الأمم المتحدة

E/C.18/2015/4

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
10 August 2015
Arabic
Original: English

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

تم إعداد الورقة الواردة في مرفق هذه المذكرة من قبل اريك م. زولت، ومايكل هـ. شيل الأستاذ المتميز في القانون، في كلية القانون في جامعة لوس أنجلوس كاليفورنيا، بناء على طلب من مكتب تمويل التنمية في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، وذلك عملاً بقراري المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠١٤/١٢ و ٢٠١٣/٢٤. وفي تلكما القرارين، أقر المجلس بالتقدم الذي أحرزه المكتب في عمله، في حدود ولايته، على وضع برنامج لتنمية القدرات في التعاون الضريبي الدولي يهدف إلى تعزيز قدرات وزارات المالية والسلطات الضريبية الوطنية في البلدان النامية على تطوير نظم ضريبية أكثر فعالية وكفاءة، من شأنها أن تدعم المستويات المنشودة من الاستثمارات العامة والخاصة، ومكافحة التهرب الضريبي، وطلب إلى المكتب أن يواصل، في شراكة مع أصحاب المصلحة الآخرين، عمله في هذا المجال من أجل مواصلة تطوير أنشطته.

* E/C.18/2015/1.

040915 030915 15-13121 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

ومن مجالات التركيز الحالية للبرنامج المذكور أعلاه مجالُ التركيز على تعزيز قدرة البلدان النامية على زيادة قدرتها على تعبئة الإيرادات المحلية من خلال تعزيز قدرتها على حماية وتوسيع القاعدة الضريبية لديها على نحو فعال. وقد تم تحديد الحوافز الضريبية المبذّرة في البلدان النامية، باعتبارها مساهما رئيسيا في تآكل القاعدة الضريبية. وتهدف الورقة إلى تزويد البلدان النامية بلمحة عامة عن المفاهيم والقضايا الرئيسية المتعلقة بالحوافز الضريبية واستخدامها في جذب الاستثمار.

المرفق

الحوافز الضريبية: لمحة عامة عن المفاهيم والقضايا الرئيسية*

أولا - مقدمة

١ - تهدف هذه الورقة إلى تقديم لمحة عامة عن المفاهيم والقضايا الرئيسية المتعلقة بالحوافز الضريبية واستخدامها في جذب الاستثمار(١). ويؤكد البعض أن الحوافز الضريبية، وخاصة الممنوحة للاستثمار الأجنبي المباشر، سيئة من الناحيتين النظرية والعملية على حد سواء. فالحوافز الضريبية سيئة من الناحية النظرية لأنها تشوه قرارات الاستثمار. والحوافز الضريبية سيئة من ناحية الممارسة العملية لأنها غالبا ما تكون غير فعالة، وغير كفؤة، وعرضة للاستغلال والفساد.

٢ - ومع ذلك، فإن جميع الدول تقريباً تستخدم الحوافز الضريبية. ففي البلدان المتقدمة، غالبا ما تأخذ الحوافز الضريبية شكل ائتمانات ضريبية للاستثمار، وتسريع الإهلاك، ومعاملة ضريبية تفضيلية للإنفاق على البحث والتطوير. وقد اعتمدت البلدان المتقدمة أيضا إلى أقصى حد ممكن في العالم الذي أعقب إنشاء منظمة التجارة العالمية نظماً ضريبية تفضل أنشطة التصدير وتسعى إلى تقديم ميزة تنافسية للشركات القاطنة فيها في السوق العالمية. أما بالنسبة للبلدان النامية التي تمر بمرحلة انتقالية، فإن العديد منها له تركيز إضافي. فهي تستخدم الحوافز الضريبية لتشجيع الصناعات المحلية ولجذب الاستثمارات الأجنبية. وفي هذا الصدد، غالبا ما تتمثل الأدوات التي يقع عليها اختيارها في الإعفاءات الضريبية، والحوافز الإقليمية للاستثمار، وإنشاء مناطق خاصة للمؤسسات، وحوافز لإعادة الاستثمار.

