Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/68
25/9/26

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

PRESERVAR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE LA ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI)

(Nota presentada por Estados Unidos)

RESUMEN

El sistema mundial de transporte aéreo internacional depende de que exista un marco tributario estable, predecible y coordinado. Las *Políticas de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632), reafirmadas en el 42º período de sesiones de la Asamblea, establecen principios de larga data destinados a evitar la imposición discriminatoria de múltiples tributos y reconocen los posibles efectos nocivos que la tributación puede tener sobre el transporte aéreo internacional desde el punto de vista económico y de la competencia.

Las novedades recientes y en curso en materia de cooperación tributaria internacional, incluidas las negociaciones relativas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación (UNFCITC), podrían debilitar o incluso desplazar este marco históricamente consolidado. Las propuestas relativas a la tributación en la fuente y a la ampliación de las facultades impositivas, de aplicarse al transporte aéreo internacional sin las salvaguardias apropiadas, podrían generar superposición de facultades impositivas, doble o múltiple imposición, mayores cargas administrativas e incertidumbre jurídica.

Se invita a la Conferencia a reafirmar la aplicación de las políticas tributarias establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para el transporte aéreo internacional y a alentar a los Estados a disponer que los nuevos instrumentos tributarios internacionales mantengan la concordancia con dichas políticas y con los acuerdos de aviación vigentes.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

a) reafirmar la vigencia del Doc 8632 de la OACI y de las políticas tributarias reafirmadas por el 42º período de sesiones de la Asamblea;
b) reconocer los riesgos que los criterios de imposición en la fuente u otras modalidades ampliadas de tributación pueden generar para el transporte aéreo internacional, incluida la superposición de facultades tributarias y la doble o múltiple imposición;
c) exhortar a los Estados que participan en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación a asegurarse de que los nuevos instrumentos tributarios internacionales guarden concordancia con las políticas establecidas de la OACI y con los acuerdos de aviación;

d) pedir al Consejo que vigile las novedades en la tributación internacional y que, cuando corresponda, trabaje con los órganos competentes de las Naciones Unidas a fin de preservar la coherencia con el marco establecido por la OACI para la tributación del transporte aéreo internacional; y e) alentar a los Estados a considerar las repercusiones económicas de los nuevos impuestos y gravámenes sobre el transporte aéreo internacional.	
Objetivo estratégico:	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico *El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo*.
Repercusiones financieras:	
Referencias:	*Políticas de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) Resolución A42-26 de la Asamblea de la OACI Documentos de negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Materia Tributaria

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo internacional funciona en una red mundial altamente integrada en la que las líneas aéreas, las personas pasajeras, las aeronaves y los ingresos atraviesan habitualmente múltiples jurisdicciones. Esta característica distingue a la aviación internacional de muchas otras actividades económicas y ha requerido históricamente normas coordinadas para la atribución de facultades tributarias.

1.2 La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) mantiene desde hace décadas políticas relativas a la tributación del transporte aéreo internacional. Las *Políticas de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) abordan la imposición de tributos en el combustible y los suministros técnicos para la aviación, las utilidades de las líneas aéreas y las aeronaves, así como los impuestos relacionados con la venta y uso del transporte aéreo internacional. Estas políticas tienen por objeto evitar formas discriminatorias y múltiples de tributación y contribuir al desarrollo ordenado y eficiente del transporte aéreo internacional.

1.3 En su 42º período de sesiones, celebrado en 2025, la Asamblea de la OACI reafirmó estos principios mediante la resolución A42-26, apéndice B. La resolución insta a los Estados contratantes a aplicar los criterios del Doc 8632, lo que incluye evitar la discriminación tributaria y la doble imposición, y confirma a la OACI en la función de vigilancia y elaboración de políticas para el transporte aéreo. La resolución A42-26 figura entre los documentos de referencia de la Séptima Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/7).

1.4 Desde la A42, las novedades registradas en la cooperación tributaria internacional han aumentado la importancia de preservar este marco establecido. En particular, el Comité Intergubernamental de Negociación de las Naciones Unidas está elaborando una propuesta de Convención Marco sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y dos primeros protocolos. El proceso comenzó en 2025 y seguía siendo objeto de negociación en 2026.

