



## ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

### COMISIÓN ECONÓMICA

#### Cuestión 32: Reglamentación económica del transporte aéreo internacional — Política

#### IMPUESTOS AL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

(Nota presentada por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI))

#### RESUMEN

Los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) representan una orientación convenida y valiosa para los Estados respecto de la aplicación de impuestos al transporte aéreo internacional. La OACI establece una clara distinción entre impuestos y derechos — dos conceptos que con frecuencia se confunden involuntariamente por quienes no son expertos o en forma deliberada por motivos políticos.

La proliferación de diversos impuestos al transporte aéreo, y que trasciende el ámbito actual de los *Criterios de la OACI sobre impuestos* que figuran en el Doc 8632, es motivo de creciente preocupación, principalmente con respecto a su impacto negativo sobre el desarrollo sostenible del transporte aéreo.

En esta nota se llama la atención sobre los problemas existentes en materia de impuestos al transporte aéreo y se insta a la industria de la aviación a que actúe en conjunto con las autoridades impositivas para mejorar el conocimiento por los Estados de los *Criterios de la OACI sobre impuestos* e identificar formas de establecer análisis apropiados sobre los costos y beneficios de esa tributación para maximizar las ventajas económicas que los Estados obtienen de la aviación.

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

- reafirme que los Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional (Doc 8632) constituyen la única norma convenida en materia de impuestos al transporte aéreo;
- reconozca la diferencia fundamental entre derechos e impuestos, e inste a los Estados a que establezcan una clara distinción entre ambos conceptos;
- Inste a los Estados a reconocer los considerables beneficios sociales y económicos relacionados con el transporte aéreo y los riesgos relacionados con un régimen tributario mal diseñado o excesivo;
- inste a los Estados a que reconozcan la importancia de los análisis de costo/beneficio (CBA) si optan por diseñar impuestos relacionados con el transporte aéreo; y
- inste a los Estados a que trabajen en estrecha colaboración con la OACI, ACI y otros grupos de la industria sobre aspectos relativos a los impuestos en la esfera del transporte aéreo.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico: Desarrollo económico del transporte aéreo
<i>Repercusiones financieras:</i>	N/A

<sup>1</sup>Las versiones en español, árabe, chino, francés y ruso fueron proporcionadas por ACI.

<i>Referencias:</i>	<i>Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional</i> (Doc 8632)
---------------------	---

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde comienzos del decenio de 1950, la OACI ha presentado criterios y orientación para los Estados respecto de los impuestos a ciertos aspectos del transporte aéreo internacional, concretamente: impuestos al combustible de aviación, lubricantes y otros insumos técnicos de consumo; a los ingresos y las aeronaves de las compañías aéreas, así como a la venta y utilización de servicios de transporte aéreo internacional, como los billetes, los pasajeros y los ingresos brutos de los transportistas.

1.2 A lo largo de los años, el Consejo de la OACI ha realizado varias revisiones de sus criterios en materia de impuestos al transporte aéreo y, en febrero de 1999, adoptó la consolidación de las cuatro Resoluciones precedentes del Consejo en una sola Resolución. Esta Resolución consolidada, conjuntamente con comentarios conexos, figura en la tercera edición del Doc 8632, *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional*, publicado en 2000.

1.3 En su 33º período de sesiones, celebrado en 2001, la Asamblea de la OACI adoptó la Resolución A33-19 que, entre otras cosas, perfecciona la distinción de la Organización entre un impuesto y un derecho e insta a los Estados a que apliquen la Resolución del Consejo que figura en el Doc 8632. Esta Resolución se publicó posteriormente en la Resolución A37-20 de la Asamblea, Apéndice E, sin cambios.

## 2. DERECHOS E IMPUESTOS

2.1 Para los fines de sus objetivos en materia de criterios, la OACI establece una distinción entre derechos e impuestos, siendo los derechos aquellos gravámenes que se cobran para cubrir los costos de las instalaciones y servicios proporcionados a la aviación civil, mientras que los impuestos son aquellos gravámenes que se cobran con miras a recaudar ingresos para el gobierno local y nacional y se utilizan con fines no aeronáuticos.

