



الجمعية العمومية – الدورة الثانية والأربعون اللجنة الاقتصادية

البند ٢٦ من جدول الأعمال: التنمية الاقتصادية للنقل الجوي

التحديات الأخيرة لسياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب على دخل مؤسسات
النقل الجوي الدولي واستخدام خدمات النقل الجوي الدولي
(ورقة مقدمة من اتحاد النقل الجوي الدولي (الإياتا))

الموجز التنفيذي

أقرّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة مؤخرًا تغييرات جوهرية على المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية (اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية)، والتي تؤثر على فرض الضرائب على دخل النقل الجوي. وفي سياق منفصل، نلاحظ تجزئة متزايدة ومستمرة في السياسات بين الدول فيما يتعلق بفرض الضرائب على استخدام النقل الجوي الدولي. ومما يثير القلق بشكل خاص المبادرات المنسقة أو متعددة الأطراف التي تقوّض أولوية منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) وريادتها في السياسات المتعلقة بالطيران الدولي، وتقوّض نزاهة الجهود العالمية المبذولة بموجب اتفاقية شيكاغو وقرارات الجمعية العمومية للإيكاو.

الإجراء: يُرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

(أ) الإحاطة علمًا بمراجعة المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية.

(ب) تشجيع الدول على التنسيق مع سلطاتها الضريبية أو المالية ذات الصلة بشأن الامتثال لقرار الجمعية العمومية ٤١-٢٧، الملحق (ب) - "الضرائب".

(ج) حث الدول على تنفيذ قرارات وسياسات الإيكاو بشأن الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي (Doc.8632) ضمن نطاق اختصاصاتها، ودعوة جميع السلطات الوطنية المختصة إلى الامتثال لها لتجنب الازدواج الضريبي أو التمييز الضريبي على النقل الجوي.

(د) حث الدول على الالتزام بقرار الجمعية العمومية ٤١-٢٢ الذي يحدد خطة كورسيا باعتبارها التدبير العالمي الوحيد القائم على السوق لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون في قطاع الطيران الدولي، ودعوة الدول ووكالات الأمم المتحدة الأخرى إلى الامتناع عن إدخال تجزئة السياسات الوطنية/الإقليمية/الدولية.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي —"التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	لا تُذكر.

^١ قدم اتحاد النقل الجوي الدولي (الإياتا) النسخة باللغات: الإنجليزية والعربية والصينية والفرنسية والروسية والإسبانية.

وثيقة الإيكاو Doc 8632 - سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي. قرارات الجمعية العمومية للإيكاو رقم ٤١-٢١، ٤١-٢٢ و ٤١-٢٧. اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. تقارير لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية عن دورتها التاسعة والعشرين، في أكتوبر ٢٠٢٤، ودورتها الثلاثين، في مارس ٢٠٢٥.	المراجع:
---	----------

١- التطورات المتعلقة بالضرائب على دخل شركات النقل الجوي الدولي

١-١ في ١٠/٦/٢٠٢٥، أقرّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة (ECOSOC) تعديلات المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين الدول المتقدمة النمو والبلدان النامية، كما وافقت عليها هيئة خبراء فرعية (بصفة شخصية)، وهي لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية (لجنة الضرائب التابعة للأمم المتحدة) في أكتوبر ٢٠٢٤ ومارس ٢٠٢٥.

٢-١ تتجاهل هذه التطورات سياسات منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بشأن الضرائب وتتعارض معها بشكل مباشر، وتزيد من خطر الازدواج الضريبي على دخل شركات الطيران، وتخلق تحديات لاتفاقيات الخدمات الجوية الثنائية (ASAs).

٣-١ تُدخل تعديلات المادة ٨ نموذجًا مفضلًا للضرائب قائمًا على المصدر (البديل أ)، والذي يبتعد عن ضريبة دولة الإقامة الحصرية المطبقة تاريخيًا على دخل النقل الجوي الدولي في اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية (البديل ب). يُفصل الملحق المادة ٨ الجديدة.