---

* أعدَّ هذه الورقة إريك م. زولت، ومايكل هـ. شيل الأستاذ المتميز في القانون، في كلية القانون في جامعة لوس أنجلوس كاليفورنيا.

(١) أجزاء من المناقشة الواردة في هذه الورقة تستند إلى الدارسة التي أجراها أليكس ايسون واريك. م. زولت بعنوان "Tax Incentives," World Bank Institute (Washington, D.C., World Bank Group, 2002)، وهي متاحة على الرابط الشبكي التالي: http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf.

٣ - وقد كُتب الكثير حول الرغبة في استخدام الحوافز الضريبية لجذب استثمارات جديدة. فقد أصدرت الأمم المتحدة[٢]، وصندوق النقد الدولي[٣]، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[٤]، والبنك الدولي[٥]، تقارير مفيدة توفر الإرشادات إلى صناع السياسات بشأن مسألة اعتماد الحوافز الضريبية وأفضل السبل لوضعها. وليس هناك في الأدلة التجريبية ما يثبت فعالية استخدام الحوافز الضريبية في زيادة الاستثمار، من حيث التكاليف. وفي حين حقق الاقتصاديون تقدما كبيرا في تحديد العلاقة بين زيادة الحوافز الضريبية وزيادة الاستثمار، فمن الصعب تحديد ما إذا كانت الحوافز الضريبية قد أسفرت فعلاً عن استثمارات إضافية. ويرجع ذلك جزئيا إلى صعوبة تحديد مقدار الاستثمار الهامشي المرتبط بالمزايا الضريبية؛ أي بعبارة أخرى، الاستثمارات التي لم تكن لتحدث ''لولا'' المزايا الضريبية. وعلى الرغم مما يدعيه المستثمرون الأجانب

---

(٢) انظر على سبيل المثال: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، *Incentives and Foreign Direct Investment* (United Nations publication, Sales No. E.96.II.A.6); and *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*.

(٣) انظر على سبيل المثال: George E. Lent, "Tax Incentives for Investment in Developing Countries" *IMF Staff Papers*, vol. 14, No. 2 (Washington, D.C., IMF, 1967); Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky and Eduardo Ley, "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Tax Policy Makers in Developing Countries", International Monetary Fund (Washington, D.C., IMF, 2001); Alexander Klemm, "Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives", International Monetary Fund (Washington, D.C., IMF, 2009); and David Holland and Richard J. Vann, "Income Tax Incentives for Investment", in *Tax Law Design and Drafting*, Victor Thuronyi, ed., vol. 2 (Washington, D.C., IMF, 1998).

(٤) انظر على سبيل المثال: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، Organization for Economic Cooperation and Development, *Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis*, Tax Policy Study No. 17 (2007); Organization for Economic Cooperation and Development, "Tax Incentives for Investment: A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries", in *Making Reforms Succeed: Moving Forward with the MENA Investment Policy Agenda* (Paris: OECD, 2008).

(٥) انظر على سبيل المثال: Robin W. Boadway and Anwar Shah, "Perspectives on the Role of Investment Incentives in Developing Countries", World Bank (Washington, D.C.), World Bank, 1992); Sebastian James, "Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications", World Bank Group (Washington, D.C., World Bank Group, 2013); Sebastian James, "Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications", World Bank Group (Washington, D.C., World Bank Group, 2009); and Alex Easson and Eric M. Zolt, "Tax Incentives", World Bank Institute (Washington, D.C., World Bank Group, 2002)، متاحة على الرابط الشبكي التالي: http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf.

