

Grupo de trabajo 2: Impuesto progresivo a los billetes de avión – Tasa a lxs viajexs frecuentes (*FFL*)

Facilitado por Laura Machler (*Am Boden bleiben*) <L_ma@posteo.de> y Matthias Schmelzer (*Am Boden bleiben*) <m.schmelzer@knoe.org>

Documento preparado gracias a las aportaciones de Leo Murray, John Stewart, Miguel Valencia, Lisa Hopkinson, Werner Reh y Calum Harvey-Scholes

1 Resumen de la medida

La tasa a lxs viajexs frecuentes (*FFL*, por sus siglas en inglés) es una medida que busca abordar los impactos medioambientales de la aviación de manera equitativa. La idea es gravar progresivamente a los viajexs frecuentes para limitar la demanda de vuelos al tiempo que estos se distribuyen de manera más equitativa a través de los diferentes niveles de ingresos. Una importantísima y muy esperada medida para frenar el crecimiento de la aviación es el impuesto al queroseno y el IVA a los billetes de avión: se espera que incrementarán los precios de los billetes y contribuirán a acabar con los privilegios de la aviación (más específicamente, con su ventaja competitiva respecto a otras formas de transporte). Sin embargo, cobrar el mismo impuesto a todas las personas es socialmente regresivo ya que las personas con mayor poder adquisitivo seguirán pudiendo volar de manera frecuente, mientras que aquellas con menor poder adquisitivo no podrán permitírselo. ¿Es justo que un hombre adinerado pague lo mismo en su sexta visita anual a su villa en la Toscana que alguien que visita a su familia cada dos años? La tasa de viajex frecuente aborda este desafío de la igualdad al aumentar con cada vuelo adicional (por ejemplo, el impuesto del tercer vuelo es dos veces mayor que el del segundo). De este modo se persigue limitar activamente el número de vuelos. El objetivo clave de esta medida es la justicia social, dado que sólo una minoría vuela frecuentemente, pero el impacto dañino que causan estos vuelos frecuentes en el medio ambiente afecta a toda la población mundial. Pese a que los precios bajos han llevado a una “democratización de la aviación” en los países más enriquecidos, en la práctica sigue siendo un privilegio para unxs pocxs, tanto en los países del Norte Global como a nivel global. En el Reino Unido, donde surgió la idea de la *FFL*, tan sólo el 15% de la población coge el 70% de los vuelos. En 2017, sólo el 3% de la población global voló, y en torno al 90% de las personas del planeta jamás han volado. Esta tasa afectaría en gran parte a los grupos adinerados, ya que las personas con menor poder adquisitivo vuelan muchísimo menos. Al centrarse esta medida en gravar a los viajexs frecuentes se reducirían los viajes aéreos sin limitar el acceso a la movilidad de muchxs. Sin embargo, la medida podría ser insuficiente para alcanzar los objetivos establecidos relativos a la reducción de las emisiones de CO₂, por lo que necesitaría combinarse con otras medidas como los impuestos al queroseno o al CO₂. A eso se le suman las dificultades técnicas de ponerla en práctica.

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

Aún no existe ninguna medida similar en el sector de la aviación, pero sí que existen un número considerable de impuestos a los billetes de avión. Uno de los más rigurosos es el *Air Passenger Duty* (impuesto al pasajero aéreo) del Reino Unido. Otros países cobran el IVA de los billetes en los vuelos internos. Sin embargo, todos los impuestos afectan a cada billete o persona de la misma manera. Existen, por otro lado, algunos ejemplos de aplicaciones progresivas de impuestos en sectores también contaminantes. Uno de ellos es el *Vehicle Excise Duty* (impuesto al automóvil), de nuevo en el Reino Unido: este impuesto era mayor en los coches más

contaminantes, por lo que fue muy eficaz a la hora de fomentar la compra de vehículos más pequeños y menos contaminantes (hasta que se cambió en 2017).

3 Ventajas

Una ventaja clave es que la sociedad podría aceptar mejor la *FFL* que las subidas de los impuestos generales en la aviación o el queroseno, pues el mayor impacto recaerá en los viajeros frecuentes más adinerados. Varios estudios señalan que un 85% de las personas en el Reino Unido saldrían beneficiadas con la *FFL* en lugar del *Air Passenger Duty*, al pagar menos impuestos o simplemente al beneficiarse de más inversión pública. Según una encuesta sobre la actitud general ante la *FFL* en el Reino Unido, la medida se considera más justa y tiene más apoyo que otras opciones para reducir los viajes con avión. La *FFL* se basa en el número de vuelos en lugar de la distancia, lo que es clave, pues significa que las personas con pocos ingresos y con familias en otros continentes tendrían la oportunidad de visitarlas de vez en cuando. Reducir el número de vuelos es la principal demanda de las comunidades que viven cerca de los aeropuertos y se ven perjudicadas por el ruido.

