Financiando la descarbonización de la aviación

Herramientas fiscales para acelerar el SAF y el eSAF en España

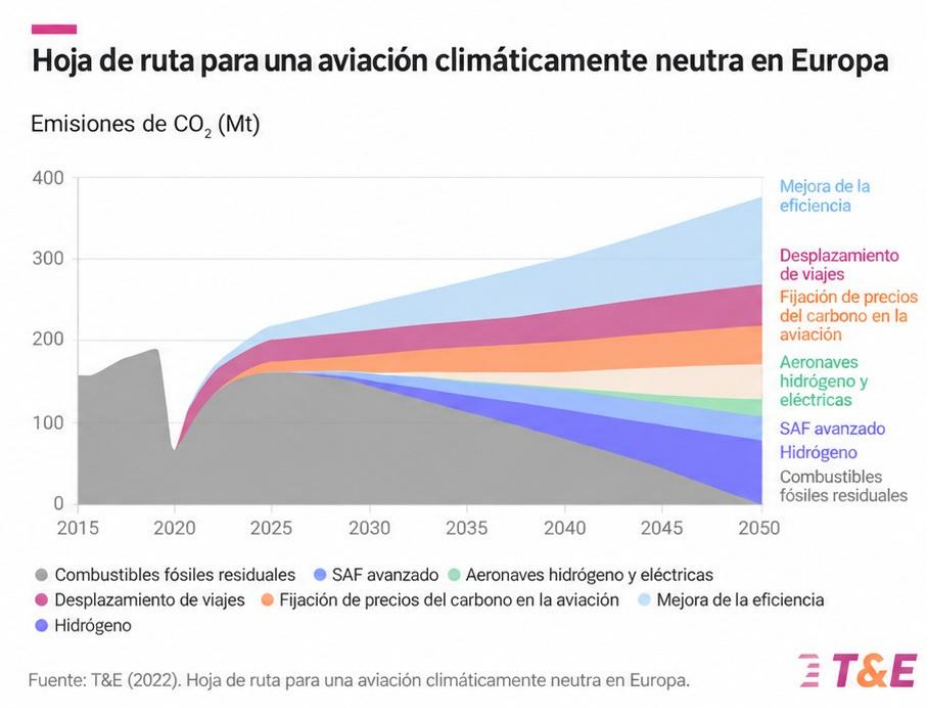
Ioan Bucuras, Director adjunto T&E España
19 Octubre 2026

T&E

4 pilares del trabajo de T&E en aviación

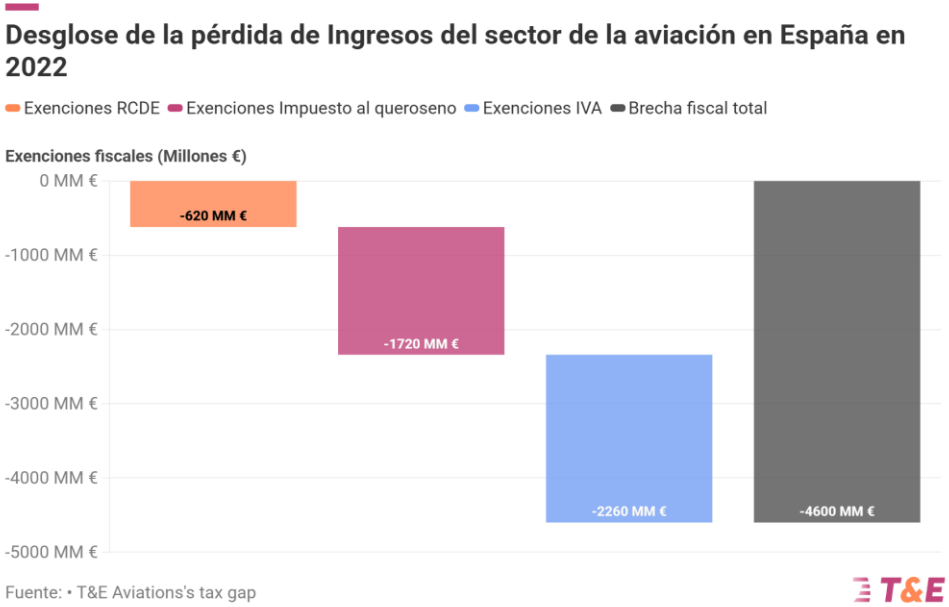
Cómo podemos alcanzar las cero emisiones netas en 2050?

