

تآكل القاعدة الضريبية وتحويل الأرباح وواقع

الحال في فلسطين

BASE ERASION AND PROFIT

SHIFTING (BEPS)

ورقة عمل مقدمة للمؤتمر التقني الثاني عشر لاتحاد

السلطات الضريبية

قطر / ٢٠١٥

دائرة ضريبة الدخل

وزارة المالية / فلسطين

اعداد: سمر الدحلة

مساعد مدير عام ضريبة الدخل

المقدمة:

تمثل الضرائب في العهد الحديث من أهم موارد الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الحكومات لتغطية نفقاتها وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقوم الحكومات بفرض الضرائب من منطلق سلطتها وسيادتها بهدف مساهمة الافراد والشركات وغيرهم في تحمل تكلفة قيام الدولة بتسيير امورها معتمدة على مجموعة من القواعد والمبادئ واعتماد نظام ضريبي محدد يحقق للدولة اهدافها.

الا انه من المعلوم ان تسديد الضرائب ليس بالامر المرغوب من قبل الكثيرين، مما يحذو بمحاولة الكثير من المكلفين بعدم تسديد الضريبة المطلوبة منهم مما يؤدي الى تقليل الإيرادات الضريبية التي تقوم الدول بجبايتها، والتي بناء على توقعاتها منها تبني موازنتها وتحدد برامجها التي تنوي القيام بها وهذا هو ما يسمى بتآكل القاعدة الضريبية اي ان تحصل الدولة على ضرائب اقل مما يجب ان تحصل عليه مما يؤثر على ميزانيتها بحيث تقل إيراداتها وبالتالي تضطر الدولة اما الى تخفيض نفقاتها او اللجوء الى الحصول على موارد اخرى كالاقتراض والمنح المشروطة وغير ذلك وخاصة اذا كانت هذه الدولة لا تملك موارد طبيعية توفر لها مصادر تمويل تمكنها من القيام بواجباتها نحو شعبها.

وبالرغم من ان تآكل القاعدة الضريبية هي مفهوم واحد ونتيجة واحدة تعني ان تكون إيرادات الدولة الضريبية اقل مما ينبغي ان تكون عليه، الا انها تنتج عن عوامل متعددة ومظاهر لتصرفات فردية او جماعية للمكلفين بدفع الضرائب سواء كانوا افرادا او اشخاص اخرين كالشركات والجمعيات والمؤسسات وغير ذلك، وقد تكون هذه العوامل والتصرفات في داخل الدولة ذاتها او خارجها بين مجموعة من الدول، وقد تكون قانونية او غير شرعية ولا قانونية.

العوامل التي تؤدي الى تآكل القاعدة الضريبية

أولاً: ضعف النظام الضريبي من حيث الإدارة والقوانين والتزام المكلفين، حيث ان ضعف كفاءة الإدارة الضريبية يؤدي الى ضعف تطبيق القانون وفقدان الثقة بين جمهور المكلفين والعاملين في الضرائب وبالتالي يؤدي الى محاولتهم وبكل الوسائل تخفيف المبلغ الضريبي المترتب عليهم، كما انه اذا كانت القوانين الضريبية تخلو من اهم القواعد الضريبية وهي العدالة فلن يقوم المكلفون بالالتزام بها على الوجه الصحيح.

ثانياً: التهرب الضريبي بكافة اشكاله سواء عدم التسجيل لدفع الضريبة او عدم التصريح عن المبلغ الضريبي الصحيح.

ثالثاً: التجنب الضريبي: وبالرغم من ان التجنب الضريبي يعتبر تحايلاً قانونياً بحيث لا يعاقب من يقوم به ولا يجرم حسب القوانين الضريبية مثال التسجيل كشركة افراد بدلاً من شركة مساهمة، او طريقة التمويل في شراء اصول المنشأة وغيرها كثير، وهذا منتشر بكثرة في الدول المتقدمة اذ توجد شركات ومؤسسات اعمال تهدف لارشاد المكلفين كيف تكون ضريبتك تساوي صفر (How to Pay Zero Tax) وبشكل قانوني .

رابعاً: الاعفاءات الضريبية التي تمنح بموجب القانون وخاصة قانون تشجيع الاستثمار، اذ ان هذه الاعفاءات وان كانت لاهداف اقتصادية وتحفيزاً للاستثمار الا ان اثرها يكون سلبياً على خزينة الدولة بسبب مساهمتها في تآكل القاعدة الضريبية.