في أغلب الأحيان من أن الحوافز الضريبية ضرورية لاتخاذ قرارات الاستثمار، فإنه ليس من السهل تحديد صحة ذلك الادعاء. وغالبا ما تعتمد الحكومات الحوافز الضريبية في جملة حزمة من الإصلاحات الأخرى المصممة لتحسين مناخ الاستثمار، مما يجعل من الصعب تحديد الجزء من الاستثمارات الجديدة الذي يعزى إلى المزايا الضريبية، والجزء الذي يتصل بالإصلاحات الأخرى المشجِّعة للمستثمرين. وفي ظل هذه المعطيات، من السهل أحيانا الاستنتاج بأن نظاماً معيناً من الحوافز الضريبية أدى إلى قليل من الاستثمارات الجديدة، بتكلفة كبيرة للحكومة. ومع ذلك، فقد لعبت الحوافز الضريبية بوضوح، في حالات أخرى، دورا هاما في جذب الاستثمارات الجديدة التي ساهمت في زيادة كبيرة في النمو والتنمية.

٤ - وثمة نقطة يمكن الانطلاق منها للتفكير في الحوافز الضريبية، وهي النظر في طبيعة الدور الذي ينبغي للحكومات أن تقوم به من أجل تشجيع النمو والتنمية. فالحكومات لديها عموماً العديد من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، ولديها أيضاً مجموعة متنوعة من الأدوات لتحقيق تلك الأهداف[٦]. وتُعتبر السياسة الضريبية مجرد خيار واحد من الخيارات المتاحة لها، كما تُعتبر الضرائب مجرد جزء واحد من قرار معقد بشأن توظيف استثمار محلي جديد أو الالتزام بالاستثمار الأجنبي. وللحكومات دور يتجاوز مجرد التركيز على أعباء ضريبية نسبية فعالة. إذ يتعين على الحكومات النظر في دورها في تحسين مناخ الاستثمار بأكمله بغية تشجيع الاستثمار الجديد المحلي والأجنبي، بدلا من مجرد منح مزايا ضريبية. وهكذا، وفي حين أن قدراً كبيراً من التركيز على الحوافز الضريبية انصبَّ على الضرائب التي تفرضها الحكومات، فمن المهم أيضا دراسة جانب الإنفاق الحكومي من هذه المعادلة. فالمستثمرون، سواء أكانوا من المحليين أو الأجانب، يستفيدون من الإنفاق الحكومي. ويتطلب إجراءُ مقارنة بين الأعباء الضريبية النسبية النظرَ في الفوائد النسبية المتأتية من الخدمات الحكومية.

(٦) انظر بصفة عامة: Richard M. Bird and Eric M. Zolt, “Tax Policy in Emerging Countries”, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26 (UCLA School of Law, 2008); Richard M. Bird, “Tax Incentives for Investment in Developing Countries”, in *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, Guillermo Perry, John Whalley and Gary McMahon, eds., vol. 1 (London: Canada: Macmillan in association with the International Development Research Centre, 2000).

ثانيا – تعريف الحوافز الضريبية

٥ – في مستوى أول، من السهل تعريف الحوافز الضريبية. فهي عبارة عن الأحكام الخاصة التي تسمح بمنح استثناءات ضريبية، وائتمانات ضريبية، ومعدلات ضريبية تفضيلية، أو تأجيل دفع الالتزامات الضريبية. ويمكن أن تأخذ الحوافز الضريبية العديد من الأشكال: إعفاءات ضريبية لمدة محدودة، وخصم جارٍ لأنواع معينة من النفقات أو خفض في التعريفات الجمركية على الواردات أو في الرسوم الجمركية. وعلى مستوى آخر، قد يكون من الصعب التمييز بين الأحكام التي تعتبر جزءاً من الهيكل الضريبي العام والأحكام التي توفر معاملة خاصة. وهذا التمييز يصبح أكثر أهمية عندما تصبح البلدان محدودة القدرة على تبني الحوافز الضريبية المخصصة لهدف محدد. فعلى سبيل المثال، يمكن لبلد ما أن يوفر للشركات نسبة قدرها ١٠ في المائة من معدل ضريبة أرباح الشركات على الإيرادات المتأتية من الصناعات التحويلية. ويمكن اعتبار هذا المعدل الضريبي المنخفض مجرد ميزة جذابة للهيكل الضريبي العام باعتباره ينطبق على جميع دافعي الضرائب (المحليون والأجانب)، أو يمكن أن يُنظر إليه على أنه حافز ضريبي خاص (يقتصر على الصناعة التحويلية) في سياق النظام الضريبي بأكمله.

