular el transporte aéreo en pro de los derechos de los usuarios, impulsar el crecimiento del mercado y de la industria aérea y, muy especialmente, del turismo como sector clave en el desarrollo social y económico del país.

2. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

- **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 26, 27, 28, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 58, 61, 67, 70, 71, 80, 83, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

- **LEGALES**

Estatuto Tributario – Decreto 624 de 1989 *“Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”*

Ley 2068 de 2020 *“Por la cual se modifica la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones”*

3. JUSTIFICACIÓN

El sector aéreo ha sido clave para incentivar el turismo en el país, el cual contribuye aproximadamente al 2,7% del PIB nacional con un aporte estimado anual de \$10,5 mil millones de pesos¹. Así mismo, ha sido incluido en el Plan Estratégico Aeronáutico 2030 a través de su visión que involucra la movilización de más de 100 millones de pasajeros, todo esto en el marco de las dinámicas mundiales, en función de fortalecer las condiciones globales que ha presentado el transporte aéreo en el mundo y respondiendo a su contribución en el crecimiento de la economía.

Para el primer semestre de 2023, se movilizaron alrededor de 27.461.000 pasajeros², lo que significó un incremento del 0,2% comparado con el año anterior y registrando un aumento de 49.000 personas; sin embargo, en relación con los destinos domésticos, la aeronáutica civil señaló el movimiento de 14.160.000 pasajeros, que comparativamente con el año anterior, decreció en un 11,6% (con un registro estimado de 16.022.000 pasajeros en 2022).

Dicha reducción responde a factores como:

¹ Tomado de cifras de IATA (International Air Transport Association).

² Cifras tomadas de Mintransporte (2023).



1. El alza en el precio de los combustibles, los costos operacionales y de los mantenimientos (cotizados en dólares) que sufrieron incrementos durante el aumento del dólar, lo que impactó fuertemente a la industria aérea durante el primer semestre del año.
2. En el caso del transporte aéreo colombiano existe una carga impositiva alta, compuesta por tasas y contribuciones que se tienen que cobrar en la venta del ticket, creando así barreras artificiales que elevan los precios para los consumidores. En este último escenario, los impuestos y tarifas pueden llegar fácilmente al 50% del precio total del billete.

De acuerdo con estimaciones elaborados por la IATA, se generaría una reducción de 4,9 millones de pasajeros domésticos (15,4%) y 1,9 millones de pasajeros internacionales (13%) por el regreso del IVA al 19%, considerando que la reducción del Impuesto al Valor Agregado entre 2020 y 2022 aliviaron los costos de operación (IVA combustible) y los costos de los usuarios (IVA tickets aéreos), de forma que el decremento del IVA en 14 puntos porcentuales podría generar un aumento del 15,4% (4,9 millones) en la demanda doméstica y cerca del 13% (1,9 millones) en la internacional; de esta manera, se incentivaría el transporte a destinos domésticos.

Por otro lado, este impuesto estaría penalizando a las personas de ingresos medio-bajos, teniendo en cuenta que el perfil del viajero aéreo estima que el 75% de las personas que declaran viajar en avión en el último año pertenecen al estrato 2 y 3, de forma que se tasa el ingreso promedio por persona alrededor de \$2.444.079 e ingresos promedios por hogar de \$2.586.203 pesos.

Así mismo, el aporte del sector aéreo al PIB nacional se vería impactado directamente en un estimado de \$290 millones de dólares de contribución y afectaría alrededor de 9.500 empleos directos.

Dicho lo anterior, la disminución del IVA a los tickets aéreos dinamizaría la economía nacional e incrementaría el consumo en el sector hotelero y en restaurantes, en la medida que se piense en las metas establecidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo y su implicancia con el sector turístico en el país.

