E/ESCWA/CL3.SEP/2022/Policy brief.2

خيارات السياسات وفرص التمويل
للمنطقة العربية في نظام ضريبي عالمي جديد

الوضع الحالي

واكب التحوّل الرقمي الجماعي في عصرنا تضخم الانتهاكات الضريبية وتسرّب الإيرادات، إذ أتاحت نماذج الأعمال الجديدة للشركات المتعددة الجنسيات توليد الدخل من دون أن يكون لها تواجد مادي في الأسواق التي تزاول فيها نشاطها الاقتصادي الحقيقي. ولمواجهة هذه التحديات، قدمت قمة مجموعة العشرين، التي عُقدت في روما يومي 30 و31 تشرين الأول/أكتوبر 2021، حلاً من ركيزتين، بموجب الإطار الشامل لمكافحة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح الذي طرحته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والمنشود منه هو أن يكون أداةً متعددة الأطراف. وسيُفتح باب التوقيع على الإطار بعد التوصل الى صيغته النهائية في منتصف عام 2023، تمهيداً لدخوله حيز التنفيذ في عام 2024.

على مدى العقود الأربعة الماضية، تسبب التنافس الضريبي الدولي في سباق إلى الأسفل دفع بتخفيض الضرائب على الشركات بشكل ملحوظ. ونتيجة لذلك، باتت النُظم الضريبية في البلدان العربية تواجه تشوهات ترقى لكونها "رباعية غير متسقة" جديدة[1].

1. للتعويض عن تدني الكفاءة في تحصيل الضرائب، وضعف الامتثال، والضغوط التنازلية على الضرائب المفروضة على الشركات، لجأت الإدارات الضريبية إلى الاعتماد على **أشكال غير مباشرة من الضرائب الرجعية**[2]. فهذه الضرائب، وإن كانت تتيح السرعة في توليد الإيرادات، إلا أنها تزيد من وطأة الجهد الضريبي وتسهم في الإرهاق الضريبي.

2. في سبيل جذب الشركات المتعدّدة الجنسيّات والاستثمارات الأجنبية المباشرة، وللتعويض عن أوجه القصور الهيكلية، منح صانعو السياسات **حوافز مالية وضريبية سخية**. وهي حوافز لا تظهر بالضرورة كنفقات في الميزانيات الوطنية، ولا تحتسب في كثير من الأحيان على أنها إيرادات مفقودة.

3. في المقابل، لجأت الشركات المتعدّدة الجنسيّات إلى **استراتيجيات التخطيط الضريبي** مستغلة عدم الاتساق في المعاهدات الضريبية (التسوق بالاتفاقيات الضريبية)، وأفلتت من المسؤولية الضريبية عن طريق تحويل أرباحها بعيداً عن الولايات القضائية التي حدثت فيها الأنشطة التي حققت فيها تلك الأرباح. وكذلك قلصت هذه الشركات **بصمتها الضريبية** من خلال نقل أصولها الى ملاذات آمنة وعبر التلاعب في تطبيق قواعد التسعير التحويلي. وسمحت **المراجحة الضريبية** (أي استغلال التباين في المعاملة الضريبية باختلاف نوع الريع، ومداخيل رأس المال، والديون) للشركات المتعددة الجنسيات بتفادي الضرائب عند إعادة الأرباح وتوزيعها إلى موطِنها الأصلي وتوزيعها وسداد ديونها في ظل ظروف تزايد حركة رأس المال الدولي.

4. وتعاني الخزائن العامة من تشوهات ضريبية كبيرة، وتسرُّب في الإيرادات، تعزى إلى الأسباب التالية:

- **الانتهاكات الضريبية:** فقدت المنطقة حوالى **8.9 مليار دولار** من الإيرادات العامة بسبب الانتهاكات في الضرائب على الشركات[3].
- **المنافسة الضريبية:** فقدت المنطقة أكثر من **50 مليار دولار** من الإيرادات الضريبية بين عامي 1980 و2020 بسبب المنافسة الضريبية، حيث انخفضت معدلات الضرائب القانونية على دخل الشركات بمقدار النصف تقريباً، لتتماشى مع تراجع معدلات الضرائب على الشركات عالمياً[4].
- **الفجوة الضريبية:** بلغ الفرق بين الضرائب المحصّلة فعلياً وتلك التي يمكن تحصيلها 15 في المائة في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي للبلدان المصدرة للمنتجات الهيدروكربونية، و 17.9 في المائة في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المستوردة للمنتجات الهيدروكربونية[5].
- **الحوافز الضريبية:** تسببت الحوافز الضريبية المفرطة في السخاء التي تقدِّمها بلدان المنطقة في خسارةٍ بنسبة 60 في المائة في المتوسط من الإيرادات المحتملة من الضرائب على الشركات، ومن دون أن تؤمّن هذه الحوافز، بالضرورة، تزايداً مضاهياً في نشاط الشركات المتعدّدة الجنسيّات في المنطقة[6].
- **الكفاءة الضريبية:** بحلول عام 2019، بلغت الضرائب على حوالي ثلث الشركات المتعدّدة الجنسيّات العاملة في المنطقة العربية معدلات تقل عن الحد الأدنى العالمي المقترح لمعدل الضريبة الفعلي، البالغ 15 في المائة[7].
- **الإيرادات الضريبية المحتملة غير المستغلة:** كان بإمكان المنطقة العربية أن تولد 2.3 مليار دولار إضافية من العائدات الضريبية على الشركات لو اعتمدت الحد الأدنى العالمي المقترح البالغ 15 في المائة على جميع الشركات المتعدّدة الجنسيّات الخاضعة لضرائب بمعدلات منخفضة في عام 2019[8].
- **النفقات الضريبية:** أدت الاستثناءات والإعفاءات والخصومات من ضريبة دخل الشركات، فضلاً عن المعاملة الضريبية التفضيلية والائتمانات إلى انخفاض متوسط الضرائب الفعلية في المنطقة. ومن الممكن أن يولد رفع المتوسط في المنطقة العربية الى المتوسط العالمي المقترح 9 مليارات دولار من الإيرادات الضريبية الإضافية[9]. ويُمكن تحقيق متوسط معدلات ضريبة فعلية أعلى في المنطقة من خلال ترشيد الإعفاءات الضريبية وازدواجية المعاملة الضريبية\ المناطق الاقتصادية الخاصة، وكذلك من خلال كبح تحويل الأرباح والتهرب من الضرائب وتجنّبها.
- **الثروة الخاصة غير الخاضعة للضريبة:** في العالم نحو 7.6 تريليون دولار من الثروات الخاصة غير الخاضعة للضريبة بسبب إخفائها في الملاذات الضريبية[10]. ومن المرجح أن تكون هذه المبالغ قد ارتفعت في أعقاب الجائحة، مع تزايد ثروة أغنى أغنياء العالم بحوالى 5 تريليون دولار خلال العام المنصرم. وفي المنطقة العربية، يستحوذ أغنى 10 في المائة من سكان المنطقة على حوالى 81 في المائة من صافي ثروتها (أي بزيادة عن مستوى ما قبل الجائحة البالغ 75 في المائة).

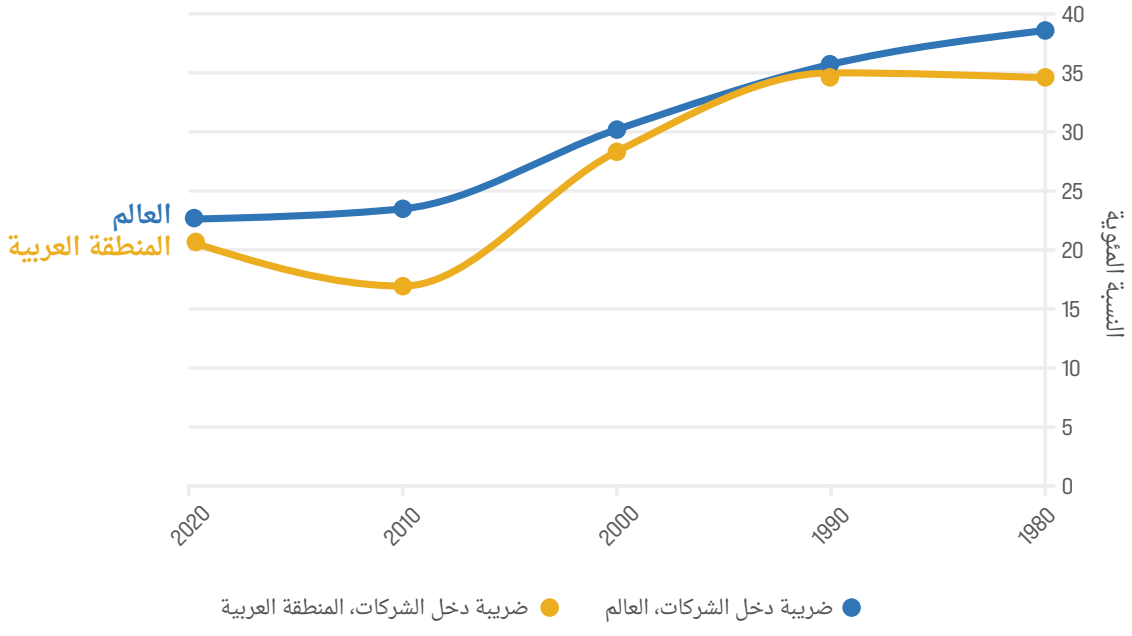
يتضمن موجز السياسات تقييماً أولياً للإطار الشامل لمكافحة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، مع التركيز على الحد الأدنى العالمي المقترح لمعدل الضريبة الفعلية على الشركات وتأثيره على الخزائن والإيرادات العامة والمصالح الاستثمارية في المنطقة العربية. وبما أن العديد من الجوانب المتعلقة بتطبيق الإطار قد تتغير في ضوء المفاوضات التقنية الجارية قبل دخوله حيّز التنفيذ، يقدِّم الموجز تقييماً للعديد من خيارات السياسة العامة التي قد تواجه الدول العربية المحتمل مشاركتها في الإطار الشامل، لا سيَّما بالنسبة إلى تطبيق أبرز الحلول التوفيقية في الركيزة الثانية على الإيرادات العامة، وقرارات تموضع الشركات المتعدّدة الجنسيّات، وأنماط الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة، والتسرّبات والحوافز الضريبية[11].

