

Bogotá, noviembre 15 de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Negativa para primer debate al Proyecto de Ley 273/2023C: "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"

Cordial saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 273/2023C y Cámara: "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"

Cordialmente,



ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Jean Carlos
Fecha: 15 NOV 23
Hora: 2:05 pm
Número de Radicado: 8424

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE A LOS PROYECTOS AL PROYECTO DE LEY 273/2023C: “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 ESTOS”

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes Legislativos del Proyecto de Ley.
- II. Contenido del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones del ponente
- IV. Impacto Fiscal
- V. Iniciativa Exclusiva de Gobierno
- VI. Conflicto de interés
- VII. Proposición

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

● Proyecto de Ley 024/2019C – Senador Miguel Ángel Barreto Castillo

Este proyecto fue radicado el 23 de julio del 2019 y como propósito planteaba la reducción y simplificación de impuestos a los tiquetes aéreos a fin de fomentar la demanda del servicio interno e internacional de pasajeros. Buscando dinamizar la economía a través del impulso al turismo, que redunde en el incremento de la conectividad doméstica, por ende en mayor inclusión y oportunidades para los territorios, y aporte al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo de aumentar el PIB de alojamiento y servicios de comida, Incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos y aumentar los visitantes no residentes que pernoctan, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la “generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo”.

El texto propuesto decretaba la disminución del IVA al 5% para *El transporte aéreo de pasajeros y La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales*. Adicional a esto también trasladaba al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil, así como la Superintendencia de

Transportes, la vigilancia y la garantía de que la reducción de los costos por la disminución en la tarifa del IVA, sean efectiva y proporcionalmente trasladados a los consumidores aéreos en la tarifa final del costo del tiquete.

No surtió los 4 debates correspondientes y de acuerdo con lo establecido en la ley 5ª de 1992 fue archivado.

● Proyecto de Ley 141/2020C

Nuevamente el H.S **Miguel Ángel Barreto Castillo**, junto a otros parlamentarios presentan la iniciativa el 20 de julio de 2020, esta vez el objeto era el siguiente: El presente proyecto de ley tiene como propósito la reducción y simplificación de impuestos a los tiquetes aéreos a fin de fomentar la demanda del servicio interno e internacional de pasajeros. Buscando dinamizar la economía a través del impulso al turismo, que redunde en el incremento de la conectividad doméstica, por ende en mayor inclusión y oportunidades para los territorios, y aporte al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo de aumentar el PIB de alojamiento y servicios de comida, Incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos y aumentar los visitantes no residentes que pernoctan, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la “generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo”.

El texto propuesto decretaba la disminución del IVA al 5% para *El transporte aéreo de pasajeros y La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales*. Dos artículos en común con el presentado por el Senador en la legislatura inmediatamente anterior.

Fue archivado el 4 de diciembre de 2020 por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Hacienda y Crédito Público.

● LEY 2068 DE 2020 - Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

Con ocasión de dinamizar el turismo durante y en la recuperación post pandemia, se estableció la tarifa del 5% del IVA a *Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos*

y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos. Hasta el 31 de diciembre de 2022.

Esta ley fue sancionada por el entonces presidente Iván Duque Marquez el 31 de diciembre de 2020.

● **LEY 2277 DE 2022 – “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES “**

Pasado el estado de emergencia, durante el segundo semestre del año 2022 fue aprobada por el Congreso de la República una reforma tributaria sobre principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo. Se definieron, mediante la iniciativa y durante su discusión, un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y del medio ambiente. En este sentido, la reforma tributaria para la Igualdad y la Justicia social de 2022 apuntó al incremento de la recaudación por medio de la progresividad, la eficiencia y la equidad, con objeto de avanzar en una redistribución de acuerdo basada en principios de justicia social y ambiental.

Como una de las medidas que se estableció basada en los principios de justicia social, equidad y ambiental se excluyó del IVA el transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de La Guajira y los municipios de Nuquí, en el departamento de Chocó, Mompox en el departamento de Bolívar, Tolú, en el departamento de Sucre, Miraflores en el departamento del Guaviare y Puerto Carreño en el departamento del Vichada. Es decir, aquellos municipios que no tuvieran un transporte terrestre organizado o eficiente.

