



NOTA DE ESTUDIO

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales
3.4: Gravámenes sobre el transporte aéreo internacional

GRAVÁMENES SOBRE EL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

Esta nota examina las últimas novedades relacionadas con la imposición de derechos y los impuestos aplicados al transporte aéreo internacional y evalúa en qué medida repercuten en el desarrollo del sector, además de examinar nuevos aspectos vinculados a la aplicación del marco de imposición de derechos a nuevos participantes y modelos operacionales. La nota reafirma la importancia de cumplir con lo dispuesto en el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) y con las políticas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) sobre derechos e impuestos, al tiempo que destaca la labor de la OACI para ayudar a los Estados a reforzar su cumplimiento. Finalmente, la nota propone medidas para que los Estados y la OACI promuevan fórmulas armonizadas internacionalmente para la imposición de derechos y tributación destinados a la financiación de infraestructuras, la conectividad mundial, el crecimiento económico y la evolución constante de la aviación internacional.

Decisión de la conferencia: Las medidas propuestas a la conferencia se indican en la sección 5.1.

<i>Objetivo estratégico:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades mencionadas en esta nota de estudio están sujetas a la disponibilidad de recursos del presupuesto regular para 2026-2028 y/o contribuciones extrapresupuestarias y/o contribuciones voluntarias, como las del Fondo Voluntario de Transporte Aéreo.
<i>Referencias:</i>	<i>Resoluciones adoptadas por la 42ª sesión de la Asamblea, edición provisional, octubre de 2025 (resoluciones de la Asamblea de la OACI A42-26, A42-21, A42-22)</i> <i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Doc 7300)</i> <i>Asamblea – 42º período de sesiones, Montreal, 23 de septiembre – 3 de octubre de 2025, Informe de la Comisión Económica (Doc 10221)</i> <i>Asamblea – 41º período de sesiones, Montreal, 27 de septiembre – 7 de octubre de 2022, Informe de la Comisión Económica (Doc 10180)</i> <i>Asamblea – 42º período de sesiones, Montreal, 23 de septiembre – 3 de octubre de 2025, Informe del Comité Ejecutivo (Doc 10225)</i> <i>Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082)</i> <i>Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional (Doc 8632)</i> <i>Comunicación a los Estados EC – 2/10 25/1</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo desempeña un papel vital para la conectividad mundial, el desarrollo económico y el bienestar social. La asequibilidad y accesibilidad de los servicios aéreos internacionales están estrechamente relacionadas con el nivel y la estructura de los gravámenes aplicados al sector. Los derechos e impuestos, cuando no se ajustan a lo dispuesto en el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) y las políticas pertinentes de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), pueden repercutir muy negativamente en el crecimiento del transporte aéreo y en el desarrollo económico en general.

1.2 La OACI distingue claramente entre derechos sobre los usuarios e impuestos. Como se indica en las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) [ICAO-Doc-9082](#), “un derecho es un gravamen destinado y aplicado específicamente para sufragar los costos del funcionamiento de las instalaciones y los servicios proporcionados a la aviación civil, y un impuesto es un gravamen destinado a recaudar ingresos para el gobierno nacional o local que generalmente no se aplican a la aviación civil en su totalidad ni en función de los costos”.

1.3 Los derechos mal estructurados y la proliferación de impuestos no relacionados con la aviación, especialmente aquellos que no se reinvierten en el sector, pueden afectar a la financiación de infraestructuras, aumentar costos, reducir la conectividad, debilitar la sostenibilidad financiera del sector y disminuir los beneficios económicos totales generados por la aviación. El cumplimiento reforzado de las políticas del Convenio de Chicago y de la OACI, posibilitado por una mayor coordinación entre los Estados, es esencial para que las prácticas de cobro y tributación estimulen el crecimiento y la resiliencia del transporte aéreo internacional.

2. CAMBIOS EN LOS GRAVÁMENES SOBRE EL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

2.1 Cambios en los derechos

2.1.1 *Novedades en el sistema de imposición de derechos.* Las recientes novedades en la imposición de derechos se deben a la mayor necesidad de financiar infraestructuras, los requisitos de modernización, los objetivos de sostenibilidad y la aparición de nuevos participantes. Encontrar un equilibrio adecuado entre las nuevas prácticas recaudatorias y sus implicaciones en el desarrollo del sector de aviación sigue siendo fundamental para la aplicación efectiva de los marcos de cobro. Los aspectos medioambientales también influyen cada vez más en los sistemas de cobro, con la introducción o expansión de derechos ambientales. La proliferación de derechos es motivo de preocupación, especialmente cuando su incremento no se aplica de forma transparente ni acorde a las políticas de la OACI.

