



ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 26: Desarrollo económico del transporte aéreo

DEFENDER LOS PRINCIPIOS DE LA OACI SOBRE FISCALIDAD FRENTE A LOS NUEVOS IMPUESTOS AL TRANSPORTE AÉREO

(Nota presentada por los Estados Unidos)

RESUMEN

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) reconoce desde siempre que el sector del transporte aéreo desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico mundial, al posibilitar el comercio internacional, el turismo y la conectividad. La aviación genera 86,5 millones de puestos de trabajo, el 58 % de los viajes turísticos internacionales y un tercio del comercio mundial en términos de valor. Dado el papel fundamental del sector en la conectividad mundial y el desarrollo económico, es vital salvaguardar su eficiencia, asequibilidad y resiliencia.

En 2023 se puso en marcha el Equipo Especial Mundial sobre Impuestos Solidarios (GSLTF), encabezado por Francia, Kenya y Barbados, a fin de explorar mecanismos tributarios relacionados con el clima. En 2025, el GSLTF lanzó una nueva coalición que proponía gravar con impuestos los viajes aéreos internacionales -en particular el uso de queroseno, los viajes en clase superior, los aviones privados y el uso intensivo (viajeras/os frecuentes)- con el fin de recaudar fondos para iniciativas climáticas y de desarrollo. Aunque los objetivos pueden ser bienintencionados, tales medidas socavan la integridad y eficiencia del sistema de transporte aéreo mundial. También distorsionan la competencia en el sector del transporte aéreo mundial y perjudican desproporcionadamente a las economías en desarrollo y dependientes del turismo. Estas medidas son contrarias a los principios establecidos por la OACI y a recientes resoluciones de su Asamblea, incluida la A41-21 que insta a los Estados miembros a evitar que la aviación internacional se identifique de manera desproporcionada como fuente de ingresos para el financiamiento climático general.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- a) reconocer las repercusiones negativas que tienen los impuestos sobre el transporte aéreo internacional en la conectividad, el desarrollo y el crecimiento económico;
- b) reafirmar los principios consagrados de la OACI que desalientan la imposición de gravámenes a la aviación internacional para aumentar la recaudación general de ingresos, como se indica en el Doc 8632; y
- c) solicitar al Consejo que colabore con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas (ONU) y otras entidades internacionales a fin de desalentar la proliferación de dichos impuestos y fortalecer el papel de la OACI en la orientación de la política económica mundial de la aviación.

*Objetivos
estratégicos:*

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.*

<i>Repercusiones financieras:</i>	
<i>Referencias:</i>	<i>Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional (Doc 8632)</i> <i>Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082)</i> <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 7 de octubre de 2022) (Doc 10184)</i> <i>Resolución A41-21 de la Asamblea de la OACI</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo es esencial para la conectividad mundial, al ofrecer un recurso absolutamente vital para el comercio, el turismo y la movilidad personal. Crea 86,5 millones de puestos de trabajo, da cuenta del 58 % de las llegadas de turistas internacionales y hace posible un tercio del comercio mundial¹.

1.2 La aviación comercial ya es objeto de una amplia variedad de impuestos y derechos, como los impuestos a las sociedades comerciales y los billetes aéreos, gravámenes sobre fletes y tasas de navegación aérea, que a menudo suponen hasta el 40 % del precio total de la tarifa aérea². A estos costos hay que añadir los derechos por uso de la infraestructura y otras tasas.

1.3 Iniciado en la 28ª reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28), el Equipo Especial Mundial sobre Impuestos Solidarios (GSLTF), copresidido por los gobiernos de Francia, Kenya y Barbados, se creó para “explorar opciones viables, escalables y sensatas de impuestos climáticos”³. En vísperas de la 30ª reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP30), el GSLTF decidió lanzar una coalición centrada en la introducción de impuestos relacionados con el transporte aéreo. Entre las propuestas figuraban un impuesto sobre el queroseno, un impuesto diferenciado sobre los billetes en función de la clase de viaje, un impuesto sobre los aviones privados y un impuesto al uso intensivo (viajeras y viajeros frecuentes).

