



ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 26: Desarrollo económico del transporte aéreo

BARRERAS A LA CONECTIVIDAD AÉREA Y LOS CONSUMIDORES

[Nota presentada por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) y Etiopía]

RESUMEN EJECUTIVO

Las engorrosas barreras políticas y económicas impiden el logro de todos los beneficios socioeconómicos que los aeropuertos, las líneas aéreas y el ecosistema de la aviación en general ofrecen para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas barreras siguen existiendo en muchas jurisdicciones, lo cual dificulta la movilidad, impone costos a los consumidores del transporte aéreo y limita el efecto multiplicador positivo que la aviación tiene en la economía. Entre estas barreras, figuran: 1. La limitada implementación de la liberalización del transporte aéreo en ciertos mercados; 2. Los impuestos discriminatorios y distorsionadores que gravan la aviación; 3. Las elevadas tasas de concesión para operar la infraestructura aeroportuaria, y 4. Los engorrosos requisitos de visado y entrada.

Acción: Se invita a la Asamblea a:

- reconocer que las barreras al transporte aéreo mencionadas en esta nota de estudio siguen impidiendo la conectividad equitativa y la plena consecución de los beneficios socioeconómicos de la aviación;
- alentar a los Estados a que reafirmen los compromisos contraídos en la 41ª Asamblea de la OACI en cuanto a la liberalización del transporte aéreo, en virtud de las Resoluciones A41-24 — *Contribución de la aviación a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible* y A41-27 — *Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo*; y
- alentar a los Estados a que implementen las *Resoluciones y políticas de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional (Doc 8632)* dentro de sus jurisdicciones e invitar a todas las autoridades nacionales competentes a que tengan en cuenta el Doc 8632.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio está relacionada 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>Implicancias financieras:</i>	No

¹ Las versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por la ACI.

<i>Referencias:</i>	<i>Informe de política: Impuestos al transporte aéreo internacional y los aeropuertos: Beneficios y costos económicos</i> <i>ACI World Airport Economics Key Performance Indicators</i> <i>Estadísticas mundiales del transporte aéreo - IATA</i> <i>Por qué los turistas necesitan visas electrónicas más que nunca (2024) - IATA</i> <i>Aviación: Beneficios más allá de las fronteras, edición 2024 – Grupo de Acción del Transporte Aéreo (ATAG)</i> <i>Políticas sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional, 3ª edición, 2000, Doc 8632</i> <i>Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea, 10ª edición, 2024, Doc 9082</i> <i>ONU Turismo informa que la apertura ha vuelto a los niveles anteriores a la pandemia (2024) - OMT</i>
---------------------	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Plan Estratégico 2026-2050 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) incluye el objetivo ambicioso de que la aviación “sirva como parte integral de un sistema de transporte próspero, conectado, accesible, inclusivo y asequible para las personas y las mercancías, que contribuya al desarrollo socioeconómico y garantice que ningún país se quede atrás”. Según la edición 2024 del informe “Aviación: Beneficios más allá de las fronteras” del Grupo de Acción de Transporte Aéreo (ATAG), la aviación genera, actualmente, unos 86.5 millones de puestos de trabajo en todo el mundo, representa 3.9% de la actividad económica mundial, transporta un tercio del comercio mundial en términos de valor, permite el 58% de las llegadas de turistas y conecta a personas en todo el planeta. La aviación también desempeña un papel crucial en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 de las Naciones Unidas.

1.2 Además del aumento del nivel de ingresos en todo el mundo, otro factor clave en el crecimiento del tráfico de pasajeros ha sido la continua disminución del precio de los viajes, ligada a los avances en la tecnología de las aeronaves y la eficiencia en la prestación de servicios. La desregulación del mercado de la aviación en la década de 1980 y la actual liberalización del transporte aéreo han allanado el camino para una mayor variedad de opciones, competencia y conectividad, lo que, en última instancia, ha beneficiado a los pasajeros (consumidores) al reducir el costo total del transporte aéreo.

1.3 A pesar del comprobado papel que desempeña la aviación en la consecución de los ODS, las persistentes barreras de política y fiscales siguen socavando la conectividad aérea e imponiendo cargas injustificadas a los consumidores. Entre estas barreras, figuran: 1. La limitada implementación de la liberalización del transporte aéreo en ciertos mercados; 2. Los impuestos discriminatorios y distorsionadores que gravan la aviación; 3. Las elevadas tasas de concesión para operar la infraestructura aeroportuaria, y 4. Los engorrosos requisitos de visado y entrada.