خامساً: اتفاقيات تجنب الازدواج الضريبي: وان كانت تحقق العدالة للمكلفين بين الدول، الا ان البعض يعمل على استغلال الاتفاقيات المعقودة بين الدول من اجل تقليل المبلغ الضريبي المترتب عليه بحيث يقوم بنقل اعماله من دولته الى دولة اخرى من خلال دولة ثالثة تعقد مع الثانية اتفاقية تجنب ازدواج ضريبي فيستفيد من احكام

اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي ويقل المبلغ الضر

مما يؤدي الى تآكل القاعدة الضريبية بانخفاض ايراداتها في بلده الام.

سادساً: الشركات متعددة الجنسيات وعابرة الحدود والتي تقوم باستغلال الدول ذات المعدلات الضريبية الادني لتعتبرها ملاذاً آمناً لتقوم بفتح فروع لها فيها بحيث يتم تحويل جزء كبير من الارباح الى هذه الفروع والتي تخضع لمعدلات ضريبية منخفضة، مما يؤدي الى تآكل القاعدة الضريبية في الدولة الام، ونظراً لأن الشركات متعددة الجنسيات تعمل في بلدان مختلفة، فانها تستطيع ان تختار بسهولة ما يناسبها من بين التنظيمات والقوانين الضريبية عبر البلدان للتهرب من الضرائب في البلدان التي تستخرج منها الثروات والبلدان المختلفة التي توجد مقارها فيها، حيث تقوم هذه الشركات من خلال ما يعرف باسعار التحويل او نقل الارباح الذي يتضمن ان تحميل ارباح الشركة الى منطقة تعتبر ملاذاً آمناً تكون فيها الضرائب منخفضة، والبعض يسمي هذه المناطق ملاذات ضريبية.

ويمكن لهذه الشركات نقل ارباحها بطرق شتى من اشهرها طريقة رأس المال المحدود، وهذه الطريقة تعني ان تقوم الشركة برسملة او تمويل الشركات التابعة لها من خلال الاقتراض او اصدار الاسهم (حقوق المساهمين)، حيث يتم دفع الفائدة من قبل الشركة في الدولة ذات المعدل الضريبي المرتفع الى كيان الشركة في الدولة ذات المعدل المنخفض وبالتالي تقل الابعاء الضريبية لهذه الشركة الى ادنى مستوى وخاصة بالاستفادة من تنزيل الفائدة المدفوعة من الربح الضريبي ليقبل العبئ الضريبي في الدول ذات المعدلات المرتفعة وتحول هذه الفوائد الى دخل في الدولة ذات المعدلات الضريبية المنخفضة.

ويمثل قطاع الموارد الطبيعية مجال النشاط الرئيسي في كثير من البلدان النامية حيث تحاول هذه البلدان الحصول على اعلى مستوى من الايرادات من هذه الموارد، وعليه

فان عمل الشركات متعددة الجنسيات في استغلا

الى دول اخرى يؤثر على كل من الدولة التي يعمل فيها كيان هذه الشركات باستغلال الموارد ونقل ارباحها الى دولة ثالثة تكون ملاذا ضريبيا آمنا فلا دولة المقر تحققت لديها الايرادات الضريبية الحقيقية ولا الدولة ذات الموارد وهذا يؤثر على الطرفين ويؤدي الى تآكل الضريبة في الطرفين ولكن الدولة ذات الموارد يكون تضررها بشكل اعلى لأن الهدف من استغلال الموارد تحقيق نمو اقتصادي ورفع مستوى العمالة ومستوى الدخل الفردي، اما دولة المقر والتي تكون بالغالب دولة متقدمة وفيكون تأثيرها بانخفاض الحصيلة الضريبية فيها، وهذا ما دعى الاقتصادات المتقدمة وخاصة مجموعة العشرين والاقتصادات الصاعدة التابعة لها بوضع هذه المسألة (تآكل اقاعدة الضريبة وتحويل الارباح) على رأس اهتماماتها وتم ادراجها على جدول اعمالها في اجتماعها في ٢٠١٣/٧، حيث تم اعتماد خطة عمل للسيطرة على تهرب الشركات المتعددة الجنسيات من الضرائب، استندت هذه الخطة الى توصيات منظمة التنمية والتعاون الدولي الاقتصادي (OECD)، واصبح هذا الموضوع من اهتمامات صندوق النقد الدولي، وكافة الدول التي تتأثر بهذا الموضوع.

