

Distr.: General
10 August 2015
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية
الدورة الحادية عشرة

جنيف، ١٩-٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥
البند ٣ (ب) '٥' من جدول الأعمال المؤقت*
مناقشة المسائل الموضوعية المتصلة بالتعاون
الدولي في المسائل الضريبية: مسائل أخرى:
بناء القدرات

برنامج تنمية القدرات في مجال التعاون الضريبي الدولي

مذكرة من الأمانة العامة

١ - قام بإعداد الورقة التي يضمها مرفق هذه المذكرة إريك م. زولت، أستاذ القانون المرموق لكرسي مايكل ه. شيل، بكلية لوس أنجلوس للحقوق بجامعة كاليفورنيا، بناء على طلب مكتب تمويل التنمية التابع لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة، عملاً بقراري المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٤/٢٠١٣ و ١٢/٢٠١٤. وقد أقر المجلس، في هذين القرارين، بالتقدم الذي أحرزه المكتب في عمله في إطار ولايته، على وضع برنامج لتنمية القدرات في مجال التعاون الضريبي الدولي يرمي إلى تعزيز قدرات وزارات المالية والسلطات الضريبية الوطنية في البلدان النامية على وضع نظم ضريبية أكثر فعالية وكفاءة، تؤدي إلى دعم المستويات المنشودة من استثمارات القطاعين العام والخاص، ومكافحة التهرب الضريبي، وطلب إلى المكتب أن يقوم، في شراكة مع أصحاب المصلحة الآخرين، بمواصلة عمله في هذا المجال ومواصلة تطوير أنشطته.

* E/C.18/2015/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

040915 030915 15-13122 (A)



٢ - ويتمثل أحد مجالات التركيز الحالية لبرنامج تنمية القدرات في تعزيز قدرة البلدان النامية لزيادة إمكاناتها في مجال تعبئة الإيرادات المحلية عن طريق زيادة قدرتها على حماية الوعاء الضريبي وتوسيعه بصورة فعالة. وتستخدم الحكومات الحوافز الضريبية من أجل اجتذاب استثمارات جديدة. وقد أدت الحوافز الضريبية في بعض الحالات دورا مهما في جذب استثمارات جديدة كان لها إسهام في إحداث زيادات كبيرة في النمو والتنمية. ولكن نظم الحوافز الضريبية لم تؤد في حالات أخرى إلى استثمارات جديدة تذكر، وحدث معها تآكل كبير في الوعاء الضريبي. وتدرس الورقة المرفقة بهذه المذكرة فوائد وتكاليف استخدام الحوافز الضريبية وتعالج مسائل ينطوي عليها تصميم هذه الحوافز ومنحها وإدارتها.

الحوافز الضريبية: الفوائد والتكاليف، والتصميم، والاعتبارات الإدارية*

أولا - مقدمة

١ - تدرس هذه الورقة فوائد وتكاليف استخدام الحوافز الضريبية وتتناول اعتبارات هامة تتصل بتصميم هذه الحوافز ومنحها ورصد استخدامها من أجل زيادة الاستثمار والنمو. وكثيرا ما تكون الحوافز الضريبية موضع انتقاد على أساس أنها تؤدي إلى تآكل الوعاء الضريبي دون أن تحدث أي آثار ذات شأن على مستوى الاستثمار. وليس من السهل فصل النقد الموجه إلى نظم الحوافز الضريبية المعمول بها حاليا عن النقد الموجه إلى كل الحوافز الضريبية. وقد سلّم خبراء الضرائب بأن بعض الحوافز الضريبية الجيدة التصميم قد نجحت في زيادة الاستثمار.

ثانيا - فوائد الحوافز الضريبية وتكاليفها

ألف - فوائد الحوافز الضريبية

٢ - تشكل الحوافز الضريبية، إذا ما أحسن تصميمها وتنفيذها، أداة مفيدة في جذب استثمارات لم تكن لتتوافر لولا توفير مزايا ضريبية. ويكون للحوافز الضريبية ما يبررها إذا أدت إلى تصحيح أشكال من انعدام الكفاءة في الأسواق أو إحداث آثار خارجية إيجابية. ويستصوب الدارسون هذه الحوافز الضريبية، على اعتبار أن مستوى الاستثمار الأجنبي المباشر سيكون دون المستوى الأمثل بغير تدخل الحكومة^(١).

٣ - وليس من المستغرب أن الحكومات كثيرا ما تفضل الحوافز الضريبية على أنواع أخرى من التدابير. فتوفير مزايا ضريبية أسهل كثيرا من تصحيح أوجه القصور في النظام القانوني لبلد ما أو إدخال تحسين كبير جدا في نظام اتصالات ذلك البلد. كما أن الحوافز الضريبية لا تتطلب من الحكومات إنفاق أموال كبعض البدائل الأخرى، مثل توفير منح أو إعانات نقدية للمستثمرين. ورغم أن الحوافز الضريبية والمنح النقدية قد تتماثلان في

* أعدها إريك م. زولت، أستاذ القانون المرموق لكرسي مايكل هـ. شيل، بكلية لوس أنجلوس للحقوق بجامعة كاليفورنيا.

(١) Yoram Y. Margalioth, "Tax competition, foreign direct investments and growth: using the tax system to promote developing countries", *Virginia Tax Review*, vol. 23, issue 1 (2003).

تكلفتها الاقتصادية التي تتحملها الحكومات، فإن توفير مزايا ضريبية يكون، لأسباب سياسية وأسباب أخرى، أيسر من تقديم أموال للمستثمرين بشكل فعلي.

٤ - وقد يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر الجديد إلى فوائد حمة، يتعذر تقدير بعضها كميًا بسهولة. وبرنامج الحوافز الضريبية الذي تكون أهدافه محددة جيدًا قد ينجح في اجتذاب مشاريع محددة أو أنواع محددة من المستثمرين بتكاليف معقولة إذا قورنت بالفوائد المتحققة. والفوائد التي تحققها الحوافز الضريبية للاستثمار الأجنبي هي فوائد من الأنواع التي تكون مرتبطة عموماً بالاستثمار الأجنبي المباشر، ومنها زيادة رأس المال وعمليات نقل المعارف والتكنولوجيا وزيادة فرص العمل والمساعدة في تحسين الأحوال في المناطق الأقل نمواً.

٥ - وقد يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر إلى آثار غير مباشرة ذات شأن. فعلى سبيل المثال، لن يؤدي اختيار مكان إقامة منشأة للصناعة التحويلية إلى زيادة الاستثمار والتوظيف في هذه المنشأة فحسب، بل أيضاً في الشركات التي تورد وتوزع منتجات تلك المنشأة. وسيؤدي النمو الاقتصادي إلى زيادة قدرة سكان البلد على الإنفاق وسيؤدي ذلك بدوره إلى زيادة الطلب على سلع ومنتجات جديدة. وقد تؤدي زيادة الاستثمار أيضاً إلى زيادة إيرادات الحكومة من الضرائب إما بشكل مباشر من الضرائب التي يدفعها المستثمر، مثل الضرائب التي تُدفع بعد انتهاء فترة الإعفاء الضريبي المؤقت، أو بشكل غير مباشر عن طريق زيادة الإيرادات الضريبية المحصلة من العاملين والموردين والمستهلكين.

٦ - وقد قوبلت مؤخرًا وجهة النظر القائلة بفوائد الاستثمار الأجنبي المباشر بالطعن من جانب أولئك الذين يتساءلون عما إذا كانت الحوافز الضريبية تؤدي فعلاً إلى زيادة مستوى الاستثمار الأجنبي المباشر وما إذا كان الاستثمار الأجنبي المباشر يتولد عنه فعلاً نمو اقتصادي يعود بالفائدة على التنمية^(٢). ويرى هؤلاء أنه حتى لو كانت الحوافز الضريبية تنجح في جذب استثمارات جديدة، فمن غير الواضح، مع كثرة أنواع الاستثمارات الأجنبية، ما إذا كانت هناك منافع تعود على البلد النامي.

٧ - ومع أن من الممكن تقديم وصف عام لأنواع الفوائد التي يمكن أن يحققها الاستثمار الإضافي الناتج عن الحوافز الضريبية، فمن الصعب تقدير هذه الفوائد كميًا بأي درجة من

(٢) Yariv Brauner, "The future of tax incentives for developing countries", in *Tax, Law and Development*, (٢) Yariv Brauner and Miranda Stewart, eds. (Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Edward Elgar Publishing, 2014).