2.1.2 *Cumplimiento del artículo 15 del Convenio de Chicago* El cumplimiento del artículo 15 del Convenio de Chicago, en especial su última oración, que señala que “ningún Estado contratante impondrá derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo”, se ha planteado en las últimas reuniones del Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Aeropuertos y Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Servicios de Navegación Aérea (AEP-ANSEP), el Grupo Experto en Reglamentación del Transporte Aéreo (ATRP), así como en los períodos de sesiones recientes de la Asamblea de la OACI. El 41º período de sesiones de la Asamblea de la OACI convino en que se requieren orientaciones específicas y un análisis jurídico más concreto para que los Estados miembros entiendan y apliquen mejor el artículo 15. Además, el 42º período de sesiones de la Asamblea de la OACI tomó nota del proyecto de textos de orientación del ATRP, la comunicación a los Estados y el proceso propuesto para el examen por parte del Consejo de las reclamaciones presentadas por los Estados al amparo del artículo 15, y los remitió al Comité Jurídico para un examen jurídico expeditivo en 2026. El Grupo de Estudio de la Secretaría sobre el Artículo 15

(SSG-A15) está llevando a cabo actualmente el examen jurídico del proyecto de texto de orientación elaborado por el ATRP y presentará los resultados de su trabajo en el 40º período de sesiones del Comité Jurídico.

2.1.3 ***Derechos impuestos a operaciones de aviación emergentes.*** La rápida evolución de las operaciones de aviación emergentes, como la movilidad aérea avanzada (AAM) y otros nuevos participantes, requiere mecanismos de cobro adecuados que garanticen la recuperación de costos sin crear obstáculos a la innovación o a la entrada en el mercado. Los marcos de cobro vigentes no necesariamente tienen en cuenta totalmente las características operacionales de esos nuevos participantes, por ejemplo, dimensiones distintas, uso de infraestructuras, integración en el espacio aéreo y requisitos de servicio. La OACI desempeña un papel clave en la proporción de orientaciones que ayuden a los Estados a elaborar fórmulas armonizadas para integrar estas nuevas operaciones en sus marcos de cobro, en consonancia con las políticas de la OACI.

2.2 **Cambios en los impuestos sobre el transporte aéreo internacional**

2.2.1 ***Proliferación de impuestos.*** En los últimos años, ha habido una tendencia creciente hacia la introducción o expansión de impuestos sobre el transporte aéreo internacional, tales como impuestos sobre la salida de personas pasajeras, gravámenes solidarios, impuestos turísticos, impuestos medioambientales, entre otros. Dado que el sector de la aviación requiere una inversión considerable para alcanzar sus aspiraciones a largo plazo —que incluyen mejorar la seguridad operacional con el fin de reducir a cero el número de víctimas mortales, alcanzar las cero emisiones netas de carbono para 2050 y que el transporte aéreo sea accesible y asequible para todos—, la proliferación de estos impuestos podría provocar un aumento de los costos del transporte aéreo, reducir su asequibilidad y aumentar la presión financiera sobre el sector y el público consumidor. Además, los ingresos que se obtienen de estos impuestos no necesariamente se destinan a fomentar el desarrollo del sector de la aviación.

2.2.2 ***Marcos tributarios de las Naciones Unidas.*** Las últimas novedades en los marcos tributarios de las Naciones Unidas (ONU) repercuten en los impuestos aplicados al transporte aéreo internacional, podrían aumentar la complejidad administrativa y crear el riesgo de la doble tributación, lo que podría ser incompatible con las políticas de la OACI. La revisión del artículo 8 del *Modelo de Convenio de las Naciones Unidas sobre Doble Imposición entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo* (el Modelo de la ONU) amplía el derecho de imposición de los Estados de origen sobre los ingresos derivados de operaciones del transporte internacional, lo que supone un cambio respecto a la tributación basada exclusivamente en la residencia para el transporte aéreo internacional, que ha servido para evitar la doble imposición. Además, el trabajo en curso sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, como instrumento potencialmente vinculante, podría influir aún más en la tributación transfronteriza de las aerolíneas, los ingresos del transporte internacional y las medidas fiscales ambientales.

