



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

REFORZAR LA COORDINACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE LA OACI SOBRE IMPUESTOS PARA FAVORECER EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE DEL TRANSPORTE AÉREO

(Nota presentada por Qatar)

RESUMEN

Esta nota destaca la importancia de los criterios sobre impuestos como parte de los elementos estructurales fundamentales para el desarrollo sostenible del transporte aéreo internacional. Los derechos y las medidas tributarias incompatibles con el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) y con los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) pueden perjudicar la conectividad, la asequibilidad, la competitividad y el desarrollo socioeconómico en general. Las revisiones del artículo 8 del Modelo de Convenio de las Naciones Unidas sobre Doble Imposición, las negociaciones en curso sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y otros acontecimientos recientes relacionados con los marcos internacionales de tributación destacan aún más la importancia de la coordinación entre las autoridades de aviación, finanzas y tributación. La nota hace hincapié en la necesidad de reforzar el cumplimiento de los criterios de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y de mejorar la coordinación nacional e internacional para evitar la doble imposición, la complejidad administrativa innecesaria y el tratamiento fiscal fragmentado del transporte aéreo internacional.

Medidas propuestas a la conferencia: Se invita a la conferencia a:

- a) reafirmar la importancia de la aplicación coherente del artículo 24 del Convenio de Chicago, según corresponda, y los criterios del Doc 8632;
- b) animar a los Estados a evitar la tributación múltiple y discriminatoria del transporte aéreo internacional y a evaluar los posibles efectos de las medidas tributarias propuestas en la conectividad, la asequibilidad, la competitividad, la resiliencia y el desarrollo socioeconómico en general;
- c) animar a los Estados a reforzar la coordinación entre sus administraciones de aviación civil y autoridades de finanzas y tributación, y entre sus representantes ante las organizaciones internacionales pertinentes, al examinar iniciativas tributarias que puedan afectar al transporte aéreo internacional;
- d) animar a los Estados a tener en cuenta las repercusiones para el transporte aéreo internacional de las revisiones del artículo 8 del Modelo de Convenio de las Naciones Unidas sobre Doble Imposición, las novedades relacionadas con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y otros cambios en los marcos internacionales de tributación, con miras a evitar la doble imposición, la complejidad administrativa innecesaria y el tratamiento fiscal fragmentado; y
- e) solicitar a la OACI que continúe promoviendo el conocimiento de sus criterios sobre impuestos entre los Estados y las organizaciones y órganos internacionales pertinentes, y que siga velando por que se tengan en cuenta las consideraciones propias de la aviación en los debates internacionales sobre tributación.

<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 bienestar social para todo el mundo</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	
<i>Referencias:</i>	Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago, 1944) <i>Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional</i> (Doc 8632) <i>Resoluciones adoptadas en el 42º período de sesiones de la Asamblea</i> (edición provisional), octubre de 2025 (resolución A42-26 de la Asamblea de la OACI), apéndice B – Impuestos Comunicación a los Estados EC2/10 – 25/1 (9 de enero de 2025)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Según los pronósticos, el transporte aéreo internacional seguirá expandiéndose considerablemente en las próximas décadas y el tráfico aéreo mundial aumentará a más del doble de aquí a 2050. Para sustentar este crecimiento se requerirán una infraestructura adecuada, inversiones y marcos reglamentarios efectivos, además de condiciones fiscales previsibles y coherentes que permitan la explotación eficiente del transporte aéreo internacional.

1.2 Los criterios sobre impuestos pueden incidir en la competitividad, la asequibilidad y la sostenibilidad de los servicios de transporte aéreo. Las medidas incompatibles con los principios internacionales de la aviación pueden perjudicar la conectividad aérea, aumentar los costos operacionales y reducir los beneficios económicos más amplios derivados de la aviación, en áreas como el comercio, el turismo y las inversiones.

1.3 El artículo 24 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) establece importantes salvaguardias en relación con los derechos de aduana aplicables a las aeronaves y a determinados bienes utilizados en las operaciones internacionales, mientras que los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) establecen principios generales de política en materia de tributación del transporte aéreo internacional, tales como la prevención de la tributación múltiple y discriminatoria. Entre otras cosas, en su 42º período de sesiones la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) instó a los Estados miembros a aplicar los criterios de la OACI sobre impuestos y a evitar la doble imposición y la tributación discriminatoria que afectan a la aviación internacional.