اليقين، وفي بعض الأحيان تكون الفوائد من حظ أشخاص وليس الشركة التي تُمنح مزايا ضريبية.

باء - تكاليف الحوافز الضريبية

٨ - قد يكون من المفيد، لدى النظر في تكاليف نظم الحوافز الضريبية، دراسة أربعة أنواع من التكاليف: (أ) التكاليف المحملة على الإيرادات؛ و (ب) تكاليف توزيع الموارد؛ و (ج) تكاليف الإنفاذ والامتثال؛ و (د) التكاليف المرتبطة بالفساد وانعدام الشفافية^(٣).

التكاليف المحملة على الإيرادات

٩ - تأتي خسائر الإيرادات الضريبية الناجمة عن الحوافز الضريبية من مصدرين رئيسيين: الإيرادات المتنازل عنها التي كانت ستأتي من مشاريع كانت ستنفذ حتى لو يحصل المستثمر على أي حوافز ضريبية وخسائر الإيرادات الراجعة إلى مطالبة مستثمرين وأنشطة بحوافز بدون وجه حق أو نقلهم إيرادات من شركات مرتبطة خاضعة لفرض الضرائب إلى شركات أخرى مؤهلة للحصول على معاملة ضريبية تفضيلية.

١٠ - ويسعى مقرر السياسات إلى توجيه الحوافز الضريبية على نحو يحقق أكبر منافع ممكنة لقاء أقل تكلفة. ويتمثل السيناريو المثالي في عدم تقديم حوافز ضريبية إلا للمستثمر الهامش الذين سيستثمرون في أماكن أخرى ولكن بحوافز ضريبية. فلن يترتب على تقديم حوافز ضريبية للمستثمرين الذين لا تتأثر قراراتهم بالمزايا الضريبية المقترحة إلا حصول المستثمر على تحويل من الحكومة المضيفة دون أن يعود على الحكومة أي نفع. ومن الصعب للغاية أن يُعرف على أساس كل مشروع على حدة أيها تم الاضطلاع به بسبب الحوافز الضريبية فقط، تماما بقدر صعوبة تقدير مستويات الاستثمار في اقتصاد ما بأكمله التي سيعمل لها أم لا بنظام للحوافز الضريبية.

١١ - أما بالنسبة للمشاريع التي لن ما كان لها أن تنفذ بدون حوافز ضريبية، فليس هناك خسران حقيقي لإيرادات ضريبية من هذه المشاريع. وبقدر ما تصبح المشاريع من دافعي الضرائب المنتظمين أو تتولد عن عملياتها إيرادات ضريبية أخرى، من قبيل زيادة الأرباح من الموردين أو زيادة ضرائب الأجر المحصلة من الموظفين، فإن هناك مكاسب على صعيد الإيرادات من هذه المشاريع.

(٣) Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky and Eduardo Ley, "Tax incentives for business investment: a primer for policymakers in developing countries", *World Development*, vol. 30, No. 9 (2002).

١٢ - وهناك تكلفة إضافية للحوافز الضريبية محملة على الإيرادات وهي تلك الناتجة عن تآكل الوعاء الضريبي الناجم عن انتهاك دافعي الضرائب لنظم الحوافز الضريبية لتجنب دفع ضرائب على أنشطة أو دخول غير مستوفية لشروط الحصول على حوافز ضريبية. ويمكن أن يتخذ ذلك أشكالاً عديدة. فمن الممكن أن تنجم خسائر في الإيرادات عندما يقوم دافعوا الضرائب بإخفاء المظهر الحقيقي لعملياتهم كي تصبح مستوفية لشروط الحصول على مزايا ضريبية. فمثلاً، إذا كانت الحوافز الضريبية متاحة فقط للمستثمرين الأجانب، فإن من الممكن أن تقوم الشركات المحلية أو الأفراد المحليون بتمرير استثماراتهم المحلية عبر شركات أجنبية؛ أو إذا كانت المزايا الضريبية متاحة فقط للشركات المحلية، فإن دافعي الضرائب يمكنهم اللجوء إلى إعادة التأسيس أو إلى تأسيس شركات جديدة عديدة مرتبطة كي تعامل على أنها من دافعي الضرائب الجدد في إطار نظام الحوافز الضريبية.

١٣ - وتحدث حالات تسريب أخرى للإيرادات عندما يستخدم دافعوا الضرائب الحوافز الضريبية لتقليل حجم التزامهم الضريبي عن الأنشطة غير المستوفية لشروط الحصول على حوافز ضريبية. فعلى سبيل المثال، عندما تصبح منشأة ما مستوفية لشروط الحصول على إعفاء ضريبي مؤقت لمزاوتها نشاطاً من النوع الذي تراه الحكومة جديراً بحوافز ضريبية، فمن المحتمل أن يصعب جدا رصد عمل المنشأة لضمان عدم مزاوتها أنشطة إضافية غير مستوفية لشروط الإعفاء. وحتى في الحالات التي يكون فيها هذان النوعان من الأنشطة منفصلين عن بعضها البعض، فمن الصعب للغاية رصد المعاملات التي تقوم بها أطراف مرتبطة للتأكد من عدم تحويل الإيرادات من منشأة خاضعة للضرائب إلى منشأة مرتبطة أخرى مستوفية لشروط الحصول على إعفاء ضريبي مؤقت.

تكاليف توزيع الموارد

١٤ - ستؤدي الحوافز الضريبية الناجحة إلى استثمار إضافي في قطاعات أو مناطق أو بلدان ما كان له أن يحدث بدونها. فمن ناحية، سيجتذب على الاستثمار الإضافي في بعض الأحيان تصحيح إخفاقات سوقية؛ ومن ناحية أخرى، قد تتسبب الحوافز الضريبية في توزيع الموارد على نحو يؤدي إلى استثمار مفرط في بعض الأنشطة أو استثمار أقل من اللازم في مجالات أخرى ليست موضع تفضيل من حيث الضرائب.

١٥ - ومن الصعب تحديد آثار التدابير الضريبية في البلدان ذات الأسواق المتطورة نسبياً. بل والأصعب من ذلك تحديد نتائج التدابير الضريبية في البلدان النامية ذات الأسواق التي لا تعكس النماذج التنافسية القائمة. ومن ثم فليس واضحاً في الأسواق التي تعثر بها أوجه

قصور ما إذا كان توفير حوافز ضريبية لتصحيح أوجه قصور الأسواق سيؤدي إلى زيادة تنافسية الأسواق^(٤).

تكاليف الإنفاذ والامتثال

١٦ - كما هو الحال في أي تدابير ضريبية، هناك تكاليف محملة على الموارد تتكبدها الحكومة في إنفاذ القواعد الضريبية ويتكبدها دافعو الضرائب في الامتثال لها. وتتصل تكلفة الإنفاذ بمنح الحافز في بادئ الأمر وبالتكاليف المتكبدة في رصد الامتثال لشروط الاستحقاق وفي إنفاذ أي قواعد لاسترداد الحافز عند انتهاء الأحقية أو عدم الاستمرار في استيفاء شروطها. وكلما زاد تعقيد نظام الحوافز الضريبية، زادت التكاليف المحتملة للإنفاذ والامتثال. كما تزيد صعوبة إنفاذ مخططات الحوافز الضريبية الكثيرة المنتفعين عن صعوبة إنفاذ النظم التي تستهدف دائرة ضيقة من المستفيدين.

١٧ - ومن الصعب تشجيع السلطات المسؤولة عن الإيرادات على إنفاق موارد في رصد مخططات الحوافز الضريبية. فهذه السلطات تسعى إلى استخدام مواردها الإدارية المحدودة لتحسين تحصيل الضرائب، ولذلك ليس مستغرباً تفضيلها مراجعة حسابات المنشآت الخاضعة تماماً للضرائب على المنشآت التي تعمل وفق ترتيب تحصل بموجبه على إعفاء مؤقت من الضرائب.

