Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/82
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

EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN EN VUELOS INTERNACIONALES ALCANZADOS POR EL CORSIA QUE SON OBJETO DE UNA MEDIDA REGIONAL BASADA EN EL MERCADO

(Nota presentada por la Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos)

RESUMEN

Según la definición de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), un vuelo internacional entre dos aeropuertos situados dentro del espacio económico de un régimen regional de comercio de derechos de emisión es un vuelo internacional alcanzado por el Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA), pero al mismo tiempo está comprendido dentro del ámbito de aplicación de la medida regional. Esta problemática afecta de manera especialmente profunda a los transportistas aéreos de terceros Estados que no tienen su base en esa región. Los dos instrumentos difieren por su naturaleza: el CORSIA es un mecanismo de compensación, mientras que el régimen regional es un mecanismo de tope y comercio ("cap and trade") de naturaleza esencialmente fiscal. Cuando ambos se aplican a las mismas emisiones, el explotador soporta un gravamen adicional, de corte fiscal, sobre emisiones que ya han sido objeto de compensación en el marco del CORSIA, además de la carga administrativa derivada del cumplimiento de dos sistemas no armonizados para un mismo vuelo.

No es el principio rector lo que se objeta: la Asamblea ha determinado que esas emisiones deben contabilizarse una sola vez (resolución A42-22, párrafo 18). Lo que falta es la aplicación práctica de ese principio por parte de las autoridades de la región de que se trate. El gravamen resultante sobre emisiones ya incluidas en el régimen mundial también es incompatible con los principios rectores para la elaboración y aplicación de medidas basadas en criterios de mercado que fueron acordados por la Asamblea (resolución A38-18) y reafirmados en resoluciones posteriores, según los cuales dichas medidas deberían evitar la duplicación, las cargas económicas indebidas y las distorsiones del mercado. De conformidad con el Convenio de Chicago, las políticas de la OACI sobre derechos e impuestos y la determinación de la Asamblea de que el CORSIA es la única medida mundial basada en criterios de mercado aplicable a las emisiones de CO_2 procedentes de la aviación internacional, con el fin de evitar la proliferación de medidas estatales o regionales duplicativas (resolución A42-22, párrafo 18), en esta nota se invita a la conferencia a respaldar el principio de que las emisiones ya computadas en el CORSIA no deberían ser objeto de gravámenes regionales adicionales de naturaleza esencialmente fiscal.

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

a) reconocer que un vuelo internacional que es objeto de seguimiento y notificación en el CORSIA también puede quedar comprendido en un régimen regional de comercio de derechos de emisión y que, dado que ambos instrumentos tienen naturaleza diferente, puede suceder que el régimen regional imponga un gravamen adicional de naturaleza esencialmente fiscal sobre esas emisiones ya incluidas en el CORSIA; y

b) afirmar que, de conformidad con el Convenio de Chicago, las políticas de la OACI sobre derechos e impuestos, la determinación de la Asamblea de que el CORSIA es la única medida mundial basada en criterios de mercado aplicable a las emisiones de CO_2 procedentes de la aviación internacional y que dichas emisiones deben contabilizarse una sola vez (resolución A42-22, párrafo 18), así como los principios rectores relativos a las medidas basadas en criterios de mercado (resolución A38-18), las emisiones ya alcanzadas por la medida mundial basada en criterios de mercado acordada no deberían ser objeto de gravámenes regionales adicionales de naturaleza esencialmente fiscal; y

c) pedir al Consejo que siga ocupándose de esta cuestión hasta que los Estados miembros que aplican tales medidas las ajusten al marco mundial acordado, concretamente eximiendo a los vuelos internacionales que son objeto de seguimiento y notificación en el CORSIA de las obligaciones de entrega de derechos de emisión en virtud de regímenes regionales de comercio de derechos de emisión, de modo que las emisiones ya alcanzadas por el CORSIA no vuelvan a ser objeto de gravámenes y que ningún explotador soporte una segunda carga sobre esas mismas emisiones por el hecho de no tener su base en la región; y

d) reafirmar que, puesto que el CORSIA es la única medida mundial basada en criterios de mercado acordada para la aviación internacional, las medidas regionales deberían aplicarse de forma compatible con dicho régimen y con el principio de que las emisiones deben contabilizarse una sola vez, de manera que la responsabilidad de evitar gravámenes duplicativos en los vuelos comprendidos en el CORSIA recaiga en la región de que se trate al dar efecto a ese marco acordado.

Objetivo estratégico:	Esta nota de estudio se relaciona con los objetivos estratégicos *El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo* y *La aviación es sostenible en términos medioambientales.*
Repercusiones financieras:	No se prevén repercusiones financieras directas para la Organización.
Referencias:	*Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) Principios rectores para las medidas basadas en criterios de mercado (Resolución A38-18 de la Asamblea, apéndice) Resolución A42-22 de la Asamblea, párrafo 18 Resolución A42-26 de la Asamblea, apéndices B y C

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Convenio sobre Aviación Civil Internacional y los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) establecen el marco para el tratamiento de los derechos y gravámenes aplicados a los vuelos internacionales, en particular la distinción entre los derechos que tienen contrapartida en costos y los gravámenes que constituyen una carga fiscal. Los apéndices B y C de la resolución A42-26 de la Asamblea reúnen las políticas de la OACI relativas a los impuestos y a los gravámenes que se aplican al transporte aéreo internacional y guardan relación directa con el tratamiento del gravamen examinado en esta nota.