٤-١ تُوصي سياسات الإيكاو بشأن الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي (Doc 8632) بفرض ضريبة حصرية على دولة الإقامة (حيث تُفرض الضريبة على أرباح شركة الطيران فقط في دولة الإدارة الفعلية لها). ويهدف نهج الإيكاو إلى تجنب فرض ضرائب متعددة على دخل مؤسسات النقل الجوي، استنادًا إلى مبدأ المعاملة بالمثل. إضافةً إلى ذلك، حثّت الدورة الحادية والأربعون للجمعية العمومية للإيكاو، كما هو موضح في قرار الجمعية العمومية ٤١-٢٧، الدول الأعضاء على اتباع سياسات الإيكاو وتجنب الازدواج الضريبي في مجال النقل الجوي. وستؤدي تعديلات المادة ٨ إلى حالات فرض ضرائب متعددة، وهو مصدر قلق أقرت به لجنة الضرائب التابعة للأمم المتحدة صراحةً.

٥-١ تُقرّ لجنة الضرائب التابعة للأمم المتحدة أيضًا، ولكنها تتجاهل، تأثير ذلك على الاستدامة المالية لشركات الطيران؛ "لطالما حققت شركات الطيران أرباحًا متواضعة، وينطوي تشغيلها على نفقات كبيرة، بحيث قد يؤدي فرض الضرائب على أساس إجمالي، دون الاعتراف بالنفقات، إلى فرض ضرائب زائدة".

٦-١ علاوةً على ذلك، قد تتطلب اتفاقيات الخدمات الجوية الثنائية (ASAs) المُتفاوض عليها في ظلّ فرض ضرائب على أساس الإقامة إعادة التفاوض، مما يُولّد حالةً من عدم اليقين تُشكّل عائقًا أمام الاستثمار وتطوير المسارات الجوية. وتضع هذه الاتفاقيات شروطًا محدّدة تُتيح لشركات الطيران التابعة للشركاء الثنائيين (الدول) بتحقيق فوائد اقتصادية واجتماعية. كما يُمكن لأيّ تغيير في هذه الشروط أن يُعرّض تشغيل الخدمات الجوية القيّمة بين الدول المعنية للخطر.

٧-١ يمتدّ هذا الاضطراب إلى ما هو أبعد من الضرائب ليؤثّر على علاقة الطيران الثنائية الأوسع، حيث غالبًا ما تكون الأحكام الضريبية جزءًا لا يتجزأ من التوازن الإجمالي للفوائد المُتفاوض عليها. ويُعدّ إدراج الأحكام الضريبية في اتفاقيات الخدمات الجوية مُتعمّدًا، وهو مُصمّم لخلق بيئة تشغيلية ومالية مُستقرّة لشركات النقل الجوي. هذه الإعفاءات الضريبية المتبادلة ليست عرضية، بل هي أساسية لتوازن الفوائد المُتفاوض عليها بين الدول. ومن الضروريّ التحلّي بالحذر في التعامل مع

التحديات المُحتملة لهذه الاتفاقيات، مع الأخذ في الاعتبار وضعها كمعاهدات دولية وما تُشكّله من شبكة مُعقّدة من الحقوق والالتزامات.

٢- التطورات المتعلقة بالضرائب على استخدام خدمات النقل الجوي الدولي

١-٢ حثّت الجمعية العمومية الحادية والأربعون للإيكاف، بالإشارة مجدداً إلى الوثيقة (Doc 8632)، الدول الأعضاء على اتباع سياسات الإيكاف بشأن الضرائب "وتجنب فرض ضرائب تمييزية على الطيران الدولي".^٢ كما أنشأت الجمعية العمومية خطة كورسيا باعتبارها "التدبير العالمي الوحيد القائم على السوق المطبق على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناتجة عن الطيران الدولي، وذلك لتجنب أي خليط محتمل من ازدواجية التدابير القائمة على السوق على مستوى الدولة أو الإقليم، مما يضمن احتساب انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الطيران الدولي مرة واحدة فقط".^٣