التكاليف المرتبطة بالفساد وانعدام الشفافية

١٨ - يمكن أن يشكل الفساد عقبة رئيسية أمام الاستثمار الأجنبي في البلد ولكنه لا يحول مع ذلك دون استفادة المستثمرين الأجانب من نظام يطبعه الفساد. وقد ركز الدارسون في السنوات الأخيرة على الفساد وغيره من سلوكيات التربح المرتبطة بمنح حوافز ضريبية. وتوجد حالياً عدة نهج توجيهية لتصميم اشتراطات استحقاق الحوافز الضريبية. فمن الممكن أن يختار مقرر السياسات بين النهج التلقائية الموضوعية أو النهج الاستثنائية الذاتية. وفرص الفساد أكبر بكثير في حالة نظم الحوافز الضريبية التي يكون فيها لدى المسؤولين قدر كبير من السلطة التقديرية في تحديد المستثمرين أو المشاريع التي تتلقى معاملة تفضيلية. وفرص الانتهاك هي أيضاً أكبر في الحالات التي لا توجد فيها مبادئ توجيهية واضحة للبت فيما إذا كانت الشروط قد استوفيت أم لا.

(٤) Richard George Lipsey and Kelvin Lancaster, "The general theory of second best", *Review of Economic Studies*, vol. 24, No. 1 (1956-1957).

١٩ - وتوجد لدى صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي مشاريع تسعى إلى الحد من الفساد وتقديم المساعدة إلى البلدان لوضع برامج لمكافحة الفساد^(٥). وينبغي أن يكون أحد عناصر هذه البرامج رصد مشاريع الاستثمار الأجنبي وعلى الأخص منح الحوافز الاستثمارية. فإذا تبين أنه تم الحصول على حافز ضريبي بدون وجه حق، ينبغي سحب المزايا المرافقة لهذا الحافز وإعادة دفع أي ضرائب تم تجنبها، إلى جانب أي عقوبات جنائية أخرى.

تقديرات تكاليف الحوافز الضريبية

٢٠ - حتى في الحالات التي تنجح فيها الحوافز الضريبية في جذب الاستثمارات، فإن تكاليف الحوافز قد تفوق المنافع المستمدة من الاستثمار الجديد. وهذا أمر يصعب إثباته، لأن هناك مشاكل تعترض تقدير تكاليف الحوافز الضريبية ومنافعها. ومن طرق تحليل التكلفة مقابل العائد تقدير التكلفة من حيث الإيرادات المتنازل عنها و/أو الإعانات المالية المباشرة لكل فرصة عمل يتم إيجادها. وقد لا توفر الدراسات التي تستخدم هذا النهج مقياساً حقيقياً للكفاءة، لأنها لا تقيس إلا تكاليف ما يتم إنجاده من فرص العمل وليس قيمة هذه الفرص. وتتباين تكاليف فرص العمل تبايناً كبيراً حسب البلد والقطاع الصناعي، كما أن فرص العمل "العالية الثمن" قد تجلب معها منافع غير مباشرة أكبر، من قبيل نقل التكنولوجيا.

٢١ - وتستند كل تقديرات الإيرادات إلى مجموعة من الافتراضات بشأن استجابات دافعي الضرائب لتغيرات معينة في قوانين الضرائب. ولدى تقييم أداء مخططات الحوافز الضريبية، تتمثل الأهداف في تحديد كمية الاستثمار الإضافي الناجم عن الحوافز الضريبية والتكاليف والمنافع المرتبطة بجذب ذلك الاستثمار.

٢٢ - وتتطلب تلك الأهداف وضع افتراضات بشأن ما يلي: (أ) كمية ما كان سيجري توظيفه من استثمار بدون برنامج الحوافز الضريبية؛ و (ب) كمية المتسرب من الوعاء الضريبي بسبب مطالبة دافعي الضرائب بحوافز ضريبية بدون وجه حق أو نقل إيرادات من كيانات خاضعة للضرائب إلى كيانات معفاة من الضرائب أو خاضعة لضرائب أقل؛

(٥) انظر Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations Office on Drugs and Crime and World Bank, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*; Asian Development Bank and OECD, *Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific*، يمكن الاطلاع عليه من خلال هذا الرابط: www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative؛ Vito Tanzi, "Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures", *Staff Papers, International Monetary Fund*, vol. 45, No. 4 (December 1998).

و (ج) الإيرادات الضريبية المكتسبة من أنشطة دافعي الضرائب الذين منحوا حافزا ضريبيا المضطلع بها بعد انتهاء الحافز، أو من أنشطة مولدة لمصادر أخرى من الإيرادات الضريبية.

٢٣ - وهناك طريقتان لزيادة المساءلة عن الحوافز الضريبية وشفافيتها وهما تنفيذ ميزانيات للحوافز الضريبية وتحليل الإنفاق العام على الضرائب. وعلى النحو المبين في المناقشة أدناه، لا يخضع في كثير من البلدان تصميم برامج الحوافز الضريبية وإدارتها لمسؤولية السلطات الضريبية وحدها أو لسلطتها التقديرية. ففي تلك البلدان، يكون لجهات حكومية مختلفة، مثل الجهات المسؤولة عن الاستثمار الأجنبي أو وزارات الاقتصاد، دور في تصميم النظم الاستثمارية والموافقة على المشاريع ورصد الاستثمارات. والهدف الرئيسي لتلك الجهات هو جذب الاستثمارات؛ وكثيرا ما تكون ذات عناية أقل بحماية الوعاء الضريبي.

٢٤ - وهناك نهج جدير بالنظر وهو تحديد مبلغ نقدي مستهدف للمزايا الضريبية المقرر منحها بموجب نظام للحوافز الضريبية، وهو ما يتطلب أن توافق السلطات الضريبية وجهات حكومية أخرى كلتاهما على كل من المبلغ المستهدف ومنهجية تحديد التكاليف المحملة على الإيرادات المرتبطة بنظام معين للحوافز الضريبية.

٢٥ - وتمثل طريقة أخرى في إدراج الحوافز الضريبية في ميزانية رسمية للإنفاق على الضرائب. وتشترط جميع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وعدة بلدان أخرى إعداد تقديرات بشأن تأثير تدابير ضريبية قائمة أو مقترحة معينة. وهدف هذه الميزانيات هو إبراز ما يترتب على منح مزايا ضريبية من نتائج على الإيرادات. ويسعى هذا النهج إلى معاملة الإنفاق على الضرائب بنفس طريقة معاملة برامج الإنفاق المباشر ومن ثم فهو يسوي فعليا بين إنفاق الحكومة المباشر وإنفاقها غير المباشر عن طريق النظام الضريبي. ورغم أن نطاق تحليل الإنفاق على الضرائب يتجاوز الحوافز الضريبية، فإن بوسع البلدان أن تختار اتباع هذا النهج لأنواع معينة فقط من الحوافز الضريبية أو لطائفة أوسع من التدابير الضريبية. وبالنسبة للبلدان التي ليس لديها نظام رسمي للإنفاق الضريبي، يُنصح بأن تجري هذا التحليل كي تقرر ما إذا كانت ستعتمد أم تستبقي نظاما للحوافز الضريبية^(٦).

(٦) Sebastian James, "Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications" (Washington, D.C., World Bank Group, September 2013).

ثالثاً - اعتبارات تصميم الحوافز الضريبية

ألف - مسائل الاستحقاق

٢٦ - الحوافز الضريبية هي حالات خروج على النظام القياسي تُمنح فقط للمستثمرين أو الاستثمارات التي تستوفي شروطاً محددة. وهذه الامتيازات الضريبية الاستثنائية قد لا يكون لها ما يبررها إلا إذا اجتمع فيها أمران هما جذبها لاستثمارات مرغوب فيها بشكل خاص، واستحالة حدوث تلك الاستثمارات بغير هذه المزايا الضريبية. والسؤال الأول الذي يتعين الإجابة عليه عند تصميم نظام معين للحوافز الضريبية هو ما هي أنواع الاستثمارات التي يراد للحوافز أن تجتذبها.

تحديد وجهة الحوافز

٢٧ - قد تكون الحوافز ذات وجهة موسعة، بمعنى أنها تستهدف كل الاستثمارات الجديدة، أجنبية كانت أم محلية، أو ذات وجهة ضيقة، أي أنها تستهدف استثماراً مقترحاً واحداً بعينه. ويستهدف تحديد وجهة الحوافز تحقيق غرضين مهمين هما: (أ) تحديد أنواع الاستثمار الذي تسعى الحكومات المضيفة إلى جذبها؛ و (ب) تقليل تكلفة الحوافز لأنه يقلل من عدد المستثمرين المستفيدين منها.