الترابط الثلاثي بين الشركات المتعدّدة الجنسيّات، والاستثمار الأجنبي المباشر، والضرائب

1. يظهر في المنطقة العربية انقسامان يستمران في تحديد مفارقات السياسة الضريبية. فمن ناحية، تعتمد البلدان المتوسطة الدخل على الضرائب كمصدر رئيسي للإيرادات العامة[12]. ومن ناحية أخرى، تعتمد البلدان العربية المرتفعة الدخل على عائدات النفط والغاز المتأتية من الإتاوات، واتفاقيات تقاسم الإنتاج، والتعريفات الجمركية، ورسوم الترخيص. **ولكن جميع بلدان المنطقة، بغض النظر عن مستوى دخلها وخصائصها الهيكلية، تميل إلى الاعتماد، وبدرجات متفاوتة، على شكل من أشكال الضرائب على الشركات.**

وتمثِّل المفارقة الثانية أحد التحديات الهيكلية التي تواجه المنطقة، بما فيها إشكالية عدم الامتثال الضريبي، وتفشي القطاع غير النظامي، والعوامل السياسية التي دفعت إلى إيلاء دور متزايد للضرائب على دخل الشركات على حساب أشكال أخرى من الضرائب المباشرة. **ورغم أن الحيز المالي في المنطقة مثقل بضغوط واضحة، خسرت البلدان العربية ما لا يقلّ عن 50 مليار دولار من الإيرادات الضريبية المحتملة بسبب المنافسة الضريبية الدولية، حيث اضطرت البلدان العربية إلى خفض معدلات الضرائب على الشركات بمقدار النصف تقريباً خلال الفترة 1980-2020 لتواكب وتيرة انخفاض الضرائب على الشركات عالمياً** (الشكل 1).

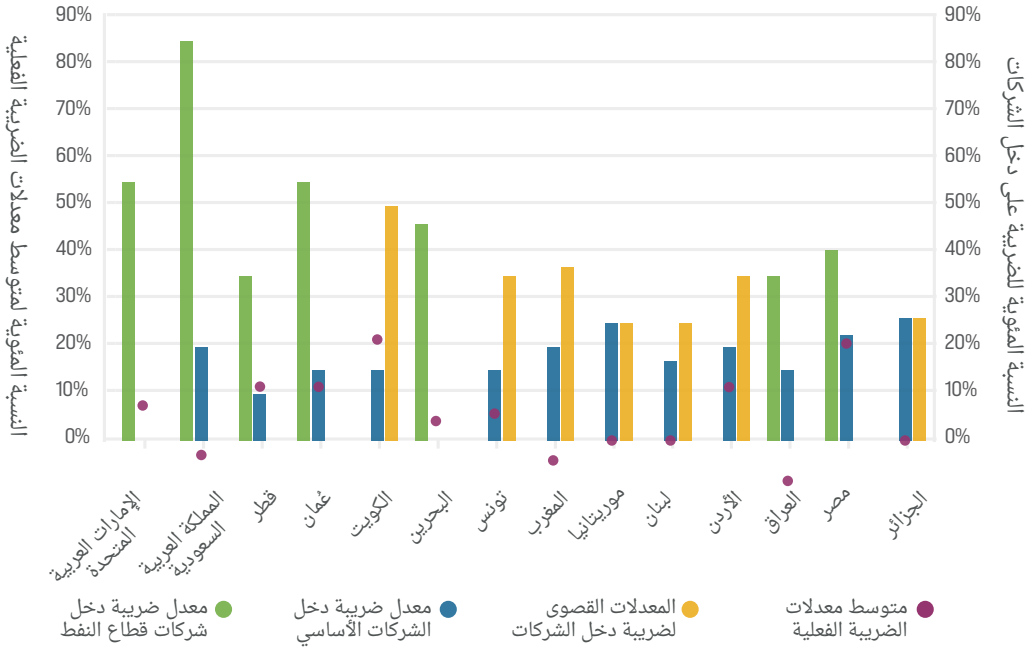
الشكل 1. تسببت أربعة عقود من المنافسة الضريبية بانخفاضات واضحة في معدلات الضرائب القانونية على الشركات



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى منظمة «تاكس فاونديشن» (Tax Foundation)، 2021.

2. إن الارتفاع الظاهري معدلات الضريبة على الشركات في المنطقة العربية (الذي يصل إلى 85 في المائة في بعض الأحيان) لا يترجم بالضرورة ارتفاعاً موازياً في الإيرادات، ولا يُترجم ارتفاعاً في معدلات الضرائب الفعلية (البالغة 8 في المائة كمعدّل وسطيّ، مقارنة بمتوسط قدره 22.5 في المائة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية). تعزى هذه الظاهرة إلى تعدد التشوهات والتسرّبات، وتأتي كنتيجة مباشرة للحوافز الضريبية والمالية والاستثمارية السخية، والمتداخلة في بعض الأحيان، الممنوحة للشركات الأجنبية أو المحلية أو المملوكة للدولة (الشكل 2).

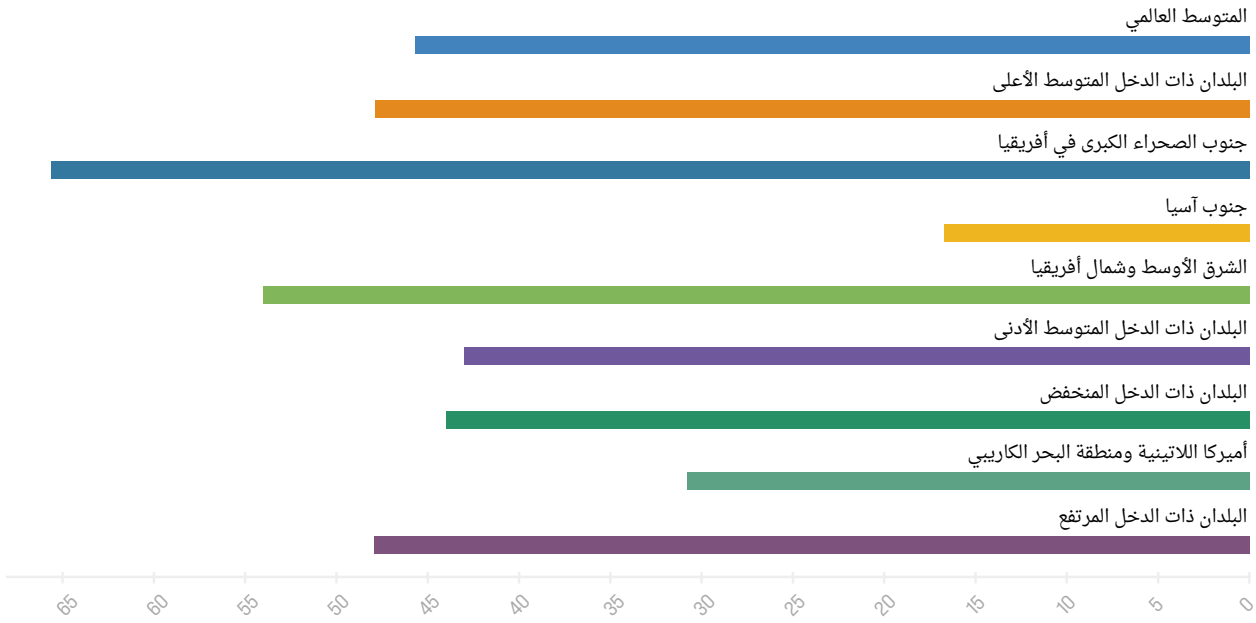
الشكل 2. الضرائب القانونية مقابل متوسط الضرائب الفعلية على دخل الشركات، دول عربية مختارة، 2021



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى ملخصات الضرائب العالمية لشركة «برايس ووترهاوس كوبرز» (PWC) وحسابات متوسط معدلات الضرائب الفعلية في المنطقة استناداً إلى قاعدة بيانات الشركات «أوربس» (Orbis)، 2021.

