



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي (ATCONF/7)

للايكاو، مونتريال، كندا، من ١٦ - ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-٤: فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي

الحفاظ على مبادئ منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) المتعلقة بالضرائب

(مقدمة من الولايات المتحدة)

الموجز التنفيذي

تعتمد منظومة النقل الجوي الدولي العالمية على إطار ضريبي يتسم بالاستقرار وإمكانية التنبؤ به وتنسيقه. وتحدد وثيقة الإيكاو "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (Doc 8632)، التي أُعيد تأكيدها في الدورة الثانية والأربعين للجمعية العمومية، مبادئ راسخة تهدف إلى تجنب الضرائب التمييزية والمتعددة، وتعترف بالآثار السلبية المحتملة للضرائب على النقل الجوي الدولي من الناحيتين الاقتصادية والتنافسية.

ويمكن أن تؤدي التطورات الأخيرة والجارية في مجال التعاون الضريبي الدولي، بما في ذلك المفاوضات بشأن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية للتعاون الضريبي الدولي (UNFCITC)، إلى زعزعة هذا الإطار الراسخ منذ زمن طويل أو حتى إلحاقه. وقد تتسبب المقترحات المتعلقة بالضرائب القائمة على بلد المصدر وتوسيع نطاق حقوق فرض الضرائب، في حال تطبيقها على النقل الجوي الدولي من دون ضمانات مناسبة، في تداخل حقوق فرض الضرائب، وإلى الازدواج أو التعدد الضريبي، وزيادة الأعباء الإدارية، وعدم اليقين القانوني.

ويُدعى المؤتمر إلى إعادة التأكيد على تطبيق سياسات الضرائب المعمول بها في منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) في مجال النقل الجوي الدولي، وتشجيع الدول على ضمان أن تظل الوثائق الضريبية الدولية الجديدة متسقة مع تلك السياسات والاتفاقيات الحالية المتعلقة بالطيران.

الإجراءات: يُدعى المجلس إلى القيام بما يلي:

(أ) أن يعيد التأكيد على استمرار أهمية الوثيقة Doc 8632 الصادرة عن الإيكاو والسياسات الضريبية التي أعادت الدورة الثانية والأربعون للجمعية العمومية تأكيدها؛ (ب) أن يعترف بالمخاطر التي قد تنشأ عن النهج الضريبي القائم على أساس بلد المصدر أو غيره من النُهُج الضريبية الموسعة بالنسبة للنقل الجوي الدولي، بما في ذلك تداخل حقوق فرض الضرائب والازدواج أو التعدد الضريبي؛ (ج) أن يدعو الدول المشاركة في مفاوضات اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الضريبي الدولي إلى ضمان أن تكون الوثائق الضريبية الدولية الجديدة متسقة مع السياسات الراسخة لدى الإيكاو واتفاقيات الطيران؛ (د) أن يطلب من المجلس متابعة التطورات في مجال الضرائب الدولية والتواصل مع هيئات الأمم المتحدة المعنية، حسب الاقتضاء، لضمان الاتساق مع الإطار المعمول به في الإيكاو لتنظيم فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي؛ (هـ) أن يشجّع الدول على النظر في الآثار الاقتصادية المترتبة على الضرائب والجبائات الجديدة التي تُفرض على النقل الجوي الدولي.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	
المراجع:	"سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (Doc 8632) قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦ وثائق التفاوض بشأن "اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية للتعاون الضريبي الدولي"

١- المقدمة

١-١ يعمل النقل الجوي الدولي من خلال شبكة عالمية شديدة التكامل فيما بينها، حيث تعبّر شركات الطيران والركاب والطائرات والإيرادات بشكل روتيني دولاً عديدة. وهذا ما يميز الطيران الدولي عن العديد من الأنشطة الاقتصادية الأخرى، وقد استلزم ذلك عبر التاريخ وضع قواعد منسقة لتوزيع حقوق فرض الضرائب.