٦ – ويمكن أيضا تعريف الحوافز الضريبية من حيث تأثيرها على خفض العبء الضريبي الفعلي لمشروع معين[٧]. وهذا النهج يقارن العبء الضريبي النسبي على مشروع يستحق الحصول على حافز ضريبي لخفض العبء الضريبي الذي سيتحمله المشروع في حال عدم وجود نص ضريبي خاص. وهذا النهج مفيد للمقارنة بين الفعالية النسبية لأنواع مختلفة من الحوافز الضريبية في تخفيض العبء الضريبي المرتبط بالمشروع.

٧ – ويؤكد المعلقون أن الحوافز الضريبية يمكن أن تلعب الآن دورا أكبر في التأثير على قرارات الاستثمار مقارنة بما كانت عليه في السنوات الماضية. وهناك عدة عوامل تفسر لماذا أصبحت الاعتبارات الضريبية أكثر أهمية بالنسبة لقرارات الاستثمار[٨]. أولا، قد تكون الحوافز الضريبية الآن أكثر سخاء مما كانت عليه في السنوات الماضية. ويمكن أن يكون التخفيض الفعلي في العبء الضريبي للمشاريع الاستثمارية أكبر مقارنة بما كان عليه في الماضي، بالنظر إلى أن فترات الإعفاء الضريبي ارتفعت من سنتين إلى عشر سنوات،

(٧) انظر Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky and Eduardo Ley, “Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Tax Policy Makers in Developing Countries”, International Monetary Fund (Washington, D.C., IMF, 2001).

(٨) انظر Alex Easson, “Tax Incentives for Foreign Investment, Part I: Recent Trends and Countertrends”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 55. (2001).

أو لأن الإعفاء الضريبي الممنوح لمناطق مشاريع معينة يشمل الضرائب التجارية، فضلاً عن الضرائب على الدخل. ثانيا، حدث على مدى العقود القليلة الماضية تحرير كبير للتجارة وزيادة في حركة رؤوس الأموال. وكلما انخفضت الحواجز غير الضريبية، ازدادت أهمية الضرائب باعتبارها عاملا مهما في قرارات الاستثمار. ثالثاً، لقد تغيرت الأعمال التجارية بطرق عديدة. فقد أجرت الشركات تغييرات كبيرة في هيكلها التنظيمي، وفي أساليب الإنتاج والتوزيع وأنواع المنتجات التي يتم تصنيعها وبيعها. وتشكل الخدمات والموارد غير المنظورة السريعة الانتقال جزءاً من المعاملات العابرة للحدود أكبر بكثير مما كان عليه في السنوات الماضية.

٨ - ويتناقص عدد الشركات التي تنتج الآن منتجاتها بالكامل في بلد واحد. وكثير منها يتعاقد مع أطراف ثالثة (إما أطراف ثالثة لا علاقة لها بها، أو لها علاقة ''بالمصنعين المرتبطين معها بعقد'') لإنتاج كل منتجاتها أو بعضها. وفي ضوء التحسينات في مجالي النقل والاتصالات، غالبا ما تُنتج الأجزاء المكونة في عدة بلدان، مما يؤدي إلى زيادة التنافس على الإنتاج بين عدة بلدان. وبالإضافة إلى ذلك، تطورت ترتيبات التوزيع، حيث يتم توزيع المهام والمخاطر على مجموعة متصلة من الشركات بهدف الحد من المسؤولية الضريبية من خلال ما يسمى ''ترتيبات الحاجب''. وأخيرا، حدث نمو كبير في الأسواق المشتركة، والاتحادات الجمركية، ومناطق التجارة الحرة. ويمكن للشركات الآن تزويد العديد من الأسواق الوطنية من موقع واحد. ومن المرجح أن يزيد هذا الأمر المنافسة فيما بين البلدان داخل منطقة مشتركة واحدة تعمل بوصفها البلد المضيف للشركات التي تخدم المنطقة بأكملها.