1.4 La evolución reciente de los marcos internacionales de tributación ha acrecentado la importancia de reflejar adecuadamente las consideraciones propias de la aviación en los debates más amplios sobre criterios impositivos. En este contexto, mejorar la coordinación entre las autoridades de aviación, finanzas y tributación reviste una importancia cada vez mayor para el crecimiento sostenido y la resiliencia del transporte aéreo internacional.

2. ANÁLISIS

2.1 La OACI reconoce desde hace tiempo que la tributación múltiple y discriminatoria del transporte aéreo internacional puede obstaculizar la conectividad y aumentar los costos para las líneas aéreas, las personas pasajeras y los expedidores. Los criterios de la OACI tienen por objeto promover una mayor coherencia a escala mundial a fin de minimizar las distorsiones y favorecer el desarrollo eficiente del transporte aéreo internacional.

2.2 Las medidas tributarias pueden tener importantes repercusiones para la conectividad aérea, particularmente en mercados internacionales altamente competitivos. La aplicación de medidas tributarias adicionales puede afectar las tarifas aéreas, la viabilidad de las rutas, el desarrollo de redes, la competitividad del transporte de carga y la demanda de servicios aéreos. Esas repercusiones pueden trascender el sector de la aviación e incidir en el turismo, el comercio, las inversiones y el desarrollo económico en general.

2.3 En su empeño por alcanzar objetivos económicos, fiscales y ambientales, es importante que los Estados evalúen las medidas tributarias que afectan al transporte aéreo internacional teniendo en cuenta sus posibles repercusiones en la conectividad, la asequibilidad, la competitividad y el desarrollo socioeconómico. Una evaluación cuidadosa puede contribuir a que las medidas fiscales favorezcan objetivos de política más amplios sin generar consecuencias imprevistas para el transporte aéreo internacional.

2.4 En octubre de 2024, el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación aprobó revisiones del artículo 8 del Modelo de Convenio de las Naciones Unidas sobre Doble Imposición. El régimen revisado introduce alternativas para la tributación de los ingresos derivados del transporte aéreo internacional, incluida la tributación basada en el Estado de origen, en sustitución de la fórmula tradicional basada en el domicilio, que históricamente ha contribuido a evitar la doble imposición en el sector de la aviación. Posteriormente, la OACI comunicó estas novedades a los Estados miembros mediante la comunicación EC2/10 – 25/1, publicada el 9 de enero de 2025.

2.5 Paralelamente, en las Naciones Unidas continúa la labor destinada a elaborar una Convención Marco sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. Aunque este proceso aún no ha concluido, podría orientar la futura configuración de la tributación internacional, con posibles efectos en las operaciones de transporte internacional. Esta evolución pone de relieve la importancia de reflejar adecuadamente las consideraciones propias de la aviación en los debates más amplios sobre criterios impositivos.

2.6 Las medidas tributarias que inciden en la aviación suelen elaborarse en ámbitos ajenos a las administraciones de aviación civil. Por lo tanto, es esencial que las administraciones de aviación civil, los ministerios de economía y finanzas, las administraciones tributarias, los ministerios de relaciones exteriores y las y los representantes de los Estados ante las organizaciones internacionales pertinentes actúen de manera coordinada.

2.7 Esa coordinación puede contribuir a que las consideraciones propias de la aviación internacional se reflejen adecuadamente en las posiciones nacionales y a que las medidas tributarias sean compatibles con las obligaciones vigentes, los acuerdos bilaterales, los criterios de la OACI y los objetivos más generales relacionados con la conectividad. Una cooperación más estrecha también puede reducir la probabilidad de que se adopten criterios divergentes y de que se produzcan efectos imprevistos en el transporte aéreo internacional.