سابعاً: تآكل القاعدة الضريبية ايضا ممكن ان يحصل من قبل الافراد وليس الشركات فقط وذلك عندما يكون القانون الضريبي يخضع الدخول من كافة المصادر المتحقق للمكلف داخل البلد وخارجها، ومعظم الدول تجد صعوبة في الحصول على معلومات عن الدخول المتحققة في الخارج، كونه لا تطبيق القانون والالزام بالقانون في الخارج، وبدون توفر المعلومات فلن يتم الحصول على المبلغ الضريبي الصحيح ولهذا يتم الحديث في هذه الايام حول اتفاقيات تبادل المعلومات بين الدول.

تآكل القاعدة الضريبية وتحويل الارباح ووا

اما فيما يتعلق بتآكل القاعدة الضريبية وتحويل الارباح في فلسطين، فالحديث عنه يتطلب التطرق الى معرفة العوامل التي تؤدي الى تآكل القاعدة الضريبية والاسباب التي تؤدي الى خفض الابرادات الضريبية في فلسطين.

هنال الكثير من العوامل التي تؤدي الى خفض الابرادات الضريبية وتآكل القاعدة فيها، نجل الجزء الاكبر منها كما يلي:

١- التهرب الضريبي:

تعاني فلسطين من تهرب ضريبي بدرجة عالية مما يؤدي الى تقليل حجم الابرادات الضريبية، وهذا التهرب منوط بعدة اسباب معظمها يعود الى وجود الاحتلال الاسرائيلي الذي ما زال يسيطر على الحدود والمعابر التي ما زالت تحت سيطرته وهو المتحكم بها ودفع الجمارك والرسوم من قبل المستورد الفلسطيني يتم على الحدود لدى الجانب الاسرائيلي، وبالتالي عدم امكانية ضبطها من قبل الفلسطينيين سواء للداخل او الخارج

كما ان قيام الجانب الاسرائيلي بتحصيل ضريبة القيمة المضافة من التجار الفلسطينيين الذين يقومون بالشراء من الجانب الاسرائيلي كما تحصيل ضريبة الشراء والرسوم الجمركية، والتي يفترض ان تقوم بتحويلها بعد حصولها على نسبة ٣% مقابل عملية التحصيل، والواقع ان الجانب الاسرائيلي لا يقوم بتحويل كامل ما تتم جبايته وانما يكتفي فقط بما يطالب به الجانب الفلسطيني استنادا للفواتير التي يبرزها الجانب الفلسطيني بمعنى ان عبء الاثبات على الجانب الفلسطيني للمطالبة بالضريبة المستحقة للفلسطينيين وكذلك يقوم الجانب الاسرائيلي يخضم ما يستحق له من هذه الفواتير مستحقات شركات الكهرباء والمستشفيات واحيانا مسحقات القطاع الخاص الاسرائيلي ويتم تحويل باقي المبلغ، وهذه العملية تتم خلال جلسة مقاصة تعقد في

نهاية كل شهر بين الجانبين، والتعامل بهذه الط

الكثير من الضرائب المستحقة له مع ان الجانب الاسرائيلي يكون على عل بها، الا انه اذا لم يطالب بها الفلسطينيون فلا يتم تحويلها او اعلامهم بها، وهذا اضافة الى قيام الجانب الاسرائيلي بتحصيل ضريبة الدخل عن رواتب العاملين في المستوطنات الاسرائيلية في مناطق الضفة الغربية حسب اتفاق اوسلو وايضا لا يوجد لدى الفلسطينيين اية لمعرفة حجم هؤلاء وكمية المبالغ التي تتم جبايتها منهم، وكذلك الامر بالنسبة للعاملين في داخل المناطق لمحتلة عام ٤٨ يفترض ان يقوم الجانب الاسرائيلي بتحويل نسبة من الضرائب المفروضة على رواتب هؤلاء ولكن تقوم بتحويل مبالغ لا احد يستطيع تدقيقها ومعرفة مدى دقتها او صحتها.