٩ - وعلى الرغم من أن الحوافز الضريبية يمكن أن تجعل الاستثمار في بلد معين أكثر جاذبية من غيره، فلا يمكنها أن تعوض عن أوجه القصور الكامنة في تصميم نظامه الضريبي أو عدم كفاية البنية الأساسية المادية والمالية والقانونية والمؤسسية فيه. وفي بعض البلدان، يتم تبرير الحوافز الضريبية على أساس أن النظام الضريبي العام يضع الاستثمارات في تلك البلدان في وضع تنافسي غير مؤات مقارنة ببلدان أخرى. بيد أنه من غير المنطقي استخدام الحوافز الضريبية للتعويض عن ارتفاع معدلات الضرائب على أرباح الشركات، ودفع مخصصات غير كافية للتعويض عن الإهلاك، أو عدم السماح للشركات التي تتكبد خسائر في السنوات الأولى باستخدام تلك الخسائر لخفض الضرائب في السنوات اللاحقة. ويتمثل النهج الأفضل في جعل النظام الضريبي للشركات أقرب إلى الممارسات الدولية، بدلا من منح معاملة ضريبية تفضيلية لمستثمرين معينين. وبالمثل، تُعتبر الحوافز الضريبية استجابة رديئة لمعالجة المشاكل الاقتصادية أو السياسية التي قد تكون موجودة في البلد. فإذا كانت

لا توجد في البلد حماية كافية لحقوق الملكية، ولا قوانين عمل صارمة أو نظام قانوني يعمل بشكل جيد، فمن الضروري له أن ينخرط في عملية صعبة وطويلة لتصحيح هذه العيوب بدلا من توفير مزايا ضريبية إضافية للمستثمرين.

١٠ - وترتبط فعالية الحوافز الضريبية ارتباطا مباشرا بمناخ الاستثمار في بلد معين، (بما في ذلك ثقة المستثمرين بأن السلطة المعنية بالإيرادات فيه سوف تحترم فعلياً الحوافز الضريبية دون جدل)[٩]. وفي حين أن بلدين اثنين يمكن أن يوفرا حوافز ضريبية متطابقة (على سبيل المثال، توفير إعفاء ضريبي لمدة عشر سنوات بالنسبة للضرائب على إيرادات الشركات)، فإن الفعالية النسبية للحوافز في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر تكون أكبر بكثير في البلد الذي يسود فيه مناخ أفضل للاستثمار[١٠].

ثالثا - الأنماط المختلفة للتنافس الضريبي

١١ - الحوافز الضريبية كلها تدور حول غرض واحد هو التنافس الضريبي - أي كيف يستطيع البلد جذب الاستثمارات إليه التي لولا الحوافز الضريبية لذهبت إلى منطقة مختلفة أو لبلد آخر؟ وقد تسعى الدول إلى التنافس على أنواع مختلفة من الاستثمارات، مثل توفير المقر وشركات الخدمات، ومصانع التجميع الخفيفة المتنقلة أو منشآت تصنيع السيارات. ونقطة الانطلاق في التفكير في التنافس الضريبي هي النظر في الأسباب التي تجعل المستثمرين الأجانب يوظفون أموالهم في بلد معين. وهناك على المستوى العام المبسط للغاية، ثلاثة أسباب رئيسية لتوظيف استثمارات عبر الحدود، هي: (أ) استغلال الموارد الطبيعية؛ و (ب) تسهيل بيع أو إنتاج السلع أو الخدمات في سوق معينة؛ و (ج) الاستفادة من الظروف المواتية في بلد معين (مثل الأجور المنخفضة نسبيا للعمال المؤهلين) لإنتاج سلع للتصدير (إما المنتجات النهائية أو المكونات). ويختلف التنافس على الاستثمار الأجنبي تبعاً لسبب الاستثمار. فعلى سبيل المثال، يوجد تنافس ضريبي بين بلدان اتحاد جمركي