3. ورغم ذلك، لا تزال المنطقة تعتمد على الحوافز المالية والضريبية والاستثمارية لاجتذاب الشركات المتعدّدة الجنسيّات والاستثمارات الأجنبية المباشرة للتعويض عن أوجه القصور الهيكلية المتجذّرة. والواقع أن هذه الحوافز تجاوزت المتوسطات العالمية ولا تزال، إلى حد كبير، غير محتسبة كإيرادات عامة ضائعة (الشكل 3).

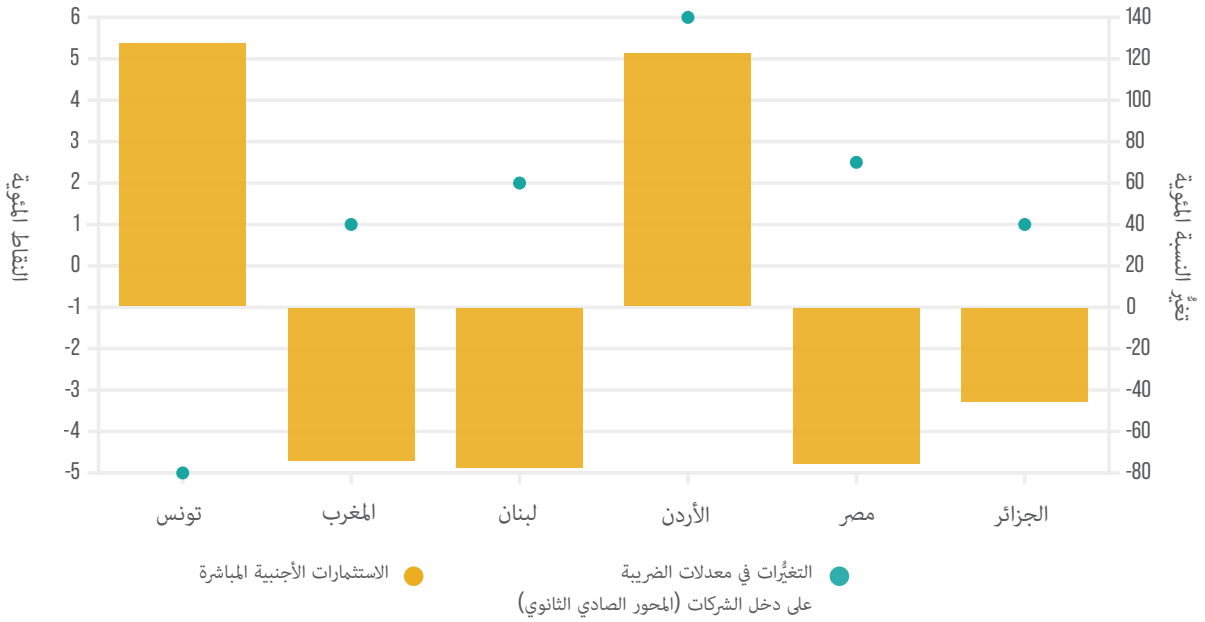
الشكل 3. نسبة البلدان التي قدمت حوافز أكثر سخاء في قطاع واحد على الأقل، 2009-2015



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى البنك الدولي، 2021.

4. **إن الأثر الإستثماري لضرائب الشركات لا يبيّن القدرة على تعبئة الضرائب.** وتُعتبر الهوامش المكثَّفة للاستثمارات الأجنبية المباشرة (القرار بشأن مقدار الاستثمار) حساسة بشكل غير متكافئ مع معدلات الضرائب على دخل الشركات، إذ يتأثر رد فعل الاستثمار الأجنبي المباشر بعدد كبير من الاعتبارات المتصلة بالضرائب، ومن أهمها المعاملة الضريبية الأجنبية للبلد المصدّر والحوافز الضريبية المحلية للاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو الخارج، والمعاملة الضريبية التفضيلية لقطاعات معينة من خلال قوانين ضريبية واستثمارية محدَّدة وتشريعات ومناطق اقتصادية خاصة (الشكل 4)[13].

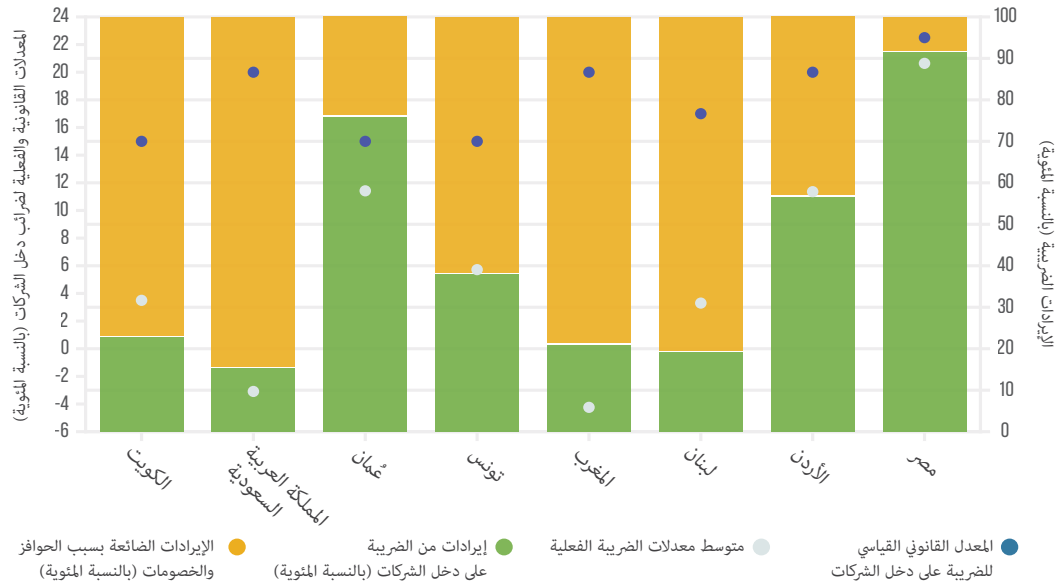
الشكل 4. رد الفعل التراكمي للهوامش المكثَّفة للاستثمار الأجنبي المباشر على التغيُّرات في معدلات الضريبة على دخل الشركات في بلدان عربيّة مختارة متوسطة الدخل، 2010-2019



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى بيانات المسح المنسَّق للاستثمار الأجنبي المباشر (CDIS) ومنظمة «تاكس فاونديشن» (Tax Foundation)، 2021.

5. **علاوة على ذلك، تؤدي الحوافز الضريبية إلى تآكل الأوعية الضريبية وتحرم المنطقة من إيرادات عامة كبيرة.** تتسبب الحوافز الضريبية السخية بخفض إيرادات الضرائب على الشركات بنسبة متوسطها 60 في المائة (2019-2020). وعلى الرغم من ذلك، لم تسفر هذه الحوافز في زيادات مقابلة في نشاط الشركات المتعدّدة الجنسيّات، ولم تحقق إمكانات الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة (الشكل 5).

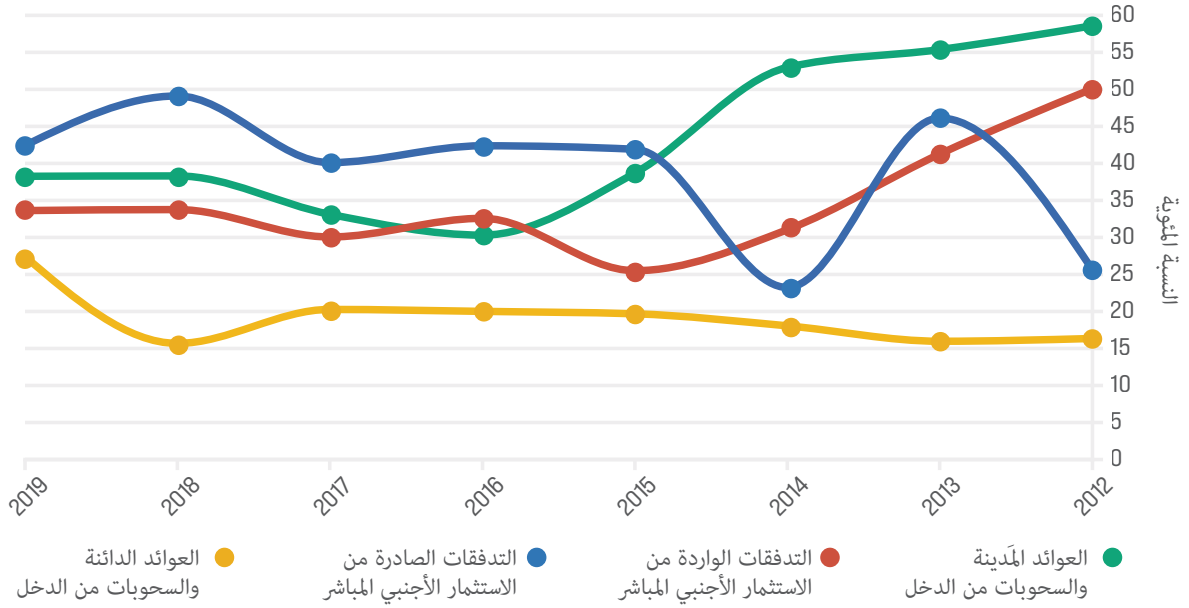
الشكل 5. الحوافز والخصومات من الضرائب على دخل الشركات في بلدان عربية مختارة، 2019-2020



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى بيانات من «أوربس» (Orbis) ومنظمة «تاكس فاونديشن» (Tax Foundation)، 2021.