- Sustituir el queroseno por alternativas sostenibles **escalables (SAF)**; con especial foco en el eSAF y el mandato de ReFuelEU
- Desarrollar **planes de cero emisiones** para el futuro; introduciendo un marco político para aviones de hidrógeno y eléctricos y apoyando su inversión.
- Abordar el crecimiento del tráfico aéreo; con una mejor **fijación de precios de las emisiones**, alineando la capacidad aeroportuaria con límites de carbono y reduciendo los vuelos más intensivos en emisiones (jets privados, viajes de negocios)
- Abordar la parte oculta de las emisiones, las **no de CO2**; mediante un marco político para evitar las estelas de condensación (contrails)



Financiar el despegue del eSAF con una tasa aérea

- **Corrige la brecha fiscal de la aviación y genera ingresos públicos: compensa parcialmente las exenciones de IVA, queroseno y EU ETS, generando recursos para financiar la descarbonización mediante eSAF**
- **Garantiza la neutralidad competitiva: el cálculo según destino final evita incentivos a escalas en terceros países, mientras que la exención de pasajeros en tránsito protege la competitividad de los hubs españoles**
- **Herramienta administrable: con afectación legal de sus ingresos permite financiar eSAF**
- **Cómo resultado en 2022, el montante total de la brecha fiscal de la aviación en España supuso una falta de recaudación de unos 4.6 M**



Ejemplo Singapur: Convertir el gravamen en compras de SAF

- Cuatro bandas geográficas y dos categorías de cabina. La cabina premium paga cuatro veces la cuota de económica.
- Todos los ingresos van a un SAF Fund estatutario para comprar SAF o sus atributos ambientales y cubrir los costes administrativos asociados. SAFCo centraliza las compras.
- Se cobra en billetes vendidos desde el 1 de octubre de 2026 para vuelos desde el 1 de enero de 2027. Objetivo inicial: 1% de SAF. Primera entrega derivada del gravamen prevista para mediados de 2027.
- Lección para España: una tasa finalista puede movilizar financiación estable, centralizar las compras y acelerar la producción nacional de SAF y eSAF



España carece de un impuesto estatal sobre billetes (1)

- Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Francia ya aplican gravámenes por pasajero. Italia aplica recargos de embarque con variaciones locales
- Para una salida europea en clase económica, las referencias van de 6.50€ en Túrin a 30.25€ en Países Bajos
- España: 0€ de impuesto estatal sobre billetes

Comparación de impuestos en el billete de avión

	Francia	Alemania*	Reino Unido	Países Bajos	Propuesta T&E moderada	Propuesta T&E ambiciosa
Clase turista						
Vuelos domésticos	12,45 €	13,03 €	8,46 €	29,40 €	12 €	15 €
Vuelos intra-EEE	12,45 €	13,03 €	15,72 €	29,40 €	12 €	15 €
Vuelos extra-EEE, media distancia	24,1 €	33,01 €	108,86 €	29,40 €	30 €	37.5 €
Vuelos extra-EEE, larga distancia	49,1 €	59,43 €	113,70 €	29,40 €	80 €	100 €
Clase business						
Vuelos domésticos	35,1 €	13,03 €	16,93 €	29,40 €	50 €	62.5 €
Vuelos intra-EEE	35,1 €	13,03 €	33,87 €	29,40 €	50 €	62.5 €
Vuelos extra-EEE, media distancia	89,1 €	33,01 €	261,27 €	29,40 €	100 €	125 €
Vuelos extra-EEE, larga distancia	129,1 €	59,43 €	270,95 €	29,40 €	200 €	250 €

* Alemania: tarifas actualizadas desde el 1 de julio de 2026 (Ley del Impuesto sobre el Transporte Aéreo, § 11).

Fuente · Francia: Légifrance, Code des impositions sur les biens et services.
Alemania: Deutscher Bundestag, Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 (Drucksache 20/9999).
Reino Unido: GOV.UK, Rates for Air Passenger Duty.
Países Bajos: Ministry of Finance (Netherlands). Directorate-General for Tax and Customs Policy and Legislation. rijksoverheid.nl

Comparación de la recaudación fiscal potencial en España en 2026 bajo distintos escenarios de tasación de billetes de avión



Fuente: • OAG Data
Cálculos T&E

Un escenario progresivo para España

• Una cuota menor para los viajes cortos en económica y mayor para el largo radio y business.