● **Proyecto de Ley 392/2023C - Por medio del cual se reduce la tarifa del iva en tiquetes aéreos hasta 2025.**

La iniciativa legislativa tenía por objeto reducir temporalmente la tarifa del IVA en tiquetes aéreos al 5% prorrogando los efectos transitorios de la Ley 2068 de 2020.

Fue archivada el 20 de junio de 2023, con ocasión a que no pudo obtener el primero de sus debates requeridos en una legislatura. (ART. 184LEY 5ta DE 1992).

● **Proyecto Ley 400/2023C acumulado PL 397/23C – SALVAMENTO PARA EL TURISMO.**

Esta iniciativa fue radicada el 19 de marzo de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Senador HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO Partido Centro Democrático, siendo autores los siguientes H.S.Honorio Miguel Henríquez Pinedo. El Proyecto fue acumulado con la Iniciativa del PL 397/2023C “Salvamento al Turismo” y se notifica por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes a través de correo electrónico la designación como Coordinador Olmos de Jesús Echevarría de la Rosa y la suscrita.

En este Proyecto de ley, busca al igual que sus antecesores, la reducción al 5% de para El transporte aéreo de pasajeros y La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales hasta el año 2026. Entre otras medidas, para con el objeto

Actualmente, este proyecto de ley acumulado con el PL 397/23C se encuentra esperando segundo debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

II. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley 273 de 2023 Cámara “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” propone el siguiente texto para que sea ley ordinaria:

**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 -VA- 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 e 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.

IV. Consideraciones del ponente

a. Consideraciones Generales del Proyecto de Ley 273/23C:

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes". (...) "

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de estas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Así mismo, la Comisión III Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: "hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la

República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

b. Consideraciones específicas frente al Proyecto de Ley.

- Consideraciones frente a los antecedentes: Contextos diferentes mismo articulado.

La disminución del IVA en el transporte aéreo no es una iniciativa novedosa, exclusiva de esta legislatura y del contexto económico por el que atraviesa el turismo, como se expone en la parte de antecedentes del documento, este Proyecto de Ley ha sido presentado en cada uno de los periodos desde 2019, existiendo incluso más de una iniciativa con el mismo propósito por legislatura. El factor común de estas iniciativas es la disminución del IVA al 5% del transporte aéreo de pasajeros, la justificación por otro lado varía dependiendo del año en el que nos ubiquemos.

Para 2019, concretamente hablando del PL 024/2019C, en su exposición de motivos destaca el crecimiento de el Sector Turismo para el año 2018 y plantea la iniciativa como un impulso para que el sector siga creciente exponencialmente:

"Concretamente en el año 2018 el sector presentó un crecimiento histórico en visitantes, tráfico aéreo y ocupación hotelera, comportamiento que también se vio reflejado en la contribución del 3,8% al Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia excediendo el crecimiento de la economía del 2,7 por ciento según cifras del DANE. Se trata de una tendencia global, pues como lo indica el reporte del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) la economía mundial creció en un 3,4 por ciento y mientras el turismo, un 3,9 por ciento."¹

Nuevamente, en 2020, el HS Miguel Barreto presenta la iniciativa, con los mismos argumentos del crecimiento económico y la necesidad de impulsar el sector de acuerdo también a lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo "*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*":

Avanzar en este propósito es fundamental teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad, establece metas ambiciosas en el pilar de "emprendimiento" en el eje del turismo: 1.

¹ Exposición de Motivos – PL 024/2019C – HS MIGUEL BARRETO

Aumentar en un 19% el producto interno bruto en alojamiento y servicios de comida de 32,9 a 39,2 billones de pesos; 2. Aumentar los visitantes no residentes que pernoctan de 3,9 millones a 5,1 millones; 3. Incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos de USD 6.630 millones a USD 8.213 millones, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la "generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo".²

Para los proyectos presentados en el marco de la legislatura 2023 se da un cambio en la exposición de motivos y la narrativa respecto a la necesidad de esta medida, para las iniciativas de los PL 392/23C y PL 400/23C se hace énfasis en el decrecimiento del sector.