1.4 En junio de 2025, el GSLTF centró su atención en un impuesto sobre los billetes de primera clase, estimando ingresos anuales potenciales de USD 91 000 millones. Ocho países ya han anunciado su intención de aplicar este tipo de impuestos y se prevé que otros se sumen antes de la COP30. No existen directrices claras que determinen cómo y dónde se utilizarían estos ingresos tributarios, aunque el GSLTF ha hecho referencia al “desarrollo” y las “iniciativas climáticas”.

2. CONFLICTO CON LOS PRINCIPIOS DE LA OACI

2.1 El 9 de diciembre de 1996, el Consejo de la OACI adoptó una resolución en la que instaba enfáticamente a los Estados que optaran por aplicar gravámenes medioambientales al transporte aéreo a que lo hicieran a través de derechos y no de impuestos. El Consejo recomendó además que los ingresos recaudados se usaran principalmente para reducir los efectos medioambientales de las emisiones de los motores de las aeronaves, por ejemplo, aplicándolos a investigación y desarrollo de tecnología.

¹ Ibid.

² Asociación del Transporte Aéreo Internacional, *Global Solidarity Levies Task Force* (libro blanco inédito, s.f.)

³ Equipo Especial Mundial sobre Impuestos Solidarios, “About”, consultado el 23 de julio de 2025, <https://solidaritylevies.org/> (en inglés únicamente)

2.2 La OACI distingue claramente entre derechos e impuestos. Tal como se indica en el Doc 8632 – *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* y se reafirma en el Doc 10075 – *Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 6 de octubre de 2016)*:

“Un derecho es un gravamen concebido y aplicado específicamente para sufragar los costos del funcionamiento de las instalaciones y 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.”

2.3 El impuesto propuesto no está vinculado a la prestación de servicios específicos de la aviación y su único objetivo es recaudar ingresos públicos. Esto sitúa la iniciativa del GSLTF directamente en la categoría de impuestos, no derechos, y, como tal, es contraria al principio de la OACI de que el transporte aéreo internacional no debería ser objeto de tributación para recaudar ingresos generales. Además, no existe un beneficiario claramente definido de los ingresos tributarios del GSLTF.

2.4 En el Doc 8632, así como en el Doc 9082 – *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea*, la OACI insta a los Estados a evitar la doble imposición y la imposición discriminatoria. La imposición de tributos únicamente en los vuelos internacionales, los billetes aéreos de categoría superior o combustibles específicos sería violatorio de este principio. En particular, el combustible para la aviación internacional está históricamente exento de impuestos, posición que las medidas propuestas contravienen directamente.

2.5 El Doc 10075 reconoce explícitamente los efectos negativos de los impuestos al transporte aéreo internacional: *“Los impuestos aplicables al transporte aéreo internacional (...) pueden tener repercusiones económicas y de competencia negativas en las operaciones de transporte aéreo internacional”*. Este principio reconoce el carácter singularmente mundial y competitivo del transporte aéreo y el hecho de que las líneas aéreas operan en diferentes jurisdicciones y son particularmente vulnerables a la imposición asimétrica. Los impuestos unilaterales o aplicados de forma desigual amenazan con distorsionar la competencia y debilitar la conectividad aérea, especialmente en las regiones en desarrollo.

2.6 Asimismo, el Consejo de la OACI ha reiterado una y otra vez su preocupación ante las propuestas de imponer gravámenes e impuestos a la aviación internacional. La Asamblea de la OACI, en su resolución A41-21, párrafo 16 “insta a que la OACI y sus Estados miembros expresen claramente su preocupación, a través del proceso de la CMNUCC, acerca del uso de la aviación internacional como posible fuente de movilización de ingresos para el financiamiento climático de los otros sectores, con el propósito de asegurarse de que la aviación internacional no se identifique de manera desproporcionada como fuente de esos ingresos”.

3. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

3.1 Los impuestos representan un obstáculo bien documentado para el crecimiento del transporte aéreo. Los nuevos impuestos aumentarían los costos para el público consumidor, reducirían el volumen de pasajeras/os y socavarían la actividad económica en el turismo, el comercio y los sectores afines.

