



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي (ATCONF/7)

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
٣-٤: فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي

تعزيز التنسيق والالتزام بسياسات الإيكاو المتعلقة بالضرائب لدعم النمو المستدام للنقل الجوي

(مقدمة من دولة قطر)

الموجز التنفيذي

تسلط هذه الورقة الضوء على أهمية السياسات الضريبية باعتبارها جزءاً من الأسس الهيكلية اللازمة لدعم التنمية المستدامة للنقل الجوي الدولي. فالرسوم والتدابير الضريبية التي تتعارض مع اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) وسياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي (Doc 8632)، قد تؤثر سلباً على الربط الجوي، وعلى اعتدال السعر والقدرة التنافسية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية بشكل عام. والتطورات الأخيرة في أطر الضرائب الدولية، بما في ذلك التعديلات على المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي، والمفاوضات الجارية بشأن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية، تؤكد بشكل أكبر أهمية التنسيق بين هيئات الطيران والسلطات المالية والضريبية. وتؤكد هذه الورقة ضرورة تعزيز الامتثال لسياسات الإيكاو وزيادة التنسيق على الصعيدين الوطني والدولي على السواء لتجنب الازدواج الضريبي، والتعقيدات الإدارية غير الضرورية، والمعاملة الضريبية المجتزأة للنقل الجوي الدولي.

الإجراءات: يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

أ) التأكيد مجدداً على أهمية تنفيذ المادة ٢٤ من اتفاقية شيكاغو تنفيذاً متسقاً، حسبما ينطبق، وتنفيذ أحكام الوثيقة Doc 8632؛

ب) تشجيع الدول على تجنب فرض ضرائب متعددة وتمييزية على النقل الجوي الدولي، وتقييم ما للتدابير الضريبية المقترحة من آثار محتملة على الربط الجوي واعتدال السعر والقدرة التنافسية والقدرة على تجاوز الأزمات والتنمية الاجتماعية والاقتصادية بشكل عام؛

ج) تشجيع الدول على تعزيز التنسيق بين هيئات الطيران المدني والسلطات المالية والضريبية لديها، وبين ممثلي كل منها المشاركين في المنظمات الدولية المعنية، عند النظر في المبادرات الضريبية التي قد تؤثر على النقل الجوي الدولي؛

د) تشجيع الدول على النظر في الآثار المترتبة على النقل الجوي الدولي جراء تطور الأطر الضريبية الدولية، بما في ذلك التعديلات على المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي، والتطورات المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية، بهدف تجنب الازدواج الضريبي، والتعقيدات الإدارية غير الضرورية، والمعاملة الضريبية المجتزأة؛ هـ) دعوة الإيكاو لمواصلة تعزيز وعي الدول والمنظمات والهيئات الدولية المختصة بسياساتها الضريبية، ومواصلة تمثيل الاعتبارات الخاصة بقطاع الطيران في المناقشات الدولية المتعلقة بالضرائب.	الأهداف الاستراتيجية: ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي - "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	
المراجع: "اتفاقية الطيران المدني الدولي" (اتفاقية شيكاغو، ١٩٤٤). "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (Doc 8632) "القرارات التي اعتمدها الدورة الثانية والأربعون للجمعية العمومية، الطبعة المؤقتة، أكتوبر ٢٠٢٥" (قرارات الجمعية العمومية ٤٢-٢٦)، المرفق (ب) - فرض الضرائب كتاب الإيكاو الموجه إلى الدول رقم EC2/10 - 25/1 (٢٠٢٥/١/٩)	

١- المقدمة

١-١ يُتوقع أن يستمر النقل الجوي الدولي في التوسع بشكل كبير خلال العقود المقبلة، إذ يُتوقع أن تزيد حركة الطيران العالمية بأكثر من الضعف بحلول عام ٢٠٥٠. إلا أن دعم هذا النمو لن يتطلب بنية تحتية ملائمة واستثمارات وأطر تنظيمية فعالة فحسب، بل أيضاً أوضاعاً مالية متسقة مع بعضها البعض ويمكن توقعها كي يتسنى تشغيل النقل الجوي الدولي بكفاءة.