٢٨ - ويثير مفهوم تحديد وجهة الحوافز تساؤلات عما إذا كان ينبغي للحكومة أن تعتبر بعض أنواع الحوافز محل رغبة أقوى أو ذات فائدة أكبر من غيرها من أنواع الحوافز؛ أو ما إذا كانت الحكومة ينبغي لها أن تسعى إلى اجتذاب حوافز ضريبية وتوجيهها إلى أنواع معينة من الاستثمارات أو أن تقرر ترك قرارات الاستثمار لقوى السوق وحدها. وثمة شكٌّ مبررٌ في قدرة الساسة على اختيار المستثمرين الفائزين، وبالذات في البلدان ذات الأسواق التي لا ترقى إلى مستوى الكمال. وعلاوة على ذلك، هناك أنواع من الاستثمار قد لا تستحق التشجيع في شكل مزايا ضريبية رغم أنها ليست محظورة تماماً. وفي السيناريو المثالي، لا تمنح الحوافز إلا للاستثمار الإضافي، أي للاستثمارات التي ما كانت لتحدث لولا المزايا الضريبية.

٢٩ - ويثور هنا سؤال مبدئي وهو ما إذا كان ينبغي أن يكون منح الحوافز الضريبية استنسابياً أم تلقائياً، متى توافرت الشروط المحددة. وقد يكون مستحسنًا في العديد من الحالات تضييق دائرة الاستنساب، غير أنه إذا ترك تقرير الاستحقاق ليحدث تلقائياً في معظمه، فسيلزم بسط شروط الاستحقاق بوضوح وبشكل مفصل.

٣٠ - وهناك بلدان عديدة تمنح معاملة ضريبية تفضيلية لقطاعات اقتصادية معينة أو أنواع معينة من الأنشطة. وهذا الاستهداف القطاعي له مزايا عديدة، مثل قصر مزايا الحوافز على أنواع الاستثمار التي يفضلها مقرر السياسات أكثر من غيرها والتمكين من استهداف القطاعات التي ستأثر على الأرجح بالاعتبارات الضريبية. ومن قطاعات الاقتصاد وأنواع الأنشطة التي يشجع تفضيلها أنشطة الصناعة التحويلية والصناعات الرائدة، فضلا عن ترويج الصادرات وحوافز الاستثمار في أماكن معينة والاستثمارات التي تؤدي إلى نقل التكنولوجيا بشكل كبير.

٣١ - وقد تختار البلدان قصر حوافز الاستثمار على أنشطة الصناعة التحويلية أو النص على أن تحصل هذه الأنشطة على معاملة تفضيلية، كما هو الحال في الصين وأيرلندا. وهذه المعاملة التفضيلية قد تكون انعكاسا لانطباق مؤداه أن الصناعة التحويلية هي إلى حد ما ذات قيمة أكبر من قيمة تقديم الخدمات، ربما بسبب ما تنطوي عليه من إمكانية إيجاد فرص عمل، أو لرؤية مفادها أن بعض الخدمات تترع إلى أن تكون مدفوعة بقوى السوق بدرجة أكبر ومن ثم فإن احتمال تأثرها بالاعتبارات الضريبية هو احتمال أقل.

٣٢ - وتتبنى بعض البلدان نهجا أكثر تطورا يؤدي بها إلى أن تحصر حوافز الاستثمار الاستثنائية في بعض الأنشطة أو القطاعات الاقتصادية المدرجة بشكل عام. ويمكن لهذه البلدان أن تقصر الحوافز الضريبية على المشاريع الرائدة. ولكي يُمنح المشروع صفة المشروع الرائد، فلا بد له من صنع منتجات لا يتم إنتاجها محليا بالفعل أو مزاوله أنشطة محددة أخرى لا تراو لها مشاريع محلية ومع ذلك فهي تعتبر مفيدة بشكل خاص للبلد المضيف.

٣٣ - وتمنح بلدان عديدة حوافز ضريبية للقيام بالاستثمارات في مناطق أو أقاليم معينة داخل البلد. وقد توفر الحوافز حكومات إقليمية أو محلية، على سبيل المنافسة مع أنحاء أخرى في البلد نفسه. وتوفرها الحكومة المركزية في حالات أخرى، كجزء من سياستها الإنمائية الإقليمية في أغلب الأحيان، لتشجيع الاستثمار في أقاليم أقل نموا في البلد أو في مناطق ترتفع فيها نسبة البطالة.

٣٤ - ومن فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر أنه يخلق فرص عمل جديدة وليس مستغربا أن الحوافز كثيرا ما توفر بنية صريحة هي التشجيع على إيجاد فرص العمل. ويمكن لمقرري السياسات تقرير حوافز ضريبية للاستثمار في مناطق ترتفع فيها نسبة البطالة أو ربط الحافز الضريبي بالعمالة مباشرة، مع اشتراط إيجاد عدد منصوص عليه من الوظائف الجديدة للحصول على إعفاء ضريبي مؤقت أو غيره من الحوافز.

٣٥ - وكثيرا ما يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر إلى نقل التكنولوجيا. وثمة تسليم حتى من جانب منتقدي الحوافز الضريبية بأنها يمكن أن تكون مفيدة في تشجيع أنشطة من قبيل البحث والتطوير، إذا أُخذت فقط كوسيلة لتصحيح أوجه القصور في الأسواق. وتحاول البلدان جذب الاستثمار المتطور تكنولوجيا بعدة طرق: (أ) بتوجيه الحوافز إلى القطاعات المتطورة تكنولوجيا؛ و(ب) بتوفير حوافز لاقتناء المعدات المتطورة تكنولوجيا؛ و (ج) بتوفير حوافز للقيام بأنشطة البحث والتطوير.

٣٦ - وتفيد تجربة العديد من البلدان النامية بأن تشجيع الصادرات واجتذاب الاستثمار الموجه نحو التصدير هما أسرع الطرق وأبجحها للنمو الاقتصادي. لذلك ليس من المستغرب أن المنافسة على هذا اجتذاب النوع من الاستثمار على أشدها، وكثيرا ما تتوجه حوافز الاستثمار إلى الإنتاج الموجه نحو التصدير. وقد تكون الحوافز الموجهة بصفة خاصة إلى الاستثمار الموجه نحو التصدير أكثر فعالية من الحوافز الضريبية الأخرى، نظرا إلى ارتفاع درجة تنقل هذا النوع من الاستثمار.

أشكال الحوافز الضريبية

٣٧ - تدرس هذه الورقة ثلاثة أنواع من الحوافز الضريبية: الإعفاءات الضريبية المؤقتة، والخصومات والتخفيضات الاستثمارية، وحسابات الخصومات الضريبية. ومع أن النوعين الأولين من الحوافز يستخدمان بكثرة، فإن نهج حسابات الخصومات الضريبية كان حظها من اهتمام مقررري السياسات ضئيلا جدا. ويتطلب تصميم الحوافز الضريبية تحديد أنواع الاستثمار التي تستوفي شروط الحصول عليها وشكل الحافز الضريبي المقرر الأخذ به. وتتخذ الحوافز الضريبية الموجهة نحو الاستثمار مجموعة متنوعة من الأشكال، يرد في الجدول أدناه أكثرها شيوعا.

الحوافز الضريبية على الصعيد العالمي

عدد البلدان التي تملكها الدراسة الاستقصائية	الإعفاء الضريبي المؤقت/الإعفاء من الضرائب المحفّض	التخفيض الاستثماري/الإعفاء من القيمة المضافة/تخفيضها الاستثماري	الإعفاء من الضريبة الضريبية للبحث والتطوير	الحافز	المناطق الاقتصادية الخاصة/المناطق الحرة الإجراءات	معدل الإعفاء من الضرائب المحفّض				
النسبة مئوية										
١٢	٩٢	٧٥	٧٥	٨٣	٨٣	٩٢	٧٥	٧٥	٨٣	٢٥
١٦	٧٥	١٩	٩٤	٣١	٩٤	٣١	٩٤	٩٤	٩٤	٣٨
٢٤	٧٥	٤٦	٥٨	١٣	٤	٢٩	٤٦	٤٦	٤	٢٩
١٥	٧٣	١٣	٦٠	صفر	صفر	٤٠	١٣	١٣	صفر	٢٧
٣٣	٢١	٦١	٧٩	٧٦	١٨	٣٠	٦١	٦١	١٨	٢٧
٧	١٠٠	٤٣	٧١	٢٩	٥٧	٤٣	٧١	٧١	٥٧	١٤
٣٠	٦٠	٧٣	٧٣	١٠	٢٣	٦٣	٧٣	٧٣	٢٣	٤٧

المصدر: Sebastian James, "Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications" (Washington, D.C., World Bank Group, September 2013).

