

المحاضرة السادسة

المحور السادس: التسيير الجبائي للتحفيزات الجبائية

يمكن استخدام الحوافز الضريبية في البداية لتوجيه أو تطوير الاقتصاد، أو لضمان العدالة عن طريق إعادة توزيع الثروة، فقد أثبتت نظريات الكينزية وما بعد الكينزية هذا الأمر بشكل كافٍ، ولكن هذا الاستخدام يمكن أن يثبت، في بعض النواحي نتائج عكسية سواء على المستوى المؤسسي أو العضوي وعلى المستوى القطاعي¹. في المالية العامة الحديثة، تشكل الحوافز وغيرها من سياسات تخفيف الضرائب، المتفق عليها أصلاً للأغراض الاقتصادية والاجتماعية، ما يعرف اليوم باسم "المصرفات الضريبية"، بمعنى آخر، النفقات التي تحتاج إلى معاملة مثل الأوقاف والإنفاق على الميزانية.

على عكس الأخيرة، فإن الحوافز أقل قياساً وتقييماً ومراقبة، من قبل هيئات الرقابة الإدارية والقضائية ومن قبل البرلمان.

على سبيل المثال، يكون للعفو الضريبي تكلفة وأثر لا يُعرفان إلا بعد وقوع الحقيقة، وهما بالنسبة للدولة نوع من التخلي عن الإيرادات التي تؤثر في ميزانيتها وتحرمها من الموارد المفيدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وأفضل طريقة لتفادي الانزلاق هي مرافقة قوانين التمويل والتنظيم مع دراسة أولية للأثر الاقتصادي والتقرير سنوي، حيث من شأن هذا التقرير أن يستتبع تطور النفقات الضريبية من خلال إظهار التنبؤات الأولية والتقييمات المحدثة والنتائج التي لوحظت بطريقة جوهرية ومميزة، وسيكون من السهل عندئذ تحديد النقص المباشر في مثل هذا التدبير، ومثل هذا الإجراء وما هو المتوقع في المدى الطويل (النمو والعمالة وميزان المدفوعات وما إلى ذلك). دون أن ننسى أن هذه الحوافز، من أجل تحقيق أهدافها المعلنة، يجب أن تقترن بعوامل أخرى مثل الاستقرار التشريعي والسياسي، وبيئة الأعمال، وجودة البنية التحتية والمعدات، أو حتى القوى العاملة، والعمل المؤهل.

أولاً-الحوافز الجبائية العكسية

بعد التأثير المؤسسي، سيكون من الضروري قياس نطاق الحوافز الضريبية على المستويين القطاعي والاقتصادي، فالتخفيضات الضريبية على رأس المال (توزيع الأرباح، الفوائد، إلخ) التي تهدف إلى تشجيع الاستثمارات، فعلى

¹- <https://www.lecommercedulevant.com/article/29157-les-incitations-fiscales-un-outil-a-double-tranchant>, consulté le 01/02/2020

سبيل المثال، أدت في كثير من الأحيان إلى نتائج عكسية لأن المستفيدين من هذه التدابير، بمجرد زيادة دخلهم القابل للتصرف، وجدت أنه من المفيد والربح أكثر من الاستثمار أو الاستهلاك.

ثانياً- خيارات للاستخدام الفعال والكفاء للحوافز الضريبية

من خلال دراسات مرجعية فنجد أن هناك خمس أدوات يمكن أن تكون مفيدة في تقييم الحوافز الضريبية من قبل حكومات البلدان المنخفضة الدخل.

وتوفر أول هذه الأدوات تحليل التكلفة والعائد، وتعد إطاراً شاملاً لتقييم الحوافز الضريبية، ويعد تقييم التكاليف والفوائد المرتبطة بالحوافز الضريبية من العوامل الرئيسية المحددة لاتخاذ القرارات المستنيرة والمناسبة، ولكن هذا أمر نادر الحدوث، لأنه قد يكون من الصعب وجود البيانات اللازمة لتنفيذ ذلك، ويهدف النموذج البسيط المقدم هنا إلى توفير إطار عمل ملموس لتوجيه هذا النوع من التقييم، وتوجيه جمع البيانات، وهيكله النقاش العام حول فعالية وكفاءة الحوافز الضريبية².

ويمكن استخدام الأدوات الثلاثة التالية:

- ✓ تقييم الإنفاق الضريبي؛
- ✓ ونماذج التحفيز الدقيق للأعمال؛
- ✓ ونماذج معدل الضريبة الفعالة.