2. LOS COSTOS DE LAS LÍNEAS AÉREAS Y LOS AEROPUERTOS

2.1 Los aeropuertos son inversiones intensivas en capital, inmóviles e inherentemente riesgosas, y los operadores de infraestructura se enfrentan a muchos costos fijos elevados. Esto incluye el costo de construir activos fijos y el costo de financiar la infraestructura. Del mismo modo, como en el caso de los aeropuertos, muchos de los costos de las líneas aéreas son fijos o semifijos. Un ejemplo de ello es el combustible y el aceite de las aeronaves, cuyos precios son dictados, en gran medida, por los mercados mundiales. El combustible y el aceite pueden representar hasta el 30% de los gastos operativos de las líneas

aéreas, especialmente en el tráfico regular internacional. Teniendo en cuenta estas limitaciones financieras, la reducción de los costos exógenos y las barreras que impone el gobierno a las partes involucradas en el sector de la aviación resultará, en última instancia, en una reducción de los costos para los viajeros.

3. LA LIMITADA IMPLEMENTACIÓN DE LA LIBERALIZACIÓN DIFICULTA LA CONECTIVIDAD

3.1 La liberalización del transporte aéreo es un factor que favorece el turismo y el desarrollo económico. La liberalización se traduce en un acceso formalizado al mercado a través de acuerdos bilaterales que eliminan las restricciones al transporte aéreo entre los Estados. La reducción de las políticas proteccionistas conduce a una mayor competencia entre los proveedores de transporte aéreo, la innovación y mayores opciones para los consumidores, generando un crecimiento del tráfico que estimula la generación de empleo y un aumento del producto interno bruto (PIB) de la región. Estudios de la industria muestran que el crecimiento del tráfico se situó en un promedio entre 12% y 35% luego de la liberalización de los acuerdos de servicios aéreos².

3.2 La conectividad aérea se convierte en un importante producto derivado de la liberalización. En el contexto de los aeropuertos, la conectividad podría definirse de dos maneras: conectividad directa, o el número total de vuelos regulares directos ofrecidos por el aeropuerto X a todos los demás aeropuertos; o conectividad indirecta, definida como el número total de conexiones indirectas ofrecidas por el aeropuerto X a otros destinos a través de un aeropuerto intermedio. La combinación de ambas es indicativa de los niveles generales de conectividad de un determinado aeropuerto.

3.3 En muchas partes del mundo, la falta de compromiso político, las políticas proteccionistas, la lenta adopción de regulaciones económicas y los cuellos de botella institucionales impiden el avance hacia la liberalización del mercado y el acceso al mismo. Por lo tanto, es fundamental acelerar la liberalización y la ejecución de los acuerdos regionales (por ejemplo, SAATM, ASEAN). Se alienta a los Estados a reafirmar los compromisos contraídos en la 41ª Asamblea de la OACI en virtud de las Resoluciones A41-24 — *Contribución de la aviación a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible* — y A41-27 — *Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo*.

4. LOS VIAJES AÉREOS Y LOS ALTOS IMPUESTOS

4.1 El transporte aéreo internacional está sujeto a fuertes impuestos. Algunos Estados aplican impuestos a los billetes de avión para generar ingresos que tienen el mismo impacto que los aranceles sobre las importaciones o exportaciones. Los pasajeros toman sus decisiones de compra sobre la base del precio total del billete; los impuestos discriminatorios y excesivos elevan los costos para el consumidor y reducen la demanda de viajes aéreos, limitando, así, el aporte de la aviación al crecimiento económico inclusivo.

4.2 Es importante distinguir entre derechos e impuestos. Como se indica en las Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (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*”.

² InterVISTAS-ga2, 2006. *Los impactos económicos de la liberalización del servicio aéreo*.

4.3 De conformidad con las *Políticas de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632), los impuestos que únicamente gravan al transporte aéreo o que discriminan a favor de otras modalidades de transporte contradicen las políticas de la OACI. no debe ser discriminatoria. Según un estudio del Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), “*Policy Brief: Taxation of international air transport and airports – Economic benefits and costs*” (Informe de política: *Impuestos al transporte aéreo internacional y los aeropuertos: Beneficios y costos económicos*), la eliminación de la carga fiscal de US\$90,000 millones sobre el transporte aéreo generaría un aumento de 5.2 millones de puestos de trabajo y más de US\$180,000 millones en el PIB mundial.