4 Inconvenientes

Habrà una oposición masiva y coordinada por parte de la industria de la aviación. También se puede esperar una oposición por parte de políticos y de la población general, sobre todo al inicio, ya que la aviación se considera un gran medio para impulsar el crecimiento económico y un estilo de vida moderno (pero esta consideración puede y tiene que cambiar). Hay un trabajo crucial de concienciación social sobre la necesidad de reducir los vuelos para poder alcanzar los objetivos climáticos marcados. La *FFL* puede ser la opción mejor recibida por su fuerte componente igualitario. Mientras tanto, se deben fomentar otros modos de transporte más sostenibles que sean alternativos a los aviones, para conseguir así un cambio en la opinión pública.

Podría ser más difícil administrar la tasa a lxs viajeros frecuentes que los impuestos actuales u otros posibles impuestos a la aviación. Este fue el pretexto utilizado por el Gobierno de Escocia para rechazar la *FFL* como una alternativa al *Air Passenger Duty* cuando se le devolvió los poderes tributarios. Además, la puesta en marcha de la *FFL* conllevará cambios en el recorrido del cliente a la hora de adquirir billetes de avión con los que la industria no estará de acuerdo. Por eso es necesario que sea lo más sencillo posible.

La *FFL* legitima los vuelos de viajeros frecuentes, ya que contribuirán a financiar políticas públicas. Así, debe combinarse con otras medidas que busquen reducir la aviación en general. Si el primer vuelo de cada persona al año es libre de impuestos (o con un impuesto muy bajo), la *FFL* solo podrá reducir la aviación hasta cierto punto y quizás no sea suficiente para alcanzar las metas climáticas. La *FFL*, se supone y probablemente, establecerá como mínimo el derecho a un vuelo de ida y vuelta de cualquier distancia al año. Además, al centrarse en el número de vuelos y no en la distancia, no afecta a las decisiones sobre el destino de cada persona o sobre sus seres queridos, lo que es un asunto fundamental dada la escala de la población mundial y el rol tan significativo de los viajes aéreos (y otros viajes de larga distancia) en las emisiones al año de los GEI globales.

La tasa a lxs viajeros frecuentes no tiene en cuenta la distancia o el tipo de vuelo. Sin embargo, estos son factores determinantes en el impacto medioambiental, pues un vuelo de larga distancia de Londres a Sídney es 30 veces más contaminante que uno de corta distancia de Londres a Málaga. Por otro lado, un asiento de primera clase genera 7 veces más carbono. Así, la *FFL*

tendría que combinarse con impuestos al queroseno o al CO₂. Dado que la *FFL* es insuficiente por sí misma desde una perspectiva climática, también debería debatirse las ventajas de combinarla con un impuesto al queroseno o al CO₂.

Hay un coste de oportunidad al impulsar la adopción de la *FFL*, ya que dichos esfuerzos podrían usarse para fomentar otras medidas que podrían reducir el impacto dañino de la aviación de manera más efectiva. Sin embargo, estas medidas climáticas podrían causar injusticias sociales, pues hay que considerar que los impuestos al queroseno podrían perjudicar a aquellas personas con menos ingresos.

5 Posibles preguntas para el debate

- ¿Cuál es la diferencia entre la *FFL* y el impuesto al CO₂?
- ¿Cuál debería ser el nivel de la *FFL*? Y su alcance: ¿nacional, dentro de la Unión Europea o global?
- ¿De qué manera podría ponerse en práctica?
- ¿Cuáles son sus complicaciones legales?
- ¿A qué deberían destinarse los ingresos?
- ¿Se debería gravar también a las empresas y a lxs trabajadorxs?
- Para más información sobre estas preguntas pincha [aquí](#). Recomendamos a lxs participantes de este grupo de trabajo que las lean antes de la conferencia. (<https://tinyurl.com/yxv9ckng> - solo en inglés)

6 Bibliografía

- Outline of Frequent Flyers Levy: <http://afreeride.org/>
- Poll of public opinion of the Frequent Flyers Levy: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/media.afreeride.org/documents/Aviation_briefing_Jan_2019+FINAL.pdf
- The economics and effectiveness of the Frequent Flyers Levy: https://neweconomics.org/uploads/files/58e9fad2705500ed8d_hzm6yx1zf.pdf
- The Committee on Climate Change's UK Expert Advisory Group on reaching Net Zero recently explicitly suggested that a FFL could be a politically viable approach to demand management policy in the UK:
- <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2019/05/UK-Net-Zero-Advisory-Group-Chair-Report.pdf>
- Some recent favourable coverage of the concept is here: <https://www.thisismoney.co.uk/money/comment/article-6981961/A-Free-Rides-idea-fairer-tax-flights-fight-climate-change.html>
- FoE and Greenpeace both call for a FFL again in their recent climate emergency manifestos / policy papers: <https://www.greenpeace.org.uk/climatemanifesto/aviation-and-shipping/>
<https://friendsoftheearth.uk/climate-change/friends-earth-court-continue-challenge-against-unlawful-decision-build-third-runway>
- Work from Transport & Environment: <https://www.transportenvironment.org/newsroom/blog/ending-aviation's-tax-holiday>
- Suggestion from the Dutch Secretary of State for Finance: <http://www.airportwatch.org.uk/2019/02/dutch-sec-of-state-for-finance-says-an-eu-airline-tax-needed-to-limit-low-cost-flights/>

- Petition set up by Andrew Murphy of T&E:
<https://www.change.org/p/eu-governments-stop-airplane-pollution-end-tax-breaks-for-airlines>