

أرباح زائفة

التحايل الضريبي من جانب الشركات متعددة الجنسيات والمنافسة الضريبية بين الحكومات يدفعان نحو إعادة النظر في النظام الضريبي الدولي
مايكل كين

الملموسة، مثل براءات الاختراع وتراخيص شبكات الاتصالات عاملاً أساسياً للتجارة الحديثة، وتتيح التكنولوجيا الرقمية فرصاً لممارسة أنشطة الأعمال في أي بلد دون أن تكون هناك حاجة تذكر، أو على الإطلاق، إلى التواجد الفعلي، إن وجدت. وتثير هذه التغيرات مشكلات ضريبية لم يكن من الممكن تصورها في عشرينات القرن الماضي. ومع ذلك لا يزال الإطار الذي وضعته عصابة الأمم يهيمن على الطريقة التي تفرض بها الضرائب على الشركات متعددة الجنسيات.

وقد زادت الضغوط الواقعة على هذا الإطار على مدى العقود الأخيرة، مما جعله يقترب من نقطة الانهيار – وربما تجاوزه.

لم يكن لدى عصابة الأمم صفحة على وسيط التواصل الاجتماعي "فيسبوك". ولم يكن موظفوها يستخدمون محرك البحث الإلكتروني "غوغل" ولا يتقدمون بطلبات شراء عن طريق شركة التجارة الإلكترونية "أمازون". وكان الاستثمار الأجنبي المباشر منذ قرن مضى ينطوي على أشياء ملموسة مثل السكك الحديدية وأبار النفط. وكانت الإتاوات تعني رسوماً على الفحم والمنتجات الشبيهة، وليس مدفوعات مقابل استخدام أسماء تجارية أو براءات اختراع. ولم تكن الشركات متعددة الجنسيات تهيمن على التجارة العالمية. ولكن الأمور تغيرت. وشهد الاقتصاد الدولي صعود الشركات متعددة الجنسيات ونمو التجارة في الخدمات والتدفقات الرأسمالية العالمية. وأصبحت الأصول غير

وهناك مبادئ توجيهية مختلفة لتطبيق مبدأ التسعير حسب السوق. وقد استكملت هذه العناصر المتواضعة للعمل متعدد الأطراف خلال السنوات القليلة الماضية بجهود لاحتواء بعض أغرب وسائل التحايل الضريبي، وذلك من خلال برنامج "تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح" التابع لمجموعة العشرين ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (نتناول هذا البرنامج بمزيد من التفصيل لاحقاً). ولكن لا يزال المجال متاحاً أمام الحكومات والشركات متعددة الجنسيات للمناورة. ويرى العديد من الاقتصادات النامية ومنظمات المجتمع المدني أن النظام الحالي مدفوع بمصالح أكثر الاقتصادات تقدماً.

الأعياب الشركات

يستند مبدأ التسعير حسب السوق إلى أساس منطقي. فمن الناحية النظرية، يطبق هذا المبدأ على الشركات متعددة الجنسيات نفس المعاملة الضريبية التي تطبق على مجموعة من الشركات المستقلة تقوم بنفس الأعمال. والمشكلة هي أن الشركات متعددة الجنسيات تستطيع أن تستغل هذا المبدأ عن طريق القيام بتصرفات لن يكون لدى الشركات المستقلة أي سبب للقيام بها.

إذا وضعت البلدان سياسة ضريبية متجاهلة التأثيرات السلبية على البلدان الأخرى، سينتهي الأمر بتدهور أوضاعها جميعاً.

