

أساليب تبادل المعلومات الضريبية بين الخطورة والأهمية - دراسة مقارنة -



الدكتور/موفق سمور علي المحاميد
كلية القانون، جامعة آل البيت، المفرق

أساليب تبادل المعلومات الضريبية بين الخطورة والأهمية - دراسة مقارنة -

الدكتور / موفق سمور علي المحاميد

كلية القانون، جامعة آل البيت، المفرق - الأردن

الملخص

تعتق الدول النامية - ومن بينها الأردن ومصر - الاتفاقية النموذجية للأمم المتحدة لتجنب الإزدواج الضريبي ومكافحة التهرب الضريبي نظراً لكون هذه الاتفاقية النموذجية تخدم مصالحها، حيث إنها تعطي الأولوية في فرض الضريبة لدولة المصدر (الدولة التي يتحقق فيها الدخل، أو يتم جنيه منها)، وتتضمن المادة (٢٦) منها عدة أساليب لتبادل المعلومات الضريبية تتفاوت من حيث أهميتها وخطورتها، وما تفرضه من التزامات على عاتق الإدارات الضريبية، حيث شهدت تلك المادة سواءً في الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أو اتفاقية الأمم المتحدة عدة تطورات وتعديلات مهمة في الصياغة والمضمون بما في ذلك رفع السرية عن المعاملات المصرفية والتخلي عن اشتراط توافر المصلحة الوطنية، ولاقت تلك التعديلات تدريجياً قبولاً عالمياً، بحيث أصبح جزءاً لا يتجزأ من مبادئ الشفافية وتبادل المعلومات الفاعل، وتوجت باعتمادها من قبل لجنة خبراء الأمم المتحدة خلال العامين ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، وهذه التطورات دعت الباحث إلى ضرورة معالجة أساليب تبادل المعلومات التقليدية، وما طرأ عليها من تطور، ومدى ما تنطوي عليه من أهمية وخطورة.



The Exchange of the Tax Information between the Danger and the Importance - A Comparative Study -

Dr. Mwaffaq Almahameed
College of Law/ Al-Albait University
Mafraq - Jordan

Abstract



Many of developing countries including Jordan and Egypt have adopted United Nations Model Tax Convention between Developed and Developing Countries for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion, because it serves their interests since it gives the priority in imposing tax to the source country (the country from which the income have been derived or acquired), but the exchange of information article (26) either in the United Nations model tax Convention (UN MODEL) or in the OECD Model Tax Convention (OECD MODEL) have faced several important developments and modifications related to its phrasing and contents; including nullifying financial information secrecy and domestic tax interest requirements. The new modifications have become more and more internationally accepted, since they have been incorporated in the international standards of transparency and effective exchange of information, and have been adopted by The UN Committee of Experts during (2008-2009), all these developments encourage the author of this research to explore this topic in details in away that lead to a complete tax awareness of the exchange of information methods , its dangerous and importance aspects.

Keywords: Income Tax, Tax Evasion, Double Taxation, International Tax Cooperation.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في توضيح أساليب تبادل المعلومات الضريبية وما قد تتطوي عليه من أهمية وخطورة، وبصفة خاصة في ظل التعديلات التي شهدتها الاتفاقية النموذجية للأمم المتحدة (UN MODEL) والاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD MODEL)، بما في ذلك تبني تبادل المعلومات الفعال الذي يركز على أسلوب تبادل المعلومات بناءً على طلب مع رفع السرية عن المعاملات المصرفية والتخلي عن اشتراط توافر المصلحة الوطنية، و تبادل المعلومات بناءً على طلب ليس الأسلوب الوحيد في هذا المجال فهناك عدة أساليب يمكن اللجوء إليها كرستها الاتفاقيات الدولية، ورغم تعدد أساليب تبادل المعلومات الضريبية إلا أن تبني الدول لأسلوب تبادل معلومات معين يقتضي منها التنبه لما قد يرتبه عليها من التزامات قد تتجاوز حدود قدراتها الإدارية والفنية، وقد يتناقض مع مصالحها الوطنية ويتجاوز حدود قاعدتي (الملاءمة والاقتصاد في النفقات) اللتين يقوم عليهما النظام الضريبي الوطني .

أهمية البحث: تكمن أهمية هذا البحث من خلال كشف النقاب عن موضوع أساليب تبادل المعلومات الضريبية سواءً التقليدية أم غير التقليدية، وتوضيح حدود الالتزامات المترتبة عليها، والحالات التي يجوز فيها رفض طلب المعلومات، و بيان مدى أهمية تبادل المعلومات الضريبية وخطورتها خاصة بالنسبة للدول النامية إقليمية الضريبية، ومن مظاهر خطورتها إمكانية استخدامها كوسيلة لحل مشاكل الدول التي تعتق مبدأ عالمية الضريبة على حساب غيرها من الدول، حيث تخلو المكتبة العربية في حدود اطلاع الباحث من الأبحاث المتخصصة في هذا الموضوع.