6. وعلاوة على ذلك، لم تثنِ الحوافز الضريبية الشركات المتعدّدة الجنسيّات عن تحويل أرباحها إلى موطنها الأصلي، وهذا أدى إلى خفض بصمتها الضريبية في المنطقة، وإلى تعريضها لمخاطر تقلبات تدفق رؤوس الأموال. يخرج من المنطقة العربية 1.5 دولار من الاستثمارات الأجنبية المباشرة كمعدّلٍ وسطيّ، مقابل كل دولار تجنيه من تدفقات واردة إليها، ما يجعل المنطقة مصدِّراً صافياً لرأس المال. ويبلغ الدخل السلبي على الأسهم والمعاد إلى بلدان المصدر (أو الذي انتقل إلى ولايات قضائية منخفضة الضرائب) 1.24 دولار لكل دولار من الاستثمارات الرأسمالية المستلَمة. ويمكن أن يعود ذلك إلى ضعف قواعد الرسملة في بعض البلدان العربية (الشكل 6).

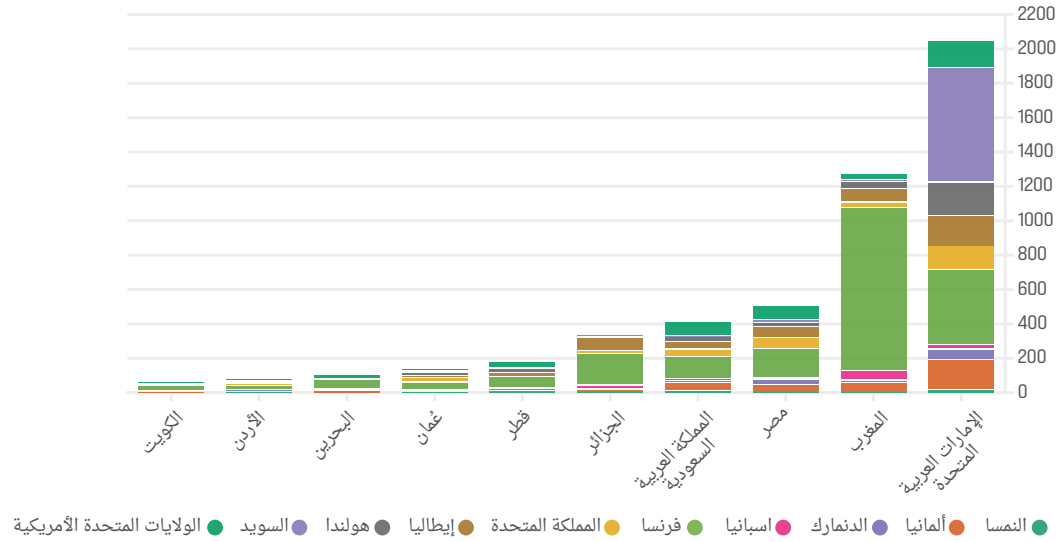
الشكل 6. أرصدة الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة والصادرة من بلدان عربيّة مختارة متوسطة الدخل، 2010-2020



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى بيانات الأونكتاد بشأن أسهم الاستثمار الأجنبي المباشر ومعدلات الضرائب على دخل الشركات من منظمة «تاكس فاونديشن» (Tax Foundation)، 2021.

7. يعمل في المنطقة أكثر من 5,114 شركة من الشركات المتعدّدة الجنسيّات (ومعظمها ملكٌ لمستثمرين من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)، غير أنَّ **83 في المائة من عمليات هذه الشركات تتركَّز في أربعة بلدان عربية فقط** وتستأثر هي ذاتها بأغلب التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر (الشكل 7).

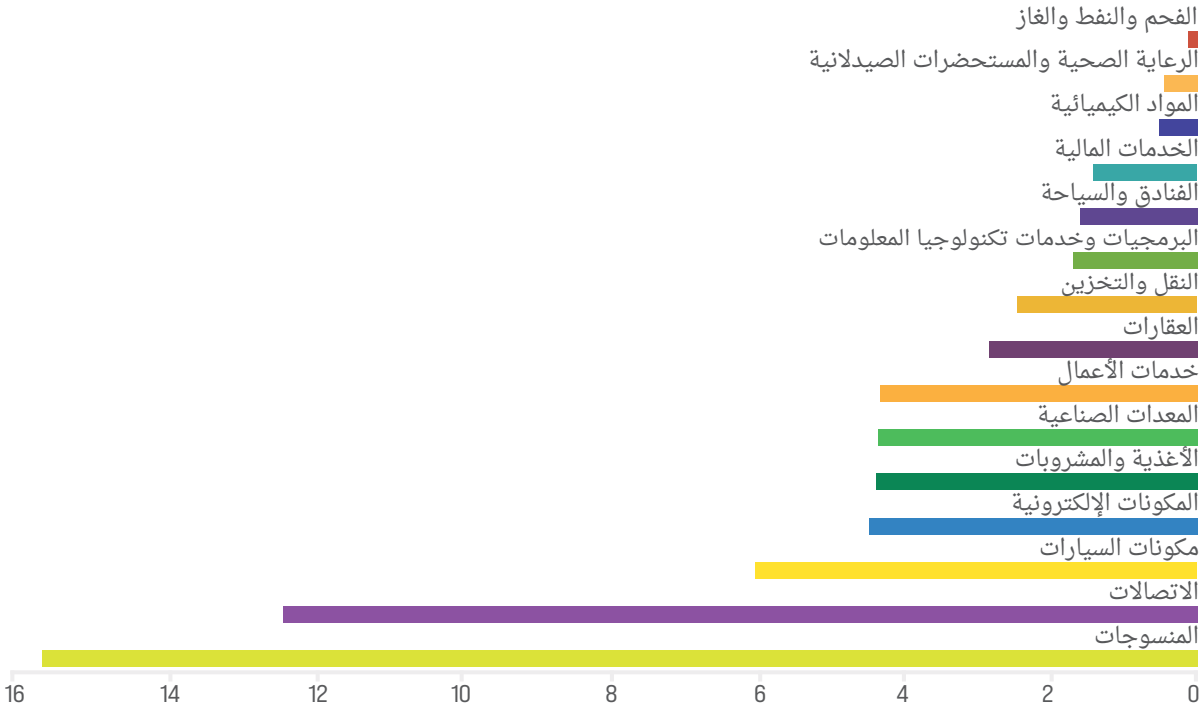
الشكل 7. الشركات المتعدّدة الجنسيّات في المنطقة العربية، بحسب بلد الموقع والولاية القضائية الأم النهائية بحسب البيانات الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى قاعدة بيانات «أنشطة الشركات المتعدّدة الجنسيّات» (Activity of Multinational Enterprises) في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2016.

8. **لم تحقق الشركات المتعدّدة الجنسيّات وتدفقاتها من الاستثمار الأجنبي المباشر زيادات في فرص العمل تتناسب مع حجم نشاطها في المنطقة**، فالاستثمارات الرأسمالية الواردة إلى المنطقة ما زالت تتبع نمطاً يميل نحو الاستثمار في قطاعي الصناعات الاستخراجية والعقارات اللذين يستأثران بنحو نصف الاستثمارات التي ترد إلى المنطقة، ولكنّها لا تسهم في إيجاد فرص العمل في المنطقة سوى بنسبة 10 في المائة (الشكل 8).