2.2.3 ***La tributación ambiental*** se ha convertido en una esfera de gran potencial, con el resurgimiento de propuestas de impuestos y gravámenes a las emisiones de la aviación para movilizar la financiación climática destinada a otros sectores. Los Estados miembros de la OACI, especialmente los países en desarrollo y los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS), han expresado una y otra vez su gran preocupación por el creciente número de iniciativas para recaudar impuestos a través de la aviación internacional con el fin de generar ingresos para el cambio climático y otros fines (A42-21, párrafo 19). Cabe reconocer que tales iniciativas conducirían a la doble imposición de las emisiones de CO₂ de la aviación y afectaría así negativamente a la ejecución del Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional de la OACI (CORSIA) (A42-22, párrafo 18), y al logro de los objetivos de descarbonización del sector.

3. CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE CHICAGO Y DE LAS POLÍTICAS DE LA OACI SOBRE DERECHOS E IMPUESTOS

3.1 El cumplimiento del Convenio de Chicago y de las políticas de la OACI sobre derechos e impuestos no solo es una obligación institucional, sino también un factor clave para la conectividad, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del sector de la aviación.

3.2 Los principios que dispone el artículo 15 del Convenio de Chicago y las políticas de la OACI sobre derechos que constan en el Doc 9082 proporcionan una referencia para unos marcos de cobro justos y equitativos por la prestación de servicios aeroportuarios y de navegación aérea en todo el mundo. El 42º período de sesiones de la Asamblea de la OACI instó a los Estados Miembros, entre otros, a "asegurarse de que se respete plenamente el artículo 15 del Convenio; " y a que "adopten los principios de no discriminación, de relación de los derechos con los costos, de transparencia y de consulta, según lo dispuesto en las políticas de la OACI en el Doc 9082, en la legislación, reglamentación o políticas nacionales" (A42-26, apéndice C).

3.3 Los Estados deberían reforzar el cumplimiento del artículo 15 y de las políticas de la OACI sobre derechos mediante el fortalecimiento de la supervisión de la reglamentación económica, el establecimiento de marcos jurídicos y reglamentarios adecuados y la incorporación de los principios clave de imposición de derechos de la OACI en la implementación de los sistemas de cobro. Los Estados también deberían promover las consultas transparentes y oportunas entre proveedores de servicios y usuarios, y evaluar el posible impacto que puedan tener los nuevos cargos modificados antes de su introducción. Además, mejorar la capacidad de supervisión institucional, participar en foros de la OACI y adoptar mejores prácticas pueden reforzar aún más el cumplimiento.

3.4 El cumplimiento del artículo 24 del Convenio de Chicago y de los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) de la OACI es fundamental para evitar la tributación múltiple y discriminatoria del transporte aéreo internacional. El 42º período de sesiones de la Asamblea de la OACI instó a los Estados miembros, entre otras cosas, a que "*cumplan los Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional*, contenidos en el Doc 8632, y que eviten imponer a la aviación internacional impuestos discriminatorios", así como a que "eviten la doble imposición en el campo del transporte aéreo" (A42-26, apéndice B).

3.5 Los Estados deberían reforzar el cumplimiento del artículo 24 y de las políticas fiscales de la OACI mediante la concordancia de las medidas tributarias con los principios de la OACI, reforzando la coordinación entre las autoridades de aviación civil, finanzas y fiscales, también con representantes de los Estados en otras organizaciones pertinentes de la ONU, y evitando la tributación múltiple y discriminatoria del transporte aéreo internacional. Los Estados también deberían evaluar el posible impacto de los nuevos impuestos en la conectividad, la asequibilidad, la competitividad y el desarrollo socioeconómico en general. La participación en foros de la OACI y la cooperación internacional puede promover la armonización y reducir los riesgos de fragmentación y doble imposición.

4. MEDIDAS DE LA OACI PARA FOMENTAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES Y POLÍTICAS SOBRE DERECHOS E IMPUESTOS

4.1 La OACI ha llevado a cabo una serie de actividades para ayudar a los Estados a reforzar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio de Chicago y la implementación de las políticas de la OACI sobre derechos e impuestos, con el objetivo de garantizar su aplicación justa y equitativa en aras de la conectividad y el desarrollo económico. La OACI centra su labor en el desarrollo de políticas, el monitoreo, las orientaciones, la creación de capacidad, la involucración de las partes interesadas y la cooperación internacional.

4.2 En cuanto a los derechos, la OACI examina y actualiza continuamente sus políticas y orientaciones para que sigan siendo pertinentes y se ajusten a los cambios operacionales, económicos e industriales que vayan surgiendo. La Organización supervisa las prácticas mundiales de imposición de derechos para estar al tanto de las nuevas tendencias, evaluar su impacto y promover la concordancia plena con las políticas de la OACI. Además, realiza periódicamente encuestas sobre la implementación de sus políticas de cobro en los Estados para entender debidamente cuáles son las dificultades vividas, determinar qué ámbitos requieren más orientación y decidir dónde conviene ofrecer apoyo adicional.

