



Bogotá D.C, 05 de noviembre de 2025

Honorables Representantes

**JOHN EDGAR PÉREZ ROJAS
LUIS DAVID SUÁREZ CHADID
ALEXANDER HARLEY BERMÚDEZ
GLORIA ELENA ARIZABALETA
JOSÉ ELIÉCER SALAZAR LÓPEZ
GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ
JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**

**YENICA SUGEIN ACOSTA
LIBARDO CRUZ CASADO
GILMA DÍAZ ARIAS
GILDARDO SILVA MOLINA
JAIRO REINALDO CALA
HERNANDO GUIDA PONCE.**

Congreso de la Republica
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios de IATA frente al proyecto de ley 283 Cámara de 2025 – *“Por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones”*

Estimados Representantes:

En representación de las más de 360 líneas aéreas miembro de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), las cuales son responsables del 83% del tráfico aéreo global y nacional, con el acostumbrado respeto, presentamos para su consideración los comentarios al proyecto de la referencia.

La industria de aviación ha definido una estrategia integral para mitigar sus emisiones de CO₂ y alcanzar la meta de cero emisiones netas en 2050, en línea con el Acuerdo de París y los objetivos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Esta estrategia combina la aceleración en el uso de **combustibles sostenibles de aviación** (SAF, por sus siglas en inglés), la incorporación de **innovaciones tecnológicas** en aeronaves y motores, la **optimización de operaciones e infraestructura** y la aplicación de mecanismos globales de compensación de emisiones de dióxido de carbono como el **Plan de Compensación y Reducción de emisiones para la Aviación Internacional** (CORSIA, por sus siglas en inglés) de la OACI.

Parte esencial de estos compromisos se sustenta en la renovación de la flota, que exige a las aerolíneas cuantiosos planes de inversión para incorporar los aviones de última generación que hoy ofrecen los fabricantes, mucho más silenciosos y eficientes en el consumo de combustible. Los planes de renovación de flota imponen condiciones financieras aún más exigentes a las aerolíneas colombianas, dado que tienen que importar al país las aeronaves, con los sobrecostos que ello implica (trámites aduaneros, garantías, impuestos sobre los repuestos y componentes, entre otros). El valor estimado de una flota tipo jet como las que operan las aerolíneas colombianas puede superar los quince mil millones de dólares, más de tres veces las exportaciones mensuales del país.¹

Por ello, es claro que la conformación, operación y mantenimiento de una flota moderna de aeronaves de última generación tecnológica, imprescindible para mitigar el impacto ambiental, tanto en ruido como en emisiones de CO₂, impone obligaciones financieras y de costos significativas a las aerolíneas colombianas con márgenes de rentabilidad aún escasos para consolidar el crecimiento y sostenibilidad de la industria, siendo por tanto de suma inconveniencia aumentarles la carga tributaria, no solo al encarecer los costos del combustible que representa cerca del 35% al 40% del costo total de operación -efecto directo es un aumento del 108% del impuesto

¹ Estimación propia asumiendo una flota de 150 aviones jet, tipo Airbus 320 y Boeing 737-800, representativos de la operación aérea de Colombia.



nacional al carbono para el combustible de aviación y un aumento en los costos en la logística del transporte de combustibles que plantea este proyecto de ley - sino produciendo también un efecto perverso para los consumidores del servicio de transporte aéreo, que muy seguramente verán incrementos en el precio de los pasajes aéreos, afectando la conectividad aérea del país y la promoción de los destinos turísticos de Colombia, uno de los ejes principales de las políticas gubernamentales, en la estrategia de diversificación de la economía. Es de recordar que el 30% del combustible se transporta en carrotaques desde el norte al centro del país y el 70% desde terminales de almacenamiento hasta los aeropuertos. En consecuencia, cualquier incremento en el precio del diésel tiene un impacto directo del 100% sobre el costo logístico y el precio final del jet fuel, tanto en operaciones nacionales como internacionales.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), por medio del Documento 8632, establece las prácticas recomendadas sobre la tributación de la aviación internacional instando a los gobiernos a limitarse a los parámetros en carácter de regulación tributaria. El incremento de impuestos injustificados o discriminatorios a la aviación puede llevar a un efecto negativo en la competitividad de la industria aeronáutica, además de afectar a las economías nacionales. Por lo tanto, se alienta a los gobiernos a que reduzcan o eliminen impuestos ya existentes. Desafortunadamente, esta recomendación no ha tenido eco en Colombia, donde a partir de enero del año 2023 se incrementó el IVA de los tiquetes aéreos del 5% al 19%, encareciendo el costo de los viajes para los usuarios.