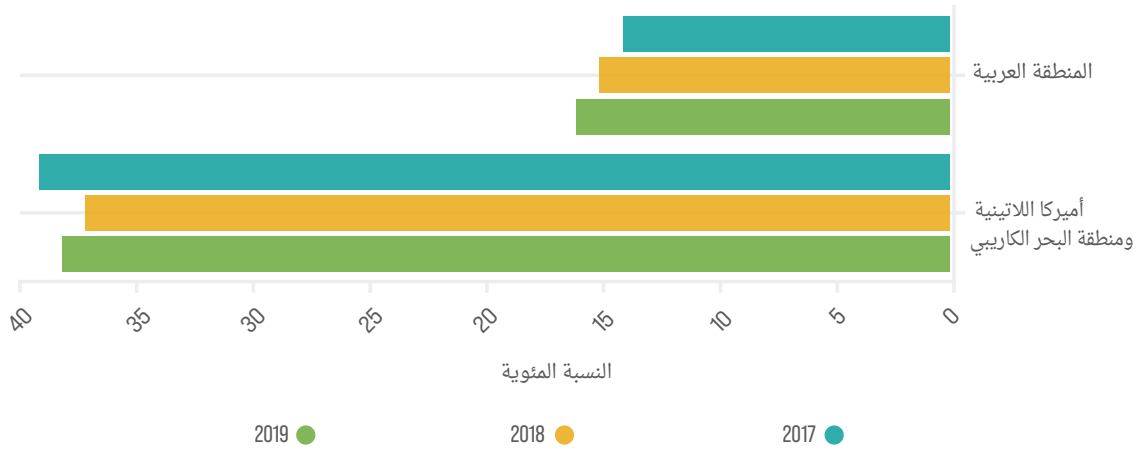
الشكل 8. الوظائف المستحدثة في كل قطاع مقابل كل مليون دولار من الاستثمارات الرأسمالية في المنطقة العربية، 2020 (وحدات)



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى قاعدة بيانات المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات (ضمان)، 2021.

9. **بالإضافة الى ذلك، لا تتناسب الضرائب التي تدفعها الشركات المتعدّدة الجنسيّات مع الأرباح التي تجنيها أو تولِّدها من المنطقة العربية.** نظراً إلى التوزيع القطاعي الموجَّه نحو القطاع الاستخراجي (الذي تحكمه اتفاقيات تقاسم الإنتاج)، والقطاع العقاري (الذي لا يخضع غالباً للضرائب)، فإن الأرباح التي تحققها الشركات المتعدّدة الجنسيّات من المنطقة العربية (والبالغة 5 في المائة من أرباحها العالمية، كمعدَّل وسطي)، تتزايد بوتيرة أعلى من الضرائب التي تدفعها، لا سيما عند مقارنتها بالمناطق الأخرى. وهذه الظاهرة تشير إلى جاذبية المنطقة للشركات المتعدّدة الجنسيّات، غير أنَّها تعني أيضاً أنّ المنطقة لا تستنفد كامل إمكاناتها من حيث فرض الضرائب على الشركات المتعدّدة الجنسيّات (وهذا يُؤكد الحاجة إلى ترشيد الحوافز الضريبية) ودفعها للإمتثال الضريبي (والحد من الانتهاكات الضريبية) (الشكل 9).

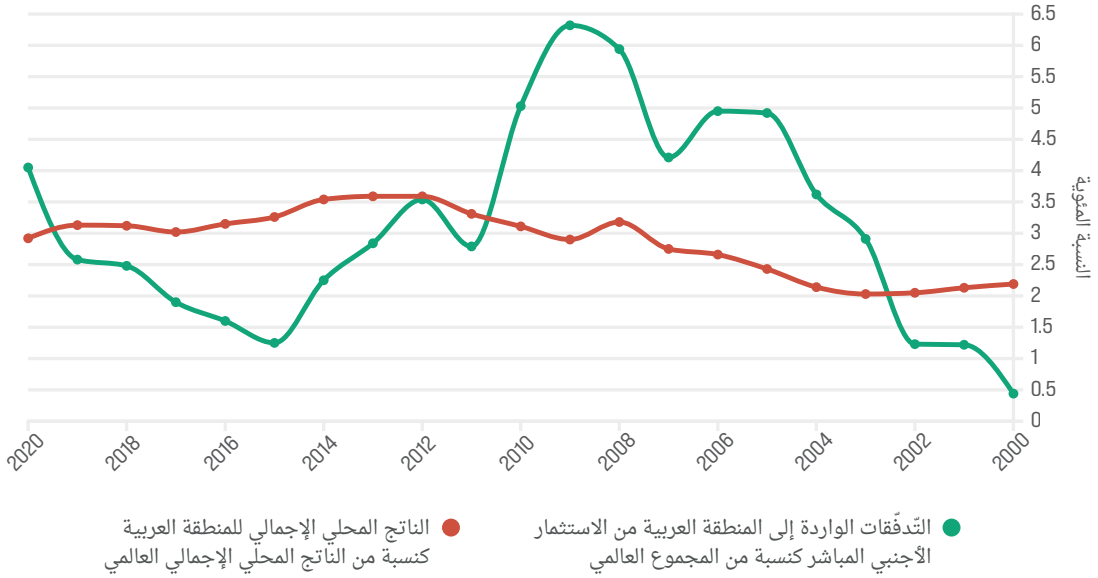
الشكل 9. الضرائب كحصّة من أرباح الشركات المتعدّدة الجنسيّات الأجنبية في المنطقة العربية وأميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، 2017-2019



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى بيانات من «أوربس» (Orbis)، 2021.

10. **في نهاية المطاف، لا تزال تملك المنطقة إمكانات كبيرة وغير مستغَلة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر.** يشير حجم أرباح الشركات المتعدّدة الجنسيّات من المنطقة إلى جاذبيتها النسبية، ولكنه يشير أيضا إلى أنّها تملك إمكانات غير مستغَلة من حيث فرض الضرائب على هذه الشركات وإنهاء الانتهاكات الضريبية، وترشيد الحوافز الضريبية والمالية الممنوحة لها (الشكل 10).

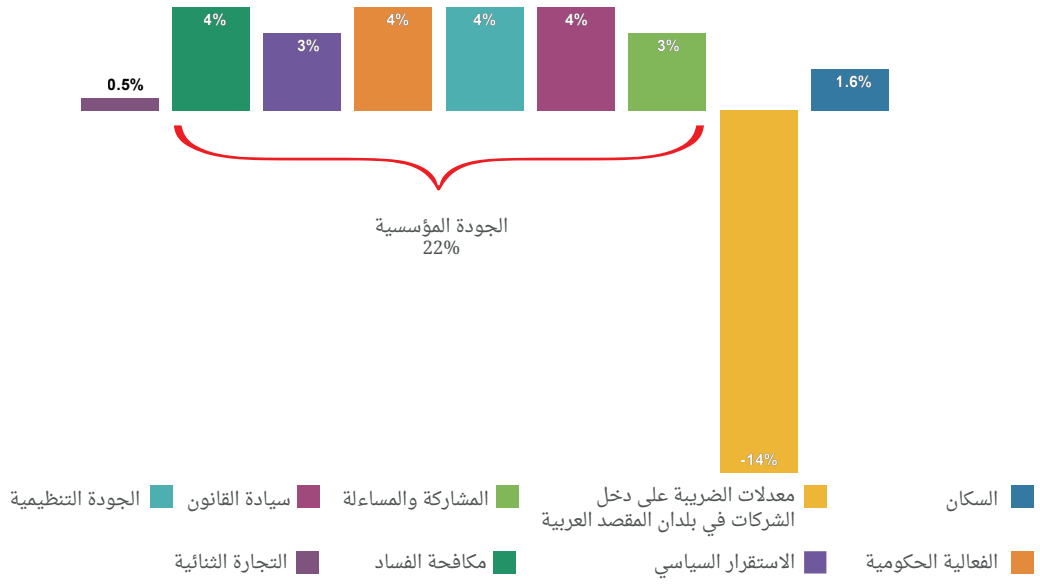
الشكل 10. تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى المنطقة العربية كحصّة من الناتج العالمي والاستثمار الأجنبي المباشر، 2000-2020



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى بيانات من الأونكتاد والبنك الدولي، 2021.

11. **تتأثر قرارات الاستثمار بمجموعة من المحدّدات الهيكلية، وليس بالضَّرائب وحسب.** لا يزال الاستثمار الأجنبي المباشر شديد التأثر بعدم الاستقرار السياسي والتّغيّر الديمقراطي ويتبع تحرُّكات مؤشر الديمقراطية. وتتأثر تدفُّقات الاستثمار الأجنبي المباشر بجودة المؤسسات، والروابط التجارية الثنائية، ورأس المال البشري، وأوجه التشابه الثقافي. ويؤدي التحسن المتراكم في مكوّنات الجودة المؤسسية بشكل طفيف إلى زيادة في الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة 22 في المائة، في حين أن الزيادة الطفيفة في المعدلات القانونية لضريبة دخل الشركات بمقدار نقطة مئوية واحدة تؤدي إلى تقلّص الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة 14 في المائة فقط (الشكل 11)[14].

الشكل 11. محدّدات مختارة للاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة العربية (2010-2019)



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى المسح المنسق للاستثمار المباشر (CDIS)، 2021.