ويمكن أن ينطبق المثال التالي على حالات عديدة. فيمكن أن تحاول الشركات متعددة الجنسيات أن تتلاعب بالأسعار ("أسعار التحويل") التي تستخدمها في معاملاتها داخل المجموعة لخفض التزاماتها الضريبية الكلية – وذلك بتحديد أسعار تحويل منخفضة بشكل مصطنع، مثلاً، للمبيعات من شركاتها التابعة في بلدان تفرض ضرائب مرتفعة إلى غيرها في بلدان تفرض ضرائب منخفضة. وبالتالي تكمن المشكلة بالنسبة للسلطات الضريبية في معرفة أو تقدير أسعار السوق التي تقدر على أساسها قيمة هذه المعاملات. وأصبحت هذه المسألة متزايدة الصعوبة، نظراً لأن التجارة بين الشركات متعددة الجنسيات لم تزد من حيث الحجم فقط ولكنها صارت تركز على بنود يصعب تقدير قيمتها. ومن الأمثلة على ذلك بيع براءة اختراع لم تستغل حتى الآن وقيمتها السوقية غير واضحة إلى شركة تابعة في بلد يفرض ضرائب منخفضة (على الرغم من أن الشركة تكون أكثر دراية على الأرجح بالقيمة الفعلية من الإدارة الضريبية).

وهناك أدلة كثيرة على أن عمليات نقل الأرباح كبيرة. إذ تشير التقديرات في حالة الولايات المتحدة إلى أن الخسائر تبلغ ما بين ربع وثلث مجموع إيرادات ضرائب الشركات في عام ٢٠١٢ (دراسة 2016 Clousing). وقد تكون الخسائر أكبر في بلدان أخرى – وتمثل شاغلاً خاصاً في الاقتصادات النامية، التي تشكل ضرائب الشركات فيها جانباً أكبر من

وهناك مشكلتان – مختلفتان رغم ارتباطهما – هما في صميم هذه الضغوط. والأولى هي التحايل الضريبي من جانب الشركات متعددة الجنسيات، أي اللجوء إلى أساليب قانونية لنقل الأرباح من الأماكن التي ستخضع فيها لمعدلات ضريبية أعلى إلى الأماكن التي ستخضع فيها لمعدلات ضريبية أقل. والمشكلة الأخرى هي "التنافس الضريبي" بين الحكومات، أي اللجوء إلى فرض معدلات ضريبية منخفضة أو غيرها من الامتيازات الضريبية ليكون البلد أكثر جاذبية للاستثمار الحقيقي وأقل عرضة لأنشطة التحايل الضريبي التي تنقل الأرباح المقيدة في الدفاتر إلى الخارج (مما يجعل البلدان الأخرى بالتالي أقل جاذبية وأكثر عرضة للمخاطر).

إرشادات سريعة

نظام الضرائب الدولية هو نظام معقد إلى حد مخيف (وهذه مشكلة في حد ذاتها). وفيما يلي وصف سريع لكيفية عمل هذا النظام في فرض الضرائب على الشركات متعددة الجنسيات. إن مبدأ "التسعير حسب السوق" في صميم الطريقة التي تحدد بها البلدان ما يخضع للضريبة من أرباح الشركات ضمن مجموعة شركات متعددة الجنسيات. وهذا يعني حساب الأرباح التي تجنيها كل شركة على حدة عن طريق تقدير قيمة أي معاملة تجريها مع الشركات الأخرى في المجموعة باستخدام الأسعار التي كان يمكن أن تقبلها أطراف غير مرتبطة لإجراء نفس المعاملة. ويفرض كل بلد بعد ذلك ضرائب على الأرباح المحددة بهذه الطريقة على أي شركة عضو في المجموعة إما تأسست قانوناً في هذا البلد أو لها وجود مادي واضح ومستمر لفترة معقولة فيه (بمصطلحات السوق "منشأة دائمة"). وتنشئ هذه العملية الوعاء الضريبي فيما يطلق عليه غالباً بلد "المصدر".