2. MEDIDAS TRIBUTARIAS EMERGENTES

2.1 El transporte aéreo internacional es objeto cada vez más de impuestos y gravámenes que se introducen con fines de recaudación fiscal y otros objetivos de política pública. Estas medidas pueden incluir impuestos sobre pasajeras/os y billetes aéreos, impuestos diferenciados por clase, impuestos relacionados con el combustible y otros gravámenes dirigidos a la aviación internacional.

2.2 Los Estados conservan la facultad soberana de determinar sus políticas tributarias. Sin embargo, la aplicación acumulativa y cada vez más fragmentada de estas medidas puede afectar el costo y la competitividad del transporte aéreo internacional. Cuando los impuestos se aplican de manera asimétrica, las líneas aéreas y quienes usan sus servicios pueden encontrarse frente a costos muy distintos por viajes internacionales mayormente semejantes.

2.3 Esta situación reviste especial importancia para las economías en desarrollo, lugares remotos, sin litoral e insulares, donde el transporte aéreo puede proporcionar una conectividad internacional esencial y contribuir al turismo, al comercio y al acceso a los mercados mundiales. Por consiguiente, las nuevas medidas tributarias deberían evaluarse no solo por sus efectos inmediatos sobre la recaudación, sino también por sus posibles repercusiones en la conectividad, la competencia y el desarrollo económico.

2.4 La distinción que establece la OACI entre impuestos y derechos sigue siendo pertinente. Un derecho tiene por objeto recuperar los costos por las instalaciones y servicios que se ofrecen a la aviación civil, mientras que un impuesto se aplica generalmente para recaudar ingresos públicos. Tratar medidas generales de recaudación como si fueran derechos de aviación socavaría esta distinción establecida.

3. CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CUESTIONES TRIBUTARIAS

3.1 La propuesta de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones Tributarias es una novedad importante en el sistema tributario internacional. El proceso de negociación examina los principios de atribución de facultades tributarias entre jurisdicciones, a los que se consagra el artículo 5. En agosto de 2026, los Estados estaban negociando activamente el primer proyecto de texto de la Convención.

3.2 El artículo 5 de la propuesta de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones Tributarias, titulado “Atribución equitativa de facultades tributarias”, se encuentra actualmente en negociación a fin de determinar los principios para atribuir facultades tributarias entre jurisdicciones que incluyen referencias a la creación de valor, la ubicación del mercado, los ingresos, las partes usuarias, los datos y otros posibles factores de conexión. Si se aplicaran criterios tales al transporte aéreo internacional sin las salvaguardias apropiadas, se podría generar una superposición de facultades tributarias y aumentaría el riesgo de doble o múltiple imposición.

3.3 Estos debates revisten especial importancia para la aviación internacional. Un simple vuelo internacional puede involucrar múltiples jurisdicciones: la línea aérea puede estar radicada en un Estado, vender un boleto en otro, salir de un tercero, transitar por otros Estados y llegar a otro distinto. La aplicación de múltiples criterios de imposición en la fuente o de causalidad a una misma actividad aérea podría, por lo tanto, dar lugar a pretensiones concurrentes de gravar un mismo ingreso.

3.4 La aviación internacional ya dispone de un marco sectorial específico para tratar esta cuestión. El Doc 8632 de la OACI prevé la tributación de los ingresos derivados de la explotación de aeronaves en tráfico internacional aplicando el criterio del domicilio o de la administración efectiva,

promoviendo la reciprocidad y evitando la doble o múltiple imposición. Este principio también se refleja en acuerdos de aviación y convenios tributarios celebrados entre Estados.

3.5 Los objetivos de la cooperación tributaria internacional y el marco establecido por la OACI no son intrínsecamente incompatibles. El criterio correcto es hacer que los nuevos instrumentos tributarios internacionales reconozcan los acuerdos sectoriales existentes y no creen inadvertidamente regímenes tributarios concurrentes para el transporte aéreo internacional.