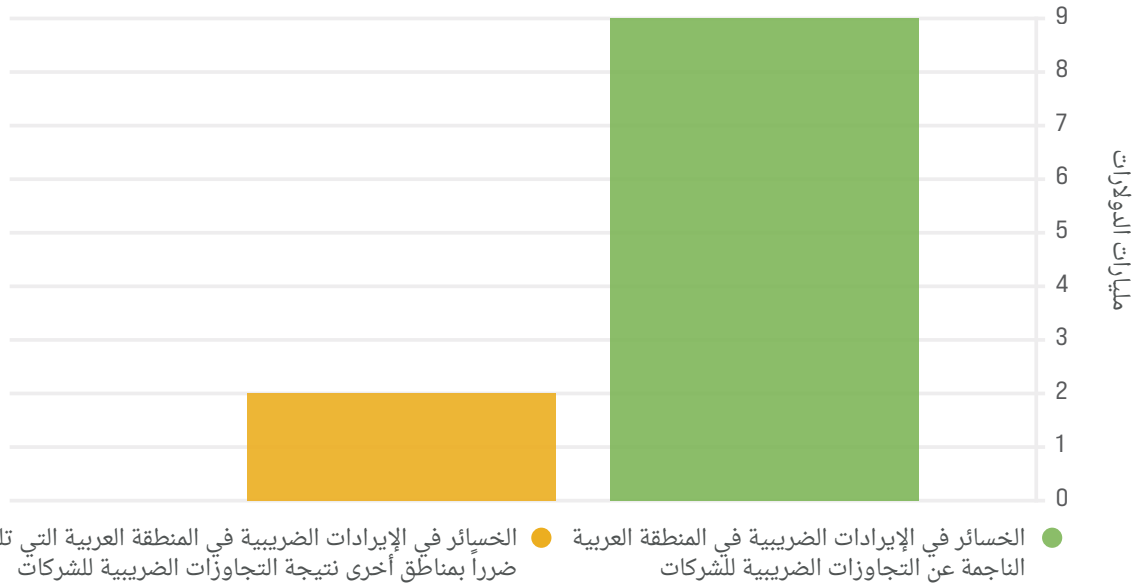
12. **تعمل الشركات المتعدّدة الجنسيّات في المنطقة طبقاً للنطاق الأدنى الذي يجعلها مربحة.** وهي لا تميل إلى إعادة استثمار أرباحها في المنطقة. ويتجلى ذلك من خلال الاستقرار النسبي في حجم استثماراتها الكلية في المنطقة (الشكل 12).

الشكل 12. التّدفُّقات المالية في المنطقة العربية، 2011-2019

المصدر: الإسكوا، استناداً إلى بيانات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، 2021.

13. **تعاني المنطقة العربية من خسائر سنوية في إيراداتها بقيمة 8.9 مليار دولار بسبب التجاوزات الضريبية التي تمارسها الشركات.** فالأدلّة المستقاة من التقارير الخاصة بكل بلدٍ، والّتي تم الكشف عنها للمرة الأولى في عام 2020، تؤكّد بأنّ الشركات المتعدّدة الجنسيّات تحوّل الأرباح وتنخرط في أنشطة التخطيط الضريبي وفي تدوير استثماراتها. وتعمل بعض البلدان العربية أيضاً كقنوات لرأس المال من خلال قواعد الرسملة الضعيفة وأنظمة الضرائب المنخفضة، وهذا يلحق ضرراً ببلدان أخرى وليس ببلدان المنطقة فحسب (الشكل 13).

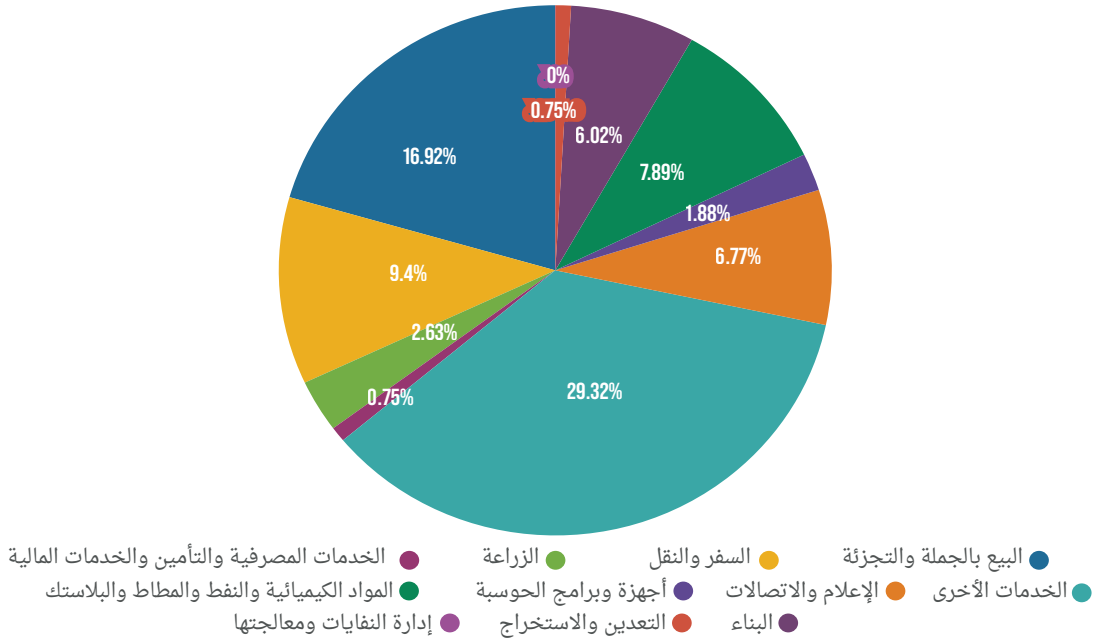
الشكل 13. الخسائر في الإيرادات الضريبية الناجمة عن التجاوزات الضريبية للشركات



المصدر: إعداد الإسكوا استناداً إلى تقرير حالة العدالة الضريبية، 2021.

14. بحلول عام 2019، سدّدت أكثر من 60 في المائة من الشركات المتعدّدة الجنسيّات والشركات التابعة لها في المنطقة أقل من الحد الأدنى العالمي المقترح لمعدل الضريبة الفعلية، البالغ 15 في المائة. وتعمل معظم هذه الشركات (ونسبتها 99 في المائة) الخاضعة لضريبةٍ منخفضة في قطاع الصناعات غير الاستخراجية (الشكل 14).

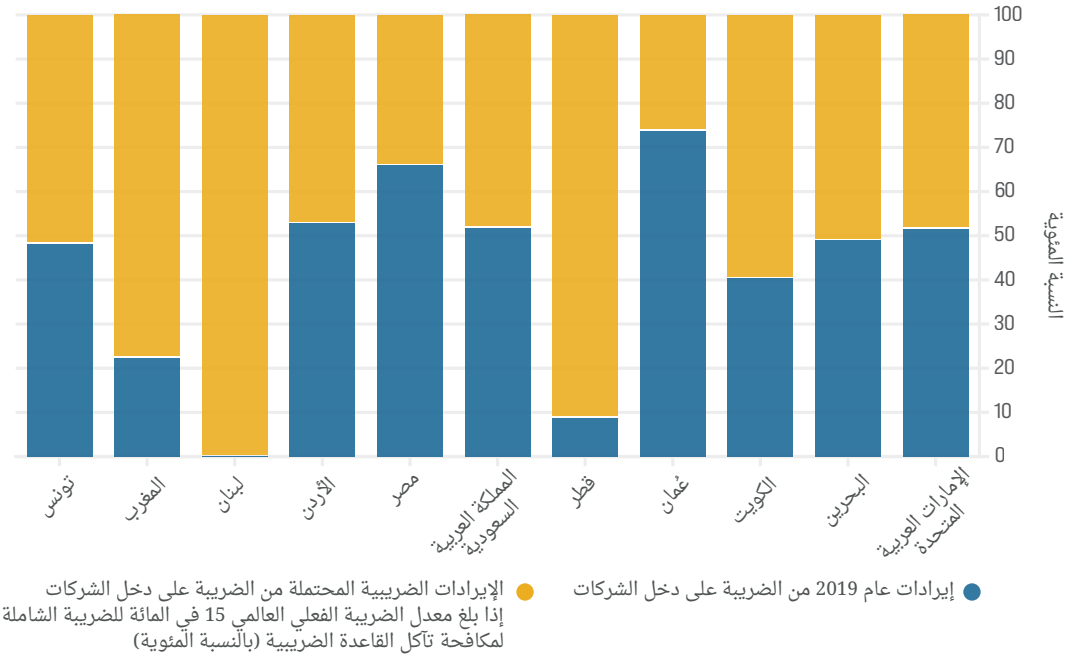
الشكل 14. الشركات المتعدّدة الجنسيّات التي تخضع لمعدلات ضريبة منخفضة موزّعة بحسب القطاع في المنطقة العربية، 2019



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى بيانات من «أوربس» (Orbis).

15. ولو أنّ الحد الأدنى العالمي المقترح لمعدل الضريبة الفعلية طُبِّق على جميع الشركات التي خضعت لضرائب أقل من هذا الحدّ في عام 2019، لاستطاعت المنطقة العربية توليد عائدات إضافية بحوالى 2.3 مليار دولار من الضرائب على الشركات (الشكل 15). ولكنّ البلدان العربية تتخلى عن 36 في المائة من إيرادات الضرائب على الشركات التي كانت لتحقّقها لو أنها رفعت الضرائب الفعليَّة التي تفرضها على هذه الشركات.