٢-٢ يلاحظ اتحاد النقل الجوي الدولي (الإياتا) تزايداً واستمراراً في تجزئة السياسات بين الحكومات، لا سيما في أوروبا وأفريقيا. ويفرض عدد متزايد من الدول ضرائب على استخدام النقل الجوي أو يدرس فرضها لمعالجة المخاوف البيئية. ومع ذلك، لا تُخفّض هذه الضرائب الانبعاثات بشكل مباشر، وغالباً ما يكون من غير المؤكد ما إذا كانت الأموال المُحصّلة تُخصّص لتمويل التدابير التي تُؤدّي إلى ذلك. بهذه الطريقة، عادةً ما تكون هذه الضرائب غير فعّالة وغير عادلة بطبيعتها، وتأتي بعواقب اقتصادية واجتماعية سلبية. فهي تؤثر على القدرة على تحمل التكاليف، والتواصل، والتوظيف، والنشاط التجاري، بما في ذلك السياحة، وجميعها من أكثر العوامل ضرراً بالاقتصادات النامية. وغالباً ما لا يصاحب هذه الضرائب تحليل شامل للتكاليف والفوائد المالية والبيئية، وقد يتجاوز الضرر الناجم عنها أي مكاسب، مما قد يؤدي إلى انخفاض إجمالي الإيرادات الضريبية، وعدم وجود تخفيضات قابلة للتوثيق في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون.

٣-٢ تتعدّد هذه المبادرات السياسية المجزأة عن اللوائح القائمة، وتُضعف بشدة إطار عمل الإيكاف المنسق عالمياً. ومما يثير القلق بشكل خاص المبادرات المنسقة أو متعددة الأطراف التي تتجاهل أولوية الإيكاف وريادتها فيما يتعلق بسياسات قطاع الطيران الدولي، والتي تُقوّض نزاهة الجهود العالمية بموجب اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) وقرارات الجمعية العمومية للإيكاف.

٤-٢ في حين أن الحق السيادي للحكومات في فرض الضرائب مُعترف به، فإن هذه التجزئة تُقوّض بشدة الجهود المبذولة لمعالجة انبعاثات الطيران الدولي وتُهدّد نظام الملاحة الجوية الدولي العالمي. والدول التي تُطبّق هذه الضرائب هي أيضاً دول أعضاء في الإيكاف، وكان لها دورٌ أساسي في تطوير وإنشاء خطة كورسيا. ويُعدّ التنفيذ الموحد لخطة كورسيا من قبل جميع الدول الأعضاء دون استثناءات إقليمية أو وطنية أمراً حيوياً للحفاظ على حصريتها في معالجة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في النقل الجوي الدولي. وبالنسبة لمشغلي الطائرات، يُعرّض تجزئة السياسات الشبكة العالمية للخطر، ويضيف أعباءً إدارية ومالية، ويُحوّل الأموال الأساسية بعيداً عن حلول إزالة الكربون المُجرّبة، مثل شراء وقود الطيران المستدام وانتمانات تعويض الكربون، ويُخاطر بفرض رسوم مضاعفة على نفس الطن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون.

٥-٢ وتماشياً مع السلطة الممنوحة للإيكاف من قبل الدول الأعضاء فيها باعتبارها المنتدى الشرعي الوحيد لتطوير السياسات الداعمة للطيران المدني الدولي ومواءمتها عالمياً، من الضروري أن تحترم وكالات الأمم المتحدة الأخرى، والسلطات المالية ذات الصلة في الدول الأعضاء، إلى جانب أي هيئة أخرى ذات صلة تسعى إلى المشاركة في هذا المجال، مداولات وقرارات الدول المتخذة تحت رعاية الإيكاف.

^٢ قرار الجمعية العمومية للإيكاف ٤١-٢٧

^٣ قرار الجمعية العمومية للإيكاف ٤١-٢٢

٣- الخلاصة ودعوة الدول إلى اتخاذ إجراءات

٣-١ نلفت انتباه الجمعية العمومية، بكل احترام، إلى هذه التطورات الأخيرة والقضايا الحرجة المتعلقة بفرض الضرائب على دخل شركات النقل الجوي الدولي وعلى استخدام خدمات النقل الجوي الدولي.

٣-٢ لا تُمثل سياسات الإيكاو الضريبية مجرد إرشادات فنية، بل تُشكل بنية تحتية أساسية للتنمية. وكما هو الحال مع الاتفاقيات البريدية الدولية أو بروتوكولات الاتصالات، تُمكن هذه الأطر أنظمة عالمية تُحقق قيمة تتجاوز بكثير مكوناتها الفردية. وإن الدول التي تتخلى عن هذا التوافق تُخاطر بتجزئة نظام أثبتت فعاليته الملحوظة في ربط اقتصاداتها بالفرص العالمية.

