



## الجمعية العمومية - الدورة الأربعون

### اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٣٢ من جدول الأعمال: التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي - السياسة العامة

### فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي

(مقدمة من المجلس الدولي للمطارات (ACI))

#### الموجز التنفيذي

تمثل "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 8632) توجيهاً قيماً متفقاً عليه، يرشد الدول فيما يتعلق بفرض الضرائب على النقل الجوي الدولي. وتميز الإيكاو بوضوح بين الضرائب والرسوم، وهما مفهومان كثيراً ما يتم الخلط بينهما عن غير قصد من قبل غير المختصين، أو عن قصد لأغراض سياسية. تزداد الشواغل تجاه انتشار عدد من الضرائب المتنوعة المفروضة على النقل الجوي، التي لا تتدرج تحت نطاق "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب" كما هو متضمن في الوثيقة (Doc 8632)، وخاصةً فيما يخص تأثير السلبى على التنمية المستدامة للنقل الجوي.

تدعو هذه الورقة للانتباه إلى المسائل الراهنة المتعلقة بفرض الضرائب على النقل الجوي، وهي تحت صناعة الطيران على المشاركة مع السلطات الضريبية في تعريف الدول بـ "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب" وتحديد الوسائل لإجراء تحليل مناسب لتكاليف وفوائد تلك الضرائب، وذلك بغرض تعظيم استفادة الدول اقتصادياً من الطيران.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى:

- إعادة التأكيد على أن "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 8632) هي القاعدة القياسية الوحيدة المتفق عليها بشأن فرض الضرائب على النقل الجوي؛
- الإقرار بالفرق الجذري بين الرسوم والضرائب، وحث الدول على التمييز الواضح بين المفهومين؛
- حث الدول على إقرار الفوائد الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بالنقل الجوي والمخاطر المتصلة بنظام ضريبي ضعيف و/أو الضرائب المبالغ فيها؛
- حث الدول على الاعتراف بأهمية تحليل التكاليف والفوائد (CBA) إذا ما قررت أن تفرض ضرائب مرتبطة بالنقل الجوي؛
- حث الدول على العمل بصورة وثيقة مع الإيكاو والمجلس الدولي للمطارات (ACI) والمجموعات الأخرى في صناعة الطيران لمعالجة المسائل المتعلقة بفرض الضرائب على النقل الجوي.

ترتبط ورقة العمل هذه بالأهداف الاستراتيجية الخاصة بالتنمية الاقتصادية للنقل الجوي.

الأهداف  
الاستراتيجية:

<sup>1</sup> نسخ باللغة العربية والإنجليزية والصينية والفرنسية والروسية والإسبانية مقدمة من (ACI).

لا توجد	الآثار المالية:
الوثيقة (Doc 8632) - سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي	المراجع:

## ١- المقدمة

١-١ وضعت الإيكاو منذ بداية الخمسينات سياسات وإرشادات للدول بشأن فرض الضرائب على بعض جوانب النقل الجوي الدولي، وهي على وجه التحديد: وقود الطيران والشحوم والإمدادات الفنية الاستهلاكية الأخرى، إلى جانب دخل وطائرات شركات الطيران، ومبيعات واستخدامات النقل الجوي الدولي، مثل البطاقات والركاب وإجمالي إيرادات شركات الطيران.

٢-١ وقد قام مجلس الإيكاو، على مر السنوات، بعدة مراجعات لسياسات فرض الضرائب على النقل الجوي، كما قام في فبراير ١٩٩٩ بالموافقة على دمج أربعة قرارات سابقة في قرار تجميعي واحد. ويرد هذا القرار التجميعي مع بعض الملاحظات في الطبعة الثالثة للوثيقة (Doc 8632) "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" الصادرة في عام ٢٠٠٠.

٣-١ وفي دورتها الثالثة والثلاثين المنعقدة عام ٢٠٠١، اعتمدت الجمعية العمومية للإيكاو القرار رقم ٣٣-١٩، الذي نُقح، إلى جانب أمور أخرى، تمييز المنظمة بين الضرائب والرسوم، وحثت الدول على العمل بموجب قرار المجلس كما هو متضمن في الوثيقة (Doc 8632). وقد أعيد إصدار نفس القرار باعتباره قراراً للجمعية العمومية تحت رقم ٣٧-٢٠، المرفق (هـ) دون تغيير.

## ٢- الرسوم مقابل الضرائب

١-٢ تقوم الإيكاو - في إطار تحديد أهدافها السياسية - بالتمييز بين الرسم والضريبة؛ فالرسم يُفرض لتغطية تكاليف توفير التسهيلات والخدمات للطيران المدني، بينما تُفرض الضريبة بهدف الزيادة في الإيرادات العامة للحكومات الوطنية والمحلية، وذلك لأغراض لا تتعلق بالطيران.