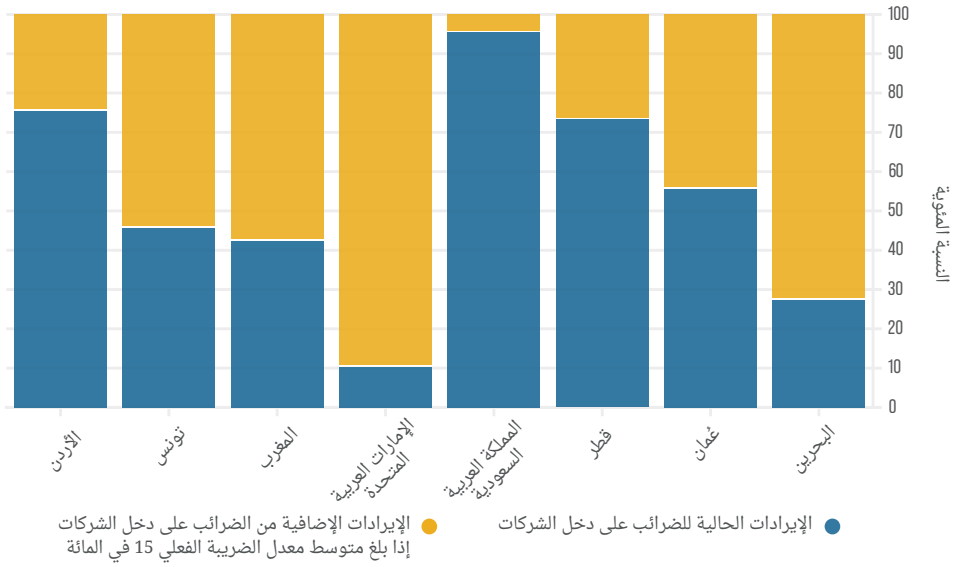
الشكل 15. إمكانات زيادة الإيرادات الضريبية من خلال رفع معدلات الضرائب على الشركات المتعدّدة الجنسيّات، التي كانت خاضعة لضرائب متدنّية في عام 2019، إلى معدل الضريبة الفعلي العالمي



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى بيانات من «أوربس» (Orbis).

16. وكخيار بديل، يُمكن تحقيق مكاسب أعلى في الإيرادات من خلال رفع متوسط معدل الضريبة الفعلية ليصل إلى 15 في المائة على مستوى البلد أو الولاية القضائية. فإذا رفعت الاقتصادات العربية متوسط معدلاتها الضريبية الفعلية إلى 15 في المائة، وطبَّقته على الشركات المحلية والأجنبية على حد سواء (حتى لو لم تستوفِ العتبة المقررة)[15]، قد يولّد هذا الخيار عائدات ضريبية إضافية تتراوح بين 5.5 و9 مليار دولار[16] (الشكل 16).

الشكل 16. الإيرادات الضريبية المحتملة من رفع متوسط معدل الضريبة الفعلي في عام 2020 ليصل إلى معدل الضريبة الفعلية المقترحة في الإطار الشامل



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى «أوربس» (Orbis, 2021).

17. قد يؤدي نقل الحقوق الضريبية وفقاً للإصلاحات المقترحة تحت الركيزة الأولى إلى توليد عائدات تصل إلى 10 مليارات دولار للمنطقة: فإذا غطّت الركيزة الأولى للإصلاحات الضريبية العالمية المقترحة جميع الشركات المتعدّدة الجنسيّات (على النحو الذي طرحته مجموعة الأربعة والعشرين (G24)) وليس فقط الشركات الكبرى التي تحقق عائداتها المجتمعة 20 مليار يورو سنوياً، فسوف يتيح ذلك للمنطقة أكثر من 10 مليار دولار من الإيرادات الضريبية الإضافية (طبقاً للأرباح المُعلن عنها لعام 2020) (الشكل 17).

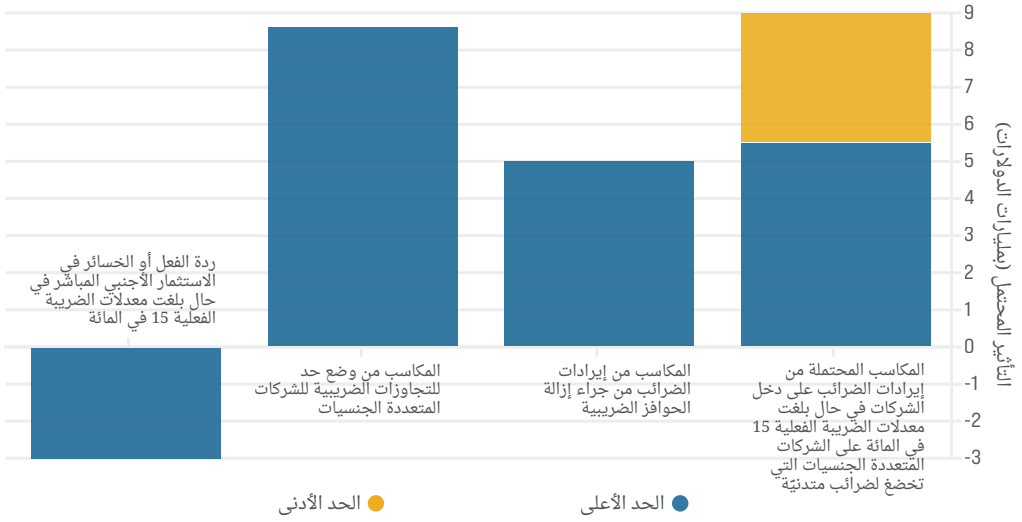
الشكل 17. تأثير الركيزة الأولى على بلدان عربية مختارة استناداً إلى الأرباح الموحَّدة للشّركات المتعدّدة الجنسيّات، 2020

المصدر: إعداد الإسكوا بناءً على تقديرات شبكة العدالة الضريبية، 2021.

ملاحظة: إنَّ الدّول التي تعتمد على القطاعات الاستخراجية تولِدُ مواردَ من دون أن تُسجَّلَ في شكل ضريبة على دخل الشركات، ويمكن أن تقسم أرباحها من دون أن ينعكس ذلك على قيمة ما تم استخراجه فعلياً. ووفقاً لشبكة العدالة الضريبية، تُعدُّ قطر مركزاً استثمارياً معرضاً للتجاوزات الضريبية من قِبَل الشركات المتعدّدة الجنسيّات. وستتضاءل مكاسب هذه البلدان تحت أي توزيع، لأنَّ النشاط الاقتصادي الحقيقي الذي يحدث ضمن الولايات القضائية لهذه البلدان قليلٌ مقارنةً بالأرباح المُعلن عنها.

18. **في نهاية المطاف، فإنّ المكاسب المتوقعة للمنطقة العربية، من جراء الإصلاحات العالمية للضرائب على الشركات التي تقودها مجموعة العشرين لا تزال ضئيلة.** وتترتّب على هذه الإصلاحات الضريبية العالمية تداعيات بعيدة المدى سوف تحدّد كيفية إعادة توزيع الحقوق الضريبية في المستقبل؛ وكيفيّة التوفيق بين الحوافز الضريبية والمراجحة الضريبية؛ وكيفيّة الحدّ من المنافسة الضريبية والانتهاكات الضريبية وما يرتبط بها من تسرّبات، أو القضاء عليها، وكل ذلك سيحدّد سُبُل تمويل التنمية في الاقتصادات العربية. ورغم أن مكاسب الحد من المنافسة الضريبية ستتخطى التخفيضات المحتملة في حجم استثمارات الشركات المتعدّدة الجنسيّات، فإن المقترحات الحالية المطروحة تُعدُّ ضئيلة مقارنة بالاحتياجات التمويلية العديدة في المنطقة العربية، ولأنَّ هذه المقترحات تتجاهل القدرات الإدارية لإنفاذها في الدول النامية بالنظر لتعقيداتها المتزايدة وتشعبها. وستظل المكاسب المحتملة في الإيرادات الضريبية للمنطقة، في أحسن الأحوال، متواضعةً من حيث القيمة المطلقة، طالما تصبُّ الإصلاحات الضريبية العالمية المقترحة في صالح الولايات القضائية الأم النهائية للشّركات المتعدِّدة الجنسيّات (الشكل 18).

الشكل 18. المكاسب والخسائر في الإيرادات الضريبية للشركات والاستثمار الأجنبي المباشر والناجمة عن الغاء الحوافز الضريبية والتجاوزات الضريبية للشركات



المصدر: تقديرات الإسكوا، استناداً إلى بيانات «أوربس»، وميزان مدفوعات صندوق النقد الدولي، والمسح المنسق للاستثمار المباشر التابع لصندوق النقد الدولي، وبيانات الاستثمار الأجنبي المباشر الصادرة عن الأونكتاد.
*إعداد الإسكوا استناداً إلى حالة العدالة الضريبية (شبكة العدالة الضريبية، 2021)
**تأثير متوسط معدلات الضريبة الفعلية البالغ 15 في المائة على الاستثمار الأجنبي المباشر، وعلى افتراض أن البلدان لن تخفض متوسط معدلاتها إذا كان حالياً أعلى من النسبة المقترحة والبالغة 15 في المائة.