2.2 Si bien los derechos se dirigen específicamente a recuperar costos y tienen un fin económico, los impuestos no siguen el mismo principio económico sino que aumentan los costos de los viajes en forma arbitraria. Por consiguiente, el cobro de impuestos nacionales o locales en relación con el transporte aéreo internacional puede tener consecuencias económicas y competitivas adversas para las operaciones de transporte aéreo internacional.

2.3 A pesar de la clara distinción entre ambos conceptos – impuestos y derechos – que figura en los textos de orientación de amplia difusión y fácil acceso algunas partes interesadas continúan introduciendo confusión en el público general. Esto representa una acción perjudicial para la comunidad de aviación mundial.

## 3. LOS IMPUESTOS Y LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DEL TRANSPORTE AÉREO

3.1 La aviación es un motor principal del desarrollo económico mundial. Cada día, despegan 120 000 vuelos que transportan a 12 millones de pasajeros y \$18,800 millones EUA por concepto de carga – más de un tercio del valor del comercio total.

3.2 La industria de la aviación sostiene 65,5 millones de empleos en todo el mundo. Algunas de estas funciones se realizan dentro de la propia industria, en los aeropuertos, compañías aéreas y espacio aéreo civil así como en los servicios de navegación aérea, mientras que otras son apoyadas por la actividad económica creada por los viajes por vía aérea.

3.3 La industria de la aviación representa \$2,7 billones EUA (3,6%) del producto interno bruto (PIB) mundial. Si la aviación fuera un país, estaría ubicada en el 20º lugar en cuanto al volumen de su PIB, igualando el PIB de Suiza o Argentina.

3.4 El transporte aéreo ya es un contribuyente importante en cuanto a los impuestos para las autoridades locales, provinciales y nacionales de todo el mundo, gracias a los impuestos a los pasajeros, impuestos sobre el valor añadido (IVA) nacional, gravámenes de aduana o inmigración y otros gravámenes varios. En realidad, el transporte aéreo paga derechos de usuario para financiar los costos reales de proporcionar servicios e infraestructura y también impuestos, contribuyendo directamente a las arcas estatales – considerable esfuerzo financiero si se compara con otros medios de transporte.

3.5 En los sectores del transporte vial y ferroviario, por ejemplo, los derechos de usuario no se aplican como tales salvo en el caso de algunas carreteras en las que se cobra peaje a los usuarios. En el sector carretero, los gobiernos cobran impuestos, como los impuestos al combustible, que a su vez compensan las inversiones estatales en las redes viales. En el sector ferroviario, los gobiernos cobran impuestos como el IVA, que están incluidos en el precio del billete de tren. No obstante, los ingresos totales recaudados de esta manera no alcanzan en la mayoría de los casos para cubrir completamente los costos de infraestructura del sector ferroviario, por lo cual la mayoría de los Estados subsidian en gran medida dicho sector. En contraste, la aviación sufraga todos sus costos de infraestructura, y más aún, mediante impuestos y derechos de usuario – efectuando una contribución neta a los fondos públicos en la mayoría de los Estados desarrollados.

3.6 Varios estudios han demostrado que las consecuencias negativas reales de los impuestos relacionados con el transporte aéreo sobre la economía nacional, superan a las ventajas obtenidas de los ingresos y que pueden resultar incluso en una reducción general de los ingresos por impuestos debido a las reducciones consecuentes en los gastos del menor número de viajeros y expedidores.

3.7 La elevada carga impositiva constituye un límite para las posibles ventajas económicas del transporte aéreo. Varios gobiernos del mundo opinan que el transporte aéreo es un lujo para los ricos, a pesar de la disminución radical de los costos reales de los viajes por vía aérea a lo largo de las últimas décadas. La imposición fiscal desalienta la demanda de transporte aéreo, lo que a su vez limita la conectividad mundial. La alta carga impositiva en algunos países les impide aprovechar plenamente las ventajas económicas que el transporte aéreo puede acarrear en la sociedad mundializada actual.