٢-٢ وبينما توضع الرسوم خصيصاً بغرض استرداد التكاليف وتحقيق هدف اقتصادي، لا تتبع الضرائب نفس المبدأ الاقتصادي، بل تؤدي إلى زيادة تكلفة السفر بطريقة تعسفية. لذلك، يمكن أن يكون لفرض الضرائب الوطنية أو المحلية على النقل الجوي الدولي أثر اقتصادي أو تنافسي عكسي على عمليات النقل الجوي الدولي.

٣-٢ وبالرغم من هذا التمييز الواضح بين مفهومي الضرائب والرسوم في المواد الإرشادية المتوفرة بكثرة وفي متناول الجميع، إلا أن بعض المعنيين بالأمر لا يزالون يشوشون الرأي العام؛ وهذا ما يعتبر عملاً يضر بأسرة الطيران العالمية.

## ٣- الضرائب والفوائد الاقتصادية للنقل الجوي

١-٣ يُعد الطيران أحد المحركات الدافعة الرئيسية لتنمية الاقتصاد العالمي؛ ففي كل يوم، تُقلع ١٢٠,٠٠٠ رحلة طيران تحمل ١٢ مليون راكب وبضائع بقيمة ١٨,٨ مليار دولار أمريكي، وهو ما يزيد عن ثلث التجارة الإجمالية من حيث القيمة.

٢-٣ وتوفر صناعة الطيران ٦٥,٥ مليون وظيفة حول العالم، بعض منها في الصناعة نفسها في المطارات وشركات الطيران والفضاء الجوي المدني وخدمات الملاحة الجوية، والبعض الآخر في الأنشطة الاقتصادية الأخرى التي تنشأ نتيجة للسفر الجوي.

٣-٣ كما تساهم صناعة الطيران بقيمة ٢,٧ تريليون دولار أمريكي (٣,٦٪) من إجمالي الناتج المحلي (GDP) العالمي . ولو كانت صناعة الطيران بلداً، لكانت قد جاءت في المرتبة العشرين من حيث حجم إجمالي ناتجها المحلي الذي يعادل إجمالي الناتج المحلي لكل من سويسرا والأرجنتين.

٤-٣ ويساهم النقل الجوي بقوة في دفع الضرائب للسلطات المحلية والإقليمية والوطنية حول العالم من خلال رسوم الركاب وضريبة القيمة المضافة المحلية ورسوم الجمارك والهجرة وغيرها. وفي الواقع أن النقل الجوي يدفع كلاً من الرسوم المفروضة على المستخدم (لتغطية التكلفة الفعلية لتوفير الخدمات والبنى التحتية) والضرائب، مما يعني أنها تساهم مباشرة في خزائن الدول، وهو مجهود مالي كبير إذا ما قورن بوسائل النقل الأخرى.

٥-٣ وفي قطاعي الطرق والسكك الحديدية، على سبيل المثال، لا تُفرض الرسوم على المستخدم بهذه الطريقة، باستثناء بعض الطرق السريعة التي تفرض رسوم مرور على مستخدمي تلك الطرق. ففي قطاع الطرق، تفرض الحكومات ضرائب مثل ضريبة الوقود، مما يعوض استثماراتها في شبكة الطرق. وفي قطاع السكك الحديدية، تفرض الحكومات ضرائب مثل ضريبة القيمة المضافة التي تضاف إلى تذكرة القطار. إلا أن الإيرادات الإجمالية المحصلة بهذه الطريقة لا تكفي في معظم الأحيان لتغطية تكاليف البنية التحتية، وهذا هو سبب تقديم معظم الدول إعانات مكثفة لهذا القطاع. وعلى العكس، فإن قطاع الطيران يغطي كل تكلفة بنيته التحتية وأكثر من خلال الضرائب والرسوم المفروضة على المستخدم، مما يؤدي لمساهمة القطاع الصافية في الأموال العامة في معظم البلدان المتقدمة.

٦-٣ وقد أظهرت العديد من الدراسات أن الأثر السلبي الفعلي للضريبة المرتبطة بالنقل الجوي على الاقتصاد الوطني يفوق فوائد الإيرادات المحصلة، بل قد يؤدي إلى تخفيض في الدخل العام من الضرائب نتيجة ما يترتب عن ذلك من تخفيض في مستوى إنفاق بعض من المسافرين وأعمال الشحن.

٧-٣ كما يحدّ عبء الضريبة العالية من إمكانيات الاستفادة الاقتصادية من النقل الجوي. تنتظر حكومات كثيرة في العالم إلى النقل الجوي باعتباره ترفاً حكرًا على الأغنياء بالرغم من الانخفاض الجذري في التكلفة الحقيقية للسفر جواً خلال العقود الماضية. والضرائب تثبط الطلب على النقل الجوي، مما يؤدي إلى تقويض القدرة على الاتصال. كما أن الضريبة العالية في بعض البلدان تمنعها من الاستفادة الكاملة من الفوائد الاقتصادية التي يوفرها النقل الجوي لمجتمعنا المعاصر ذي الطابع العالمي.