Para el primer semestre de 2023, se movilizaron alrededor de 27.461.000 pasajeros", 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).³

Si bien existen unas estadísticas menos favorables para el sector al momento del trámite de esta iniciativa legislativa mantiene el mismo articulado y propuesta de reducir al 5% el IVA en *los tiquetes aéreos, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.*

Resulta cuando menos curioso que en contextos de crecimiento del sector y en un contexto con unas estadísticas menos favorables se presente la misma propuesta legislativa. En el PL 400/23C se presenta como una medida para dinamizar el sector con plazo hasta el 2026, sin embargo, en el caso concreto del PL 273/23C, objeto de este Informe de Ponencia, la medida se propone como permanente en el tiempo usando la misma exposición de motivos de una ligera caída en el movimiento de pasajeros.

Un aspecto en común que si tienen las exposiciones de motivos tanto de los proyectos de ley presentados antes de pandemia como las iniciativas de esta legislatura es la presentación, como unos de los principales argumentos de autoridad, las recomendaciones de una agrupación gremial internacional como los es la Asociación

² Exposición de Motivos – PL 141/2020C

³ Exposición de Motivos PL 273/2023C – Cifras de MinTransporte 2023

Internacional de Transporte Aéreo también conocida como IATA. Tanto en los proyectos del H.S Miguel Barreto como en las iniciativas presentadas en 2023 está presente textualmente el mismo argumento de esta asociación gremial internacional.

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 tiquetes 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.⁴

Se evidencia que las iniciativas legislativas que han buscado reducir el impuesto al transporte aéreo tienen en común el Concepto de la IATA y no necesariamente obedecen a un contexto de crecimiento o decrecimiento económico como se indica en la exposición de motivos del PL 273/23C.

- **El Transporte Aéreo de pasajeros y su naturaleza.**

El Congreso, dentro de su cláusula general de competencia para la producción normativa, está investido de la facultad para expedir las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (Art. 150-23 C.P.) En ejercicio de esa competencia, se expidió la Ley 336 de 1996 – Estatuto del Transporte, en cuyo artículo 68 confiere al transporte aéreo la condición de servicio público esencial. Esta connotación, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, implica necesariamente que la actividad académica así calificada está intrínsecamente relacionada con la eficacia de los derechos fundamentales, de modo que debe garantizarse por el Estado su continua, eficiente y adecuada prestación. La definición de estos servicios, en criterio del mismo precedente, corresponde al legislador, quien debe cumplir con el criterio material expuesto.⁵

En la misma providencia el Alto Tribunal también manifiesta que deben existir unos criterios de razonabilidad y enfoque de especial protección constitucional para que este servicio esencial sea garantizado.

⁴ Este texto se toma de el PL 273/23C – Sin embargo, el mismo párrafo está presente en la exposición de motivos de los PL 024/19 – PL 141/20C y PL 400/23C.

⁵ Sentencia T 987/16 – Corte Constitucional

En este sentido, el factor diferenciador más importante entre los servicios públicos y otras actividades económicas consiste en que aquellos están sometidos a un intensa regulación estatal, dirigida a que las personas puedan acceder a sus beneficios y que, a su vez, solo pueda limitarse o excluirse de ese acceso de manera excepcional y bajo el cumplimiento de parámetros objetivos y previstos en la ley. Estas condiciones de exclusión o limitación, a su vez, deben estar unívocamente dirigidas a la adecuada y eficiente prestación del servicio público correspondiente. Por lo tanto, aunque los agentes que concurren al mercado de prestación del servicio público de transporte ejercen esa función amparados en la libertad de empresa, en cualquier caso el grado de intervención estatal admisible para esa modalidad de mercado implica responsabilidades definidas en cuanto a la garantía de acceso equitativo, en los términos explicados. Es decir que el Estado, está en la facultad de determinar o no las cargas impositivas como los impuestos y tasas en la prestación de este servicio esencial, siempre y cuando no afecte su eficiente funcionamiento.

- **Las Medidas de Justicia Social en el transporte aéreo de pasajeros.**

El establecimiento de tasas impositivas con criterio de justicia y progresividad además de regular de manera justa y equitativa la redistribución de la riqueza, permite que los recursos públicos sean utilizados para financiar servicios públicos esenciales, como educación, salud y programas de bienestar social, beneficiando a aquellos que tienen menos recursos y promoviendo herramienta efectiva para abordar la desigualdad económica.