وفي خطوة ثانية، في إطار نظام الضرائب "العالمي"، فإن البلد المقيمة فيه الشركة الأم للأغراض الضريبية يفرض كذلك ضريبة على دخل شركاتها التابعة في الخارج، رغم أنه سيمنحها غالباً خصماً على الضرائب المدفوعة هناك. غير أن هذه الممارسة أصبحت نادرة في السنوات الأخيرة. وبينما لا تزال سارية في الولايات المتحدة ولكن (كما هو الحال في البلدان الأخرى التي تستخدم نظاماً عالمياً) الضريبة لا تصبح مستحقة الدفع إلا عند عودة الأرباح إلى الوطن في شكل أرباح موزعة. وهذا أحد الأسباب في أن الشركات الأمريكية تمتلك أكثر من تريليوني دولار من الإيرادات غير المعادة للوطن. ولكن هناك الكثير من البلدان التي تطبق بدلاً من ذلك نظماً "إقليمياً"، مما يعني أنها تعفي فعلياً دخل الأعمال الذي يتحقق في الخارج. وبالتالي فإن الترتيبات الحالية لفرض الضرائب على دخل الأعمال في جميع أنحاء العالم شبيهة بالنظام الضريبي القائم على بلد المصدر.

ولم يكن هناك الكثير من التصميم الواعي في هذه الترتيبات. ولا توجد منظمة عالمية معنية بالضرائب لوضع قواعد موحدة وتطبيقها (رغم أن قواعد منظمة التجارة العالمية تقيد بعض جوانب السياسات الضريبية). وكثيراً ما تحدد البلدان جوانب من علاقاتها الضريبية من خلال معاهدات ضريبية ثنائية (هناك أكثر من ٣ آلاف معاهدة).

أربعة معايير كحد أدنى تشجع مجموعة العشرين جميع البلدان على التقيد بها. (يهدف أحدها، على سبيل المثال، إلى الحد من إساءة استخدام أحكام المعاهدات الضريبية). ويحظى تطبيق معايير البرنامج الآن بدعم من "الإطار الشامل" لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الذي ينتمي إليه ١٠٠ بلد.

ولا يغير هذا البرنامج من الهيكل الأساسي للنظام الضريبي الدولي. وحتى أكبر مؤيديه وصفوه بأنه مثل مكافحة الحريق. ولم يتضح بعد ما إذا كان الحريق قد تسبب في أضرار يمكن إصلاحها ومعالجتها بسهولة - أو أن الحريق قد ترك هيكلا غير آمن بصورة جذرية سيتعين إعادة بناؤه أجلا أو لاحقا.

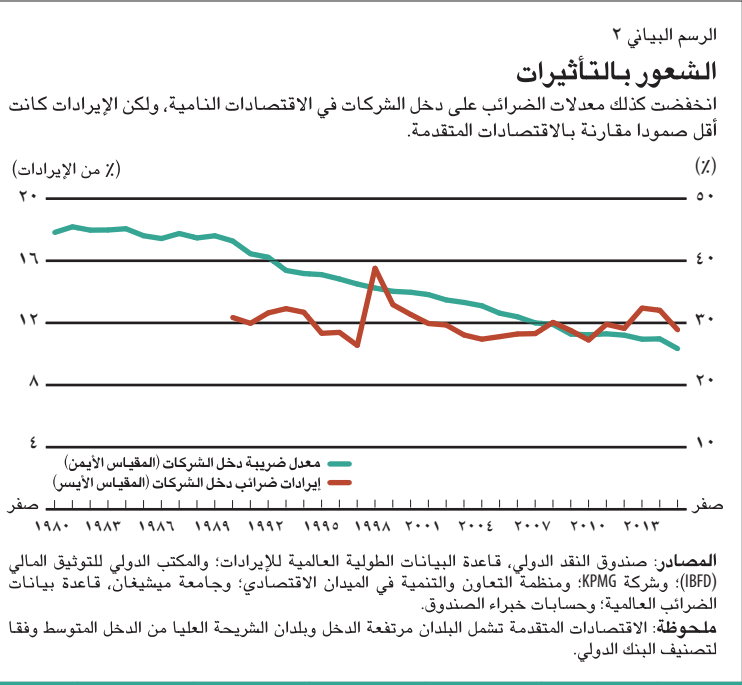
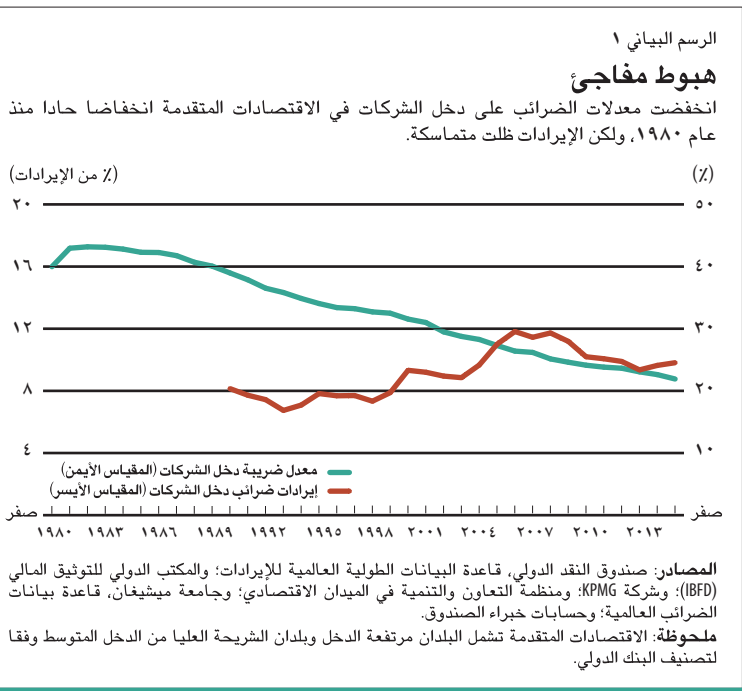
الأعباء الحكومية

