

# Grupo de trabajo 1: Impuestos al queroseno y a los billetes

Facilitación: Adrian Hassler, Am Boden bleiben (adrian.hassler@posteo.de)

## 1 Breve resumen de la estrategia/medida

Por su contexto histórico, la aviación ha disfrutado de beneficios fiscales inéditos en la mayoría de los ámbitos de la sociedad. Esto puede atribuirse en parte al carácter internacional de la aviación; sin embargo, la fiscalidad suele ser nacional. El Convenio de Chicago de 1944 (el acuerdo internacional fundacional sobre la aviación) tenía como objetivo principal facilitar y ampliar la aviación internacional. El Convenio ha dado lugar a la práctica de eximir al combustible de la aviación del pago del impuesto especial y del impuesto al valor añadido (IVA), formalizados a través de una serie de acuerdos bilaterales sobre los servicios y el transporte aéreos. Este principio se ha mantenido en la aviación transfronteriza (si no lo ha hecho a nivel nacional). Sin embargo, el Convenio como tal no prohíbe explícitamente la imposición del combustible de la aviación, sólo aquella relativa al combustible que ya se encuentra a bordo del avión al aterrizar.

Al introducir una fiscalidad adecuada en el sector de la aviación a la par de otros modos de transporte, la demanda podría reducirse de forma efectiva, al tiempo que se generarían ingresos importantes. Esta tributación podría adoptar varias formas. Los impuestos más comúnmente previstos incluyen un impuesto al queroseno comparable a otros combustibles, el IVA y un impuesto a los billetes (impuestos a los pasajeros) que pueden variar en función de la distancia recorrida y de otros factores (véase también el documento informativo sobre el impuesto a los viajeros frecuentes). Los ingresos previstos de estos impuestos dependen de muchos factores, pero para proporcionar alguna perspectiva, un estudio reciente encargado por la Comisión Europea (CE Delft, 2019) calcula que la introducción de un impuesto europeo al queroseno (de 0,33 euros por litro, el mínimo acordado según la directiva europea sobre los impuestos a la energía) generaría 17.000 millones de euros en ingresos fiscales, mientras que el IVA (al 19%) recaudaría otros 30.000 millones de euros en toda Europa. Al mismo tiempo, las emisiones se reducirían en un 11% (con el impuesto al queroseno) y un 18% (con el IVA), respectivamente.

Es vital considerar los impuestos de la aviación en el contexto de otros enfoques para recaudar tasas en este sector, incluido el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (ETS) y otras medidas previstas sobre la asignación de un precio al carbono. Sin embargo, estas medidas quedan fuera del alcance de este documento informativo.

## 2 Estado del arte: ¿Existe esta medida en alguna parte?

El panorama de la fiscalidad de la aviación está generalmente muy fragmentado. En el contexto de la aviación nacional, el impuesto al queroseno y/o el IVA se recaudan en muchos países, incluyendo en los Estados Unidos, Brasil, China y 17 estados europeos. Sin embargo, los tipos impositivos fuera de la UE son a menudo significativamente más bajos que el mínimo acordado (hipotético) en Europa de 0,33 €/l (por ejemplo, 0,01 €/l en los E.E.U.U. y 0,02 €/l en Australia). Dadas las limitaciones de la recaudación del queroseno y del IVA en la aviación transfronteriza (descritas antes), los impuestos sobre las conexiones internacionales se recaudan generalmente en forma de impuestos a los billetes, es decir, como una cantidad fija por pasajero y vuelo. Estos impuestos a los billetes existen en muchos países, entre los que se encuentran diez Estados miembros de la UE. A la luz de este enfoque fragmentado, el parámetro más significativo para la comparación es el impuesto global del transporte aéreo, que puede ser una combinación de los impuestos mencionados anteriormente. Este tipo impositivo medio (ponderado para los vuelos

nacionales e internacionales, que a menudo se gravan de forma diferente) es particularmente elevado en el Reino Unido (unos 40 euros por pasajero y vuelo); en otros países, como Canadá, los Estados Unidos y varios Estados de la UE, oscila entre 15 y 20€. En Australia (40€), México y Brasil (ambos 30€) se aplican impuestos comparativamente altos para las salidas internacionales.

### **3 Ventajas**

La introducción de una fiscalidad significativa en el sector de la aviación presenta una serie de ventajas. Los impuestos de la aviación generarían una importante cantidad de ingresos que podrían utilizarse para la transformación del sector del transporte (hacia modos más sostenibles), o podría redistribuirse. La posibilidad de que tal asignación de los ingresos pueda ser legalmente aceptada depende del contexto nacional, pero esta práctica ya se da en muchos países (por ejemplo, para el mantenimiento de las carreteras). Además, es una medida realista y viable: las tasas de la aviación ya existen en muchos países, por lo que el instrumento es conocido y está estudiado. También cabe esperar que la medida goce de un apoyo amplio del público e incluso de los partidos políticos dominantes, ya que la imposición del transporte aéreo equivale efectivamente a adecuar el sector a las prácticas existentes en otros sectores (es decir, elimina ciertas subvenciones). Se espera que el aumento de los precios de los billetes frene la demanda (Delft 2019) y, por lo tanto, también la actual expansión de la aviación; esto podría incluso ser el comienzo de una dinámica inversa en un sector que generalmente se basa en escenarios de crecimiento optimistas. Al mismo tiempo, daría un impulso inmediato a la competitividad de los otros modos de transporte (como el tren y el bus), que a menudo tienen un impuesto fijo (aunque en algunos países están exentos de impuestos o se les aplica impuestos reducidos - véase el documento informativo sobre el fomento de alternativas). En lo que se refiere específicamente a la fiscalidad del queroseno, una ventaja clave es que, en principio, podría cubrir todas los sectores de la aviación (incluido el transporte de mercancías) y podría aumentar proporcionalmente con la distancia recorrida.