* الخصومات الكبرى هي الخصومات التي تتجاوز تلك التي تمنح عادة لدفعي الضرائب، مثل تطبيق معدل للإهلاك يزيد عن معدل الإهلاك المعتاد بمقدار ضعفين أو ثلاثة أضعاف.

الإعفاءات الضريبية المؤقتة

٣٨ - الإعفاءات الضريبية المؤقتة هي إلى حد بعيد أكثر أشكال الحوافز الضريبية الاستثمارية شيوعاً في البلدان النامية. وقد يتخذ الإعفاء الضريبي المؤقت شكل إعفاء كامل من ضريبة الأرباح، ومن ضرائب أخرى أيضاً في بعض الأحيان، أو تطبيق معدل مخفض للضريبة أو مزيج بين الاثنين، ومن ذلك مثلاً الإعفاء الضريبي لمدة سنتين مضافاً إليه تطبيق معدل ضريبي مخفض إلى نصف المعدل الموحد لمدة ثلاث سنوات أخرى. ويمنح الإعفاء أو التخفيض لمدة محدودة.

٣٩ - ويمكن أن تتفاوت مدة الإعفاءات الضريبية المؤقتة بين القصر والطول من سنة واحدة إلى ٢٠ سنة. ولدى تحديد مدة الإعفاء الضريبي المؤقت، تحدث بشكل واضح معاضات بين جاذبية الإعفاء للمستثمرين والتكلفة المحملة على إيرادات خزانة البلد المضيف. وقد خلصت معظم الدراسات إلى أن الإعفاءات الضريبية المؤقتة القصيرة المدة محدودة في قيمتها أو في جذبها لاهتمام معظم المستثمرين المحتملين ونادراً ما تكون فعالة في

جذب الاستثمار، باستثناء المشاريع القصيرة الأمد و "الطليقة" أو غير المقيدة. يمكن معين والتي بإمكانها الانتقال إلى مكان آخر تجاوبا مع تغير الظروف الاقتصادية. وكثيرا ما تستغرق الاستثمارات الكبيرة عدة سنوات قبل أن تبدأ أرباحها في الظهور، وهو وقت قد تكون فيه مدة الإعفاء الضريبي المؤقت قد انتهت. والإعفاءات الضريبية المؤقتة القصيرة المدة تكون في أوج قيمتها للاستثمارات التي يمكن توقع أن تدر أرباحا سريعة ومن ثم فهي فعالة جدا في جذب الاستثمار في الأنشطة الموجهة نحو التصدير مثل إنتاج المنسوجات. وليس من غير المألوف مع ذلك، نظرا لارتفاع قابلية هذا القطاع للتنقل، أن تتمتع منشأة ما بإعفاء ضريبي مؤقت في بلد ما، ثم تقوم، عند انتهاء مدته، بنقل كامل نشاطها إلى بلد آخر لديه استعداد لمنح إعفاء ضريبي مؤقت جديد. وبالتالي قد تكون الفائدة التي تعود على الاستثمار في البلد المضيف محدودة جدا.

٤٠ - والإعفاءات الضريبية المؤقتة لها ميزة ظاهرة هي البساطة لدى كل من المنشأة نفسها والسلطات الضريبية. وتنص أبسط نظم الإعفاءات الضريبية المؤقتة وأيسرها لدى المستثمرين ليس فقط على عدم دفع ضرائب خلال فترة الإعفاء الضريبي المؤقت بل أيضا على عدم اشتراط قيام دافعي الضرائب بتقديم معلومات أو إقرارات ضريبية، وهو أمر ينتج عنه انعدام تكاليف الامتثال والإدارة. والنهج الأفضل هو الإلزام بتقديم إقرار ضريبي خلال مدة الإعفاء المؤقت. فعلى سبيل المثال، إذا سمح للمؤسسة بترحيل خسائر تكبدتها أثناء فترة الإعفاء المؤقت أو بالمطالبة بإعفاءات لقاء الإهلاك بعد انتهاء مدة الإعفاء المؤقت عن نفقات تكبدتها أثناء تلك المدة، فسيلازمها - كحد أدنى - أن تحتفظ بسجلات مناسبة.

٤١ - يضاف إلى ذلك أن الإعفاءات الضريبية المؤقتة عرضة بوجه خاص للتلاعب وتتيح فرصا لتجنب الضرائب والتحايل عليها. وثمة عيب آخر هو أن تكلفة الإعفاء الضريبي المؤقت المحملة على الإيرادات لا يمكن تقديرها مقدما بأي درجة من الدقة شأنها في ذلك شأن التكلفة المتصلة بمبلغ الاستثمار أو الفوائد التي قد تعود على البلد المضيف. وعلاوة على ذلك، فإن الإعفاءات الضريبية المؤقتة تكون فيها الأرباح معفاة من الضرائب بصرف النظر عن مستوى أو حجم هذه الأرباح. وفي حالة الاستثمارات المحتملة التي يعتقد المستثمرون أنها ستدر عوائد أعلى من عوائد السوق، ستسفر الإعفاءات الضريبية المؤقتة عن خسائر في الإيرادات الضريبية دون أن تُجنى منها أي منافع. فبسبب العائد المرتفع، سيكون المستثمرون قد أنشأوا هذه المشاريع حتى بدون توافر حوافز ضريبية^(٧).

Vito Tanzi and Howell H. Zee, "Tax policy for emerging markets: developing countries" (Washington, (٧) .D.C., International Monetary Fund, 2000)

التخفيضات والخصومات الضريبية الاستثمارية

٤٢ - كبدليل للإعفاءات الضريبية المؤقتة أو كإضافة إليها في بعض الأحيان، توفر بعض الحكومات تخفيضات أو خصومات ضريبية لخدمة الاستثمار. وتقدم هذه التخفيضات أو الخصومات كإضافة إلى تخفيضات الإهلاك العادية، بما يتيح للمستثمر إمكانية شطب مبلغ أكبر من تكلفة الاستثمار. ويترتب على التخفيض الضريبي الاستثماري تخفيض الدخل الخاضع للضريبة، في حين أن الخصم الضريبي الاستثماري يتحدد وفق الضريبة الواجبة الدفع، ومن ثم فإنه إذا كانت نسبة ضريبة إيراد الشركة ٤٠ في المائة، فإن التخفيض الضريبي الاستثماري البالغ ٥٠ في المائة من المبلغ المستثمر يساوي نسبة خصم ضريبي استثماري قدرها ٢٠ في المائة من ذلك المبلغ.

٤٣ - وقد تنطبق التخفيضات أو الخصومات الضريبية الاستثمارية على جميع أشكال استثمار رأس المال أو قد تقتصر على فئات محددة، مثل الآلات أو المعدات المتطورة تكنولوجيا، أو على الاستثمار الرأسمالي في أنشطة معينة، مثل البحث والتطوير. وتختصر البلدان أحيانا استحقاق الحصول على هذه التخفيضات أو الخصومات الضريبية في المساهمات في رأس المال التأسيسي لشركة ما، وهو نهج قد يشجع المستثمرين على زيادة مبلغ ما يسهم به كل منهم في بنية رأس المال الأولية للشركة من رأس مال مساهم به بدلا من رأس مال مقترض من طرف ذي صلة.

٤٤ - ومن أوجه الاعتراض على استخدام التخفيضات والخصومات الضريبية الاستثمارية أنها تفضل الاستثمار الكثيف رأس المال وقد تكون أقل من الإعفاءات الضريبية المؤقتة في توجيهها نحو خلق فرص عمل. وقد تؤدي هذه التخفيضات والخصومات الضريبية أيضا إلى تشويه اختيار أصول رأس المال، مما قد يجعلها تؤدي إلى تفضيل الأصول التي لا تدوم طويلا حتى يطالب بإعفاء أو خصم آخر عند استبدالها.

٤٥ - ويبدو أن التخفيضات والخصومات الضريبية الاستثمارية تفضل على الإعفاءات الضريبية المؤقتة من كل النواحي تقريبا، فهي: (أ) غير مقيدة؛ و (ب) ترتبط فيها التكلفة المحملة على الإيرادات ارتباطا مباشرا بمبلغ الاستثمار، ومن ثم فلا حاجة فيها إلى عتبة دنيا للأهلية؛ و (ج) أيسر من حيث تقدير تكلفتها القسوى. غير أن دراسة أجريت مؤخرا قد خلصت إلى أن الخصومات والتخفيضات الضريبية أقل فعالية بكثير من الإعفاءات الضريبية المؤقتة في جذب الاستثمار الأجنبي^(٨).