3.8 Al contemplar la introducción de un nuevo impuesto relacionado con el transporte aéreo o de un aumento de un impuesto vigente, los Estados deberían emprender un análisis exhaustivo de costo/beneficio (CBA), metódicamente robusto y basado en datos de dicho aspecto impositivo.

#### **4. ANÁLISIS DE COSTO/BENEFICIO DE LOS IMPUESTOS**

4.1 En términos económicos sencillos, los impuestos significan una transferencia de riqueza de individuos y empresas al gobierno o a una nación y se supone que permitan aumentar al máximo el bienestar económico en términos de suministro de bienes públicos, incluyendo la infraestructura, y reducir las desigualdades. No obstante, los impuestos se relacionan frecuentemente con una distorsión económica, lo que constituye el efecto colateral más evidente e inmediato.

4.2 Los análisis de costo/beneficio (CBA) constituyen un enfoque sistemático para evaluar los puntos fuertes y débiles de medidas alternativas aplicadas para determinar opciones que produzcan las mayores ventajas posibles. Un CBA puede aplicarse para evaluar un curso de acción posible o para estimar el valor con respecto al costo de una decisión o política.

4.3 El costo principal relacionado con los impuestos puede verse en términos de una reducción del impacto económico de la aviación en virtud de una demanda artificialmente disminuida. Debería tenerse en cuenta el impacto directo, indirecto, inducido y catalítico de la aviación. Esto comprende la operación de las compañías aéreas y los aeropuertos con la gama completa de otras actividades técnicas complementarias, así como las actividades comerciales; suministro de insumos; ingresos generados por los empleados que trabajan en el sector aeronáutico y los gastos que estos promueven; decisiones de inversión, turismo y comercio y productividad.

4.4 La combinación de los impactos económicos, directos, indirectos, inducidos y catalíticos de la cadena de valor del transporte aéreo deberían evaluarse con respecto a los posibles beneficios logrados por impuestos nuevos o aumentados en el marco anterior. Análogamente, debería ser posible evaluar los impactos económicos directos, indirectos, inducidos y catalíticos no materializados relacionados con el nivel de la carga impositiva existente en un enfoque posterior. También debería evaluarse caso por caso la elasticidad de la demanda con respecto al cobro de impuestos.

## 5. CONCLUSIÓN

5.1 Los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) representan una orientación convenida y valiosa para los Estados en materia de impuestos al transporte aéreo internacional. No obstante, varios impuestos que se cobran al transporte aéreo contradicen a menudo los criterios de la OACI en la materia que figuran en dicho documento. Según la industria, dichos impuestos son contraproducentes dado que, en muchos casos, los ingresos percibidos son superados considerablemente por las ventajas que se pierden como resultado de una reducción en la demanda de viajes de pasajeros por vía aérea y del número de expediciones de carga aérea.

5.2 Además, la industria aeroportuaria observa con particular preocupación la confusión intencional de los términos impuestos y derechos de usuario. Si bien estos últimos se dirigen específicamente a recuperar costos y tienen una finalidad económica, los primeros no siguen el mismo principio económico sino que sirven para aumentar el costo de los viajes por vía aérea en forma arbitraria y pueden constituir un riesgo para el desarrollo del transporte aéreo y la obtención de los beneficios económicos conexos.

5.3 En esta nota se llama la atención sobre los problemas existentes en materia de impuestos al transporte aéreo y se insta a la OACI, con el apoyo adecuado de la industria de la aviación, a que participe más activamente en el diálogo con las autoridades impositivas para mejorar la conciencia de los Estados respecto de los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) y a que identifique formas de realizar análisis apropiados sobre los costos y beneficios del cobro de impuestos a efectos de maximizar las ventajas económicas de la aviación para los Estados.