En materia de impuestos ambientales, aunque otros países han adoptado estos impuestos "verdes", se ha observado que solo son contundentes para generar ingresos al fisco, pero no ofrecen ningún beneficio ambiental, pues ningún gobierno que haya introducido este tipo de impuestos a la aviación ha logrado demostrar que haya contribuido a la reducción de las emisiones de CO₂, o motivado la transición energética en el transporte aéreo, ya que hoy en día no existe un combustible que sustituya al petróleo como fuente de energía en el sector.

Muchos gobiernos, especialmente en Europa, gravan o están considerando gravar a los pasajeros y las aerolíneas para hacer frente al impacto medioambiental del transporte aéreo. Aunque apoyamos plenamente el objetivo de reducir las emisiones de CO₂ del transporte aéreo, existen formas más directas y menos costosas de lograrlo que los impuestos. Es posible que los impuestos no reduzcan las emisiones de CO₂ y que, por el contrario, tengan un impacto negativo en los pasajeros, el empleo y la economía en general.

La imposición fiscal para el combustible para aviones, o más en general de las emisiones de CO₂ del transporte aéreo, se presenta a menudo como una solución para descarbonizar la industria. Sin embargo, la experiencia demuestra que la eficacia de los impuestos (sobre el combustible y/o los tiquetes) como mecanismo para incentivar la descarbonización es, en el mejor de los casos, insignificante.² Además, las aerolíneas podrían utilizar mejor estos gastos para financiar directamente la descarbonización del sector, mediante la compra de créditos de carbono y SAF, así como otras medidas dentro del sector. Es así como, el impacto financiero del aumento de impuestos sobre las aerolíneas limitará su capacidad para invertir en soluciones que hayan demostrado ser eficaces para lograr reducciones de emisiones a largo plazo.

Finalmente, el incremento de la tarifa del impuesto al carbono para el combustible de aviación en un 108% supera a países europeos y de la región.

Hechas las anteriores consideraciones generales, y con el acostumbrado ánimo de aportar en los ejercicios legislativos, nos permitimos poner a su consideración la siguiente propuesta frente a los siguientes artículos de la reforma, a saber:

1. Compensación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) - Artículo 31 del proyecto de ley

² A 2020 Report from EUROCONTROL reached the conclusion that "there is little evidence that taxing aviation per se leads to lower CO₂ emissions; nor do raising fuel prices or ticket prices reduce CO₂ emissions." More precisely, EUROCONTROL observes that "despite having the highest rate of taxation on air travel in Europe, CO₂ emissions continue to increase in the UK." Similarly, despite the introduction of a departure tax on 1 January 2011 in Germany, CO₂ emissions increased by 4.2% that year. Likewise, although Italy increased departure taxes by almost 40% on 1 January 2016, its CO₂ emissions increased by 5.2% that year, while traffic from Italy fell by just 1.4%. – accessible



El **impuesto al carbono se creó para reducir las emisiones** y no puede perder su propósito. El espíritu de la modificación de la norma es lograr que diferentes sectores e industria avancen en una descarbonización real y no se haga uso excesivo de los mecanismos de compensación. Sin embargo, no se tiene en cuenta que actualmente existen industrias, como la aviación, que no cuentan con combustibles sustitutos y sostenibles que se puedan incorporar masivamente a su operación.