٨-٣ يجدر بالدول القيام بتحليل لتكاليف وفوائد فرض الضرائب، يكون تحليلاً متمعناً ومتماسكاً من الناحية المنهجية وقائماً على البيانات، عند تفكيرها في فرض ضريبة جديدة على النقل الجوي أو إدخال زيادة على الضرائب.

#### ٤- تحليل تكاليف وفوائد فرض الضريبة

١-٤ الضريبة، بتفسيرها الاقتصادي البسيط، هي عبارة عن نقل الثروة من الأفراد والأعمال التجارية إلى الحكومة أو الشعب، ومن المفترض أن تعظم من الرفاهية الاقتصادية من حيث تقديم المنافع العامة، بما في ذلك البنية التحتية وتخفيض الفوارق في المجتمع. إلا أن الضريبة كثيراً ما يتم ربطها بالتشوه الاقتصادي، وهو الأثر الجانبي الفوري والأكثر ظهوراً.

٢-٤ إن تحليل التكاليف والفوائد (CBA) هو نهج نظامي لتقدير نقاط القوة والضعف في إجراءات بديلة مستخدمة لتحديد الخيارات التي توفر أعلى قدر من الفائدة. ويمكن الاستعانة بتحليل التكاليف والفوائد (CBA) في تقييم إجراء ما قيد النظر أو تقدير القيمة المترتبة على تكلفة اتخاذ قرار أو سياسة ما.

٣-٤ وتتمثل التكلفة الرئيسية للضرائب في انخفاض الأثر الاقتصادي للطيران نتيجةً للكبح المصطنع للطلب. ولا بد هنا من الأخذ في الحسبان آثار الطيران المباشرة وغير المباشرة والمستتحة والمحفزة؛ وهي تشمل تشغيل شركات الطيران

والمطارات بالنطاق الكامل للأنشطة الفنية الجانبية والأنشطة التجارية، بالإضافة إلى توفير الإمدادات، ودخل العاملين في قطاع الطيران وما يولده من إنفاق، والقرارات الاستثمارية، والسياحة والتجارة والإنتاجية.

٤-٤ لا بد من تقييم الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة والمستحثة والمحفزة لسلسلة قيمة النقل الجوي، وذلك بمقارنتها بالفوائد المحتملة لاستحداث أو زيادة الضرائب قبل اتخاذ أي إجراء؛ كما يجب أن تتوفر إمكانية تقييم الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة والمستحثة والمحفزة المترتبة على مستوى الضرائب بعد فرضها. وينبغي تقييم مرونة الطلب مقابل الضريبة في كل حالة على حده.

## ٥- الخلاصة

١-٥ تمثل "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 8632) توجيهاً قيماً متفقاً عليه، يرشد الدول فيما يتعلق بفرض الضرائب على النقل الجوي الدولي. إلا أن الكثير من الضرائب المفروضة على النقل الجوي عادةً ما يتضارب وسياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب كما هو متضمن في الوثيقة (Doc 8632) وحسب رأي أوساط الصناعة، فإن تلك الضرائب تؤدي إلى نتيجة عكسية، بما أنه في كثير من الأحوال يفوق تقليص المنفعة الاقتصادية فوائد الإيرادات المحصلة نتيجة ما يترتب عن ذلك من تخفيض في مستوى إنفاق بعض من المسافرين وأعمال الشحن.

٢-٥ وإضافةً إلى ذلك، يشعر القائمون على صناعة الطيران بالقلق تجاه الخلط المتمم بين الضرائب ورسوم المستخدمين. فبينما توضع الرسوم خصيصاً بغرض استرداد التكاليف وتحقيق هدف اقتصادي، لا تتبع الضرائب نفس المبدأ الاقتصادي، بل تؤدي إلى زيادة تكلفة السفر بطريقة تعسفية، وقد تشكل خطراً على تنمية النقل الجوي والفوائد الاقتصادية المرتبطة به.

٣-٥ تدعو هذه الورقة للانتباه إلى المسائل الراهنة المتعلقة بفرض الضرائب على النقل الجوي، وهي تحت الإيكاو، مدعومةً بصناعة الطيران، على المشاركة النشطة مع السلطات الضريبية في تعريف الدول بـ "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 8632) وتحديد الوسائل لإجراء تحليل مناسب لتكاليف وفوائد تلك الضرائب، وذلك بغرض تعظيم استفادة الدول اقتصادياً من الطيران.

- انتهى -