٢-١ وتطبق منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) منذ عقود سياسات تتعلق بفرض الضرائب على النقل الجوي الدولي. وتتناول وثيقة الإيكاو "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (Doc 8632) مسألة فرض الضرائب على وقود الطيران والإمدادات الفنية، ودخل شركات الطيران والطائرات، والضرائب المتعلقة ببيع واستخدام النقل الجوي الدولي. وتهدف هذه السياسات إلى تجنب أشكال الضرائب التمييزية والمتعددة، ودعم التنمية المنظمة والفعالة للنقل الجوي الدولي.

٣-١ وأعادت الجمعية العمومية للإيكاو في دورتها الثانية والأربعين، المعقودة في عام ٢٠٢٥، تأكيد هذه المبادئ من خلال المرفق (ب) بالقرار ٤٢-٢٦. ويحث القرار الدول المتعاقدة على الالتزام بما جاء في الوثيقة Doc 8632، بما في ذلك تجنب فرض الضرائب التمييزية والازدواج الضريبي، ويؤكد على الدور المستمر للإيكاو في رصد وتطوير السياسات في مجال النقل

الجوي. ويُعدّ القرار ٤٢-٢٦ من بين الوثائق المرجعية للمؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي (ATConf/7).

٤-١ ومنذ الدورة الثانية والأربعين، أدت التطورات في مجال التعاون الضريبي الدولي إلى زيادة أهمية الحفاظ على هذا الإطار الراسخ. وعلى وجه الخصوص، تعمل لجنة التفاوض الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة على صياغة مشروع اتفاقية إطارية بشأن التعاون الضريبي الدولي وبروتوكولين أوليين. وقد بدأت العملية في عام ٢٠٢٥ ولا تزال قيد التفاوض في عام ٢٠٢٦.

٢- التدابير الضريبية الناشئة

١-٢ يتعرض قطاع الطيران الدولي بشكل متزايد للضرائب والجبايات التي تُفرض لتحقيق أهداف تتعلق بالماليات والسياسات أخرى. وقد تشمل هذه التدابير فرض ضرائب على الركاب والتذاكر، وضرائب متفاوتة حسب درجة السفر، وضرائب متعلقة بالوقود، وجبايات أخرى تستهدف قطاع الطيران الدولي.

٢-٢ وتحفظ الدول بسلطتها السيادية في تحديد سياساتها الضريبية. ومع ذلك، فإن تطبيق هذه التدابير بشكل تراكمي ومجزأ يمكن أن يؤثر على تكلفة النقل الجوي الدولي وقدرته التنافسية. وفي الحالات التي تُفرض فيها الضرائب بشكل غير متكافئ، قد تواجه شركات الطيران والركاب تكاليف تختلف اختلافاً بالغاً في رحلات دولية قد تكون متماثلة في جوانبها الأخرى.

٣-٢ ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة لاقتصادات البلدان النامية والناامية وغير الساحلية والجزرية، التي ربما يكون فيها النقل الجوي هو الوسيلة الأساسية للربط الجوي الدولي ودعم السياحة والتجارة والوصول إلى الأسواق العالمية. لذلك، ينبغي تقييم التدابير الضريبية الجديدة ليس فقط من حيث آثارها المباشرة على الإيرادات، بل أيضاً من حيث آثارها المحتملة على الربط الجوي والمنافسة والتنمية الاقتصادية.

٤-٢ ولا يزال التمييز الذي تضعه الإيكاف بين الضرائب والرسوم له أهميته. فالرسوم تُفرض بهدف تغطية تكاليف المرافق والخدمات المقدمة للطيران المدني، في حين تُفرض الضرائب عموماً لزيادة الإيرادات الحكومية. ومن شأن معاملة التدابير العامة الرامية إلى زيادة الإيرادات باعتبارها رسوماً على الطيران أن يقوض هذا التمييز الراسخ.

٣- اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية

١-٣ تمثل "اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية" تطوراً مهماً في النظام الضريبي الدولي. وتتناول عملية التفاوض المبادئ المتعلقة بتخصيص حقوق فرض الضرائب بين الدول، بما في ذلك من خلال المادة (٥) المقترحة. ومنذ أغسطس ٢٠٢٦، ظلت الدول تتفاوض بشكل حثيث حول المسودة الأولى للاتفاقية.