• Pasajeros en conexión y tránsito exentos. Exenciones específicas para residentes de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla en sus desplazamientos nacionales, sujetas a criterios objetivos de conectividad y proporcionalidad.

• Recaudación bruta indicativa: 2.010 M€/año si 134 millones de salidas origen-destino generan una cuota media efectiva de 15 €, y 3.350 M€/año con una cuota media efectiva de 25€

Un impuesto progresivo moderado garantizaría ingresos suficientes para financiar las compras de eSAF



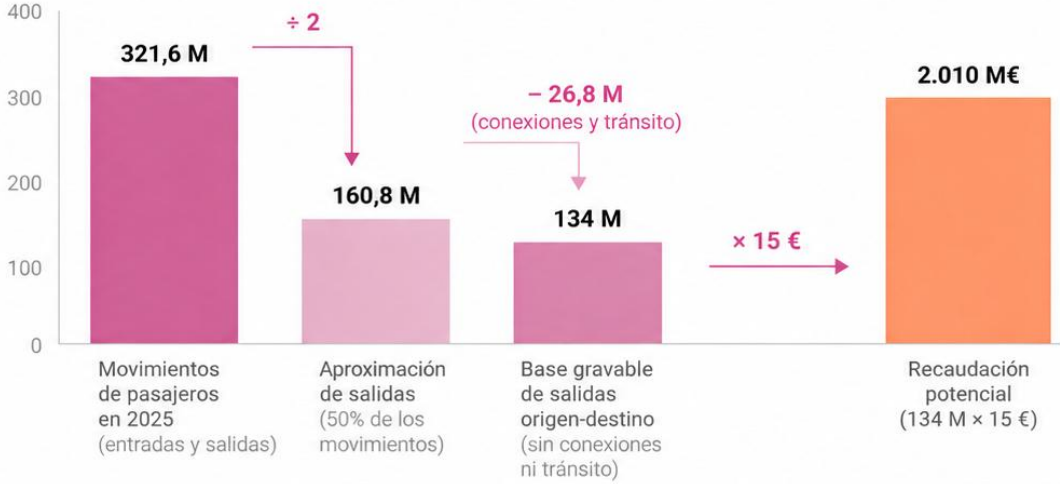
Source: T&E: modelo basado en datos de OAG · Exenciones: pasajeros en tránsito y en transbordo, los vuelos con origen/destino en Islas Canarias, Islas Baleares, Ceuta y Melilla

La recaudación depende de la base gravable

- Aena registró **321,6 millones de movimientos de pasajeros** en 2025, un 3,9% más que en 2024. Son registros aeroportuarios de entradas y salidas, no 321,6 millones de billetes gravables.
- La mitad, 160,8 millones, es solo una aproximación de las salidas. Se usa una base de trabajo de **134 millones de salidas** origen-destino, excluyendo conexiones y tránsito.
- **La recaudación se calcula sumando pasajero por destino multiplicados por su cuota.** Las exenciones deben entrar con cuota cero o excluirse de la base antes de calcular la media.
- **134 millones por 15 € producen 2.010 M€.** La media efectiva de 15 € y su coherencia con las exenciones aún deben validarse. Cálculo estático sobre 2025, antes de costes y respuestas de demanda.

De movimientos de pasajeros a recaudación potencial

Millones de pasajeros (M) y millones de euros (M€), 2025



Fuente: Aena (2025). Cálculos T&E.

T&E

Las DSA reducen el riesgo de ingresos de las primeras plantas

• ReFuelEU crea demanda de eSAF, pero la falta de contratos a largo plazo frena la inversión. Las DSA desbloquean las primeras plantas al reducir el riesgo de ingresos. La Comisión Europea impulsa la eSAF Early Movers Coalition y una subasta piloto europea financiada por los Estados miembros, a la que España debería contribuir

• El mecanismo mejora la financiación de primeras plantas y apoya el cumplimiento de ReFuelEU. En Francia, se asocian 160.000 t/año a dos proyectos y unos 3.000M€ de inversión privada potencial