19. **برزت شواغل عدة بشأن مدى إنصاف الحد الأدنى العالمي المقترح** من حيث آثاره الكمِّيَّة على إيرادات الضرائب، ومدى اعتداده بقدرات الإنفاذ الضعيفة وغير المتَّسِقة بين البلدان والمناطق المختلفة. وقد تمسُّ جوانب من المقترح السيادة الضريبية وحقوق البلدان في تنظيم الخدمات الرقمية، لا سيما وأنها تقرُّ حظراً على الإنفراد بفرض الضرائب على الخدمات الرقمية، وبسبب الآليات الملزمة لفضّ النزاعات الضريبية التي تقرّها والتي تقلّص من ولاية الأجهزة الإقليمية المعنيَّة. تتيح المادة 12-باء، المعتمدة مؤخراً في الاتفاقية النموذجية للأمم المتحدة بشأن الضرائب سبلاً بديلة لإنفاذ الضرائب على الخدمات الرقمية في إطار الاتفاقات الضريبية الثنائية، ولا تفرض حداً أدنى يقرَّر مسبقاً لتحديد نطاق الشركات المتعدّدة الجنسيّات التي تخضع لها، أو الأرباح المتبقية التي تخضع لهذه القواعد. وقد صدر مؤخراً عن الجمعية العامة للأمم المتحدة قرار[17] عن "تعزيز التعاون الدولي الشامل والفعال بشأن المسائل الضريبية في الأمم المتحدة"، ودعا إلى تقييم الخيارات الإضافية، بما فيها إمكانية إعداد إطار بديل للتعاون الضريبي الدولي، أو أداة يمكن تطويرها والاتفاق عليها من خلال مفاوضات حكومية دولية. ولذا، يجب أن يلحظ أيُّ نظام ضريبي محسن ومتعدد الأطراف اعتبارات عدّة هي: أ) تخفيض المستويات المقرَّرة لتحديد الشركات المتعدّدة الجنسيّات الخاضعة لها، وإرساء سجلات مفتوحة للملكية المفيدة، وإبلاغ كل بلد عن أرباح الشركات المتعدّدة الجنسيّات؛ ب) الحد من الترابط بين البلدان في ما يتصل بالولايات القضائية السوقية؛ ج) خفض نسب الربحية لتحديد الأرباح الروتينية للشركات المتعددة الجنسيات؛ د) زيادة نسبة إعادة تخصيص الأرباح المتبقية. ولا ينبغي أن يلغي ذلك الآليات الإقليمية لحل النزاعات، أو أن يمَسَّ بحق الدول الناشئة في أن تُنظِّم تقديم الخدمات الرقمية المؤتمتة.

Endnotes

1 رباعية عدم الاتساق الأولى ترتبط بالمقايضات بالمفاضلات التي يتعين إجراؤها في البلدان العربية بين التجارة، وأسعار الصرف، وضوابط رأس المال، والسياسة النقدية المحلية.

2 يقع هذا الاتجاه في إطار قضية أوسع بشأن الإجماع على الضرائب، مع ضغوط نحو الأسفل على الضرائب الأخرى أيضاً، ومن أهمها الضرائب التجارية. الاطلاع على: Baunsgaard and Keen (2005), Tax Revenue and (or) Trade Liberalization. صندوق النقد الدولي. من موقع صندوق النقد الدولي: https:www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Revenue-and-or-Trade-Liberalization-18252؛ Cobham (2007), The tax consensus has failed!, OCGC Economy Recommendations n.8. من موقع: ETHZ: https://www.files.ethz.ch/isn/128263/Recommendation-8_Tax_Concensus_Has_Failed.pdf; ESCWA (2021) Realities and Prospects in the Arab Region. Survey of Economic and Social Developments, Chapter 4. من موقع الإسكوا: https://publications.unescwa.org/projects/escwa-survey-2021/index.html.

3 تقرير الدولة بحسب البلد (2017)، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتقرير حالة العدالة الضريبية، شبكة العدالة الضريبية، 2021، وقد شمل التقريران البلدان التالية: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، وتونس، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، وجيبوتي، والسودان، والعراق، وعُمان، وقطر، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا، واليمن.

4 الإسكوا، استناداً إلى IMF, Spillovers in international corporate taxation, 2014.

5 Verdier, G., Rayner, B., Muthoora, P.S., Vellutini, C., Zhu, L., de Paul Koukpaizan, V., Marahel, A., Harb, M., Benmohamed, I., Hebous, S. and Okello, A., 2022. Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia. Departmental Papers, 2022.

6 الإسكوا، استناداً إلى Orbis and Tax Foundation (2019).

7 الإسكوا، استناداً إلى بيانات من Orbis.

8 المرجع نفسه.

9 المرجع نفسه.

10 Zucman G. The hidden wealth of nations. University of Chicago Press, 2021.

11 الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وتونس وعُمان وقطر ومصر والمغرب والمملكة العربية السعودية. لم تُشمَل جيبوتي وموريتانيا بسبب قيود على توفر البيانات.

12 البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة هي: الأردن وتونس والجزائر ولبنان ومصر والمغرب. ولم تنضم الجزائر إلى البلدان المتوسطة الدخل إلا في عام 2020، عندما بلغ متوسط قيمة الضرائب إزاء الناتج المحلي الإجمالي حوالى 16 في المائة مقابل المتوسط العالمي للبلدان المتوسطة الدخل، الذي بلغ 25 في المائة.

13 شهد الأردن رد فعل عكسي للاستثمار الأجنبي المباشر إزاء زيادة معدلات الضريبة على دخل الشركات، ويعزى ذلك إلى الاستثمارات المتوجهة نحو المناطق الاقتصادية الخاصة، ومنح معاملات ضريبية خاصة. الاطلاع على IMF Article IV consultation (2020).

14 تختلف أهمِّيَّة هذه العوامل باختلاف خصائص البلد المضيف ونوع الاستثمار. وبمدى التَّحكُّم في المتغيرات المتعلقة بدول مجلس التعاون الخليجي، فالمعدَّلات القانونيّة للضريبة على دخل الشركات لا تكاد تذكر، بينما تتضخم أهمية إنتاج النفط ورأس المال البشري. ولم تسجل ردود فعل مهمة في تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر من جراء تقلّب معدلات الضريبة القانونية، ويعزى ذلك إلى التباين الشديد في المعدلات المُطبَّقة على مختلف الشرائح والقطاعات الضريبية في دول مجلس التعاون الخليجي، وإلى الفوارق الكبيرة بين المعدلات القانونية والفعلية للضريبة.

15 ستُطبَّقُ الركيزة 2 على الشركات المتعدّدة الجنسيّات التي يتخطّى حجم مبيعاتها العالمية مجموع 750 مليون يورو.

16 تُستثنى الصناعات الاستخراجية من الحساب لأن هذا القطاع يخضع عادة لأعلى المعدلات القانونية من الضريبة على دخل الشركات، وتطبق قواعد مختلفة على الشركات المتعدّدة الجنسيّات العاملة في هذ القطاع. وعلاوة على ذلك، فإن 99 في المائة من الشركات التي تغطيها قواعد بيانات «أوربس» (Orbis) تعمل في قطاعات غير التعدين والاستخراج. وأعلى تقديرات لأثر تغيُّر متوسط معدّل الضريبة الفعلي على إيرادات الضرائب على دخل الشركات تعود إلى تقييم غير سببي يُحتسب بناء على الفرق بين الوضع الحالي للضرائب التي تسددها الشركات بموجب القواعد القائمة، وما قد يُحصَّل من جراء رفع متوسط معدل الضريبة الفعلي إلى 15 في المائة. ويَجري تقييم الحد الأدنى باستخدام انحدار المربعات الصغرى العادية مع أخطاء معيارية متينة، وتعزز من خلال الآثار الثابتة بحسب السنوات لمراعاة الدورة الاقتصادية والصدمات المتزامنة في البلدان العربية. وقد سجلت إيرادات الضرائب على دخل الشركات تراجعاً على قاعدة بياناتٍ الإيرادات الحكومية (المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي) وتراجعاً على متوسط معدل الضريبة الفعلي، ومؤشر أسعار المستهلك كبديل عن التضخم، وإنتاج النفط لمراعاة خصوصيات البلدان المنتجة للنفط، والاستثمار الأجنبي المباشر الوارد للتحكم في الاستثمارات الواردة ومدى الجاذبية، ومعدلات البطالة.

17 Resolution A/C.2/77/L.11/Rev.1 (https://press.un.org/en/2022/gaef3578.doc.htm).

Verdier, G., and others, “Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia”, Departmental Paper, July (Washington D.C., IMF, 2022).

L.11/Rev.1 (https://press.un.org//77/Resolution A/C.2 (en/2022/gaef3578.doc.htm).

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA
ازدهار البلدان كرامة الإنسان

رؤيتنا: طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار.

رسالتنا: بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.

يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

www.unescwa.org

22-00539