٢-١ والسياسات الضريبية يمكن أن تؤثر على القدرة التنافسية لخدمات النقل الجوي واعتدال أسعارها واستدامتها. والتدابير التي تتعارض مع مبادئ الطيران الدولي يمكن أن تؤثر سلباً على الربط الجوي، وتؤدي إلى زيادة تكاليف التشغيل وتقليص الفوائد الاقتصادية الأوسع نطاقاً التي تنشأ عن قطاع الطيران، بما في ذلك التجارة والسياحة والاستثمار.

٣-١ وتوفر المادة ٢٤ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) ضمانات مهمة تتعلق بالرسوم الجمركية المطبقة على الطائرات ومواد محددة تُستخدم في العمليات الدولية، في حين تحدد سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي (Doc 8632) مبادئ أوسع نطاقاً من حيث السياسات تتعلق بفرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي، منها تجنب تعدد الضرائب والتمييز الضريبي. وقد حثت جمعية الإيكاو في دورتها الثانية والأربعين الدول الأعضاء على جملة أمور منها اتباع سياسات الإيكاو المتعلقة بفرض الضرائب، وتجنب الازدواج الضريبي والضرائب التمييزية التي تؤثر على الطيران الدولي.

٤-١ وقد أدت التطورات الأخيرة في أطر الضرائب الدولية إلى زيادة أهمية التأكد من مراعاة الاعتبارات المتعلقة بالطيران على النحو اللائق في المناقشات العامة بشأن السياسات الضريبية. وفي هذا السياق، تزداد أهمية تعزيز التنسيق بين هيئات الطيران والسلطات المالية والضريبية لدعم استمرار نمو قطاع النقل الجوي الدولي وقدرته على تجاوز الأزمات.

٢- المناقشة

١-٢ تدرك الإيكاف منذ فترة طويلة أن فرض ضرائب متعددة وتمييزية على النقل الجوي الدولي يمكن أن يشكل عائقاً أمام الربط الجوي، ويزيد من التكاليف التي تتحملها شركات الطيران والركاب وشركات الشحن. وتسعى سياسات الإيكاف إلى التشجيع على تبني نهج عالمي متنسق يقلل من التشوهات إلى أدنى حد ويدعم تنمية النقل الجوي الدولي بكفاءة.

٢-٢ ويمكن أن يكون للتدابير الضريبية آثار كبيرة على الربط في مجال النقل الجوي، لا سيما في الأسواق الدولية التي تشهد منافسة شديدة. كما يمكن أن تؤثر الضرائب الإضافية على أسعار تذاكر الطيران، وجدوى المسارات الجوية، وتطوير الشبكة الجوية، والقدرة التنافسية في مجال الشحن الجوي، والطلب على الخدمات الجوية. وهذه الآثار قد تتجاوز قطاع الطيران لتؤثر على قطاعات السياحة والتجارة والاستثمار والتنمية الاقتصادية بشكل عام.

٣-٢ وفي ظل سعي الدول إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والمالية والبيئية، من المهم تقييم التدابير الضريبية التي تؤثر على النقل الجوي الدولي، نظراً إلى آثارها المحتملة على الربط الجوي، واعتدال السعر والقدرة التنافسية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويمكن أن يساعد التقييم الدقيق في ضمان أن تدعم التدابير المالية الأهداف السياسية الأوسع نطاقاً دون أن تؤدي إلى عواقب غير مقصودة على النقل الجوي الدولي.