٣-٣ لا تكمن القيمة الكبرى للطيران في توليد الإيرادات المباشرة بل في تأثيره المُضاعف على التنمية الاقتصادية. فكل مسار جديد يُنشئ فرصًا تجارية، ويُسهّل نقل المعرفة، ويُدمج الأسواق، مما يزيد من إنتاجية كل قطاع يستخدم خدماته. لقد مكّنت رؤية اتفاقية شيكاغو، المتمثلة في الإشراف على النقل الجوي وتطويره "بشكل سليم واقتصادي"، قطاع الطيران من أن يصبح أحد أكثر المحفزات فعالية للتنمية الاقتصادية العالمية والتكامل، إذ يُولّد قيمةً أكبر بكثير من خلال تسهيل التجارة والسياحة والاستثمار، مقارنةً بما يمكن أن تُحققه الضرائب.

٣-٤ يعتمد استمرار هذا النظام العالمي بشكلٍ أساسي على أطر تنظيمية ومالية متسقة وقابلة للتنبؤ. وإدراكًا منا لهذه التحديات المترابطة، نحثّ الدول على اتخاذ الإجراءات الموضحة في الموجز التنفيذي.

— — — — —

الملحق

المادة (٨) المعدلة في اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية

المادة ٨

الشحن الدولي والنقل الجوي

المادة ٨ (البديل أ)

١- يجوز فرض ضريبة على الدخل الناشئ في دولة متعاقدة من تشغيل السفن أو الطائرات في النقل الدولي بواسطة مقيم في الدولة المتعاقدة الأخرى في تلك الدولة الأخرى.

٢- مع ذلك، يجوز أيضًا فرض الضريبة على الدخل الناتج عن تشغيل السفن أو الطائرات في النقل الدولي، والناشئ في دولة متعاقدة، في الدولة المتعاقدة التي نشأ فيها، ووفقًا لقوانينها، ولكن إذا كان المستفيد من الدخل مقيمًا في الدولة المتعاقدة الأخرى، فإن الضريبة المفروضة في الدولة التي نشأ فيها الدخل لا يجوز أن تتجاوز:

(أ) إذا كان قانون الضرائب في تلك الدولة يفرض ضريبة على مثل هذا الدخل على أساس صافي، ٥٠٪ من الضريبة التي كانت ستفرضها تلك الدولة على ذلك الدخل في غياب هذه الاتفاقية، أو

(ب) ____ % [تُحدد النسبة المئوية من خلال المفاوضات الثنائية] من إجمالي مبلغ المدفوعات التي يُحتسب على أساسها هذا الدخل،
أيهما أقل.

٣- لأغراض هذه المادة، يُقصد بـ "الدخل الناتج عن تشغيل السفن أو الطائرات في النقل الدولي" إجمالي المبلغ الإجمالي المُستلم مقابل نقل الركاب أو البريد أو الماشية أو البضائع في النقل الدولي.

٤- لأغراض هذه المادة، يُعتبر الدخل الناتج عن تشغيل السفن أو الطائرات في النقل الدولي ناشئًا في دولة متعاقدة إذا تم استلامه مقابل نقل الركاب أو الماشية أو البريد أو البضائع، حيثما يكون هذا النقل:

(أ) يبدأ من موقع في تلك الدولة المتعاقدة وينتهي في موقع خارجها؛ أو

(ب) ينتهي في موقع في تلك الدولة المتعاقدة ويبدأ من موقع خارجها.

٥- تُطبق أحكام الفقرتين ١ و ٢ أيضًا على الدخل الناتج عن المشاركة في تجمع أو مشروع مشترك أو وكالة تشغيل دولية تعمل في تشغيل السفن أو الطائرات.

المادة ٨ (البديل ب)

١- تُفرض الضريبة على أرباح مؤسسة دولة متعاقدة من تشغيل السفن أو الطائرات في النقل الدولي في تلك الدولة فقط.

٢- تُطبق أحكام الفقرة ١ أيضًا على الأرباح الناتجة عن المشاركة في تجمع أو مشروع مشترك أو وكالة تشغيل دولية.

— انتهى —