Por el contrario, establecer tasas impositivas con beneficios especiales para sectores específicos pueden ser mecanismos que generan inequidad fiscal, económica y social. El caso de la tributación del transporte aéreo es un caso particular que fue tenido en cuenta durante las medidas de respaldo al sector turístico para la recuperación de la consecuencia del estado de emergencia causado por la pandemia COVID-19 en Colombia. Sin embargo, pasadas las condiciones de emergencia es preciso establecer medidas que promuevan la equidad y la progresividad.

En Colombia el sector aeronáutico fue objeto de varios beneficios dentro de la reactivación economía, dentro de ellos la reducción al 5% del IVA a la gasolina de Avión; beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021. Adicionalmente, se incluyó dentro de los bienes y servicios grabado sólo con el 5% a los tiquetes aéreos, beneficio que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021.

Pasado el estado de emergencia, durante el segundo semestre del año 2022 fue aprobada por el Congreso de la República una reforma tributaria sobre principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo. Se definieron, mediante la iniciativa y durante su discusión, un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y del medio ambiente.

En este sentido, la reforma tributaria para la Igualdad y la Justicia social de 2022 apuntó al incremento de la recaudación por medio de la reducción de beneficios tributarios para los mayores ingresos y su eventual redistribución de acuerdo con los principios mencionados de justicia social y ambiental. Actualmente están dispuestos en el numeral 10 del artículo 476 del Estatuto Tributario, norma que establece la exclusión del IVA para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado, y extiende la exclusión al transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de La Guajira, y los municipios de Nuquí, Mompox, Tolú, Miraflores y Puerto Carreño en los departamentos de Chocó, Bolívar, Sucre, Guaviare y Vichada, respectivamente. Lo anterior, a efectos de determinar la necesidad de algunas disposiciones del proyecto de ley y de evitar duplicidad normativa.

Durante el ejercicio de discusión y aprobación de la reforma al Estatuto Tributario se establecieron medidas que benefician al sector turístico nacional por su importancia en el desarrollo territorial, el cual ha venido teniendo un crecimiento muy positivo en el comparativo de recuperación económica de los sectores industriales y productivos del país.

- ¿Quiénes viajan en avión?

Un estudio del centro de pensamiento Raddar asegura que el total de colombianos que han viajado por avión aún no supera el 50 % del total de la población, llegando a una cobertura del 46,3%. Del total de ciudadanos colombianos, 1 de cada 3 ha viajado, pero solo hacia destinos locales, mientras que el 12,5% se lo reparten aquellos quienes sus destinos se combinan entre nacionales e internacionales, y quienes solo han tomado aviones hacia el exterior. Los hombres superan a las mujeres en número de viajes (58,4% de los que sí han viajado son del sexo masculino), lo cual muestra un perfil de viajero enfocado en hombres mayores de 46 años, de estrato alto (sobre todo del 6).

IV. Impacto Fiscal.

Para estimar el impacto fiscal de la presente iniciativa legislativa se elevó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitud de Concepto, así como también se solicitó concepto a los Ministerios de Transporte y Comercio.

Sin embargo, el Proyecto 397/23 acumulado con el PL 400/23 comparte la medida de reducir al 5% el IVA en "5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada e la comercialización de los mismos" con la diferencia que estos proyectos proponen la medida hasta 2026, se cuenta con una estimación del Ministerio de Hacienda aportada en el Concepto que allegó para estos proyectos de Ley, siendo así:

Tabla 1. Costo fiscal de las medidas propuestas en el Proyecto de ley 397 de 2023 de Cámara de Representantes.

Artículo	Medida	Región	\$Billones*				Total costo fiscal
			2023	2024	2025	2026	
2: modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario.	Reducción de IVA para tiquetes aéreos de pasajeros al 5%	Nacional	1,69	1,78	1,89	2,01	7,37
3: modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario	Reducción de IVA para Jet Fuel al 5%	Nacional	0,85	0,84	0,87	0,94	3,49
4: modificar el artículo 476 del Estatuto Tributario	Exclusión de IVA para servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos.	Amazonas, Orinoco, Guainía, Guaviare, Vichada, Putumayo, Caquetá, Arauca, Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0,16	0,17	0,18	0,19	0,71
4 Parágrafo Transitorio: modificar el artículo 476 del Estatuto Tributario	Exclusión de IVA para tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a su comercialización	Destino u origen: San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0,11	0,12	0,12	0,13	0,49
5: Exención transitoria.	Exención transitoria de IVA para servicios de hotelería y turismo	Nacional	1,88	1,99	2,11	2,24	8,22
6: modificar el artículo 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario	Reducción de las tarifas del impuesto nacional al consumo al 0%	Nacional	3,72	4,75	5,13	5,30	18,89
Total costo fiscal			8,41	9,65	10,3	10,81	39,17

*Datos calculados a partir del crecimiento del PIB nominal por cada año consistente con el MFMP – 2023.