أوضح مؤشر على كثافة المنافسة الضريبية الدولية هو التراجع السريع في معدلات ضرائب الشركات حول العالم (راجع الرسمين البيانيين ١ و٢). ومما يثير الدهشة أن الإيرادات في الاقتصادات المتقدمة ظلت ثابتة في المتوسط، وربما يرجع ذلك في جانب كبير منه إلى تزايد حصة رأس المال في الدخل القومية.

ولكن المعدلات الرئيسية ليست وحدها التي لها أهمية. فالحكومات ماهرة في إيجاد وسائل للتلاعب بالكثير من الجوانب الأخرى لنظمها الضريبية من أجل جذب الاستثمار الحقيقي أو الأرباح الدفترية التي يحوّل مسارها عن طريق التحايل الضريبي. وكثيرا ما تتصرف الحكومات التي تبدو غاضبة من انخفاض المدفوعات الفعلية بنفس طريقة نقيب الشرطة "رينو" في فيلم "كازابلانكا"، عندما يدعي أنه "صدم" من اكتشاف ممارسة القمار في حانة "ريك".

ولكن ما الخطأ في مثل هذه المنافسة بين البلدان؟ فهناك من يرحبون فعلا بالمنافسة الضريبية كطريقة للحد من الإنفاق العام "المسرف". ولكن حتى إذا تركنا جانبا حقيقة أن هذا "الإسراف" هو مجرد وجهة نظر تختلف من شخص لآخر فإن حجة "تجوع الوحش" هذه لم تعد تُسمع بنفس القدر منذ أزمة ٢٠٠٨، في وقت تعاني فيه حكومات عديدة من نقص الإيرادات. وعلى أي حال، فإن المشكلة الأساسية في المنافسة الضريبية هي أنها طريقة غير فعالة بالمرّة للحد من الإيرادات الضريبية.