En la industria aérea, la única alternativa viable hoy en día para sustituir el uso de combustible convencional y contribuir a la descarbonización del sector es la incorporación de SAF. En el mundo no existe una producción de SAF que pueda suministrar lo necesario para hacer la transición energética en el corto y mediano plazo. Actualmente la producción de SAF corresponde al 0,2% de las necesidades de la aviación a nivel global y su producción y consumo se concentran en países de la Unión Europea y en Estados Unidos. En Colombia apenas para este año se ha definido una Hoja de Ruta que enmarca las etapas y procesos requeridos para disponer de SAF, según lo definido en el CONPES 4075 de Transición Energética.

El impuesto al carbono no prevé inversiones para acelerar el desarrollo y la transición energética en el sector aéreo o implementar incentivos a la producción local de SAF. Por ello, **limitar los mecanismos de compensación de emisiones de CO2 restringe las acciones de gestión de cambio climático del sector** y desacelera la transición hacia combustibles más limpios como el SAF.

Por otra parte, es indispensable promover los mecanismos de compensación de emisiones, eliminando la limitante que trae la propuesta que solo permite compensar hasta un 30% el impuesto al carbono, actualmente en el 50% , y anterior a este, se permitía el 100% para estimular la transición, y así promover la inversión en proyectos de captura de CO2, los cuales en su mayoría están orientados a actividades de conservación, de reforestación y en tecnologías de energía renovables, esenciales para avanzar en objetivos fundamentales como frenar la deforestación en el país y generar valor en la economía circular de los habitantes del territorio colombiano.

El Foro Económico Mundial ha señalado a la aviación como uno de los sectores difíciles de abatir o reducir emisiones, lo que refuerza la necesidad de compensarlas. De hecho, de acuerdo con el informe publicado por la Energy Transitions Commission (ETC), alcanzar la neutralidad en emisiones de carbono por parte de esta industria es tanto técnicamente como económicamente posible para 2050 si existen las condiciones habilitantes necesarias.

Por tal motivo, proponemos la siguiente redacción al artículo 31 del proyecto de ley, eliminando la limitante de compensar:

➤ **Artículo 221. Impuesto nacional al carbono.**

(...)

Parágrafo 1.- *El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ~~La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el treinta por ciento (30%) del impuesto causado antes de considerar el efecto del mecanismo de no causación.~~ El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizado para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.*

2. Impuesto al Carbono - Artículo 32 del proyecto de ley

Sugerimos la eliminación del presente artículo, ya que propone un incremento de la tarifa del impuesto al carbono para el combustible de aviación en un 108%. Este aumento es más que el doble y tendría un impacto sobre el precio de los tiquetes domésticos, la conectividad y el turismo.



Es de recordar que actualmente el 28,4% del precio de un tiquete aéreo nacional (un trayecto) que paga el pasajero corresponde a tasas, impuestos y cargos. El aumento del impuesto al carbono del combustible de aviación, como lo propone el proyecto de ley, aumentaría la carga tributaria del transporte aéreo e iría en contra de incentivar la demanda de transporte aéreo, esencial para promover el turismo, y limitando el acceso a los estratos 2 y 3 de la sociedad colombiana que va en contravía a las políticas esenciales del Gobierno Nacional.

3. Impuesto al Carbono - Artículo 32 del proyecto de ley - Parágrafo 3 del Artículo 21

Como lo mencionamos anteriormente, es importante incentivar la transición hacia los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF), dado que es la única alternativa viable que no requiere cambios de tecnología, además de que permite continuar con la operación actual y sustituir el combustible fósil de aviación convencional. Asimismo, la industria aérea está comprometida a nivel mundial con la mitigación de los gases de efecto invernadero (GEI) y el medio ambiente, y el SAF juega un papel fundamental dentro de la estrategia de descarbonización de la aviación.

El CONPES 4075 sobre la política de transición energética indicó: *“Con el propósito de avanzar en la identificación de energías alternativas, el Ministerio de Minas y Energía, en 2023 establecerá la hoja de ruta sectorial para la consolidación del uso de biocombustibles de primera generación, (...) para el fomento del uso alternativo de biocombustibles y para adelantar proyectos piloto de biocombustibles de última generación (...), Sustainable Aviation Fuels (SAF), u otros combustibles sostenibles.”*

Por tal motivo, proponemos la siguiente redacción del parágrafo 3:

➤ **Artículo 21. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:**

(...)