3.2 El peso recaería de manera desproporcionada sobre las economías en desarrollo y aquellas que dependen del turismo. Según un análisis del Fondo Monetario Internacional (FMI), los impuestos relacionados con la aviación podrían reducir el producto interno bruto (PIB) entre un 0,5 % y un 6 % en los Estados pequeños y con economías dependientes del turismo⁴. En estas regiones, el transporte aéreo no es un lujo, sino una necesidad.

⁴ Simon Black, Ian W.H. Parry, Sunalika Singh y Nate Vernon-Lin. “Destination Net Zero: The Urgent Need for a Global Carbon Tax on Aviation and Shipping”, Staff Climate Notes 2024, 003 (2024), consultado el 25 de julio de 2025, <https://doi.org/10.5089/9798400290244.066>.

3.3 Habida cuenta de que el costo del combustible representa una parte importante de los gastos de las líneas aéreas, es probable que los impuestos repercutan en el público usuario. Los estudios del FMI sugieren que casi el 100 % de esos impuestos se reflejarían en el precio de los billetes⁵. Los viajes de ocio, que son sensibles a los precios, serían los más afectados, lo que reduciría la afluencia de turistas y perjudicaría a las economías locales.

3.4 El aumento de los costos del transporte aéreo también obstaculizaría el comercio, sobre todo para las economías geográficamente remotas o insulares que dependen en gran medida de la aviación. Estos países ya se enfrentan a elevados costos logísticos, y la proliferación de nuevos impuestos aumentaría la brecha en la competitividad mundial.

3.5 Si un impuesto del GSLTF se aplica de forma desigual en las distintas jurisdicciones, los transportistas podrían reconfigurar sus rutas para pasar por países que no lo apliquen, lo que socavaría los servicios aéreos directos desde los Estados participantes, penalizaría a las líneas aéreas radicadas en los Estados participantes y erosionaría la conectividad de las regiones que menos pueden permitírselo.

3.6 Aunque se presentan como una iniciativa climática, los impuestos propuestos generan gran escepticismo en el público. Una encuesta realizada en 2024 por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) en 15 países reveló que el 74 % de las personas encuestadas consideraban que estos impuestos son una “ecoimpostura” inútil, y otro 75 % dijo no confiar en que los gobiernos gasten los ingresos tributarios con sensatez. Por su parte, el 86 % se manifestó a favor de invertir en combustibles de aviación sostenibles (SAF) como una vía más creíble hacia la descarbonización⁶.

4. CONCLUSIÓN

4.1 La aviación aporta USD 4,1 billones del PIB mundial⁷ y brinda una conectividad esencial para las economías en desarrollo. Hacer que el transporte aéreo sea menos accesible supone un riesgo de exclusión económica, especialmente para las regiones que dependen del turismo, la carga aérea y el comercio transfronterizo.

4.2 Los impuestos propuestos amenazan con socavar los principios de la OACI y fragmentar la coordinación política y carecen de mecanismos claros para reducir las emisiones a pesar de las afirmaciones del GSLTF. El sector de la aviación internacional ya cuenta con un sólido marco climático gracias a la OACI. En lugar de aplicar nuevos impuestos potencialmente duplicadores o destructivos al sector, se debe respaldar la innovación y preservar la conectividad que sustenta el desarrollo mundial.

— FIN —

⁵ Ibid.

⁶ Asociación del Transporte Aéreo Internacional, “IATA Comments on Misguided Solidarity Levy Proposal” (comunicado de prensa, 4 de julio de 2025), <https://www.iata.org/en/pressroom/2025-releases/2025-07-04-01/>.

⁷ Grupo de Acción del Transporte Aéreo, *White Paper: Aviation Carbon Pricing - The Aviation Sector's Perspective on an Aviation Levy* (Ginebra: Grupo de Acción del Transporte Aéreo, junio de 2023), https://atag.org/media/re1hcm3q/whitepaper_aviation-levy.pdf.