أهداف البحث: يهدف الباحث من خلال هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ومنها:

- ١- زيادة الوعي الضريبي بالتطورات الدولية في مجال أساليب تبادل المعلومات الضريبية.
- ٢- توضيح أساليب تبادل المعلومات الضريبية المختلفة وبيان إمكانية تبنيها.
- ٣- إبراز الالتزامات المتعلقة بتبادل المعلومات الضريبية.
- ٤- بيان الحالات التي يجوز فيها رفض طلب تبادل المعلومات الضريبية.
- ٥- بيان أهمية تبادل المعلومات الضريبية وما قد تتطوي عليه من خطورة.

محددات البحث: يحرص الباحث على الاعتماد على المراجع الأجنبية وبصفة خاصة وثائق وتقارير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وأعمال لجنة خبراء الأمم المتحدة، وذلك لحداثة موضوع البحث ولافتقار المكتبة العربية لمراجع متخصصة في هذا المجال رغم أهميته، وحيث إن اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي الأردنية والمصرية تتبنى نموذج الأمم المتحدة وبصفة خاصة

في مجال تبادل المعلومات الضريبية، ومنعا للتكرار التقليدي لنص المادة (٢٦) من أنموذج الأمم المتحدة والذي قد يترتب على التعرض لسلسلة اتفاقيات تجنب الإزدواج المصرية، أو الأردنية، فإن الباحث سيقصر على العرض لذلك الأنموذج ومقارنته بأنموذج منظمة التنمية والتعاون بصورة تنبه إلى أهمية وخطورة التعديلات التي تعرض لها كل من الأنموذجين بما يدعو بالنتيجة الدول محل الدراسة إلى إعادة النظر في مفردات سياستها الضريبية في مجال اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي، وعدم الاستمرار في التقليد والإتباع دون تقدير المصلحة الوطنية.

منهجية البحث:، وتشمل منهج الباحث وخطة البحث على النحو التالي:

منهج البحث: يحرص الباحث على استخدام المنهج الوصفي عند استعراض أساليب تبادل المعلومات المختلفة بصورة مقارنة مستقرًا مواقف الفقه من مدى أهمية وخطورة تبادل المعلومات مستنبطًا من النتائج والتوصيات ما يتسق ومضمون البحث، وذلك وفقًا لخطة البحث التالية:

المبحث الأول: أساليب تبادل المعلومات الضريبية والالتزامات المرتبطة بها .

المطلب الأول: أساليب تبادل المعلومات الضريبية.

المطلب الثاني: الالتزامات المرتبطة بتبادل المعلومات الضريبية والاستثناءات التي ترد عليها.

المبحث الثاني: تبادل المعلومات الضريبية بين الأهمية والخطورة.

المطلب الأول: أهمية تبادل المعلومات الضريبية .

المطلب الثاني: خطورة تبادل المعلومات الضريبية.

إن تبادل المعلومات الضريبية وما ينطوي عليه من غايات سامية تشمل تحقيق التعاون بين الإدارات الضريبية المختلفة في مجال مكافحة التهرب الضريبي وتجنب الإزدواج الضريبي قد يغري بالقول بأن منظومة تبادل المعلومات الضريبية تصب في مصلحة الدولة المتعاقدة أيًا كان أسلوب هذا التبادل ومهما كان نطاقه، إلا أن الواقع يشير إلى خلاف ذلك اعتمادًا على طبيعة النظم الضريبية المختلفة، ومعايير فرض الضريبة فيها، والمصالح الوطنية للدول المتعاقدة، مما يقتضي من الباحث التطرق للحديث عن أساليب تبادل المعلومات الضريبية والالتزامات المرتبطة بها، ذلك في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فسيخصص لمعالجة موضوع (مدى خطورة وأهمية تبادل المعلومات الضريبية)^(١).

١. لمزيد من المعلومات حول المصطلحات المستخدمة في هذا البحث يرجى الرجوع إلى مجموعة المصطلحات الضريبية التي أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:

Organisation for Economic Co-operation and Development, Glossary of Tax Terms

من خلال الموقع التالي:

http://www.oecd.org/documentprint/0,2744,en_2649_201185_33933853_1_1_1_1,00.html



المبحث الأول

أساليب تبادل المعلومات الضريبية والالتزامات المرتبطة بها

تضمن تقرير "مبادئ الإدارة الضريبية الجيدة" الذي أعدت لجنة الشؤون المالية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) على حث الدول الأعضاء في تلك المنظمة على تحسين سبل النفاذ إلى المعلومات المالية والمصرفية لغايات تبادل المعلومات الضريبية، والحرص على سرية المعلومات التي تحصل عليها من الدول الأخرى بمقتضى الاتفاقيات الضريبية بصورة تماثل تلك التي تتطلبها القوانين الوطنية، وتيسير تبادل المعلومات مع شركائها في الاتفاقيات بصورة أكثر فاعلية زمنياً مع ضرورة تزويدهم بردود حول النتائج، وتزويد شركائها بالمعلومات ذات الصلة التي يتم الحصول عليها خلال إجراءات التدقيق الاعتيادية بصورة تلقائية، والحرص على قصر طلب المعلومات على تلك المتاحة والأكثر صلة وأهمية وفائدة^(٢).