---

(٩) انظر Stefan Van Parys and Sebastian James, "Why Tax Incentives May be an Ineffective Tool to Encouraging Investment? — The Role of Investment Climate", International Monetary Fund, World Bank Group (Washington, D.C., IMF; World Bank Group, 2009)، متاحة على الرابط الشبكي التالي: http://ssrn.com/abstract=1568296.

(١٠) انظر Sebastian James, "Providing Incentives for Investment: Advice for Policymakers in Developing Countries", Investment Climate in Practice, No. 7, World Bank Group (Washington, D.C., World Bank Group, 2010). ويرى، حسب تقديره، أن فعالية الحوافز الضريبية في بلد يسود فيه مناخ جيد للاستثمار في جذب استثمارات أجنبية، هي أعلى بمقدار ثماني مرات عنها في البلدان التي يسود فيها مناخ أقل ملاءمة للاستثمار.

مشترك على مرافق التصنيع أو التوزيع التي سوف تخدم المنطقة بأسرها. وفي المقابل، يوجد تنافس على منصات التصدير بين البلدان التي لديها مزايا نسبية متماثلة. وعلى هذا النحو، يمكن أن يكون التنافس على الاستثمار عالميا، أو بين الدول في منطقة معينة، أو حتى بين الولايات داخل بلد معين. والنقطة الأساسية هي أن تصميم الحوافز الضريبية وفعاليتها يختلفان تبعا لنوع الاستثمار.

رابعا - حوافز إضافية للاستثمار

١٢ - تتنافس البلدان على الاستثمار الأجنبي باستخدام أي وسيلة متاحة لها. ويمكن أن تكون الحوافز غير الضريبية، مثل المنح التدريبية، أو القروض منخفضة التكلفة، أو تحسين البنية التحتية بدائل أو مكملات للحوافز الضريبية. وفي حال وجود تحديات تواجه استخدام الحوافز الضريبية (ومنها، على سبيل المثال، التحديات الناشئة عن اتفاقات عدم استخدام أنواع معينة من الحوافز الضريبية أو الناشئة عن هيكل النظام الضريبي في بلد المستثمر الأجنبي)، فمن المرجح من ثمّ أن تزيد الدول من استخدام الحوافز غير الضريبية.

١٣ - وهناك أشكال مختلفة من حوافز الاستثمار ذات صلة بالضرائب، ولكنها لا تدرج عادة في قائمة أنواع الحوافز الضريبية المتعلقة بالضرائب. ويمكن أن تشمل هذه الحوافز الضريبية المقنعة الملاذات الآمنة الليبرالية في مجال قواعد التسعير التحويلي، والأحكام التي تسهل التخطيط الضريبي الجريء وحتى الأشكال الضمنية من التراخي في تطبيق الضريبة. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يمكن أن ينظر إلى طريقة ''وضع علامة تأشير على المربع''، باعتبارها نوعاً من أنظمة الحوافز الضريبية التي تسمح للكيانات متعددة الجنسيات التابعة للولايات المتحدة الأمريكية بالتنافس بشكل أكثر فعالية مع الكيانات متعددة الجنسيات غير التابعة للولايات المتحدة باستخدام كيانات هجينة بهدف التقليل من الالتزامات الضريبية الخارجية في الدول العالية الضرائب.