٤-٢ وفي أكتوبر ٢٠٢٤، أقرت لجنة خبراء الأمم المتحدة المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية التعديلات على المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي. ويقدم النهج المنقح خيارات بديلة لفرض الضرائب على الدخل المتأتي من النقل الجوي الدولي، منها فرض الضرائب على أساس دولة المصدر، متخلياً بذلك عن النهج التقليدي القائم على أساس دولة الإقامة والذي يدعم منذ فترة طويلة تجنب الازدواج الضريبي في قطاع الطيران. وقد أبلغت الإيكاف الدول الأعضاء لاحقاً بهذه المستجدات من خلال الكتاب الموجّه إلى الدول EC2/10 - 25/1، الصادر في ٩/١/٢٠٢٥.

٥-٢ وفي الوقت نفسه، يجري العمل داخل الأمم المتحدة على إعداد اتفاقية إطارية بشأن التعاون الضريبي الدولي. ورغم أن نتائج هذه العملية لا تزال قيد الإعداد، فإنها قد تؤثر على النهج المستقبلية في مجال الضرائب الدولية، بما في ذلك المسائل المتعلقة بعمليات النقل الدولية. وتبرز هذه التطورات الأخيرة في أطر الضرائب الدولية أهمية ضمان مراعاة الاعتبارات المتعلقة بالطيران على النحو الملائم في المناقشات العامة بشأن السياسة الضريبية.

٦-٢ وغالباً ما تتولى هيئات من خارج قطاع الطيران وضع التدابير الضريبية التي تؤثر على قطاع الطيران. وبالتالي، فلا غنى عن التنسيق الفعال بين هيئات الطيران المدني ووزارات المالية وإدارات الضرائب ووزارات الشؤون الخارجية وممثلي الدول المشاركة في المنظمات الدولية المعنية.

٧-٢ وهذا التنسيق من شأنه أن يساعد في ضمان تسليط الضوء على اعتبارات الطيران الدولي على النحو اللائق في المواقف الوطنية، وتحقيق اتساق التدابير الضريبية مع الالتزامات القائمة والاتفاقات الثنائية وسياسات الإيكاف وأهداف الربط الجوي بشكل عام. كما أن توثيق عرى التعاون يمكن أن يقلل من احتمال تضارب النهج والتأثيرات غير المقصودة على النقل الجوي

الدولي.

٨-٢ وقد تضمن التعديل الأخير على المادة ٨ من الاتفاقية الضريبية النموذجية للأمم المتحدة لعام ٢٠٢٥، خيارين للضرائب، وهما: الخيار (أ) الذي يسمح بالضرائب على أساس المصدر، والخيار (ب) الذي يسمح بالضرائب على أساس الإقامة. وقد تسبب توافر الخيارين في الاتفاقية الضريبية النموذجية في مشاكل عملية كبيرة لشركات الطيران الدولية، إذ إنه فتح المجال للدول لاعتماد نظام الضرائب على أساس دولة المصدر بهدف تعظيم الإيرادات الضريبية. وقد يمنح اتفاق الازدواج الضريبي بلد الإقامة الحق الحصري في فرض ضرائب على أرباح شركات الطيران وفقاً للنهج التقليدي المنصوص عليه في المادة ٨، بينما يسعى بلد آخر إلى تطبيق القواعد الجديدة القائمة على دولة المصدر لفرض ضرائب على جزء من الدخل ذاته. وقد يؤدي ذلك إلى نشوب نزاعات، وازدواج المطالبات الضريبية، وارتفاع تكاليف الامتثال التي تتحملها شركة الطيران من أجل التسجيل وتقديم الإقرارات الضريبية وتقديم وثائق إضافية والاستعانة بمستشارين ضريبيين محليين في عدة بلدان، حتى في الحالات التي يكون فيها الدخل المقصود متأتياً من الركاب الذين يمرون فقط عبر تلك البلدان.