وهذه المبادئ المشار إليها لم تتضمن صراحة التأكيد على أساليب معينة لتبادل المعلومات، وإنما تضمنت التأكيد على أهمية ومضمون المعلومات المتبادلة، وبصورة غير مباشرة أشارت إلى عدة سبل لتبادل المعلومات وبصفة رئيسة أسلوب (التبادل التلقائي، والتبادل بناءً على طلب)، كما تضمنت مجموعة من القيود والالتزامات التي تترتب على تبادل المعلومات وتواكبها، في حين أن "المبادئ الأساسية للشفافية وتبادل المعلومات لغايات ضريبية" والتي تضمنتها الاتفاقية النموذجية لتبادل المعلومات في الشؤون الضريبية لعام ٢٠٠٢، ومعايير توافر وفاعلية السجلات والبيانات المحاسبية لعام ٢٠٠٦^(٣) تطلبت وجود آليات تبادل معلومات بناءً على طلب^(٤).

ويترتب على تبني منظومة تبادل المعلومات الانطلاق من تحديد أسلوب التبادل المتوافق ومصصلحة الدولة وإمكاناتها المتاحة بما في ذلك إمكاناتها الإدارية والتقنية وطبيعة تشريعاتها وطبيعة الالتزامات المترتبة على الأسلوب المتبع، لذا فسيعرض الباحث لأساليب تبادل المعلومات الضريبية المختلفة في المطلب الأول مخصصاً المطلب الثاني للحديث عن القيود والالتزامات المترتبة عليها والاستثناءات التي ترد عليها.



2. Centre for Tax Policy and Administration, «GAP001 Principles of Good Tax Administration Tax», guidance series, General Administrative Principles Issued: 25 June 1999 ,Amended: 2 May, 2001, pp. (6,7).

٢ . أعدت معايير توافر وفاعلية السجلات والبيانات المحاسبية لعام ٢٠٠٦ المجموعة الخاصة المشتركة في الشؤون المحاسبية - بدعم من عدد من الأجهزة الدولية والإقليمية بما في ذلك (الاتحاد الأوروبي ومجموعة العشرين G٢٠ و الأمم المتحدة) .

4. OECD, Tax Co-Operation 2009 Towards A Level Playing Field, fourth annual assessment by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information, 2009, p.10. also: Global Forum On Transparency And Information Exchange For Tax Purposes, Launch Of A Peer Review Process: Terms Of Reference To Monitor And Review Progress Towards Transparency And Exchange Of Information For Tax Purposes, met on 1-2 September 2009 , Mexico, p.2, through: www.oecd.org/tax/transparency.

المطلب الأول

أساليب تبادل المعلومات الضريبية

أجازت المادة (١/٢٦) من الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي - وبصفة خاصة مدونة شروحها - التبادل عبر ثلاثة أساليب رئيسية وهي (تبادل المعلومات بناءً على طلب، والتبادل الأوتوماتيكي (الروتيني)، والتبادل التلقائي) علماً بأنه يمكن الجمع فيما بين هذه الأساليب، مع التأكيد على أن تبادل المعلومات ليس محصوراً بهذه الأساليب الثلاثة، أي أن الدول المتعاقدة تستطيع استخدام أساليب أخرى بحيث تشمل: الفحص الضريبي خارج الإقليم، والفحص المتزامن، وتبادل المعلومات القطاعية واسع النطاق، كما أن السلطات المختصة في الدول المتعاقدة تستطيع أن تحدد الأنماط التي يتم من خلالها تبادل المعلومات (مثلاً استخدام الوسائل الإلكترونية وغيرها من تقنيات المعلومات وسبل التواصل)^(٥).