(٨) Alexander Klemm and Stefan Van Parys, "Empirical evidence on the effects of tax incentives" (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2009).

حسابات الخصومات الضريبية

٤٦ - هنالك نهج مثير للاهتمام لتوفير مزايا ضريبية للمستثمرين المحتملين يتيح للسلطات الضريبية أن تحدد بدرجة كبيرة من اليقين التكاليف المحملة على الإيرادات لبرنامج الحوافز الضريبية وهو منح كل مستثمر تتوافر فيه الشروط تخفيفاً ضريبياً بمبلغ معين في شكل حساب خصم ضريبي، من قبيل منح إعفاء محتمل بمبلغ ٥٠٠ ٠٠٠ دولار من الالتزام الضريبي على إيرادات الشركة^(٩). ويشترط النهج أن يقدم المستثمر إقراراً ضريبياً وأن يحتفظ بدفاتر وسجلات تماماً كأى ممول آخر. فإذا خلص المستثمر إلى أن التزامه الضريبي في السنة الأولى يبلغ ٦٠ ٠٠٠ دولار، فلن يدفع ضرائب، ولكن المبلغ في حسابه الضريبي سيخفّض إلى ٤٤٠ ٠٠٠ دولار بالنسبة للسنوات الضريبية التالية. ويوفر حساب الخصم الضريبي ميزة الشفافية واليقين للمستثمر المحتمل والحكومة على حد سواء.

٤٧ - ويمكن اعتبار حساب الخصم الضريبي نهجاً هجيناً من الإعفاء الضريبي المؤقت والخصم الضريبي الاستثماري. فهو يشبه الإعفاء الضريبي المؤقت، باستثناء أن فترة الإعفاء الضريبي فيه، بدلاً من أن تكون عدداً معيناً من السنوات، ترتبط بمبلغ الضرائب المستحقة على الإيراد المكتسب، كما في المثال المذكور أعلاه الذي ينطبق فيه الإعفاء على أول ٥٠٠ ٠٠٠ دولار من الإيراد الخاضع للضريبة. وهناك ميزتان هامتان لهذا النهج هما: أن تكلفة الحافز التي تتحملها الحكومة المضيفة تكون معلومة، وخلوه من أي ميزة قوية متصلة فيه موالية للاستثمارات السريعة الربح. وحساب الخصم الضريبي يشبه الخصم الضريبي الاستثماري في أن مبلغ الخصم فيه هو مبلغ ثابت، ولكنه يختلف عنه في أن ذلك المبلغ يحدده مبلغ الاستثمار وبالتالي فلا تفضيل فيه للاستثمارات الكثيفة رأس المال.

باء - مسائل التنفيذ

الامتثال للشروط المؤهلة في بادئ الأمر

٤٨ - يتعين في بادئ الأمر تحديد ما إذا كان المستثمر مستوفياً للشروط. وهناك بعض من تدابير الحوافز الضريبية يشترط موافقة مبدئية أو اتخاذ قرار إيجابي آخر. فعلى سبيل المثال، قد يحتاج المسؤولون إلى تحديد ما إذا كان الاستثمار يقع في قطاع ذي أولوية و/أو ما إذا كان المستثمر سيحقق مستهدفات محددة في مجال توفير فرص العمل أو التصدير و/أو ما إذا كان يمثل لاشتراطات بيئية. وستشترط السلطات الضريبية، بصفة عامة، تقديم شكل ما من الشهادة الخطية باستيفاء الشروط. ويقضي نوع آخر من شروط الأهلية بتحديد طابع

(٩) Vito Tanzi and Howell H. Zee, "Tax Policy for Emerging Markets" (٩)، انظر الحاشية ٧ أعلاه.

المستثمر، من قبيل ما إذا كانت المشاركة الأجنبية في مشروع مشترك تتجاوز نسبة مئوية منصوصا عليها؛ أو ما إذا كان قد تم إيجاد عدد معين من الوظائف الجديدة؛ أو ما إذا كان استثمار معين لرأس المال يقع ضمن فئة تستوفي شروط الإهلاك المعجل؛ أو ما إذا كانت المعدات المستوردة يمكن أن تصنف على أنها تكنولوجيا متقدمة. وتجري السلطات الضريبية أحيانا هذا التحقق أو يمكنها أن تشترط استصدار تأكيد خطي من الجهة أو الإدارة المختصة. ويقتضي نوع آخر من الشروط تقدير قيمة الأصول. فمثلا، يجوز إلزام المستثمرين بإثبات أن المبلغ المستثمر يتجاوز المبلغ الأدنى المنصوص على استحقاقه إعفاءً ضريبياً مؤقتاً أو أن الاستثمار تتوافر فيه شروط الحصول على خصم ضريبي بمبلغ معين.

الإبلاغ عن مواصلة الامتثال ورصدها

٤٩ - تكون هناك في بعض الأحيان شروط مرفقة بالحوافز المتصلة باستمرار الأداء، من قبيل اشتراط أن يجري، طيلة فترة الإعفاء الضريبي المؤقت، الاحتفاظ بعدد معين من الوظائف أو تصدير نسبة مئوية معينة من الإنتاج. وتتطلب هذه الحوافز رصدا مستمرا. ورغم أن ذلك يفرض عبئا إداريا إضافيا على السلطات، فإن به ميزة فعلية هي أنه يعطي الحكومة المضيفة فكرة مطابقة للواقع بشكل معقول عن كيفية أداء الاستثمار. وبدون آلية رصد رسمية، لا يكون لدى المستثمرين دافع يذكر لوضع توقعات واقعية لعدد الوظائف التي سيتم إيجادها أو حجم الصادرات التي سيتم إنتاجها، وقد أظهرت بعض الدراسات وجود تفاوتات كبيرة بين توقعات المستثمرين وأدائهم الفعلي. بيد أن من المهم عند وضع التشريعات المتعلقة بالحوافز مراعاة القدرة الإدارية للحكومة على إجراء الرصد اللازم تفاديا للمراقبة التي لا داعي لها.

الانتهاكات الشائعة لنظم الحوافز الضريبية

٥٠ - ليس الرصد المستمر للاستثمارات مطلوبا لضمان استمرار الامتثال لشروط الاستحقاق فحسب، بل أيضا لاكتشاف حالات تجنب الضرائب أو التهرب الضريبي. وينطوي تجنب الضرائب على صعوبات أكبر، لأن مواقف البلدان تختلف إزاء ما يشكل تجنباً للضرائب وما يتعين فعله في مواجهته. فعلى سبيل المثال، قد يكون منح إعفاء ضريبي مؤقت مشروطا بتوظيف المستثمر عددا معيناً من الأشخاص. وقد يشكل المستثمر في بعض البلدان هذا العدد المؤهل بشكل مشروع عن طريق تعيين موظفين للقيام بمهام محدودة جدا ومقابل أجور منخفضة. وقد يعتبر هذا المسلك في بلدان أخرى خرقاً للتشريع الضريبي ويترتب عليه حجب الامتياز الضريبي أو سحبه.

- ٥١ - وترد أدناه قائمة بعشرة من أكثر الانتهاكات المرتبطة بالحوافز الضريبية شيوعاً يليها تناول تفصيلي لبعضها:
- (أ) تحول الشركات القائمة إلى كيانات جديدة كي تتوافر فيها شروط الحصول على حوافز؛
- (ب) قيام الشركات المحلية بتغيير هيكلها إلى مستثمرين أجانب؛
- (ج) الانخراط في مخططات التسعير الداخلي transfer pricing مع الكيانات المرتبطة (المبيعات، الخدمات، القروض، العوائد، العقود الإدارية)؛
- (د) تضخيم الاستثمارات أو إنشاء استثمارات وهمية بسبب عدم وجود قواعد منظمة لما يؤول للحكومة من أرباح أو مكاسب زائدة عن حد معين؛
- (هـ) مخططات تسريع الإيرادات أو إرجاء الخصومات الضريبية في نهاية فترة الإعفاء الضريبي المؤقت؛
- (و) المبالغة في تقدير قيمة الأصول لأغراض الإهلاك أو الحصول على خصم ضريبي أو لغرض آخر؛
- (ز) خصومات التوظيف والتدريب، من قبيل الموظفين الوهميين وبرامج التدريب المزيفة؛
- (ح) حالات التسريب من مناطق التصدير إلى الاقتصاد المحلي؛
- (ط) قيام المناطق المستفيدة من الحوافز الاستثمارية الإقليمية أو مناطق المشاريع بتحويل الأنشطة إلى خارج الإقليم أو المنطقة؛
- (ي) إخفاء المظهر الحقيقي للأنشطة غير المستوفية للشروط أو دفنها في أنشطة مستوفية لها.