خامسا - دور العوامل غير الضريبية

١٤ - تقرير توظيف استثمارات أم لا، واختيار مكان توظيفها هما قراران معقدان. ومن غير المستغرب أن تكون الاعتبارات الضريبية عاملاً واحداً فقط من عوامل اتخاذ

هذه القرارات. وقد سرد المعلقون العديد من العوامل التي تؤثر على قرارات الاستثمار، ولا سيما قرارات المستثمرين الأجانب[11]. وترد في المربع أدناه قائمة جزئية بهذه العوامل.

العوامل غير الضريبية التي تؤثر في قرارات الاستثمار

١ - وجود سياسات ثابتة ومتسقة تنظم الاقتصاد الكلي والشؤون المالية والضريبية.

٢ - الاستقرار السياسي.

٣ - وجود بنية تحتية مادية ومالية وقانونية ومؤسسية ملائمة.

٤ - وجود إدارة عامة فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة.

٥ - وجود قوة عاملة ماهرة وقانون عمل مرن يحكم العلاقات بين أرباب العمل والعمال.

٦ - توافر الآليات المناسبة لتسوية المنازعات.

٧ - وجود قواعد تنظم الصرف الأجنبي، والقدرة على تحويل الأرباح.

٨ - اللغة والظروف الثقافية.

٩ - عامل الأسواق والمنتجات - الحجم والكفاءة

١٥ - يُستنتج من غالبية استطلاعات آراء رجال الأعمال أن الضرائب لا تمثل في كثير من الأحيان أحد الاعتبارات الرئيسية في تقرير توظيف استثمارات أم لا، وفي اختيار مكان توظيفها. فبالنسبة لمعظم أنواع الاستثمارات، يتكون القرار من جزأين. الأول، ما هو البلد الذي يمثل، من منظور تجاري، الخيار الأفضل لتحقيق هدف استثماري معين؟ والثاني، كيف يمكن، من منظور الضرائب، أن تُنظَّم الأنشطة بحيث تقلّل الالتزامات الضريبية إلى أدنى حد ممكن (على أساس قطري وعلى أساس جميع أنحاء العالم، على حد سواء)؟

(١١) انظر Sebastian James, “Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications”, World Bank Group (Washington, D.C., World Bank Group, 2009).

سادسا - استعراض الأدلة التجريبية

١٦ - تناولت دراسات اقتصادية عديدة بالبحث مسألة تأثير الضرائب على الاستثمار، ولا سيما الاستثمار الأجنبي المباشر. وعلى الرغم من أنه ليس من السهل مقارنة نتائج الدراسات التجريبية المختلفة، فقد حاول العلماء استقصاء نتائج الدراسات المختلفة والتوصل منها إلى بعض الاستنتاجات فيما يتعلق بتأثير الضرائب على مستويات الاستثمار الأجنبي[١٢]. وتشير هذه الاستقصاءات إلى صعوبة المقارنة بين نتائج الدراسات المختلفة لأن الدراسات تحتوي على مصادر مختلفة للبيانات وتستند إلى منهجيات وقيود مختلفة[١٢]. وتشير الدراسات أيضا إلى أنواع مختلفة من المعايير المرنة المستخدمة في قياس مدى تأثر قرارات الاستثمار بالضرائب.

١٧ - ويكمن جزء من صعوبة تحديد أثر الضرائب على الاستثمار الأجنبي في الحصول على فهم جيد للأنواع المختلفة من الاستثمارات الأجنبية ولمصادر التمويل المختلفة للاستثمار الأجنبي. ويتكون الاستثمار الأجنبي من حافظات الأوراق المالية والاستثمارات المباشرة، على السواء. وبينما توجد طرق مختلفة للتمييز بين الحافظات والاستثمار المباشر، فإن هناك نهجاً مشتركاً يتمثل في التركيز على نسبة ملكية المستثمر الأجنبي في المؤسسة المحلية. فعلى سبيل المثال، إذا كان المستثمر الأجنبي يمتلك حصة أكبر من ١٠ في المائة في المؤسسة، فإن الاستثمار هو على الأرجح أكثر من مجرد عقد حيازة لأغراض الاستثمار. ويمكن تقسيم الاستثمار الأجنبي المباشر كذلك إلى تحويلات مباشرة من الشركة الأم إلى شركة فرعية أجنبية تابعة لها من خلال الديون، أو إلى مساهمات في القيمة السهمية وإعادة استثمار الأرباح من قِبَل الشركة الفرعية الأجنبية.