5. LOS COSTOS DE INFRAESTRUCTURA Y LAS ALTAS TARIFAS DE CONCESIÓN

5.1 El gran desembolso de capital y las complejidades de la planificación, la obtención de permisos y la construcción de nuevas infraestructuras aeroportuarias implican que hay un cierto nivel de riesgo asociado al horizonte de largo plazo de estas inversiones. Es decir, las inversiones de capital se concentran en el corto plazo, mientras que los flujos de caja y el retorno esperado sobre el capital invertido se perciben en el largo plazo. Además de estos costos de capital, en ciertas jurisdicciones, especialmente donde hay participación del sector privado, los operadores de aeropuertos suelen estar obligados a pagar una tarifa a los gobiernos por el derecho a ocupar los terrenos y/o a operar. Estos pagos de tarifas de concesión representan un costo fijo para los operadores de aeropuertos.

5.2 Los pagos de tarifas de arrendamiento o concesión a los gobiernos representan, en promedio, hasta el 23% de los costos totales de los aeropuertos; en el caso de los aeropuertos con participación privada, esta cifra llega hasta el 30%, frente al 15% de las entidades de propiedad del Estado y gestionadas por éste, y muchos de los principales aeropuertos del mundo en lugares como Asia-Pacífico, Sudamérica y Oriente Medio pagan tarifas de concesión que representan más del 50% de los gastos operativos totales.

5.3 Los gobiernos tienen la responsabilidad fiscal de obtener un retorno adecuado sobre sus terrenos y activos inmobiliarios, por lo que las tarifas de concesión deberían ser justas y proporcionales. Las tarifas excesivas agregan costos para los operadores de aeropuertos y, debido a los mecanismos de recuperación de costos donde el usuario es el que paga, tienen importantes repercusiones en los usuarios de la infraestructura y en el público viajero. Es necesario encontrar un equilibrio prudente entre la reducción del costo de los viajes para el público viajero y una mayor conectividad, y los objetivos gubernamentales de monetizar los activos aeroportuarios para aliviar las presiones financieras.

6. REQUISITOS DE VISADO RESTRICTIVOS

6.1 La movilidad internacional e intrarregional sigue enfrentando retos debido a los regímenes de visados, los cuales pueden ser superados mediante soluciones digitales armonizadas y acuerdos recíprocos entre los Estados, tales como la mutua exoneración de visados, las plataformas regionales de visado electrónico y los protocolos de entrada por vía rápida para viajeros frecuentes y de negocios. Según datos de la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas, el 47 % de la población mundial debe obtener una visa tradicional antes de viajar³. ACI apoya una transición hacia soluciones digitales interactivas, alejándose de los complejos sistemas de visado y autorizaciones de viaje.

³ Los informes de la ONU sobre turismo indican que la apertura ha vuelto a niveles previos a la pandemia. (UNWTO, 2024)

6.2 Si bien es fundamental mantener la seguridad de las fronteras, existen oportunidades para modernizar muchos procesos de obtención de visados. Varios Estados han logrado avances al adoptar el visado electrónico, o e-visa, que representa un avance positivo en la agilización de los procesos de viaje. El visado electrónico es una herramienta eficaz para los gobiernos, que les permiten una mejor gestión de las fronteras y facilitan la movilidad fluida tanto de los turistas como de los viajeros de negocios.⁴

6.3 Si bien la implementación de los sistemas de visado electrónico ha facilitado los viajes y mejorado el acceso, ha surgido cierta inquietud con respecto a la monetización del proceso de visado electrónico. Los intermediarios externos y los proveedores de servicios no oficiales pueden explotar el sistema cobrando tarifas excesivas, engañando a los solicitantes u operando sin la debida autorización. Para salvaguardar tanto la seguridad nacional como la confianza del público, se debería ejercer una supervisión estricta sobre los proveedores de servicios de visado electrónico, mediante el establecimiento de directrices claras, la acreditación y auditorías periódicas.

7. CONCLUSIÓN

7.1 La combinación de barreras y costos onerosos impuestos al transporte aéreo entorpece su desarrollo y la obtención de los beneficios que éste genera para las comunidades locales y la economía en general. A pesar de los avances en la liberalización del transporte aéreo a nivel mundial, las persistentes brechas en la implementación --como son el acceso restrictivo al mercado, la limitada infraestructura, los elevados costos operativos, los marcos normativos fragmentados y la aplicación desigual de las iniciativas regionales de liberalización (cielos abiertos o acuerdos multilaterales de servicios aéreos)-- siguen impidiendo una conectividad equitativa y la plena consecución de los beneficios socioeconómicos de la aviación.

— FIN —

⁴ *Por qué los turistas necesitan visas electrónicas más que nunca* (IATA, 2024)