4.3 La OACI también promueve la sensibilización y comprensión de sus políticas y orientaciones mediante talleres, seminarios, reuniones mundiales y regionales, además de fomentar el diálogo internacional y el intercambio de mejores prácticas. Estas iniciativas ofrecen valiosas oportunidades para que reguladores, proveedores de servicios y representantes de la función pública compartan experiencias y mejoren sus conocimientos técnicos. Resultan de especial utilidad para los Estados en desarrollo que pueden necesitar apoyo adicional para crear marcos reglamentarios, realizar tareas de supervisión económica o abordar cuestiones complejas de imposición de derechos.

4.4 En lo que respecta a las cuestiones tributarias, la OACI sigue de cerca las novedades fiscales mundiales y regionales que afectan al transporte aéreo internacional, como los impuestos al público pasajero, los gravámenes ambientales y las reformas fiscales internacionales en general y evalúa sus posibles implicaciones para la conectividad, la asequibilidad y el desarrollo económico. Además, la Organización asiste en la implementación de sus políticas mediante la colaboración con Estados y organizaciones internacionales, la actualización del suplemento del Doc 8632, la sensibilización y comprensión entre las autoridades de aviación, finanzas y fiscales, y el fomento de la adhesión a las políticas.

4.5 Ante la revisión del artículo 8 del Modelo de la ONU, la OACI se ha centrado en divulgar información y proteger al sector frente al riesgo que supone la doble imposición, la mayor complejidad administrativa y el tratamiento fiscal fragmentado, al tiempo que concientiza sobre la importancia de preservar el principio de larga data relativo a la tributación según la residencia para el transporte aéreo internacional. El 9 de enero de 2025 se emitió una comunicación a los Estados miembros, invitándolos a coordinarse con las autoridades fiscales y financieras pertinentes para evitar la doble imposición en el ámbito del transporte aéreo (comunicación a los Estados EC2/10 – 25/1) [State-letter-EC2-10_25-1_Taxation.pdf](#).

4.6 La OACI también participa en las deliberaciones internacionales relevantes sobre fiscalidad para velar por que las características e intereses únicos de la aviación se tengan debidamente en cuenta. La Organización es un foro mundial para dialogar, cooperar y forjar consensos entre los Estados sobre cuestiones tributarias novedosas. A través de estas actividades, la OACI promueve políticas coherentes y armonizadas que minimizan la fragmentación, reducen el riesgo de doble imposición y favorecen el crecimiento eficiente y sostenible del transporte aéreo internacional.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Se proponen las siguientes recomendaciones para su examen por la conferencia:

- a) Se insta a los Estados a ajustar sus marcos de imposición de derechos al artículo 15 del Convenio de Chicago y a las políticas y orientaciones de la OACI al respecto, incorporar los principios básicos correspondientes de la OACI en su legislación, reglamentación o políticas nacionales, y reforzar la supervisión de la reglamentación económica y la coordinación entre las autoridades competentes;

- b) Se insta a los Estados a velar por que las medidas fiscales que afectan al transporte aéreo sean conformes con el artículo 24 del Convenio de Chicago y las políticas de la OACI sobre impuestos, las medidas para evitar la doble imposición y la tributación discriminatoria;
- c) Se anima a los Estados a reforzar la coordinación entre sus autoridades de aviación, finanzas y fiscales sobre las implicaciones que acarrea la evolución de los marcos tributarios internacionales, incluido el Modelo y la Convención Marco de la ONU, y a continuar implementando las disposiciones del Doc 8632 de la OACI para evitar la doble imposición y favorecer la explotación eficiente del transporte aéreo internacional;
- d) La OACI seguirá examinando y actualizando sus políticas y orientaciones sobre derechos e impuestos, preservando los principios subyacentes, en respuesta a los cambios operacionales, económicos, tecnológicos y reglamentarios que van surgiendo, y monitoreando las novedades mundiales, como las vinculadas con las operaciones emergentes;
- e) La OACI seguirá promoviendo la sensibilización, la comprensión e implementación de sus políticas mediante actividades de divulgación y creación de capacidad, y facilitará el intercambio de experiencias entre los Estados y partes interesadas del sector; y
- f) la OACI seguirá colaborando con los Estados, la industria y los organismos especializados pertinentes de la ONU y organizaciones internacionales para promover la concordancia con el Convenio de Chicago, las políticas relevantes de la OACI y las decisiones de la Asamblea, y para respaldar fórmulas coherentes y armonizadas en pro del desarrollo eficiente y sostenible del transporte aéreo internacional.

— FIN —