١٨ - والأشكال المختلفة من الاستثمارات الأجنبية مهمة أيضا، نظراً إلى أن كل شكل منها يمكن أن يتأثر بالضرائب على نحو مختلف عن الآخر. وتشمل أنواع الاستثمار الأجنبي ما يلي:

---

(١٢) انظر Commission of the European Communities, *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation* (Brussels, Office for Official Publications of the European Communities, 1992)؛ وانظر أيضا James R. Hines, Jr., "Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations," in *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1997), Alan Auerbach, ed., and James R. Hines, Jr., "Lessons from Behavioural Responses to International Taxation", *National Tax Journal*, vol. 52 (1999); Ruud A. de Mooij and Sjef Ederveen, "Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research", *International Tax and Public Finance*, vol. 10, No. 6 (2003); and Alexander Klemm and Stefan Van Parys, "Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives", International Monetary Fund (Washington, D.C., IMF, 2009).

(أ) استثمارات حقيقية في المصانع والمعدات؛ و (ب) تدفقات مالية مرتبطة بعمليات الاندماج والحيازات؛ و (ج) زيادة الاستثمار في الشركات الفرعية الأجنبية؛ و (د) مشاريع مشتركة. وأخيرا، لاحظ المعلقون أن الضرائب قد تؤثر على القرارات المتعلقة بمصدر التمويل أكثر مما تؤثر على القرارات المتعلقة بمستوى الاستثمار[١٣]. ويتوافر للمستثمرين العديد من البدائل بشأن كيفية تمويل مشاريع جديدة أو توسيع العمليات القائمة. ومن المرجح أن تلعب الضرائب دورا في اختيار توظيف استثمار جديد في رأس المال السهمي، أو استخدام الاقتراض الداخلي أو الخارجي، أو استخدام الأرباح المجنية في تمويل الاستثمارات.

١٩ - وعند التدقيق بإمعان في نتائج الدراسات المتعلقة بنظم الحوافز الضريبية، يتبين منها وجود حالات فشل و حالات نجاح[١٤]. ويرد في الدراسة التي أجرتها الأمم المتحدة في عام ١٩٩٦ استعراض جيد لنتائج الحوافز[٢]. وخلُصت الدراسة التي أجرتها الأمم المتحدة إلى أنه ''عندما تتلاقى الظروف الأخرى المتعلقة بالسياسات وغير المتعلقة بالسياسات مع بعضها بعضا، يصبح دور الحوافز أكثر أهمية في الهامش، وخاصة بالنسبة للمشاريع المتنقلة والمراعية للتكاليف''[٢]. وتوصلت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى استنتاج مماثل، حيث وجدت أن الضرائب في البلد المضيف تؤثر على تدفقات الاستثمار، وأنها تشكل عاملا متزايد الأهمية في اتخاذ القرارات المكانية[١٥].

---

(١٣) انظر Alan Auerbach, "The Cost of Capital and Investment in Developing Countries", in *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Anwar Shah, ed., vol. 1 (Washington, D.C., World Bank Group, 1995).

(١٤) انظر Ngee Choon Chia and John Whalley, "Patterns in Investment Tax Incentives Among Developing Countries", in *Fiscal Incentives for Investment in Developing Countries*, Anwar Shah, ed. (Washington, D.C., World Bank, 1992).

(١٥) انظر W. Steven Clark, "Tax Incentives for Foreign Direct Investment: Empirical Evidence on Effects and Alternative Policy Options", *Canadian Tax Journal*, vol. 48 (2000).