Parágrafo 3. *En el caso del gas licuado de petróleo y del gas natural, el impuesto no se causa en los usos residenciales. Asimismo, los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) no están sujetos al impuesto nacional al carbono.*

4. Impuesto al Valor Agregado (IVA) - Pasajeros. (Nuevo)

El transporte aéreo de pasajeros tuvo un aumento significativo del IVA al pasar del 5% al 19% (14 puntos porcentuales), sin contar con los incrementos de otras tasas, contribuciones e impuestos aplicables a este servicio que han superado el IPC. Desde entonces, tanto IATA como otros gremios representativos del sector turístico hemos planteado e insistido en la conveniencia y necesidad para el país de mantener un IVA del 5% para los tiquetes, como medida de carácter permanente, al tratarse de un servicio público esencial, que debe ser accesible para todos, y así seguir incentivando y fortaleciendo la conectividad aérea entre regiones y con el mundo, todo lo cual fortalece y promueve el desarrollo socioeconómico de la Nación. Además, de esta manera la política pública daría un trato más equitativo al transporte aéreo frente a los servicios de transporte terrestre de pasajeros, que no están gravados con IVA, y propiciaría mejores condiciones para su competitividad, dado el rol fundamental que cumple el transporte aéreo para la conectividad de los habitantes del país, y se contribuiría a su democratización.

Cada día el transporte aéreo se constituye como un servicio de mayor uso por los colombianos. Según TGI Colombia, en 2022 el 75% de los encuestados que declararon viajar por modo aéreo pertenecían a los niveles socioeconómicos 2 y 3. Adicionalmente, se muestra que esta población ha incrementado el uso de este medio de transporte, confirmando una tendencia a la democratización del servicio de transporte aéreo en el país, generando a la vez movilidad social. No obstante, durante el primer semestre de 2025, el segmento doméstico cayó 3,8%, lo que evidencia un contraste importante en la dinámica del sector.



Así las cosas, animamos a modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario con el fin de fortalecer el turismo y el transporte aéreo, en pro del turismo nacional.

➤ **Modificación del Artículo 468-3 del Estatuto Tributario. 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.

5. Impuesto al Valor Agregado (IVA) - Combustible. (Nuevo)

El IVA al combustible de aviación Jet A/Jet A-1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales aumentó del 5% al 19% desde 2022, año en el cual la guerra de Rusia con Ucrania disparó los precios internacionales del combustible de aviación, llevando a que en Colombia el Jet Fuel llegara a representar cerca del 50% de los costos totales de operación para las aerolíneas. Además, se ha presentado una fuerte devaluación del peso colombiano, agravando aún más la situación financiera del sector³. Por otro lado, cabe anotar que este escenario no afectó los precios de los combustibles en los servicios de transporte terrestres, que por el contrario tuvieron una reducción en el IVA de la gasolina y diésel del 19% al 5%⁴, y a la vez, el precio regulado a nivel nacional ha mantenido el subsidio del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC).

De esta manera, el sector aeronáutico también ha enfrentado condiciones de tributación más gravosas en el IVA al combustible, principal insumo requerido para la operación y prestación del servicio público esencial de transporte aéreo, por lo cual proponemos corregir esta inequidad, esperando así incentivar la demanda y el acceso a los servicios aéreos.

Modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario con el fin de fortalecer el transporte aéreo nacional, mediante mecanismos que dinamicen y aumenten la demanda del servicio doméstico e internacional de pasajeros aéreos. Así las cosas, proponemos la siguiente redacción:

➤ **Adiciónese un numeral al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, así:**

"El combustible de aviación Jet A/Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales."

De antemano, agradecemos su atención y quedamos atentos para proporcionar cualquier información necesaria.

Atentamente,

PAULA BERNAL SANINT
Country Manager IATA Colombia

³ Vale recordar que estos factores de encarecimiento de los costos (jet fuel y devaluación) contribuyeron a la quiebra de dos aerolíneas en el primer trimestre del 2023. Artículo 74 – Ley 1955 de 2019

⁴Artículo 74 – Ley 1955 de 2019