Comparación de los esquemas de doble subasta de eSAF

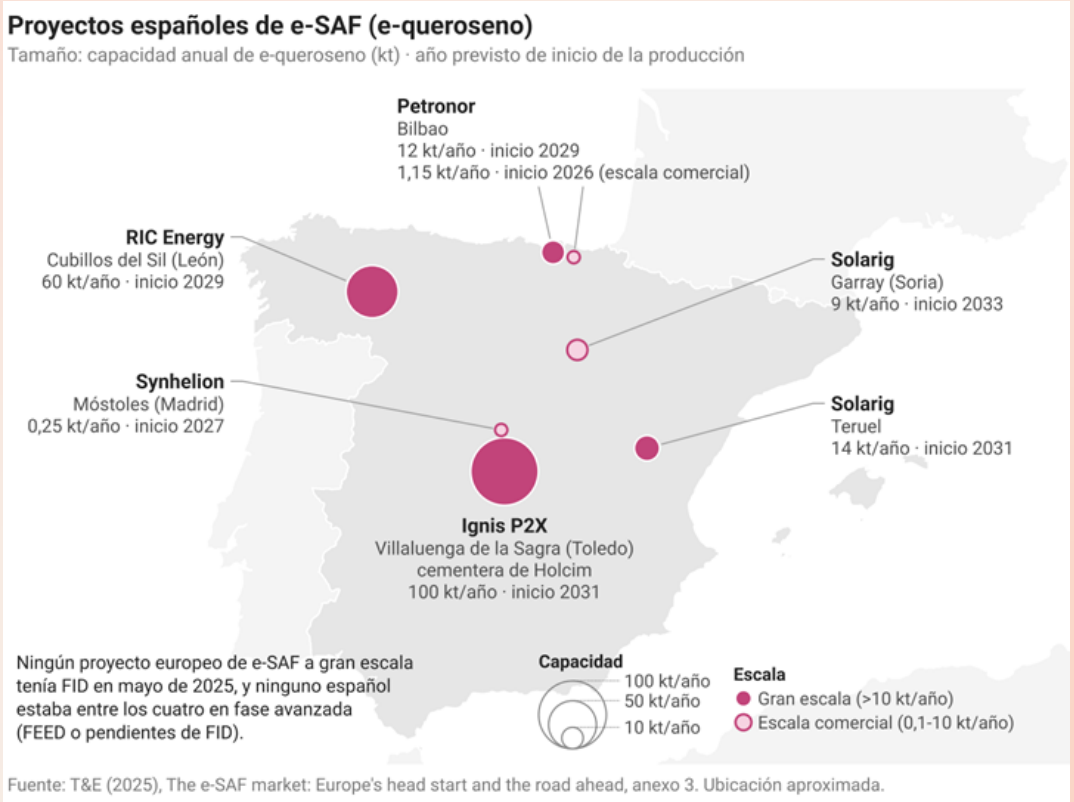
Concepto	Alemania	Francia
Financiación pública	Hasta **2.000M €** por Alemania.	**Compensación íntegra** del déficit neto de la doble subasta; sin dotación presupuestaria máxima especificada.
Volumen de eSAF	Entre **35.000 y 50.000** t de eSAF.	Hasta **160.000** t de eSAF.
Contratos	Compra: **10 años** como referencia, con propuestas de **12-15 años**. Reventa: **1-3 años**.	Compra: hasta **15 años**. Reventa: **3-5 años**.
Fuente de financiación	**Fondos públicos federales**; fuente presupuestaria específica pendiente de confirmar.	**Excedentes de renta, sanciones de ReFuelEU Aviation** y, si son insuficientes, contribución de los operadores que comercializan queroseno fósil.
Estado (oct. 2026)	**Consulta pública concluida**; evaluación publicada en septiembre 2026. Diseño en desarrollo.	**Mecanismo propuesto** en proyecto de presupuestos de 2027 (PLF 2027); pendiente de aprobación.

Fuente: elaboración de T&E.

Una parte del gravamen puede financiar contratos de eSAF

• España participa en la Early Movers Coalition. La carta de 21 entidades (de toda la cadena de valor del eSAF) 12 de mayo pide una contribución monetaria cierta a la subasta piloto europea, utilizando fondos de recuperación o ingresos ETS.

• Opción adicional para España: reservar una parte del nuevo gravamen para una DSA o para cofinanciar la subasta europea. Hipótesis de trabajo: 50% de 2.010 M€ equivale a 1.005 M€/año antes de costes.