Aunque se supone que los impuestos se aplican por igual a todos los ciudadanos, existe un aspecto de justicia social notable: los hogares de ingresos medios y altos son los que más vuelan; otros modos de transporte menos utilizados por estas clases sociales ya están completamente sujetos a impuestos. Las protestas de los chalecos amarillos en Francia son prueba de ello, ya que este grupo defiende la introducción de un impuesto al queroseno como una alternativa socialmente más justa que el aumento de los impuestos de la gasolina.

### **4 Inconvenientes**

Las desventajas del enfoque en la fiscalidad coinciden fundamentalmente con los límites de los planteamientos basados en el mercado. La ampliación de la fiscalidad en el sector de la aviación es una medida puntual sin un mecanismo para responder a la creciente urgencia de la crisis climática, además de la opción (notoriamente poco popular) de aumentar cualquier impuesto. Con los tipos relativamente bajos en la actualidad, el nivel de ambición es bastante modesto, ya que la fiscalidad equivale, en el mejor de los casos, a la supresión de las subvenciones. Aunque los impuestos de la aviación no son regresivos como tales, dado que los hogares con ingresos más altos son los que más vuelan y su proporción sigue aumentando, los hogares con ingresos bajos (es decir, las trabajadoras migrantes) pueden verse afectados negativamente a menos que esto se solucione mediante medidas equilibradoras, como la redistribución total o parcial. Desde un punto de vista estratégico, la introducción de un impuesto al queroseno y del IVA en la aviación no llega a criticar con profundidad las formas actuales de movilidad, tanto en lo que respecta a la sostenibilidad medioambiental como a la justicia social, en comparación, por ejemplo, con el impuesto a los viajeros frecuentes (véase el documento informativo correspondiente). Por último, los impuestos al queroseno previstos en la actualidad no tienen en cuenta los efectos importantes

de la quema de queroseno que no están relacionados con el CO<sub>2</sub>, a diferencia de los combustibles fósiles empleados en otras formas de transporte. Asimismo, un impuesto de este tipo no debe eximir a los biocombustibles, ya que esto podría crear un incentivo peligroso para su uso. Tampoco debe eximir completamente a los combustibles sintéticos (combustibles eléctricos): éstos generan también otros GEI y estelas de condensación. Por último, hay que recordar que ¡el efecto de cualquier impuesto puede ser reducido o incluso eliminado debido a una caída del precio del barril de petróleo!

## 5 Posibles preguntas para el debate

- ¿Qué se puede hacer con los ingresos fiscales? ¿Deben utilizarse a nivel nacional o a nivel supranacional (por ejemplo, a través de la UE)? ¿Cómo se puede expandir la práctica globalmente?
- ¿Cómo garantizar que no se utilicen únicamente para equilibrar los presupuestos (incluso a nivel supranacional)? ¿Cómo evitar el mínimo común denominador y la falta de ambición? ¿Cómo reforzar el trabajo de los países que ya actúan?
- ¿Cómo se comparan los impuestos al queroseno y el IVA con los impuestos a los billetes o a los pasajeros? ¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes?
- ¿Cómo se combina con el impuesto progresivo a los billetes o con la tasa de los viajeros frecuentes?
- ¿Existe la posibilidad de conseguir algún éxito rápido (por ejemplo, en países que podrían incorporar un impuesto de este tipo con poco o ningún esfuerzo de nuestra parte)?
- ¿Qué pasa con los impuestos al carbono?

## 6 Bibliografía

- CE Delft (2019), Taxes in the Field of Aviation and their impact, estudio encargado por la Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/isbn-978-92-76-08132-6-taxes\\_in\\_the\\_field\\_of\\_aviation\\_and\\_their\\_impact.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/isbn-978-92-76-08132-6-taxes_in_the_field_of_aviation_and_their_impact.pdf)
- CE Delft (2018), A study on aviation ticket taxes, estudio encargado por Transport and Environment, [https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018\\_12\\_CE\\_Delft\\_7L14\\_A\\_study\\_on\\_aviation\\_ticket\\_taxes\\_DEF.pdf](https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_12_CE_Delft_7L14_A_study_on_aviation_ticket_taxes_DEF.pdf)
- Iniciativa Europea Ciudadana para crear un impuesto europeo al queroseno (2019), Ending the kerosene tax exemption in Europe, <https://www.endingaviationfueltaxexemption.eu/wp-content/uploads/2019/05/Fairosene-Annex.pdf>
- Un ex primer ministro italiano, un ex director de la OMC, un ex ministro de Finanzas de Alemania y 14 economistas instan a la UE a imponer el IVA a los billetes de avión y a gravar el queroseno, <https://www.transportenvironment.org/press/enrico-letta-pascal-lamy-and-hans-eichel-urge-european-leaders-use-green-tax-shift-fix-eu>
- CE Delft (2018), Taxing aviation fuels in the EU, estudio encargado por Transport and Environment, <https://cedelft.org/en/publications/download/2693>
- Climate Policy 19 (2019), International and national climate policies for aviation: a review, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2018.1562871>