2.8 La reciente revisión del artículo 8 del Modelo de Convenio Tributario de las Naciones Unidas 2025 incorpora dos alternativas de tributación: la alternativa A permite la tributación basada en el origen y la alternativa B mantiene la tributación basada en la residencia. La existencia de alternativas en el Modelo de Convenio Tributario de las Naciones Unidas ha planteado importantes problemas prácticos a las líneas aéreas internacionales, ya que ha abierto la puerta a que los países adopten criterios de tributación basada en el origen para maximizar sus ingresos fiscales. Un acuerdo sobre doble imposición puede otorgar al país de residencia el derecho exclusivo a gravar las utilidades de las líneas aéreas con arreglo al criterio tradicional previsto en el artículo 8, mientras que otro país puede intentar aplicar nuevas normas basadas en el origen para gravar parte de esos mismos ingresos. Esta situación puede dar lugar a controversias, al concurso de pretensiones impositivas y a mayores costos de cumplimiento para las líneas aéreas, al tener que inscribirse, presentar declaraciones tributarias, aportar documentación adicional y recurrir a servicios de asesoría fiscal locales en varios países, incluso cuando los ingresos en cuestión procedan únicamente de personas pasajeras en tránsito por esos países.

2.9 Las repercusiones económicas pueden ser particularmente graves en las rutas con baja rentabilidad. Si una ruta genera un margen de utilidades de apenas entre el 2 % y el 3 % y se le aplica un impuesto adicional en el país de origen, las líneas aéreas aumentarán el precio de los billetes, lo que reducirá la demanda del público pasajero e irá en detrimento de la conectividad internacional. Las rutas hacia países en desarrollo que dependen desproporcionadamente del turismo entrante pueden dejar de ser rentables desde el punto de vista comercial y terminar siendo suspendidas y luego canceladas definitivamente. Del mismo modo, cuando distintos países procuran gravar partes del tráfico de conexión, la cooperación entre líneas aéreas (por ejemplo, los acuerdos entre líneas aéreas, la compartición de códigos, etc.) y el modelo de rutas radiales en torno a un centro aeroportuario pueden volverse más complejos y costosos.

2.10 Por ejemplo, una persona pasajera adquiere un billete de Qatar Airways para la ruta Doha-Londres-Nueva York a través de una agencia de viajes establecida en Alemania; Qatar Airways opera el tramo Doha-Londres y una línea aérea asociada opera el tramo Londres-Nueva York en virtud de un acuerdo comercial, efectuándose la conexión en el Reino Unido y teniendo como destino final los Estados Unidos. En este caso, podría haber un concurso de pretensiones impositivas de Alemania (país de venta del billete), Qatar (país de residencia de la línea aérea) y el Reino Unido (país de salida/llegada del tramo) y los Estados Unidos (país de destino).

2.11 La cuestión no es si las líneas aéreas deben pagar impuestos, sino determinar qué país tiene derecho a gravar una única utilidad derivada de un único viaje internacional en el que intervienen múltiples países, líneas aéreas, el espacio aéreo internacional y costos compartidos internacionalmente.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Los mecanismos de tributación son un elemento importante de las bases estructurales que sustentan el transporte aéreo internacional. Los criterios sobre impuestos previsibles y coherentes favorecen la conectividad, la estabilidad de los mercados, la competitividad y el desarrollo económico sostenible.

3.2 El cumplimiento del Convenio de Chicago y de los criterios del Doc 8632 sigue siendo esencial para evitar la tributación múltiple y discriminatoria y para que las medidas fiscales favorezcan el crecimiento de la aviación en lugar de entorpecerlo.

3.3 Las revisiones del artículo 8 del Modelo de Convenio de las Naciones Unidas sobre Doble Imposición, los debates en torno a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y demás novedades en los marcos internacionales de tributación destacan la importancia de reflejar adecuadamente las consideraciones propias de la aviación en los debates internacionales sobre tributación.

3.4 Una mayor coordinación entre las autoridades de aviación, finanzas y tributación, junto con la continuidad de las actividades de articulación y sensibilización de la OACI, propiciará la aplicación de criterios armonizados, reducirá los riesgos de doble imposición y de complejidad administrativa, y favorecerá el crecimiento sostenible y la resiliencia del transporte aéreo internacional de aquí a 2050.