ويرجع ذلك إلى أن السياسات الضريبية الوطنية التي تسعى إلى تحقيق المصالح الذاتية لها تداعيات ضارة عديدة. فإذا جعل بلد ما نظامه الضريبي أكثر جاذبية، فإنه يوسّع وعاءه الضريبي عن طريق جذب المزيد من الاستثمارات الحقيقية أو تحويل الأرباح إلى الداخل، وهو أمر جيد من المنظور الوطني. ولكن بنفس المنطق، من المرجح أن يتقلص الوعاء الضريبي في البلدان الأخرى - وهو ما يضر هذه البلدان. وإذا وضع كل بلد سياسته الضريبية متجاهلا التأثيرات السلبية على البلدان الأخرى، سينتهي الأمر بأن يكون كل بلد في وضع أسوأ مما سيكون عليه لو كانت البلدان قد تعاونت مع بعضها البعض. وترتكز هذه المشكلة في نهاية الأمر على حركة الوعاء الضريبي - فالنظام الضريبي القائم على المصدر في إطار مبدأ التسعير حسب



مجموع إيراداتها ولديها عدد أقل من مصادر الإيرادات البديلة التي يمكن أن تلجأ إليها. وقد حقق برنامج 'تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح' تقدما كبيرا في معالجة الكثير من أوضح أشكال التحايل الضريبي. ويغطي البرنامج ١٥ مجالا واسع النطاق (مثل الحد من خصم الفائدة وتحسين تسوية المنازعات)، وحدد

السوق يكون أكثر عرضة للمخاطر بصفة خاصة نظرا لسهولة تحول الاستثمارات الحقيقية وكذلك، من خلال مختلف أشكال التحايل الضريبي، تحول الأرباح الدفترية.

ولا يعالج برنامج 'تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح' القوى الأساسية التي تحرك المنافسة الضريبية. فقد كان شعاره هو إصلاح نظام العشرينات عن طريق فرض الضريبة "في المكان الذي تنشأ فيه القيمة". وهذا يبدو مثل نظام فرض الضريبة عند المصدر، المعرض كما رأينا للمنافسة الضارة. وبالإضافة إلى ذلك، بينما يمكن لتقييد فرص التحايل الضريبي أن يحد من أحد أوجه الخطر فإنه يؤدي إلى تفاقم الآخر. وتتسامح الحكومات مع التحايل، أو تشجعه في بعض الحالات، كطريقة تتبع للشركات التي تستطيع بصفة خاصة نقل أنشطتها أو تحويل أرباحها للخارج أن تخفض فواتيرها الضريبية. وإذا كان تشديد الأحكام المتعلقة بالتحايل يصعب هذه العملية فقد تلجأ البلدان إلى أساليب ضريبية أخرى لحماية وعائها الضريبي - وذلك مثلا عن طريق تخفيض المعدلات الضريبية أكثر.

ما الذي ينبغي القيام به؟

في حين أن برنامج 'تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح' يمثل محاولة مثيرة للإعجاب لإصلاح النظام الضريبي الدولي، فإن عددا قليلا فقط من الناس يرى أنه يشكل حلا جذريا، وربما لا يراه أحد كذلك. وبالتالي يظل الإصلاح على جدول الأعمال. وتحفظ بعض الاقتراحات بالمفاهيم الرئيسية لنظام العشرينات. فيتمثل أحد الاقتراحات مثلا في توسيع نطاق مفهوم عبارة "منشأة دائمة" للاعتراف بأن الشركات يمكن أن تقوم في هذا العصر الرقمي بأعمال كثيرة في بلد دون أن يكون لها وجود مادي فيه.

وهناك اقتراحات بإدخال تغييرات ذات طابع جذري أكثر. فقد قامت المفوضية الأوروبية، على سبيل المثال، بإعادة إحياء اقتراح توزيع أرباح الشركات متعددة الجنسيات بين بلدان الاتحاد الأوروبي، ليس من خلال التسعير حسب السوق فقط بل أيضا بموجب صيغة ميكانيكية تضع في الاعتبار، على سبيل المثال، حجم مبيعات الشركات وأصولها ومدة عملها في كل بلد. وتكمن مزايا هذا "التوزيع بمقتضى صيغة" في أنه يجعل أسعار التحويل بين البلدان المشاركة غير مهمة للأغراض الضريبية. غير أن هذا التوزيع ليس بمنأى عن المنافسة الضريبية - إذ سيكون لدى الحكومات حافز على جذب أي عناصر مدرجة في الصيغة من أجل إدراج حصة أكبر من أرباح الشركات متعددة الجنسيات في وعائها الضريبي.