ذهاب رأس المال وعودته بسرعة Round tripping

- ٥٢ - يتمثل هذا الأسلوب في اتفاق شركة مع أخرى على بيعها أصولاً غير مستعملة وشرائها منها ثانية بنفس السعر وهو يستخدم عادة في البلدان التي تكون فيها الحوافز الضريبية مقصورة على المستثمرين الأجانب أو الاستثمارات المنصوص على ألا تقل النسبة المتوية للملكية الأجنبية فيها عن حد معين. وقد يسعى المستثمرون المحليون إلى إخفاء المظهر الحقيقي لاستثماراتهم للتأهل للحصول على الحوافز عن طريق تمرير استثماراتهم عبر شركة

أجنبية خاضعة للسيطرة بشكل كامل. وقد حدثت ممارسات مماثلة في عدد من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وخاصة فيما يتعلق بخصخصة الشركات المملوكة للدولة التي تملك فيها الإدارة القائمة المنشأة عن طريق شركة أجنبية. وذهب رأس المال وعودته بسرعة لا يحدث دائما للوفاء باشتراطات الملكية الأجنبية؛ فقد يستخدم أيضا لاستغلال الأحكام المواتية التي تنص عليها المعاهدات الضريبية.

الكسب من ناحيتين Double dipping

٥٣ - يقتصر منح كثير من الحوافز الضريبية، وخاصة الإعفاءات الضريبية المؤقتة، على مستثمرين جدد. وقد يكون هذا الاقتصار في الممارسة العملية منعدم الفعالية أو مؤديا إلى نتائج عكسية. فالمستثمر الحالي الذي يزمع توسيع أنشطته سيلجأ ببساطة إلى تأسيس فرع له لمواصلة النشاط وسيكون هذا الفرع مستوفيا لشروط الحصول على إعفاء ضريبي مؤقت جديد. ويحدث نوع مختلف من الانتهاك عندما تباع منشأة تجارية في أواخر فترة الإعفاء الضريبي المؤقت إلى مستثمر جديد يقوم عندئذ بالمطالبة بإعفاء ضريبي مؤقت جديد. وفي بعض الأحيان، يكون المستثمر "الجديد" على علاقة بالبائع، ولكنها علاقة تم إخفاؤها. وقد يكون من النهج التي تحظى بارتياح أكبر من جانب مقرري السياسات استخدام التخفيضات أو الخصومات الضريبية الاستثمارية، بدلا من الإعفاءات الضريبية المؤقتة، حتى تكون الاستثمارات الجديدة هي التي تستوفي الشروط، وليس المستثمرون.

التسعير الداخلي Transfer pricing

٥٤ - وُصف التسعير الداخلي بأنه "كعب أخيل الإعفاءات الضريبية المؤقتة"^(١٠)، رغم أن من الممكن أن يكون أيضا مشكلة بالنسبة للأشكال الأخرى من الحوافز الضريبية. وهناك ميل إلى النظر إلى التسعير الداخلي باعتباره ظاهرة تحدث دوليا في المعاملات التي تتم بين مؤسسات مترابطة موجودة في بلدان مختلفة. فالتسعير الداخلي يمكن أن يحدث أيضا في بلد واحد يكون فيه لمستثمر واحد عمليتان أو أكثر أو يستمد فيه المستثمر الواحد إيرادات من أكثر من نشاط واحد. فإذا كانت واحدة من تلك العمليات أو نوع واحد من الإيرادات يتمتع بتفضيل ضريبي، فسيميل المستثمر إلى تحويل الأرباح إلى النشاط المفضل.

(١٠) Charles E. McLure, Jr., "Tax holidays and investment incentives: a comparative analysis", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 53 (1999)

٥٥ - ويحتمل أن يحدث التسعير الداخلي في السيناريوهات التالية: (أ) يزاول المستثمر نشاطين أو أكثر، أحدهما يكون مؤهلاً للحافز، كالصناعة التحويلية أو التصدير، ولا يكون الآخر مؤهلاً له؛ أو (ب) يكون للمستثمر عمليات في مكانين أو أكثر، يقع أحدهما وليس الآخر في منطقة ممنوحة امتيازاً ضريبياً؛ أو (ج) يمتلك مستثمر اثنين أو أكثر من الكيانات التابعة، أحدهما يتمتع بإعفاء ضريبي مؤقت وليس الآخر. وسيود المستثمر في كل حالة تحويل أقصى قدر ممكن من الأرباح إلى الكيان أو النشاط المعفى من الضرائب أو الحاصل على امتياز ضريبي. وقد لا يكون في الحالتين (أ) و (ب) إلا كيان واحد، وهنا لا يكون هناك تسعير داخلي بمفهومه المتعارف عليه، ولكن ستحدث نتيجة معادلة من خلال تحويل الإيرادات والنفقات.

٥٦ - وهناك تحديات ضخمة تعترض سبيل رصد التسعير الداخلي، وخاصة بالنسبة للبلدان الصغيرة أو الأقل نمواً. وقد يكون من النهج المناسبة في هذا الصدد استخدام الحوافز الضريبية الأقل عرضة لانتهاكها عن طريق التسعير الداخلي. فعلى سبيل المثال، وعلى نقض الإعفاءات الضريبية المؤقتة، توفر التخفيضات أو الخصومات الضريبية الاستثمارية إعفاءً من الضرائب بمبلغ معين، وليس لمدة معينة، ولهذا فإن التحويلات المصطنعة للأرباح إلى كيان مُنح تخفيضاً أو خصماً ضريبياً استثمارياً قد تسفر عن إرجاء الالتزام الضريبي وليس إلغاءه.

المغالاة في تقدير القيمة

٥٧ - تمثل المغالاة في تقدير القيمة وأحياناً بخس هذه القيمة مشكلة دائمة في أي نظام ضريبي، وقد توفر الحوافز الضريبية وسيلة إغراء إضافية لتضخيم قيمة الأصول. فعلى سبيل المثال، عندما يكون منح إعفاء ضريبي مؤقت مشروطاً باستثمار الشركة مبلغاً لا يقل عن حد معين، فإنه يمكن التلاعب في قيمة الأصول المساهم بها في الشركة الجديدة لتحقيق الرقم المستهدف. ويمكن أن يتم ذلك بشكل مشروع، بوسائل منها مثلاً شراء آلات بدلاً من استئجارها من مؤجرين مستقلين. بيد أنه يحدث في حالات أخرى أن تكون القيمة المتضخمة راجعة إلى الأصل المملوك المساهم به، وخاصة في حالات الملكية الفكرية. وعندما يحصل المستثمرون أيضاً على إعفاء من الرسوم الجمركية على رأس المال المساهم به حديثاً، فلن يكون لديهم حافز يدفعهم، انتظاراً لكسب ما، إلى إعلان القيمة الصحيحة، كما لن يكون لدى السلطات الجمركية الدافع لرصد القيمة المعلنة. وقد تصادف مشكلة أخرى عندما يكون لدى وكالات الاستثمار الأجنبية حافز لرفع أرقامها الاستثمارية، مما يسفر عن وجود اهتمام مشترك بين الوكالة والمستثمر بتضخيم مبلغ الاستثمار. ولذلك من المهم أن تشارك الإدارة الضريبية في عملية تقدير القيمة.

انتهاك امتيازات الإعفاء من الرسوم الجمركية

٥٨ - من حوافز الاستثمار الشائعة الإعفاء من الرسوم الجمركية على المعدات المستوردة. غير أن هذه المعدات، متى تم استيرادها، قد يعاد بيعها في السوق المحلية. وهناك حل جزئي لذلك وهو حصر الإعفاء في الأصول المساهم بها في رأس مال تأسيس المشروع، ولكن قد يلزم التحقق دورياً من أن الأصول لا تزال في المشروع. وثمة نهج آخر وهو حصر الإعفاء في الأصول التي من قبيل الآلات، لأن احتمال بيعها أقل، واستبعاد الأصناف التي من قبيل سيارات الركاب ومعدات الحاسوب.

