



ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 26: Desarrollo económico del transporte aéreo

RECIENTES ESCOLLOS PARA LOS CRITERIOS DE LA OACI EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL Y SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

[Nota presentada por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)]

RESUMEN

El Consejo económico y social de las Naciones Unidas (ONU) aprobó recientemente varias modificaciones importantes del *Artículo 8 de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo* (Convención Modelo de la ONU) que afectan a la tributación de los ingresos del transporte aéreo. Por otra parte, observamos una fragmentación creciente y persistente de las políticas de los distintos Estados en materia de tributación de la utilización del transporte aéreo internacional. Especialmente preocupantes son las iniciativas coordinadas o multilaterales que menoscaban la primacía y el liderazgo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en las políticas concernientes a la aviación internacional y ponen en riesgo la integridad de los esfuerzos mundiales emprendidos con arreglo al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) y las Resoluciones de la Asamblea de la OACI.

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

- tomar nota de la revisión del artículo 8 de la Convención Modelo de la ONU;
- alentar a los Estados a coordinarse con sus autoridades fiscales o financieras correspondientes con respecto al cumplimiento de la *Resolución A41-27 de la Asamblea, Apéndice B – Impuestos*;
- instar a los Estados a que apliquen los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) dentro de sus jurisdicciones y a que inviten a todas las autoridades nacionales pertinentes a cumplirlos a fin de evitar la doble imposición o la imposición discriminatoria del transporte aéreo; y
- instar a los Estados a atenerse a la *Resolución A41-22 de la Asamblea*, en la que se especifica que el Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA) es la única medida mundial basada en el mercado que se aplicará a las emisiones de CO₂ de la aviación internacional, y a hacer un llamamiento a los Estados y a otros organismos de la ONU para que se abstengan de introducir políticas nacionales/regionales/internacionales que den lugar a su fragmentación.

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

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico de <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	<i>Insignificantes</i>
<i>Referencias:</i>	<i>Criterios sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional de la OACI (Doc 8632)</i> <i>Resoluciones A41-21, A41-22 y A41-27 de la Asamblea de la OACI</i> <i>Convención Modelo de la ONU sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo</i> <i>Informes del Comité de expertos sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación sobre su vigésimo noveno período de sesiones, en octubre de 2024, y su trigésimo período de sesiones, en marzo de 2025.</i>

1. NOVEDADES EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

1.1 El 10 de junio de 2025, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU) aprobó las enmiendas al artículo 8 de la Convención Modelo de la ONU sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo aprobadas por un órgano auxiliar de expertos (miembros a título personal), el Comité de expertos sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación (Comité sobre cuestiones de tributación de la ONU) en octubre de 2024 y marzo de 2025.

1.2 Estas novedades no tienen en cuenta los criterios sobre impuestos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y entran en contradicción directa con ellos, aumentan el riesgo de doble imposición sobre los ingresos de las compañías aéreas y causan inconvenientes para los acuerdos bilaterales de servicios aéreos (ASA).

1.3 Las enmiendas del artículo 8 introducen un modelo preferido de tributación en origen (alternativa A) que representa un cambio con respecto a la imposición exclusiva en el Estado de residencia que había venido aplicándose a los ingresos del transporte aéreo internacional en la Convención Modelo de la ONU (alternativa B). El nuevo artículo 8 se detalla en el apéndice.

1.4 Los Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional (Doc 8632) recomiendan la imposición exclusiva en el Estado de residencia (por la que los beneficios de una compañía aérea se gravan únicamente en el Estado donde se ubica la sede de dirección efectiva de la misma). El enfoque de la OACI ha sido concebido para evitar la imposición múltiple sobre los ingresos de las empresas de transporte aéreo, basándose en el principio de reciprocidad. Además, el 41º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, tal como se recoge en la *Resolución A41-27 de la Asamblea*, instó a los Estados miembros a seguir los Criterios de la OACI y a evitar la doble imposición en el ámbito del transporte aéreo. Las enmiendas del artículo 8 generarán situaciones de imposición múltiple, una preocupación reconocida explícitamente por el Comité sobre cuestiones de tributación de la ONU.

1.5 El Comité sobre cuestiones de tributación de la ONU también reconoce, pero desatiende, el efecto sobre la sostenibilidad económica de las aerolíneas: “*Los beneficios de las compañías aéreas han sido históricamente moderados y la operación de dichas compañías conlleva grandes gastos, de modo que la tributación por su importe bruto, sin reconocimiento de los gastos, puede dar lugar a una tributación excesiva*”.