Fuente: T&E (2025), The e-SAF market: Europe's head start and the road ahead, anexo 3. Ubicación aproximada.

España puede crear un impuesto aéreo y destinar su recaudación al eSAF

DEL MARCO LEGAL A LA FINANCIACIÓN DEL eSAF

01 Ley estatal



El Estado puede crear un impuesto sobre pasajeros mediante ley.

La norma debe definir hecho imponible, contribuyentes, cuotas y exenciones, respetando los principios constitucionales.

02 Recaudación



Los ingresos procedentes del impuesto se destinan a la finalidad prevista por ley.

La Ley General Presupuestaria permite afectar ingresos a fines determinados cuando lo establezca una ley.

03 Fondo eSAF



Un fondo público, nuevo o existente, gestiona los recursos.

Por ejemplo, el Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible de la Ley 2/2025, que puede recibir ingresos tributarios.

04 Apoyo al eSAF



Financiación del despliegue del eSAF.

Sujeta a control presupuestario y a las normas de ayudas de Estado de la UE. El diseño debe tratar por igual a operadores y pasajeros y ser coherente con la finalidad ambiental.

Condiciones clave: igualdad · no discriminación · proporcionalidad · ayudas de Estado

La legislación española permite crear un impuesto aéreo finalista para financiar el eSAF, siempre que su diseño respete los principios constitucionales y las normas de la UE.

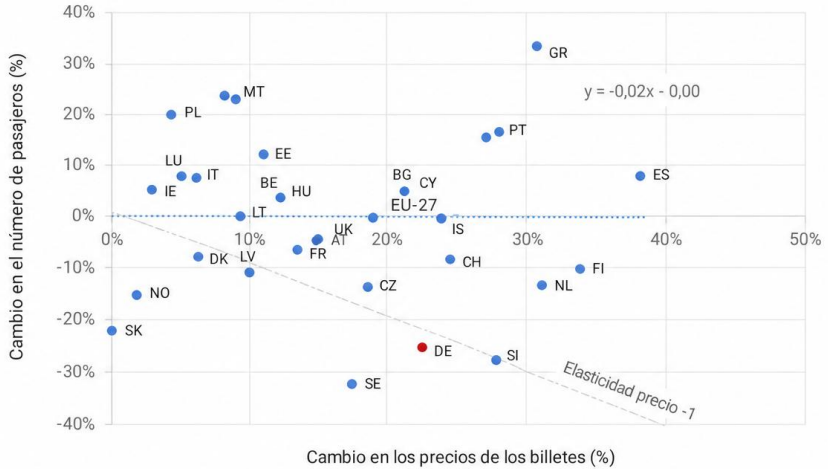
Fuente: Marta Villar Ezcurra (2026). Nota jurídica sobre la posibilidad de introducir en España gravámenes finalistas a la aviación, apartados 3.1, 3.2 y conclusiones.

T&E

La evolución reciente del tráfico aéreo no se explica únicamente por los cambios en el precio de los billetes

- España: los precios del billete +38% y pasajeros +8% (comparación del invierno 2023/24 con el invierno 2018/19)
- El studio “Location costs in aviation” encuentra una relácion débil entre costes de localización y tráfico

El estudio del DLR de 2025 muestra que un análisis clásico de elasticidades no puede explicar de forma significativa las tendencias en el tráfico aéreo. Al presentar la relación entre los cambios en los precios de los billetes y los cambios en el número de pasajeros entre 2019 y 2024 en un gráfico, este muestra simplemente una nube dispersa de puntos de datos sin un patrón claro.



Cambios en los precios de los billetes y en el número de pasajeros (invierno 2023/24 vs. 2018/19).
Fuente: DLR.

España puede convertir la fiscalidad en financiación estable del eSAF

01 **Crear un gravamen estatal por destino y cabina**, destinando parte de la recaudación a la descarbonización de la aviación y eximiendo a los residentes de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla de sus desplazamientos nacionales elegibles.

02 Destinar una parte de los ingresos del impuesto de la aviación a **financiar un mecanismo español de doble subasta (DSA) para el eSAF** y concretar la contribución de España a la subasta piloto europea

03 **Mantener la certidumbre de ReFuelEU**, reservar el apoyo público al eSAF renovable y adjudicarlo mediante mecanismos competitivos

¡Gracias!

Ioan Bucuras, Director adjunto T&E España
ioan.bucuras@transportenvironment.org