كم ان من اسباب التهرب الضريبي في فلسطين:

- تقسيم المناطق الى A,B,C, حسب اتفاق باريس الاقتصادي وعدم السيطرة على هذه المناطق من حيث امكانية انفاذ القانون فيها لان السيطرة عليها مدنية فقط.
- عدم توفر شبكة معلومات في الدوائر الضريبية حول المكلفين حيث لا يوجد ربط الكتروني بين الدوائر الضريبية وغيرها من الدوائر والتي توفر معلومات عن المكلفين واعمالهم.
- عدم تحديث القوانين الضريبية وخاصة قانون الرسوم على المنتجات والذي يطبق لغاية الآن القانون الاردني لسنة ١٩٦٣ وكذلك قانون ضريبة الاملاك والذي ايضا لم يتم تحديثه حيث ما زال يطبق القانون الاردني ولم يتم تحديثه مما جعل هذه القوانين لا تتناسب وتطورات الحياة الجديدة وساهمت في ضعف الثقة بين المكلفين والدائرة وهذا ادى الى قيام المكلفين بمحاولة التهرب من دفع الضريبة.

• ضعف الوعي الضريبي لدى الجمهور

• عدم اتخاذ اجراءات التنفيذ الجبري وعدم تطبيق العقوبات.

وهناك اسباب اخرى كثير تؤدي الى التهرب الضريبي والذي يمكن ان يكون باشكال كثيرة من اهمها عدم تسليم فواتير المقاصة والتي يتم الشراء بها من الجانب الاسرائيلي بالرغم من انه تم دفع ضريبتها المضافة الى الجانب الاسرائيلي كما ذكر اعلاه، وذلك بهدف عدم التصريح عن حجم الاعمال، او ممكن من خلال عدم التسجيل في الضرائب اصلاً، او التسجيل والتصريح ولكن بحجم عمل اقل من الصحيح، ومن الاشكال الاخرى للتهرب ابراز بيانات جمركية بمبالغ واسعار اقل بكثير من الحقيقة وتتم معالجة هذا النوع من التهرب باعادة تقييم البيانات الجمركية بالقيمة الصحيحة والزام المستورد بدفع فرق المبلغ للدائرة الضريبية. وهناك اشكال اخرى للتهرب الضريبي ولكن هذه اهم اشكال والتي يؤثر في حجم الايرادات الضريبية في فلسطين.

٢- قانون تشجيع الاستثمار وما يترتب عليه من اعفاءات ضريبية تم منحها لشركات لمجرد انها تحقق الشروط المطلوبة من حجم رأس المال وعدد العمل لديها بغض النظر عن الاهداف الاقتصادية التي يمكن ان تحققها ومثال على ذلك منح اعفاء لشركة حاصلة على امتياز لشركة دولية، ومنحه ايضا لشركات اتصالات وشركات الحجر مع ان الحجر يعتبر موردا طبيعيا في فلسطين والاولى فرض رسوم على استخراجها الا ان ما يحصل هو استخراجها دون رقابة او سيطرة من اي جهة، كما ان تشجيع الاستثمار قد يستمر مدى الحياة بفعل التجديد والتطوير للمشروع و يتم احيانا بيع معدات المشروع الى مشروع اخر يتم هيكلته للحصول على اعفاء جديد.

٣- تحول الشركات من شكل قانوني الى آخر للاستفادة من الاعفاء.

٤- المشاريع التي تنفذ من قبل شركات دول

يشترط فيها عدم الاخضاع للضريبة سواء لارباح الشركة الاجنبية او للموظفين الاجانب العاملين فيها مع ان الاموال التي تدفع لهم تكون محسوبة على اساس المنحة المقدمة للشعب الفلسطيني.

٥- الموظفين الكبار في البنوك والتي معظمها بنوك وافدة لا يتم التصريح عن رواتبهم بشكل كامل وانما يتم استلامها في حساباتهم في بلدهم ويتم التصريح عن مبالغ اقل من الحقيقة لغايات ضريبية مما يترتب دفع مبلغ ضريبي اقل مما يجب دفعه.

٦- موظفي المؤسسات الدولية ومنظمات المجتمع المدني (NGO's) الأجنب الذين يحضرون الى فلسطين من خلال الجانب الاسرائيل يتم التصريح عن دخولهم لدى الجانب الاسرائيلي لتسجيلهم لدى الجهات الرسمية فيها من اجل منح اذن الزيارة والدخول في فلسطين.

٧- دخول المؤسسات العامة من نشاطات واعمال واستثمارات وعدم دفع ضريبة عنها بحجة ان المؤسسة العامة معفاة واموالها من ميزانية السلطة، وان اي ارباح تحققها تعود لميزانية الحكومة.