1.6 Además, los ASA bilaterales negociados con expectativas de tributación en el Estado de residencia podrían tener que someterse a una renegociación, creando una incertidumbre que se convierte en una barrera para la inversión y el desarrollo de rutas. Los ASA establecen condiciones específicas que permiten a las compañías aéreas de los socios bilaterales (Estados) obtener beneficios económicos y sociales. Cualquier cambio en estas condiciones también podría poner en peligro el funcionamiento de valiosos servicios aéreos entre los respectivos países.

1.7 Tal alteración trasciende el ámbito de los impuestos y afecta al conjunto de la relación bilateral en materia de aviación, ya que las disposiciones tributarias suelen ser una parte esencial del equilibrio general de los beneficios negociados. La incorporación de disposiciones tributarias en los ASA es deliberada, concebida para crear un contexto operativo y fiscal predecible para las compañías aéreas. Estas exenciones fiscales recíprocas no son fortuitas, sino que son fundamentales para el equilibrio de los beneficios negociados entre los Estados. Es fundamental abordar los posibles inconvenientes para estos acuerdos con cautela, reconociendo su condición de tratados internacionales y la compleja red de derechos y obligaciones que crean.

2. NOVEDADES EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

2.1 La 41.^a Asamblea de la OACI, refiriéndose de nuevo al Doc 8632, instó a los Estados miembros a seguir los Criterios de la OACI sobre impuestos «y a evitar gravar con impuestos discriminatorios a la aviación internacional»². La Asamblea también estableció el Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA) como la «única medida basada en el mercado (MBM) aplicable a las emisiones de CO₂ de la aviación internacional a nivel mundial, a fin de evitar un posible mosaico de MBM estatales o regionales duplicadas y de garantizar que las emisiones de CO₂ de la aviación internacional se contabilicen una sola vez»³.

2.2 La Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) observa una fragmentación creciente y persistente de las políticas de los distintos gobiernos, especialmente en Europa y África. Cada vez son más los países que gravan o estudian gravar con impuestos la utilización del transporte aéreo para dar respuesta a las preocupaciones medioambientales. Sin embargo, dichos impuestos no reducen directamente las emisiones y, con frecuencia, no se sabe con certeza si los fondos recaudados se destinan a pagar medidas que sí lo hagan. Así pues, tales impuestos resultan ser, por lo general, ineficaces e injustos por naturaleza y conllevan consecuencias económicas y sociales adversas. Afectan a aspectos como la asequibilidad, la conectividad, el empleo y la actividad empresarial, incluido el turismo, en los que las principales perjudicadas son las economías en desarrollo. Dado que, a menudo, estos impuestos no van acompañados de un análisis detallado de los costes y beneficios económicos y medioambientales, los perjuicios causados pueden llegar a ser superiores a las ganancias y esto podría dar lugar tanto a una *disminución* de los ingresos tributarios totales como a reducciones no certificables de las emisiones de CO₂.

2.3 Estas iniciativas políticas fragmentadas difieren de los reglamentos existentes y debilitan gravemente el marco armonizado a nivel mundial de la OACI. Especialmente preocupantes son las iniciativas coordinadas o multilaterales que prescinden de la primacía y el liderazgo de la OACI en materia de políticas para el sector de la aviación internacional y ponen en riesgo la integridad de los esfuerzos mundiales emprendidos con arreglo al *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) y las Resoluciones de la Asamblea de la OACI.

² [Resolución A41-27](#) de la Asamblea de la OACI

³ [Resolución A41-22](#) de la Asamblea de la OACI

2.4 Aunque se reconoce el derecho soberano de los gobiernos a imponer tributos, esta fragmentación menoscaba gravemente los esfuerzos por reducir las emisiones de la aviación internacional y amenaza el sistema mundial del tráfico aéreo internacional. Los países que aplican estos impuestos son también Estados miembros de la OACI y desempeñaron un papel decisivo en el desarrollo y establecimiento del CORSIA. La implantación unificada del CORSIA por parte de todos los Estados miembros, sin excepciones regionales o nacionales, es fundamental para mantener su exclusividad como plan para reducir las emisiones de CO₂ del transporte aéreo internacional. Para los explotadores de aeronaves, la fragmentación de las políticas pone en peligro la red mundial, añade cargas administrativas y económicas, desvía fondos cruciales de soluciones de descarbonización de eficacia demostrada tales como la compra de combustibles de aviación sostenibles y créditos de compensación de carbono y conlleva el riesgo de incurrir en una doble imputación de las mismas toneladas de emisiones de CO₂.

2.5 De acuerdo con la autoridad conferida a la OACI por sus Estados miembros como único foro legítimo para elaborar y armonizar a escala mundial políticas de apoyo a la aviación civil internacional, es esencial que otros organismos de la ONU y las autoridades financieras competentes de los Estados miembros, junto con cualquier otro órgano pertinente que desee intervenir en este ámbito, respeten las deliberaciones y decisiones de los Estados bajo los auspicios de la OACI.