٢-٣ وتجري المفاوضات حالياً حول المادة ٥ من "اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية" المقترحة، والتي تحمل عنوان "التخصيص العادل لحقوق فرض الضرائب"، وتركز المفاوضات على المبادئ التي تنظم تخصيص حقوق فرض الضرائب بين الدول، بما في ذلك الإشارة إلى توليد القيمة وموقع السوق والإيرادات والمنفعين والبيانات، وغيرها من العوامل المحتملة. وإذا طبقت هذه النهج على النقل الجوي الدولي من دون ضمانات مناسبة، فقد تؤدي إلى تداخل حقوق فرض الضرائب وتزيد من خطر الازدواج أو التعدد الضريبي.

٣-٣ وتكتسي هذه المناقشات أهمية خاصة في مجال الطيران الدولي. ويمكن أن تشمل العملية الجوية الدولية الواحدة عدة دول: فقد تكون شركة الطيران قائمة في إحدى الدول، وتبيع تذكرة في دولة أخرى، وتقلع من دولة ثالثة، وتمر عبر دول إضافية، قبل أن تصل إلى وجهتها النهائية في دولة أخرى. وبالتالي، فإن تطبيق معايير متعددة تتعلق ببلد المصدر أو حلقات الوصل في نفس النشاط في مجال الطيران قد يؤدي إلى مطالبات متعارضة لفرض ضرائب على الدخل نفسه.

٤-٣ ويوجد بالفعل في قطاع الطيران الدولي إطار عمل خاص بالقطاع يتناول هذه المسألة. وتتص الوثيقة Doc 8632 على فرض الضرائب على الدخل المتأتي من تشغيل الطائرات في حركة النقل الجوي الدولي على أساس دولة المقر /الإدارة الفعلية، مما يدعم مبدأ المعاملة بالمثل ويؤدي إلى تجنب الازدواج أو التعدد الضريبي. ويتجسد هذا المبدأ أيضاً في اتفاقيات الطيران والضرائب المبرمة بين الدول.

٥-٣ ولا يوجد تعارض جوهري بين هدف التعاون الضريبي الدولي والإطار الذي وضعته الإيكاو. والنهج المناسب هو ضمان أن تعترف الوثائق الضريبية الدولية الجديدة بالترتيبات الحالية الخاصة بالقطاع، وألا تؤدي عن غير قصد إلى إنشاء أنظمة ضريبية متنافسة في مجال النقل الجوي الدولي.

٤ - المخاطر على النقل الجوي الدولي

١-٤ قد يؤدي تطبيق قواعد ضريبية عامة قائمة على بلد المصدر على قطاع الطيران الدولي من دون ضمانات مناسبة إلى ظهور أربعة مخاطر رئيسية، وهي: تداخل حقوق فرض الضرائب، وحالات الازدواج أو التعدد الضريبي، والتعقيد الإداري، وعدم اليقين القانوني.

٢-٤ وتنشأ هذه المخاطر عن الطابع الدولي المتأصل في هيكل عمليات شركات الطيران. وعلى عكس الأنشطة التي تقتصر على نطاق دولة واحدة، يدر النقل الجوي الدولي إيرادات من خلال شبكات تمتد عبر العديد من الدول. وقد تؤدي القاعدة القائمة على بلد المصدر، إذا ما طبقت بشكل مستقل من قبل كل دولة، إلى ظهور مطالبات متعددة تتعلق بنفس الدخل الأصلي.

٣-٤ وستتجاوز العواقب نطاق الإدارة الضريبية. وقد تؤدي الالتزامات الضريبية الإضافية أو المتعارضة إلى زيادة تكلفة تقديم الخدمات الجوية، والتأثير على الجدوى الاقتصادية للخطوط الجوية، وخلق تفاوتات تنافسية بين شركات الطيران والأسواق. ويمكن أن تؤدي هذه الآثار، بدورها، إلى تقليص الجدوى الاقتصادية لبعض الخدمات الدولية، لا سيما في قطاعات الطيران النامية، وإضعاف الربط الجوي.