٨- وبخصوص الشركات الاجنبية متعددة الجنسيات والتي تهيكل فروعها في الدول النامية وخاصة الدول الغنية بالموارد الطبيعية وتساهم في تأكل القاعدة الضريبية وتحويل الارباح من خلال اسعار التحويل، فلا وجود لها في فلسطين اللهم الا شركة بريطانية تعمل في مجال التنقيب عن الغاز والذي تم اكتشافه مؤخراً، وعدا ذلك تقوم بعض الشركات الاجنبية بفتح فروع لها ويتم تسجيلها كشركات اجنبية تنفذ اعمالا محددة او تعمل لفترة مؤقتة ثم تغادر، الا ان ما يحصل هو امكانية خروج هذه الشركات بدون اي ضوابط ومن خلال الجانب الاسرائيلي فهذا يسهل عملية هروب بدون دفع الضرائب المستحقة.

ان كل ما ورد اعلاه يتطلب ان تقوم فلسطين ببيع

وضع حد لعملية تآكل القاعدة الضريبية واستنزاف ايرادات الخزينة العامة من الضرائب وهذا ما نوضحه في الفقرة التالية.

الإصلاح الضريبي:

ان اي عملية اصلاح ضريبي تحتاج الى التحرر من سيطرة الجانب الاسرائيلي على الحدود والمعابر والتحرر من قيود اتفاق باريس الاقتصادي ليتسنى لفلسطين النهوض بانظمتها وفرض القوانين على ارض الواقع وانفاذها بالشكل الذي يحقق العدالة بين جميع المواطنين ويمكن الحكومة من جباية كافة المستحقات الضريبية من المكلفين وحصر ايراداتها بشكل دقيق وصحيح، ومع ذلك تسعى فلسطين ومن خلال عدة اجراءات لتحقيق اصلاح ضريبي في انظمتها وادارتها، فقد تم الاعلان في بداية عام ٢٠١٥ عن استراتيجية الايرادات لثلاثة اعوام، حيث تم الاعلان خلالها عن تبني خفض الشريحة الضريبية في ضريبة الدخل (بالنسبة لسعر ضريبة القيمة المضافة فهو مرتبط بالجانب الاسرائيلي حسب اتفاق اوسلو) وذلك من اجل خلق جو من الثقة للمكلف بالنظام الضريبي، ولتحفيز غير الملتزمين على الالتزام، اضافة الى تبني فكرة توسيع القاعدة الضريبية من خلال تسجيل غير المسجلين وزيادة عدد المكلفين الملتزمين، وبالفعل تم اصدار تعديل على قانون ضريبة بتخفيض الشريحة الضريبية بحيث اصبحت النسبة الاعلى هي ١٥% لافراد ونسبة ثابتة للشركات ايضاً ١٥% باستثناء شركات الاتصالات والشركات الحاصلة على امتياز او احتكار تكون بنسبة ٢٠%، كما تم تشكيل فرق عمل للمسح الميداني من قبل دائرة ضريبة القيمة المضافة من اجل حصر وتسجيل غير المسجلين ولا زالت الحملة مستمرة لغاية تاريخه. كما يتم العمل حالياً على بناء قاعدة معلومات وبالرغم من انها لا زالت في البداية الا اننا نعتقد انها بداية جيدة وخاصة انه تم ولاول مرة تصميم برنامج حاسوبي جديد بايد

فلسطينية بعد ان كان الاعتماد على برامج تديرها

ويهدف هذا البرنامج الى الربط مع المؤسسات والوزارات من اجل جمع البيانات والمعلومات عن المكلفين والتي تمكن من معرفة حجم العمل الصحيح وبالتالي التوصل للدخل الحقيقي ومبلغ الضريبة الصحيح الواجب دفعه.

كما يتم الاستعداد لحملة نشر وعي ضريبي من خلال برنامج ممول من الاتحاد الاوروبي وعلى مدة ٣ سنوات لتغيير الثقافة الضريبية وتوعية الجمهور حول حقوقهم وواجباتهم وتحفيزهم على الالتزام الطوعي من خلال التسجيل والتصريح والالتزام الضريبي الذي يؤدي الى تحصيل الايرادات اللازمة لتقوم الحكومة بكافة واجباتها ومسؤولياتها على اكمل وجه وتخفيف الاعتماد على المانحين الى اكبر قدر ممكن، وهناك اجراءات اخرى كثيرة، ولكن كل ذلك ان لم تحرر من الاجراءات الاسرائيلية والتي تم الحديث عنها فستبقى اجراءات محدودة ولن تحقق الاهداف المنشودة من عملية الاصلاح بالشكل الذي تطمح اليه الحكومة من كل تلك الاجراءات.

اشكر لكم حسن استماعكم

وما توفيقى الا بالله