3. CONCLUSIÓN Y LLAMAMIENTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS POR PARTE DE LOS ESTADOS

3.1 Solicitamos respetuosamente a la Asamblea que preste atención a estas recientes novedades y cuestiones críticas de la imposición tributaria sobre los ingresos de las empresas de transporte aéreo internacional y sobre la utilización del transporte aéreo internacional.

3.2 Los criterios de la OACI sobre impuestos representan algo más que una simple orientación técnica: constituyen una infraestructura esencial para el desarrollo. Al igual que los acuerdos postales internacionales o los protocolos de telecomunicaciones, estos marcos hacen posibles sistemas globales que crean un valor muy superior al de sus componentes individuales. Los Estados que abandonen este consenso corren el riesgo de fragmentar un sistema que ha demostrado ser extraordinariamente eficaz a la hora de conectar sus economías con las oportunidades mundiales.

3.3 El valor más importante de la aviación no reside en la generación directa de ingresos, sino en su efecto multiplicador sobre el desarrollo económico. Cada ruta nueva crea oportunidades comerciales, facilita la transferencia de conocimientos e integra los mercados, aumentando la productividad de todas las industrias que utilizan sus servicios. El planteamiento del Convenio de Chicago de supervisar y desarrollar el transporte aéreo de manera «racional y económica» ha permitido que la aviación se convierta en uno de los catalizadores más eficaces del progreso e integración económicos mundiales, generando mucho más valor a través de la facilitación del comercio, el turismo y la inversión del que jamás podría obtenerse de los impuestos.

3.4 La continuidad de la viabilidad de este sistema mundial depende fundamentalmente de unos marcos reglamentarios y tributarios coherentes y previsibles. Reconociendo estos inconvenientes interrelacionados, instamos a los Estados a que adopten las medidas descritas en el Resumen.

APÉNDICE A

ARTÍCULO 8 REVISADO DE LA CONVENCIÓN MODELO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA DOBLE TRIBUTACIÓN ENTRE PAÍSES DESARROLLADOS Y PAÍSES EN DESARROLLO

Artículo 8

Transporte internacional marítimo y aéreo

Artículo 8 (alternativa A)

1. Los ingresos que se originen en un Estado contratante procedentes de la operación de buques o aeronaves en tráfico internacional por parte de un residente del otro Estado contratante podrán someterse a imposición en ese otro Estado.

2. Sin embargo, los ingresos procedentes de la operación de buques o aeronaves en tráfico internacional que se originen en un Estado contratante también podrán someterse a imposición en el Estado contratante del que procedan, de conformidad con la legislación de dicho Estado, pero si el beneficiario efectivo de los ingresos es residente del otro Estado contratante, el impuesto así exigido en el Estado en el cual se originan los ingresos no podrá exceder del:

- (a) si la legislación tributaria de ese Estado grava dichos ingresos por su importe neto, el 50 por ciento del impuesto que exigiría ese Estado sobre esos ingresos en ausencia de la presente Convención, o bien
- (b) el ____ por ciento [el porcentaje se determinará mediante negociaciones bilaterales] del importe bruto de los pagos subyacentes a esos ingresos,

lo que sea menor.

3. A los efectos del presente artículo, se entiende por «ingresos procedentes de la operación de buques o aeronaves en tráfico internacional» el importe bruto total percibido como contraprestación por el transporte de pasajeros, correo, ganado o mercancías en tráfico internacional.

4. A los efectos del presente artículo, se considerará que los ingresos provenientes de la operación de buques o aeronaves en tráfico internacional se originan en un Estado contratante si esos ingresos se perciben por transportar pasajeros, ganado, correo o mercancías, cuando dicho transporte:

- (a) comienza en un lugar situado en ese Estado contratante y finaliza en un lugar situado fuera de ese Estado contratante; o bien
- (b) finaliza en un lugar situado en ese Estado contratante y comienza en un lugar situado fuera de ese Estado.

5. Las disposiciones de los apartados 1 y 2 también se aplicarán a los ingresos procedentes de la participación en un consorcio, una empresa mixta o un organismo internacional de explotación que se dedique a la operación de buques o aeronaves.

Artículo 8 (alternativa B)

1. Los beneficios de una empresa de un Estado contratante procedentes de la explotación de buques o aeronaves en tráfico internacional solo podrán someterse a imposición en ese Estado.
2. Las disposiciones del apartado 1 se aplicarán también a los beneficios procedentes de la participación en un consorcio, una empresa mixta o un organismo internacional de explotación.

— FIN —