تصفية الأصول والعمليات "العابرة"

٥٩ - تصادف بلدان عديدة مشاكل مع المستثمرين "العابرين" الذين يستغلون الحوافز الضريبية لجني أرباح سريعة معفاة من الضرائب ثم يغادرون لبدء عمليات في بلد آخر يوفر امتيازات ضريبية. وكثيراً ما تنشأ هذه المشكلة مع استخدام الإعفاءات الضريبية المؤقتة ومناطق تجهيز الصادرات. وتحدث مشكلة أخرى عندما يسيطر مستثمر أجنبي على مؤسسة محلية قائمة، وبدلاً من الإسهام برأس مال جديد لتحديث المؤسسة، يقوم بتجريدها من أصولها النافعة ومغادرة البلد. ولا ترتبط هذه المشكلة بالضرورة بتوافر حوافز ضريبية، وإن كانت القدرة على تحقيق كسب رأسمالي معفى من الضرائب تمثل عامل جذب إضافياً لقيام المستثمر بتصفية الأصول.

٦٠ - وقد حاولت بعض البلدان مكافحة مشكلة المستثمرين العابرين عن طريق إدراج شرط رد الضريبة عند الإخلال. فعلى سبيل المثال، يمكن لبلد ما منح إعفاء ضريبي مؤقت لمدة ٥ سنوات بشرط أن يستمر المشروع لمدة ١٠ سنوات. فإذا ما أنهى المشروع قبل انتهاء مدة الـ ١٠ سنوات، يتعين إعادة دفع الضريبة التي تم التنازل عنها. وهناك صعوبة تكتنف هذا الشرط وهي أن المستثمر قد يكون قد غادر البلد قبل أن يتسنى الإلزام برد أي من الالتزام الضريبي المتنازل عنه.

جيم - الاستعراض وأحكام الانقضاء

٦١ - ليس من السهل تقدير قيمة تكاليف ومنافع الحوافز الضريبية كما يصعب تحديدها كمياً وتقديرها. فقد تكون الحوافز فعالة في بلد أو منطقة ما وقد لا تكون فعالة في سياق آخر. وقد تطورت نظم الحوافز الضريبية في بلدان عديدة من الإعفاءات الضريبية المؤقتة العامة إلى نظم الحوافز التي تستهدف قاعدة أضيق.

٦٢ - ولذلك قد يكون من المستحسن: (أ) تقصير مدة نظم الحوافز الضريبية للحد من التكاليف المحتملة للبرامج غير الناجحة أو السيئة التصميم عن طريق تضمينها حكماً محمداً للانقضاء كجزء من التشريع الأصلي؛ (ب) وضع نظم للحوافز تُلزم المستفيدين بتقديم تقارير إلى وكالات الاستثمار وتحدد الجهة الحكومية المسؤولة عن رصد وإنفاذ استيفاء الشروط وأي أحكام لاسترداد الضريبة؛ (ج) الإلزام بتقدير تكاليف ومنافع نظم حوافز ضريبية محددة وتحديد وقت التقييم والأطراف المسؤولة عن إجراء الاستعراض.

دال - إرشادات لمقرري السياسات

٦٣ - ليس هناك نقص في الإرشادات المتاحة لمقرري السياسات؛ ومن النصائح المقتضية نسبياً بشأن كيفية تصميم الحوافز الضريبية وتنفيذها أن تظل تلك الحوافز بسيطة^(١١). فمحاولات ضبط تصميم الحوافز على نحو يجعلها تحقق أهدافاً مفصلة للسياسة العامة يُحتمل أن تكون إدارتها مكلفة ومن غير المرجح أن تحقق النتيجة المنشودة. وعلى الحكومة أن تقوم على نحو دؤوب بتسجيل المستفيدين من الحوافز الضريبية ومدتها وتكاليفها المتمثلة في الإيرادات المتنازل عنها. فهذه المعلومات ضرورية لضمان الشفافية والمساءلة. ويجب على الحكومات أن تقيم فعالية الحوافز الضريبية في تحقيق النتائج المنشودة وأن يكون لديها استعداد لإنهاء أو تعديل برامج الحوافز التي لا تحقق أهدافها.

٦٤ - وقد أعدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي دليلاً بشأن أفضل الممارسات لتعزيز شفافية الحوافز الضريبية وتحسين إدارتها في البلدان النامية^(١٢). ويلزم أن تتخذ الحكومات الإجراءات التالية لتنفيذ أفضل الممارسات:

- (أ) إصدار بيان علني بشأن جميع الحوافز الضريبية الاستثمارية وأهدافها ضمن الإطار المنظم لها؛
- (ب) تقديم حوافز ضريبية للاستثمار من خلال القوانين الضريبية فقط؛
- (ج) تجميع كل الحوافز الضريبية الاستثمارية تحت سلطة جهة حكومية واحدة، حيثما أمكن؛

(١١) Richard M. Bird, "Tax incentives for investment in developing countries", in *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, vol. 1, Guillermo Perry, John Whalley and Gary McMahon, eds. (London, United Kingdom, and Canada, Macmillan in association with the International Development Research Centre, 2000).

(١٢) OECD, Draft Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries. Available from <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>

- (د) ضمان التصديق على الحوافز الضريبية الاستثمارية عن طريق الهيئة التشريعية أو البرلمان؛
- (هـ) إدارة الحوافز الضريبية الاستثمارية على نحو يتسم بالشفافية؛
- (و) حساب مبلغ الإيرادات المتنازل عنها في الحوافز الضريبية الاستثمارية وإصدار بيان علني بنفقات الضرائب؛
- (ز) إجراء استعراض دوري لاستمرارية الحوافز الضريبية القائمة عن طريق تقييم مدى وفائها بالأهداف المعلنة؛
- (ح) إبراز أكبر المستفيدين من الحوافز الضريبية الاستثمارية بالنص على ذلك بشكل محدد في بيان بالنفقات الضريبية يصدر بانتظام، حيثما أمكن؛
- (ط) جمع بيانات بصورة منهجية كي يستند إليها بيان النفقات الضريبية لأغراض الاستثمار ورصد مجمل آثار وفعالية كل حافز من الحوافز الضريبية؛
- (ي) تعزيز التعاون الإقليمي من أجل تجنب المنافسة الضريبية الضارة؛

رابعاً - خاتمة

٦٥ - يمكن أن تؤدي الحوافز الضريبية دوراً مفيداً في تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي على السواء. ويتوقف مدى جدوى برامج الحوافز الضريبية وتكلفتها على مدى جودة تصميمها وتنفيذها ورصدها. وقد تناولت هذه الورقة بالدراسة تكاليف الحوافز الضريبية ومنافعها والمزايا والعيوب النسبية لأنواع مختلفة من الحوافز، إلى جانب مجموعة من العوامل الهامة التي يتعين أخذها في الاعتبار لدى تصميم الحوافز الضريبية ومنحها ورصدها واستعمالها، لزيادة الاستثمار والنمو.

٦٦ - وليس من السهل الإجابة على السؤال عما إذا كان ينبغي استخدام الحوافز الضريبية وعن الشكل الذي ينبغي أن تتخذه. ومع ذلك، ترد فيما يلي بعض المبادئ التوجيهية الواضحة التي قد تحسن فرص نجاح برامج الحوافز الضريبية: ينبغي تحديد أهداف برنامج الحوافز الضريبية بوضوح؛ وينبغي تصميم نوع برنامج الحوافز الضريبية بشكل يناسب الهدف منه على أفضل وجه؛ وعلى الحكومة أن تقدر التكاليف والمنافع المتوقعة لبرنامج الحوافز على غرار الأنواع الأخرى لتحليل النفقات الضريبية؛ وينبغي تصميم برنامج الحوافز بشكل يقلص إلى أقصى حد فرص الفساد في منح الحوافز وفرص إساءة استغلال الممول للمزايا الضريبية؛ وينبغي أن يكون لنظام الحوافز الضريبية أجل انقضاء محدد للسماح بتحديد مزايا البرنامج؛ كما ينبغي إلزام الحكومة بأن تقوم في وقت معين بتقييم نجاح وفشل كل برنامج من برامج الحوافز.