Según estudios internacionales realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico³ y el Foro Económico Mundial, la recuperación del sector será lenta considerando las restricciones de viaje que aún existen en ciertos destinos e igualmente, teniendo en cuenta las consecuencias ocasionadas por la inflación mundial; en el caso colombiano, el cese de operaciones de dos aerolíneas de bajo costo durante marzo de 2023 (Viva Air con una participación del 20,8% y Ultra Air con 8,1%)⁴ que ocupaban alrededor del 30% del total de la oferta en el sector de las aerolíneas y repercutió en las 34 rutas nacionales donde ambas participaban, ocasionaron una caída en el turismo e incrementaron el valor de los tickets para los consumidores debido a la reducción de la oferta.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2022).

⁴ CNN Latinoamérica - Colombia (2023).



Actualmente, un destino como San Andrés que mensualmente recibía alrededor de 131 mil turistas, ha visto una reducción del 68% pues la isla pasó de tener 37 vuelos diarios a 15, de forma que para el mes de agosto la conectividad fue de 137 frecuencias semanales directas, un 29% menos en comparación con el mismo mes en 2022, ocasionando pérdidas por más de 75 mil millones de pesos⁵, registrando una caída del 55,6%.

Además, Coltelco reveló que julio, un mes clave por la temporada de vacaciones, la ocupación hotelera en San Andrés fue del 61,03%, observándose una disminución de 4,93 puntos porcentuales comparativamente con 2022 y se evidenciaron comportamientos negativos en la tasa de ocupación en 17 regiones del país, siendo San Andrés y Providencia, Cesar, Norte de Santander, Valle del Cauca y Meta las que tuvieron mayores impactos.

Se debe tener en cuenta que la reducción del IVA ayudará a cerrar la brecha entre los precios con impuestos y los precios de mercado, de forma que se incentivaría la demanda y acceso a los servicios aéreos y contribuiría a cumplir con las metas establecidas por el Gobierno Nacional y el Plan 2030 de la Aeronáutica Civil considerando que Colombia es uno de los países de Latinoamérica con mayor número de impuestos en el pago del transporte aéreo⁶, actualmente se pagan tasas administrativas, aeroportuaria, el IVA y el impuesto al Carbono.

DERECHO COMPARADO

A título de ejemplo, es importante relieves dos casos de dos mercados similares al colombiano en el cual se optó por la reducción permanente de tasas asociadas a los servicios de transporte aéreo como herramienta o medio para fortalecer e impulsar el sector aéreo.

- En Ecuador, el Gobierno recientemente redujo dos impuestos que son: Potencia Turística, aplicado para ecuatorianos que viajan al exterior y el Eco Delta al 5%, para extranjeros que viajan a dicho país, el precio del billete aéreo se redujo aproximadamente en un 13%, de forma que para marzo de 2023 Quito alcanzó una recuperación del 89% de su conectividad aérea regular⁷.
- Actualmente en Costa Rica, donde los tiquetes aéreos tienen un IVA del 4%, se estima que el tráfico aéreo comercial creció a una tasa del 6% anual⁸ recibiendo alrededor de 968 mil turistas por vía aérea y ubicándolo como uno de los países que mayor cantidad de turistas extranjeros que recibe en Latinoamérica.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."*

⁵ Tomado de las cifras presentadas en el Congreso Nacional de Anato (2023).

⁶ Tomado de un estudio realizado por la Asociación del Transporte Aéreo de Colombia (2017).

⁷ Swiss Info (2023).

⁸ Cifras tomadas de Cepal (2017).



En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias determine la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

3. IMPEDIMENTOS

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de



interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que, para lograr un mercado y un sector aéreo más competitivo y más eficiente en pro de los derechos de los usuarios y así garantizar el acceso a los servicios de transporte aéreo a las personas más vulnerables, es necesario reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas para tiquetes aéreos y servicios complementarios tal como se demostró en el pasado con la expedición de la ley 2068/20, cuyos incentivos y beneficios lograron reactivar y recuperar económicamente a los sectores más afectados por la pandemia COVID – 19, esto es, al sector turismo y al sector del transporte aéreo.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad de un sector tan importante para el empleo y el desarrollo económico y social del país.

Cordialmente,



GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