٩-٢ وقد يكون الأثر الاقتصادي خطيراً بشكل خاص على المسارات التي لا تحقق سوى أرباح ضئيلة. فإذا كان أحد المسارات يحقق مكاسب تتراوح بين ٢ في المائة و ٣ في المائة، وتم فرض ضريبة إضافية من قبل دولة المصدر، فستضطر شركات الطيران إلى رفع أسعار التذاكر، مما يؤدي إلى انخفاض الطلب من جانب الركاب، وبالتالي سيؤثر ذلك سلباً على الربط الدولي. والمسارات المتجهة إلى البلدان النامية التي تعتمد بشكل مفرط على السياحة الوافدة قد تصبح غير مجدية تجارياً جراء ذلك، وقد يتم تعليقها، ثم إلغاؤها في نهاية المطاف. وبالمثل، عندما تسعى دول مختلفة إلى فرض ضرائب على أجزاء من حركة الرحلات المحوّلة، فإن ذلك قد يجعل التعاون بين شركات الطيران (مثل الاتفاقات النقل المشتركة بين شركات الطيران، وتبادل رموز الرحلات، وما إلى ذلك) ونموذج التجميع والتوزيع أكثر تعقيداً وتكلفة من حيث الإدارة.

١٠-٢ على سبيل المثال، إذا اشترى راكب تذكرة من الخطوط الجوية القطرية لرحلة الدوحة - لندن - نيويورك، عبر وكالة سفر مقرها في ألمانيا، بحيث تكون الخطوط الجوية القطرية هي الناقل المشغّل للرحلة بين الدوحة ولندن، بينما تتولى شركة طيران شريكة تشغيل المقطع بين لندن ونيويورك (بموجب اتفاق تجاري)، مما يعني أن المرور العابر يحدث في المملكة المتحدة وأن الوجهة النهائية هي الولايات المتحدة. في هذه الحالة قد نواجه مطالبات ضريبية محتملة من: ألمانيا (بلد بيع التذكرة)، وقطر (بلد مقر شركة الطيران)، والمملكة المتحدة (بلد المغادرة/الوصول في كل جزء من الرحلة)؛ والولايات المتحدة (بلد المقصد).

١١-٢ والمسألة هنا لا تتعلق بما إذا كانت شركات الطيران تدفع ضرائب أم لا، لكنها تكمن في تحديد أي دولة لها الحق في فرض ضريبة على ذات الربح المحقق من رحلة دولية واحدة تشمل عدة دول، وعدة شركات طيران، والمجال الجوي الدولي، وتكاليف مشتركة على الصعيد العالمي.

٣- الخلاصة

١-٣ تشكل الاتفاقات الضريبية عنصراً هاماً من الأسس الهيكلية التي تدعم النقل الجوي الدولي. واتساق السياسات الضريبية وإمكانية توقعها يساهمان في تعزيز الربط الجوي واستقرار الأسواق والقدرة التنافسية والتنمية الاقتصادية المستدامة.

٢-٣ ويظل الامتثال لاتفاقية شيكاغو وأحكام الوثيقة Doc 8632 أمراً أساسياً لتجنب تعدد الضرائب والتمييز الضريبي، ولضمان أن تدعم التدابير المالية نمو قطاع الطيران وليس إعاقته.

٣-٣ والتطورات الأخيرة في أطر الضرائب الدولية، بما في ذلك التعديلات على المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي، والمناقشات المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية، تؤكد أهمية ضمان استمرار مراعاة الاعتبارات المتعلقة بالطيران على النحو الملائم في مناقشات الضرائب الدولية.

٤-٣ إن تعزيز التنسيق بين هيئات الطيران والسلطات المالية والضريبية، مدعوماً باستمرار مشاركة الإيكاو وأنشطتها التوعوية، سيساعد على تعزيز اتباع نهج متسقة، والحد من مخاطر الازدواج الضريبي والتعقيدات الإدارية، ودعم النمو المستدام لقطاع النقل الجوي الدولي وقدرته على تجاوز الأزمات حتى عام ٢٠٥٠.

— انتهى —