٤-٤ ولذلك، لا ينبغي التعامل مع الطيران الدولي باعتباره نشاطاً عادياً عابراً للحدود عند وضع القواعد الضريبية العامة. وينبغي أن يؤخذ إطاره القانوني والتنظيمي الدولي الراسخ في الاعتبار منذ البداية.

٥ - المناقشة

١-٥ الإيكاو هي الوكالة المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والمسؤولة عن الطيران المدني الدولي. وقد وضعت الدول الأعضاء فيها سياسات ضريبية خاصة بقطاع الطيران على مدى عقود عديدة، وذلك بسبب الخصائص المميزة للنقل الجوي الدولي.

٢-٥ لذلك، ينبغي تنسيق عملية وضع قواعد ضريبية دولية أوسع نطاقاً مع السياسات الحالية للإيكاو. وينبغي لأي وثائق ضريبية دولية جديدة أن تحافظ على تطبيق الاتفاقات الضريبية الراسخة في مجال الطيران، وألا تفرض التزامات تستلزم من دون داع إعادة التفاوض بشأن اتفاقات الخدمات الجوية أو اتفاقيات الازدواج الضريبي السارية أو تعديلها.

٣-٥ وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن يحافظ التعاون الضريبي الدولي على سياسات الإيكاو الضريبية الراسخة والمطبقة على النقل الجوي الدولي؛ وأن يعمل على تجنب حالات فرض ضرائب تمييزية أو مكررة أو متعددة؛ وأن يحول دون المطالبات المتعارضة لفرض الضرائب على الدخل نفسه؛ وتزويد شركات الطيران والهيئات الضريبية بالتزامات واضحة ويمكن التنبؤ بها؛ والحرص على مشاركة الإيكاو بشكل مناسب في المناقشات الدولية المتعلقة بالتدابير الضريبية التي قد تؤثر على الطيران المدني الدولي.

٦- الخلاصة

١-٦ يتطلب النقل الجوي الدولي وجود إطار ضريبي مستقر ويمكن التنبؤ به لدعم الربط الجوي والمنافسة والتنمية الاقتصادية. وقد أنشأت الدول الأعضاء في الإيكاو بالفعل إطاراً من هذا القبيل من خلال الوثيقة Doc 8632، وقرارات الجمعية العمومية، والاتفاقيات التي تعالج هذه المسائل في مجال الطيران.

٢-٦ وفي السنوات القليلة الماضية، واجه قطاع الطيران الدولي مجموعة متزايدة من التدابير الضريبية التي تتجاوز نطاق السياسات المعمول بها في الإيكاو. وتزيد هذه التطورات والنقد المحرز فيما يخص "اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الضريبي الدولي" من أهمية الحفاظ على الاتساق بين السياسات الضريبية الدولية بشكل عام والسياسات المعمول بها في مجال الطيران.

٣-٦ وينبغي أن تؤكد المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي من جديد على أن التعاون الضريبي الدولي يجب أن يكون مكماً للإطار العام الخاص بالطيران الذي وُضع من خلال الإيكاو، وألا يؤدي إلى تفويضه. وعلى وجه الخصوص، ينبغي ألا تؤدي النهج الجديدة المتعلقة بتخصيص حقوق فرض الضرائب إلى حدوث حالات تداخل أو تعدد ضريبي في مجال النقل الجوي الدولي، أو أن تفرض أعباء قانونية وإدارية لا داعي لها على شركات الطيران.

٤-٦ ومن شأن الحرص على هذا الاتساق أن يساعد في ضمان أن يدعم فرض الضرائب الدولية منظومة النقل الجوي الدولي، بدلاً من تفويضها، وأن يكفل استمرار تطور قطاع الطيران الدولي على نحو يحقق السلامة والكفاءة والجدوى الاقتصادية والربط الجوي على الصعيد العالمي.

— انتهى —