4. RIESGOS PARA EL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

4.1 La aplicación de normas generales de tributación en la fuente a la aviación internacional sin las salvaguardias apropiadas podría generar cuatro riesgos principales: superposición de facultades tributarias, casos de doble o múltiple imposición, complejidad administrativa e incertidumbre jurídica.

4.2 Estos riesgos derivan de la naturaleza intrínsecamente internacional de las operaciones de las líneas aéreas. A diferencia de las actividades concentradas dentro de una sola jurisdicción, el transporte aéreo internacional genera ingresos mediante redes que se extienden por numerosos Estados. Si cada jurisdicción aplicara por su lado el criterio de imposición en la fuente, se podrían producir múltiples pretensiones tributarias sobre un mismo ingreso.

4.3 Las consecuencias irían más allá de la administración impositiva. Las obligaciones tributarias adicionales o contradictorias pueden aumentar el costo de prestar servicios aéreos, afectar la rentabilidad de las rutas y generar disparidades competitivas entre transportistas aéreos y mercados. A su vez, estos efectos pueden reducir la viabilidad económica de determinados servicios internacionales, especialmente en los sectores en desarrollo, y debilitar la conectividad.

4.4 Por consiguiente, al elaborar normas tributarias generales la aviación internacional no debería considerarse una actividad transfronteriza ordinaria. Su marco jurídico y reglamentario internacional establecido debería tenerse en cuenta desde el inicio.

5. ANÁLISIS

5.1 La OACI es el organismo especializado de las Naciones Unidas responsable de la aviación civil internacional. Sus Estados miembros han desarrollado durante décadas políticas específicas en materia tributaria para la aviación en atención a las características singulares del transporte aéreo internacional.

5.2 Por ello, la elaboración de normas tributarias internacionales de carácter más general debería coordinarse con las políticas vigentes de la OACI. Todo nuevo instrumento internacional en materia tributaria debería preservar la aplicación de los acuerdos establecidos en el ámbito de la tributación de la aviación y no crear obligaciones que generen una necesidad artificial de renegociar modificar los acuerdos de servicios aéreos o los convenios que evitan la doble imposición.

5.3 En particular, la cooperación tributaria internacional debería preservar las políticas establecidas de la OACI relativas a los impuestos aplicables al transporte aéreo internacional, evitar casos de tributación discriminatoria, duplicada o múltiple, impedir pretensiones concurrentes de gravar un mismo ingreso, dar a las líneas aéreas y a las administraciones tributarias obligaciones claras y previsibles, y permitir una adecuada participación de la OACI en los debates internacionales relativos a medidas tributarias que puedan afectar a la aviación civil internacional.

6. CONCLUSIÓN

6.1 El transporte aéreo internacional necesita que exista un marco tributario estable y predecible que favorezca la conectividad, la competencia y el desarrollo económico. Los Estados miembros de la OACI ya han establecido dicho marco mediante el Doc 8632, las resoluciones de la Asamblea y los acuerdos de aviación pertinentes.

6.2 En los últimos años, la aviación internacional se ha enfrentado a una creciente variedad de medidas tributarias que exceden el ámbito de las políticas establecidas por la OACI y que, sumadas a los avances en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, hacen cada vez más importante preservar la coherencia entre la política tributaria internacional general y la política establecida para la aviación.

6.3 La ATConf/7 debería reafirmar que la cooperación tributaria internacional debe complementar, en lugar de socavar, el marco específico para la aviación desarrollado por la OACI. En particular, los nuevos criterios para la atribución de facultades tributarias no deberían dar lugar a situaciones de tributación superpuesta o múltiple del transporte aéreo internacional ni crear cargas jurídicas y administrativas innecesarias para las líneas aéreas.

6.4 Mantener esta coherencia contribuirá a que la tributación internacional acompañe, y no obstaculice, el desarrollo sostenido de un sistema de transporte aéreo internacional seguro, eficiente, económico y mundialmente conectado.

— FIN —