كل ذلك كجزء من تحليل التكلفة والعائد الشامل لإلقاء الضوء على جوانب محددة، على سبيل المثال، يعد تحليل النفقات الضريبية ضرورياً لفهم تكلفة الحوافز الضريبية من حيث العجز في الإيرادات للدولة.

أما نماذج التحفيز الدقيق المطبقة على الشركات هي الأداة المفضلة والأكثر دقة لإجراء هذا التحليل، بالإضافة إلى اهتمامهم بتحليل النفقات الضريبية، ويتم استخدام هذه النماذج بانتظام في تقييم السياسة الضريبية الواسعة، بما في ذلك التنبؤ وتحليل التوزيع.

وتوفر نماذج معدل الضريبة الفعالة فهماً أوضح للآثار المترتبة على المعايير الضريبية بما في ذلك الحوافز الضريبية المستهدفة على ربحية الاستثمارات، وتساعد على فهم تأثير الإصلاح بشكل أفضل من حيث النتائج المتوقعة في مسألة الاستثمار.

ثالثاً- الحوافز الضريبية للمؤسسات

يمكن تعريف المرجع الخاص بضرية المؤسسات بطرق مختلفة، فمن الممكن على سبيل المثال، تحديد معيار مرجعي يتوافق مع نظام يُعتبر مرغوباً فيه بشكل عام، ومع ذلك حتى المتخصصين يختلفون حول التصميم الأمثل لضريبة المؤسسات، بالنظر إلى الخلافات العديدة المحيطة بتعريف المعيار المرجعي، وتستخدم معظم الدول في الممارسة العملية النظام القياسي الذي يطبقونه بالفعل على "معظم المؤسسات أو الشركات" لأغراض ضريبية، بمعنى آخر،

²- <https://www.imf.org/external/french/np/g20/pdf/101515af.pdf>, consulté le 01/02/2020

يتم فرض الضريبة على الأرباح في النظام القياسي بمعدل الضريبة العادية على الشركات، وبالتالي فإن القاعدة الضريبية المرجعية لضريبة الشركات تشمل عمومًا مخصصات التكلفة الرأسمالية وخصومات الفائدة، ولكن لا تشمل التخفيضات الرأسمالية أو الأحكام الخاصة للشركات أو قطاعات معينة.

ويمكن حساب النفقات الضريبية (السنوية) للإعفاءات الضريبية المؤقتة للشركات على أساس آخر، ك مبلغ إجمالي للإيرادات المفقودة بسبب عدم تحصيل هذه الضريبة، بالسعر الضريبي الأساسي للشركة، على أرباح الشركات التي تخميها العطلة الضريبية، وللحصول على هذه المعلومات يفترض أن الشركات المؤهلة تقدم إقرارًا ضريبيًا وتبلغ عن مبالغ الأرباح المعفاة، وتكون تقديرات النفقات الضريبية المقابلة للنقص السنوي خلال فترة الإعفاء كافية في بعض الأحيان لتحسين الشفافية وتوفير المعلومات لأغراض التقييم، ويمكننا أيضًا إجراء تحليل أكثر تفصيلًا لملف المدفوعات الافتراضية اللاحقة لضريبة الشركات، مع مراعاة قواعد الانتقال التي تحكم "صناديق الاستهلاك" وخسائر التشغيل، وكذلك "شروط الاستقرار".

ويمكن أن يكون الاستهلاك المتسارع شكلاً آخر من أشكال الإنفاق الضريبي، لكن هذه الآلية تثير أسئلة مفاهيمية وكمية، وللتغلب على هذه الصعوبات، من الممارسات الشائعة تقدير النفقات الضريبية باستخدام قواعد الاستهلاك الحالية المطبقة عمومًا في نظام ضريبة الشركات كمرجع، ثم يصل الاستهلاك المتسارع إلى تطبيق المعدلات المفترضة، مما يسمح بإزالة فترات معينة من الأصول المستهدفة بقطاعات معينة أو دافعي الضرائب من الميزانية العمومية بسرعة أكبر، ويمكن بعد ذلك حساب النفقات الضريبية للاستهلاك المتسارع ك مبلغ إجمالي للنقص في ضريبة رقم الأعمال في سنة معينة، وينتج عن تطبيق الاستهلاك المتسارع بدلاً من الاستهلاك العادي، وقد تتضمن المعلومات أيضًا تقديرات الاختلافات بين القيم الحالية الصافية والتي تتطلب تقنيات تحليلية أكثر تعقيدًا.

رابعاً- نماذج محاكاة دقيقة المطبقة على الشركات

يشرح هذا القسم بمزيد من التفصيل كيفية إنشاء واستخدام نموذج محاكاة ضريبة أرباح الشركات، ويمكن أن تكون النماذج (بشكل أساسي حاسبات ضريبة الشركات) بسيطة في تصميم واستخدام جداول البيانات الشائعة، مثل Excel. في كثير من البلدان، على في ضوء الموارد النادرة المتاحة، وهو تجميع مجموعات البيانات (على أساس الإعلانات الضريبية) المراد إدخالها في النماذج. وعندما تكون الوسائل غير متوفرة، يمكن اتخاذ التدابير الملائمة للحد من متطلبات الموارد (خاصة من خلال التركيز على دافعي الضرائب الكبار). وتظهر التجربة أن هذه الاستراتيجية يمكن أن تكون مربحة للغاية.

ويعد نموذج محاكاة الضريبة للشركات، من حيث المبدأ، آلة حاسبة لضريبة الشركات على مستوى المؤسسة، والتي تتيح إمكانية تعديل معايير السياسة الضريبية ومتغيراتها الاقتصادية. وتمثل إحدى الميزات المهمة لهذا الوجه في أنه يتيح تحليل آثار الدخل والتوزيع الخاصة بتغيرات معينة في السياسة الضريبية، على سبيل المثال فيما يتعلق بمعدلات

ضريبة الشركات التفضيلية، والأنماط المختلفة، ومعدلات انخفاض الضرائب (مع حسابات منفصلة لفئات مختلفة من الأصول القابلة للاستهلاك)، الإعفاءات الضريبية، وغيرها من الحوافز الضريبية المحددة.

ويمكن أن تستخدم وزارات المالية هذه الأداة لمحاكاة التدابير وإعداد تنبؤات للإيرادات المزمع تحصيلها. ويمكن أن تسهم في الشفافية وتحسين جودة المعلومات اللازمة لتطوير السياسات العامة. وأحد الجوانب المهمة بشكل خاص للدراسة الأساسية هو أن نموذج محاكاة ضريبة الشركات هو الأداة المفضلة لتقدير النقص في الدولة في النفقات الضريبية لصالح الشركات. وفي الواقع النماذج التي تستند إلى بيانات مجمعة، مثل بيانات الحسابات القومية، تنتج تقديرات إيرادات أقل موثوقة، ولا يمكن استخدامها عادة لاستكشاف خيارات للتغييرات المفصلة في السياسة الضريبية. بالإضافة إلى ذلك، وعلى عكس الأدوات الكلية المستندة إلى البيانات، يمكن لنماذج التحفيز الدقيق تقديم نظرة ثاقبة حول كيفية تأثير الإصلاح الضريبي للشركات على توزيع العبء الضريبي على الشركات (اعتمادًا على صناعتها وحجمها وموقعها). وقد يكون ذلك مفيدًا في التعامل مع قضايا الاقتصاد السياسي المتعلقة بالإصلاح الضريبي للشركات، بما في ذلك إلغاء أو تخفيض الحوافز الضريبية.

وإذا اختار المرء تطوير نموذج محاكاة داخلي دقيق، فمن الضروري بالطبع تحليل تكاليف وفوائد تطوير هذه الأداة وصيانتها، لا سيما تكاليف الموظفين. وإيها أيضًا مسألة تحديد قيود توفر البيانات، وحتى التحفظات السياسية التي قد تثير استخدام هذه البيانات. ونمذجة أداة مالية يتخيلها المرء ولكنها غير موجودة بعد، مثل ائتمان ضريبة التنمية الإقليمية، يمكن أن يكون أيضًا مشكلة إذا تطلب إدخال معلومات على مستويات الاستثمارات الحالية في المناطق المستهدفة التي لا تتوفر بالضرورة. وفي هذه الحالة، يجب العثور على مصادر أخرى للمعلومات (مثل بيانات المسح) ودمجها في مجموعة البيانات حتى تتمكن من تحليل التدبير الضريبي المقترح. قبل الشروع في بناء نموذج التحفيز الدقيق، من المهم أيضًا تحديد التطبيقات الرئيسية التي يمكن أن يكون عليها هذا النموذج، استنادًا إلى احتياجات التحليل الضريبي لوزارة المالية وإدارة الضرائب.