وفي الولايات المتحدة، هناك نظام جذب قدرا كبيرا من الاهتمام مؤخرا وهو نظام "ضرائب التدفق النقدي على أساس الوجهة"، الذي يعفي الصادرات من الضرائب ويفرض ضرائب على الواردات. وإذا طبقته جميع البلدان فيمكن أن تفقد أسعار التحويل أهميتها للأغراض الضريبية (لأن الأسعار التي تسعر بها الصادرات والواردات لا تؤثر على الالتزامات الضريبية في أي بلد). وبما أن المستهلكين لا يغيرون مكانهم عادة استجابة للاختلافات في معدلات الضريبة على الاستهلاك فإن هذا النوع من الضريبة أقل عرضة بكثير للتآكل نتيجة للمنافسة الدولية.

وحتى إذا تصورنا نظاما بديلا مثاليا لنظام العشرينات، فإن تنفيذه سيثير مشكلات تنسيقية صعبة. وعموما، من المفترض أن تفيد البلدان من تنسيق منهاجها بشأن ضرائب الشركات. ولكن هناك مشكلة: فمجموعة البلدان التي تتفق على رفع المعدلات الضريبية تصبح أكثر عرضة للمنافسة من جانب البلدان الأخرى التي لا تشارك في الاتفاق. وهذا يعني أن البلدان التي تنسق يمكن أن تحقق مكاسب من القيام بذلك، ولكن البلدان التي تبقى خارج التنسيق يمكن أن تحقق مكاسب أكبر.

ومع ذلك، فإن المنافسة في حد ذاتها قد تؤدي إلى أحد أشكال التنسيق الفعال. وعلى سبيل المثال فإن إحدى نتائج الاستعاضة عن ضريبة الشركات القياسية بضريبة التدفقات النقدية على أساس الوجهة تتمثل في انخفاض مشكلات نقل الأرباح إلى الخارج بالنسبة للبلد الذي يطبق ضريبة التدفقات النقدية، ولكن مع ازدياد المشكلات لكل البلدان الأخرى. ويرجع ذلك إلى أن وضع أسعار عالية للصادرات الخارجة من البلد الذي يطبق ضريبة التدفقات النقدية على أساس الوجهة لن يؤثر على الالتزامات الضريبية في ذلك البلد (لا يفوتنا أن عائدات الصادرات تعفى في هذه الحالة). غير أنه سيخفض الالتزام الضريبي في البلدان التي تحتفظ بضريبة الشركات التقليدية (حيث تخضع قيمة الواردات من الضرائب). وسيضع ذلك المزيد من الضغوط على البلدان الأخرى لتطبيق ضريبة التدفقات النقدية على أساس الوجهة أيضا.

ونصل بذلك إلى مسألة أخيرة ولكنها أساسية. فنظام التوزيع بمقتضى صيغة وكذلك نظام ضريبة التدفقات النقدية على أساس الوجهة من شأنهما أن يغيروا الطريقة التي يتم بها توزيع الإيرادات الضريبية بين البلدان. ففي حالة النظام القائم على الوجهة، تعود الإيرادات الضريبية إلى البلدان التي يحدث فيها الاستهلاك النهائي. ويختلف ذلك تماما عن فكرة أنه ينبغي أن يعود لبلد الإنتاج. ومن غير المرجح مثلا أن ترى البلدان المنتجة للموارد الطبيعية هذا التوزيع للإيرادات مقبولا. وكما هو الحال في جميع المسائل الضريبية، فإن السؤال الأساسي في إعادة النظر في النظام الضريبي الدولي هو: من الذي ينبغي أن يحصل على الأموال؟ **FD**

مايكل كين هو نائب مدير إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Clausing, Kimberly A. 2016. "The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond." *National Tax Journal* 69 (4): 905-34.