1.2 La Asamblea ha determinado que el CORSIA es la única medida mundial basada en criterios de mercado aplicable a las emisiones de CO_2 procedentes de la aviación internacional, con el fin de evitar una posible proliferación de medidas estatales o regionales duplicativas y garantizar, de ese modo, que las emisiones de CO_2 procedentes de la aviación internacional se contabilicen una sola vez (resolución A42-22 de la Asamblea, párrafo 18). Los principios rectores para la elaboración y aplicación de medidas basadas en criterios de mercado (resolución A38-18 de la Asamblea, apéndice) reflejan el mismo criterio.

1.3 En los últimos años se han introducido, ampliado o propuesto ampliaciones de diversas formas de gravámenes que afectan al transporte aéreo internacional. Esta nota se refiere a una de esas interacciones: la aplicación a un mismo vuelo internacional de un régimen regional de comercio de derechos de emisión en paralelo al CORSIA.

2. DOS INSTRUMENTOS DE NATURALEZA DIFERENTE

2.1 Tanto el CORSIA como los regímenes regionales de comercio de derechos de emisión le atribuyen un precio al carbono, pero son de naturaleza diferente. El CORSIA es un mecanismo de compensación: los explotadores adquieren y cancelan unidades de emisión admisibles en el marco del CORSIA, financiando así proyectos de reducción de emisiones en Estados anfitriones. Un régimen regional de comercio de derechos de emisión es un mecanismo de tope y comercio (“cap and trade”): los explotadores entregan derechos de emisión, que con frecuencia creciente se subastan y los ingresos obtenidos son para las autoridades de la región. En términos prácticos, este tipo de gravamen es esencialmente fiscal.

2.2 Debido a que la compensación no tiene la misma naturaleza que la obligación fiscal de entregar derechos de emisión, no pueden conciliarse considerando una equivalente a la otra. Cuando ambas se aplican a las mismas emisiones, el explotador es objeto de dos obligaciones distintas, de las cuales solo una corresponde a la compensación realizada en el marco del régimen mundial acordado.

3. VACÍO REGLAMENTARIO Y CARGA ECONÓMICA

3.1 Un vuelo internacional entre dos aeropuertos situados en dos Estados diferentes dentro del espacio económico de una medida regional está alcanzado por el CORSIA por ser internacional, conforme a la definición del Volumen IV del Anexo 16, y por la medida regional en virtud de su propia normativa. La norma rectora existe: la Asamblea ha determinado que dichas emisiones deben contabilizarse una sola vez (resolución A42-22, párrafo 18). Lo que falta es que las autoridades de la región de que se trate la pongan en práctica. El problema, por tanto, es de aplicación y no de principio; resolverlo no implica crear una nueva norma, sino dar efecto a una ya establecida por la Asamblea.

3.2 El vuelo está alcanzado por el CORSIA porque así lo ha determinado la Asamblea. No obstante, una medida regional puede incluir ese mismo vuelo dentro de su propio régimen, pero al hacerlo genera una superposición con el CORSIA y no una pretensión equivalente o concurrente. En consecuencia, corresponde a la región efectuar la conciliación: son las autoridades regionales quienes deben ajustar su medida al CORSIA, y no el CORSIA quien debe ceder ante el régimen regional. Mientras esto no suceda, el explotador que ya cumple sus obligaciones en el marco del CORSIA puede verse obligado a pagar una segunda vez por las mismas emisiones.

3.3 La carga económica es doble. En primer lugar, el explotador soporta un gravamen adicional derivado del régimen regional, de carácter esencialmente fiscal, sobre emisiones que ya son objeto de compensación en el marco del CORSIA, y este nuevo gravamen no financia ninguna acción medioambiental adicional. En segundo lugar, la carga es asimétrica: para una misma ruta, la exposición y

el grado de certidumbre pueden variar según el lugar donde tenga su base el explotador, y el explotador establecido fuera de la región soporta además la carga de conciliar el tratamiento dado por dos administraciones distintas a un mismo vuelo. Resulta difícil conciliar esta situación con los principios de no discriminación y de igualdad de condiciones. Un análisis independiente de la industria realizado por la IATA ha llegado a la misma conclusión, al señalar que los explotadores no establecidos en la región de que se trate pueden ser gravados dos veces por las mismas emisiones en rutas internacionales dentro de su espacio económico. Además, someter a los transportistas aéreos de terceros Estados a regímenes duales y no armonizados de administración y entrega de derechos por un mismo vuelo constituye una barrera administrativa injustificada para el transporte aéreo internacional.

— FIN —