Fuente: MHCP – DGPM

El Ministerio de Hacienda estima que la medida de reducir el IVA para tiquetes aéreos de pasajeros al 5% hasta 2026 tendría un costo fiscal de 7.37 Billones de pesos, para el

caso de la propuesta del proyecto de ley objeto de este Informe de ponencia el costo sería mucho mayor al pretender la permanencia en el tiempo de la reducción tributaria.

Turismo en el PGN 2024

Para el próximo año, el Presupuesto General de la Nación de 2024 designará aproximadamente 2,52 Billones para el Turismo distribuido en los rubros del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de sociedades, la unidad administrativa especial junta de contadores y el instituto nacional de meteorología, con la estimación realizada a 2026, el costo anual de la medida sería casi el 50% de lo destinado a todo el Sector de Turismo.

SECCIÓN: 3501			
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		681.394.930.000	681.394.930.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		228.146.286.350	228.146.286.350
3501	INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA	37.785.391.761	37.785.391.761
	0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	37.785.391.761	37.785.391.761
3502	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	182.036.937.659	182.036.937.659
	0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	182.036.937.659	182.036.937.659
3503	AMBIENTE REGULATORIO Y ECONÓMICO PARA LA COMPETENCIA Y LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL	152.422.406	152.422.406
	0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	152.422.406	152.422.406
3599	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	8.171.534.524	8.171.534.524
	0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	8.171.534.524	8.171.534.524
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN		909.541.216.350	909.541.216.350

SECCIÓN: 3502			
SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		166.200.097.000	166.200.097.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		32.309.457.632	32.309.457.632
3502	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	4.467.344.345	4.467.344.345
	0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	4.467.344.345	4.467.344.345
3599	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	27.842.113.287	27.842.113.287
	0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	27.842.113.287	27.842.113.287
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN		198.509.554.632	198.509.554.632

SECCIÓN: 3505
INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA - INM

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	22.077.844.000	237.121.000	22.314.965.000
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	16.560.080.048	2.326.953.817	18.887.033.865
3502 PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS	9.888.672.338	1.256.537.833	11.145.210.171
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	9.888.672.338	1.256.537.833	11.145.210.171
3599 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	6.671.407.710	1.070.415.984	7.741.823.694
0200 INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO	6.671.407.710	1.070.415.984	7.741.823.694
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN	38.637.924.048	2.564.074.817	41.201.998.865

Fuente: PGN 2024.

Existen diversos proyectos tanto de iniciativa congresional

V. Iniciativa exclusiva del Gobierno.

Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional y por ende requieren contar con su aval durante el trámite legislativo. En consecuencia, en caso de insistirse en la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal y tributaria, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Es muy importante mencionar la existencia de una figura muy importante y que permite a los congresistas poder tener injerencia e intervenir en los proyectos de ley de iniciativa exclusiva del gobierno nacional, esta figura conocida como el AVAL • COADYUVANCIA establecida en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª/92 (LORC) el cual reza:

El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.

Este proyecto de Ley versa sobre materia tributaria al tratarse de reducción de un impuesto contenido en el Estatuto Tributario, en este sentido necesitaría un aval o la coadyuvancia del Gobierno Nacional para ser Ley de la República sin viciar su procedimiento.

VI. Conflicto de interés

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)

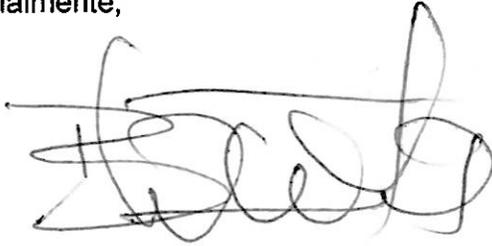
De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

VII. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, se propone a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar archivo al Proyecto de Ley 273/2023C: "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"

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico