28 ماي 2025

من لوساكا إلى نيويورك: المساعي الإفريقية لإصلاح ضريبي عالمي عادل

انعقد في الفترة الممتدة بين 5 و9 ماي، في لوساكا زامبيا، الاجتماع الرابع للجنة الفرعية المعنية بالضرائب والتدفقات المالية غير المشروعة، الذي تنظمه اللجنة الفنية المعنية بالشؤون المالية والنقدية والتخطيط الاقتصادي والتكامل بالاتحاد الأفريقي[1]. من الأهداف التي سعى هذا الاجتماع لتحقيقها تعزيز فهم البلدان الأعضاء للمسائل المتعلقة بالتعاون الضريبي الدولي وتحسين قدرتهم على التفاوض حولها.

يتنزل هذا الهدف في سياق المفاوضات حول صياغة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الضريبي[2]، والتي تم المصادقة على إطارها المرجعي في ديسمبر 2024 [3]. ستعقد جلسات لجنة التفاوض الحكومية حول الاتفاقية في الأعوام 2025 و2026 و2027 في ثلاث دورات لكل سنة من أجل إعداد نص نهائي للاتفاقية وللبروتوكولين المبكرين، تسبقهم جلسة تنظيمية تم عقدها في فيفري الماضي من هذه السنة [4].

تم خلال الجلسة التنظيمية انتخاب مكتب لجنة التفاوض الحكومية الذي مثّلت فيه القارة الإفريقية بكل من غانا، نيجيريا، كينيا ومصر التي تم انتخابها على رأس المكتب[5]. كما فاوضت الدول الأعضاء حول المسائل التنظيمية خاصة ما تعلق بآليات اتخاذ القرار والمسائل الموضوعية تحديدا موضوع البروتوكول المبكر الثاني. وبرز خلال الجلسة تباين في المواقف بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب على شاكلة مفاوضات السنة الفارطة حول الإطار المرجعي للاتفاقية[6][7].

دول الجنوب تدافع عن شمولية الاتفاقية

خلال النقاش حول آلية اتخاذ القرار التي سيتم اعتمادها لتحديد بنود الاتفاقية وبروتوكولاتها، دعت البلدان المتقدمة إلى اعتماد آلية اتخاذ قرار تقوم على التوافق مما من شأنه إضعاف القوة العددية لبلدان الجنوب خلال المفاوضات. عارضت بلدان الجنوب وخاصة البلدان الأفريقية هذه الآلية وطالبت باعتماد الأغلبية البسيطة بما فيه ضمان لديمقراطية المفاوضات ولشمولية الاتفاقية.

بعد تشبث كل من الكتلتين بموقفه خلال كامل فترة الدورة التنظيمية، حتى في الجلسات غير الرسمية، تم اعتماد آلية اتخاذ قرار تقوم على التوافق في مرحلة أولى وفي حالة استحالته يتم المرور إلى التصويت بأغلبية الثلثين إذا تعلق الأمر بالبروتوكولات وبالأغلبية البسيطة بالنسبة لمحتوى الاتفاقية[8].

فرصة ضائعة لتسريع التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة

نص الإطار المرجعي للاتفاقية على بروتكولين مبكرين تتم صياغتهما بالتزامن مع صياغة نص الاتفاقية، على أن يتناول موضوع البروتوكول الأول مسألة فرض ضرائب على الدخل المتأتي من تقديم الخدمات عبر الحدود في ظل اقتصاد يتسم بالمزيد من الرقمنة والعولمة، وبقي تحديد موضوع البروتكول المبكر الثاني من مهام الدورة التنظيمية[9].

خلال النقاش حول موضوع البروتكول الثاني، اقترحت مجموعة من البلدان النامية على غرار زامبيا، كينيا، الفيليبين وفيجي اعتماد موضوع التدفقات المالية غير المشروعة لهذا البروتكول[10]. تجدر الإشارة الى أن التدفقات المالية غير المشروعة كانت من بين المسائل الخلافية اثناء التفاوض حول الإطار المرجعي في السنة الفارطة، حيث تشبثت الولايات المتحدة الأمريكية بفكرة أن تعريفها يبقى غامضا وأن التجنب الضريبي باعتباره قانونيا لا يدخل في خانتها[11]، يأتي هذا التشبث

المراجع

1. African Union, "The 4th Sub-Committee on Tax and Illicit Financial Flows (IFFs)" (African Union, May).
2. Viguerie, Oona, "Afriques et réformes fiscales mondiales : Perspectives de résistance pour une architecture fiscale basée sur les Droits Humains" (Observatoire Tunisien de l'Economie, 26 Décembre 2023).
3. الجمعية العامة للأمم المتحدة، "قرار اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 24 ديسمبر 2024" (الأمم المتحدة، 31 ديسمبر 2024).
4. SDG Knowledge Hub, "Organizational Session of INC for UN Framework Convention on International Tax Cooperation" (International Institute for Sustainable Development, Feburary).
5. لجنة التفاوض الحكومية الدولية لصياغة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الضريبي، "تقرير لجنة التفاوض الحكومية الدولية لصياغة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الضريبي عن أعمال دورتها التنظيمية" (الأمم المتحدة، 17 فيفري 2025).
6. The Tunisian Observatory of Economy, "What is expected from the UN Tax Convention?" (TOE, 13 June 2024).
7. فضيلة، سحر، "عبء الرجل الأبيض! دول الشمال تدفع نحو الحد من فاعلية الإطار الأممي للتعاون الدولي بشأن المسألة الضريبية" (المرصد التونسي للاقتصاد، 10 جوان 2025).

الكاتبة : سحر فضيلة

CC BY NC SA

على الرغم من أن التعريف الذي تعتمده الأمم المتحدة يصنف التجنب الضريبي كأحد اشكال التدفقات المالية غير المشروعة[12] وعلى الرغم من الانعكاسات السلبية لهذه التدفقات على البلدان النامية والأفريقية خصوصا حيث تكلفها 3.7 % من ناتجها المحلي الخام سنويا[13].

لتجاوز الخلاف حول هذه المسألة، دعت مجموعة أخرى من البلدان خلال الجلسة التنظيمية إلى أن يتعلق موضوع البروتوكول الثاني بدرء المنازعات الضريبية وتسويتها، سيهدف هذا البروتوكول الى العمل على تفادي النزاعات الضريبية بين الخاضعين للضريبة والسلطات وحلها بشكل فعال في حالة حدوثها. باعتبار أن هذه المسألة غير خلافية وتواجهها جميع البلدان الأعضاء، وأمام مساندة بلدان الاتحاد الأوروبي لهذا التوجه وعدم معارضة البلدان الأفريقية تم اعتماد هذا الموضوع للبروتوكول الثاني بالتوافق.

على الرغم من أهمية موضوع البروتوكول، تبقى معضلة التدفقات المالية غير المشروعة في حاجة بشكل أهم إلى استعجال التصدي لها خاصة بالنسبة للقارة الأفريقية نظراً لتكلفتها المرتفعة عليها وربما كان من الأفضل للبلدان الأفريقية الدفاع عن اعتمادها بأكثر استماتة.

الولايات المتحدة الأمريكية تعمل ضد التعاون في المسائل الضريبية

بعد ساعات معدودة من انطلاق اشغال الدورة التنظيمية صرح الوفد المفاوض عن الولايات المتحدة الأمريكية بمقاطعته لمسار المفاوضات حول الاتفاقية الأممية بحجة عدم توافقها مع الأولويات الاقتصادية لبلده، ودعى بقية البلدان الأعضاء إلى المقاطعة دون أن تستجيب أي منها لدعوته[14].

هذا القرار بالمقاطعة سبقه قرار الإدارة الأمريكية بالانسحاب أيضاً من الاتفاقية العالمية للتعاون الضريبي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الصادر في جانفي الماضي[15] . هذه السياسة ما هي الا انعكاس لشعار "أمريكا أولا" الذي يرفعه الرئيس الأمريكي والتي تتسم بنزعة حمائية مبالغ فيها هدفها احتكار تحصيل الموارد الضريبية من الشركات متعددة الجنسيات وخرق قواعد المنافسة عبر توفير نظام ضريبي يخدم الشركات الأمريكية حصريا.

الانسحاب الأمريكي من اتفاقية التعاون الضريبي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يشكل خطرا على فاعليتها ويعزز توجه بقية بلدان العالم نحو اجراءات ضريبية أحادية من شأنها أن تؤدي إلى الازدواج الضريبي وخلق نظام ضريبي مجزأ[16]. لكنه يخلق في المقابل فرصة للاتفاقية الأممية للتعاون الضريبي لتكون بديلا أكثر نجاعة، قادرا على إعادة توزيع الموارد الضريبية بشكل عادل للدول والشركات على حد السواء وخلق اليات تحمي النظام الضريبي من النزعات الشوفينية الاقتصادية[17].

على الرغم من عدم اعتماد الدورة التنظيمية لمقترحات المجموعة الأفريقية في مجملها إلا أنها ضمنت الحد الأدنى من ديمقراطية التفاوض حول الاتفاقية وبروتكولاتها في آلية اتخاذ القرار المُعتمدة. يبقى اعتماد بروتكول مبكر حول التدفقات المالية غير المشروعة فرصة ضائعة لكنها قابلة للتدارك في نص الاتفاقية ذاتها أو من خلال البروتكولات اللاحقة.

الاتفاقية الأممية للتعاون الضريبي هي فرصة تاريخية لحلحلة المعضلات المتعلقة بالضريبة في ظل الانظمة الاقتصادية المعولمة، وخطوة محفزة لمبادرات أخرى تسعى لخلق بدائل داخل الهيكلة المالية العالمية[18]. لضمان صياغة اتفاقية من شأنها الانتصار للمصالح الضريبية لبلدان الجنوب العالمي بشكل عام والأفريقية خصوصا، لا بد من مشاركة البلدان الأفريقية في المفاوضات بشكل فعال وذلك عبر تمثيلهم بمفاوضين لهم القدرات التقنية اللازمة للتفاوض وعدم الاكتفاء بالتمثيل الديبلوماسي.

8. Tax Justice Network Africa, "Updates from the Organizational Session of the Intergovernmental Negotiating Committee on the UN Framework Convention on International Tax Cooperation" ((TJNA, Feburary 2025).
9. لجنة التفاوض الحكومية الدولية لصياغة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية، "الإطار المرجعي من أجل ابرام اتفاقية إطارية للأمم المتحدة بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية" (الأمم المتحدة، 16 جانفي 2025).
10. Tax Justice Network Africa, "Updates from the Organizational Session of the Intergovernmental Negotiating Committee on the UN Framework Convention on International Tax Cooperation" ((TJNA, Feburary 2025).
11. Chaparro-Hernandez, Sergio, Markus Meinzer." What happened at the first round of UN tax negotiations and what's next?" (Tax Justice Network, 17 May 2024).
12. UNCTAD," Statistics Illicit Financial Flows" (United Nations).
13. UNCTAD," Africa could gain $89 billion annually by curbing illicit financial flows" (United Nations, 20 September 2020).
14. Chaparro-Hernandez, Sergio," Trump's walkout fumble is a golden window to push ahead with a UN tax convention" (Tax Justice Network, 5 February 2025).
15. The White House," The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal (Global Tax Deal)" (The White House, 20 January 2025).

الكاتبة : سحر فضيلة
CC BY NC SA

يمكن ضمان ذلك عبر توفير المزيد من الفرص لبناء القدرات حول القواعد الضريبية العالمية، على شاكلة اجتماعات اللجنة الفرعية المعنية بالضرائب والتدفقات المالية غير المشروعة. إضافة إلى تعزيز انخراط البلدان الأفريقية في منتدى إدارة الضرائب الأفريقية ATAF الذي من شأنه أن يوفر لهم بشكل دائم فرصا مهمة لبناء قدرات إداراتهم الجبائية من أجل التفاوض، ولفاعلية تطبيق مخرجات الاتفاقية وبروتوكولاتها مستقبلا. بالنسبة لدول شمال افريقيا لم تنخرط كل من تونس وليبيا وموريتانيا بعد في المنتدى[19] ومن المستحسن تدارك ذلك في القريب العاجل.

16. Erasmus, Daniel N," The U.S. Executive Order to Leave the OECD: Implications and Impacts for Global Trade and Taxation" (Dr Daniel N. Erasmus, 28 January 2028).

17. Chaparro-Hernandez, Sergio," Trump's walkout fumble is a golden window to push ahead with a UN tax convention" (Tax Justice Network, 5 February 2025).

18. بن سيك علي، أماني، "التصنيفات الائتمانية العالمية بين التقييمات المجحفة والحاجة الى بديل افريقي" (المرصد التونسي للاقتصاد، 22 أفريل 2025).

19. ATAF, "Member Countries".