وهكذا، فإن تبادل المعلومات في الشأن الضريبي لا يتم عبر طريق واحد وضمن شروط موحدة، حيث إن المتفحص للتنظيم القانوني لهذا التبادل والذي يركز بالدرجة الأولى على الاتفاقيات الضريبية يجد أن هناك العديد من الأساليب والقيود والشروط التي ترد في هذا المجال، لذا سيتطرق الباحث إلى موضوع أساليب تبادل المعلومات الضريبية عبر تقسيمها إلى فرعين: بحيث يعالج الفرع الأول الأساليب التقليدية لتبادل المعلومات وهي الأساليب الأكثر شيوعاً واتفقاً بين مختلف الدول، وتشمل ثلاث وسائل رئيسية وهي (تبادل المعلومات بناءً على طلب، والتبادل الأوتوماتيكي (الروتيني)، والتبادل التلقائي)، أما الفرع الثاني فسوف يخصص للحديث عن الأساليب غير التقليدية وهي الأساليب الأقل شيوعاً واتفقاً بين مختلف الدول خاصة الدول النامية كمصر والأردن، وتشمل (الفحص الضريبي المتزامن، والفحص الضريبي خارج الإقليم، وتبادل المعلومات القطاعي).

الفرع الأول

الأساليب التقليدية لتبادل المعلومات

إن الأساليب التقليدية لتبادل المعلومات تعد من قبيل الأساليب المستقرة في الاتفاقيات الضريبية النموذجية التقليدية إلى ما قبل التعديل الأخير على مضمون المادة (٢٦) انطلاقاً من عام ٢٠٠٥ والذي شمل بآثاره أنموذج منظمة التنمية والتعاون الأوروبية (OECD MODEL) وأنموذج الأمم المتحدة (UN MODEL) اعتباراً من عام ٢٠٠٨، وتشمل هذه الأساليب:

5.OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version, seventh edition, OECD publishing, OECD,22 JULY 2010, p.(400,401).

أولاً: تبادل المعلومات بناءً على طلب (Exchange of Information on Request)

تعتمد هذه الطريقة على قيام أحد الطرفين المتعاقدين بتوجيه طلب محدد إلى الطرف الآخر لغايات الحصول على معلومات محددة، والتي تشمل (وفقاً لمدونة شروح الاتفاقية النموذجية للأمم المتحدة) على،

١- معلومات ذات صلة بشخص معين: ومثال ذلك قيام الدولة طالبة المعلومة^٦ والتي تنتهج معيار الإقامة، ولغايات تحديد المسؤولية الضريبية لمكلف ما، بالسعي للحصول على معلومات ذات صلة بدخله، أو ممتلكاته في الدولة الأخرى^٧ لغايات التأكد من صحة المعلومات التي تضمنها إقراره الضريبي^(٨).

٢- معلومات ذات صلة بأنواع معينة من الأنشطة والمعاملات:، حيث إن الطلب المقدم قد يتضمن السعي للحصول على معلومات متعلقة بأنواع معينة من المعاملات، أو الأنشطة، كالمعلومات المتعلقة بالأسعار والتكاليف في الدولة متلقية الطلب نظراً لأهميتها في تمكين الدولة طالبة المعلومة من تحديد المسؤولية الضريبية في حالات معينة، أو لغايات تطوير معايير التحقق من المعلومات التي يقدمها مكلفو الدولة طالبة المعلومة في الحالات التي قد تتطوي على احتمالية إصدار فواتير تتعلق بالسلع والبضائع المصدرة، أو المستوردة ذات قيم أعلى، أو أقل من أسعارها الفعلية^(٩).

٣- معلومات تتعلق بالعلاقات الاقتصادية بين الطرفين المتعاقدين:، حيث إن طلب المعلومات قد يتسع ليشمل السعي للحصول على معلومات حول نواح اقتصادية معينة بين الطرفين كمقدار الصادرات والواردات بينهما، وأسماء البنوك (في الدولة متلقية الطلب) التي تتعامل مع فروع، أو شركات تابعة لمقيمين في الدولة طالبة المعلومة^(١٠).

وقبل إرسال طلب المعلومات يجب على الدولة طالبة المعلومات أن تستخدم كل السبل المتاحة لديها للحصول عليها - ما لم يؤدي ذلك إلى صعوبات جمة - بما في ذلك: محاولة الحصول على المعلومات باستخدام الإنترنت، والاستعانة بالممثلين الدبلوماسيين في الدول الأخرى للحصول على المعلومات التجارية، كما أن على الدولة أن مقصورة طلبها على المعلومات المتوافرة والمهمة والمفيدة وذات الصلة^(١١).

وتعالج المادة (٥) من اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي النموذجية لتبادل المعلومات هذا

٦. وتسمى أيضاً الدولة متلقية المعلومات - (RC) The Receiving Country.

٧. ويمكن تسميتها بالدولة متلقية الطلب، أو الدولة المرسله للمعلومة (TC) The Transmitting Country.

8. Article 26 Commentary, The United Nations Model Double Taxation Convention Between Developed And Developing Countries, United Nations, 11 January 2001, pp. 359-360.

9. Article 26 Commentary, The United Nations Model Double Taxation Convention, Ibid., pp. 359-360.

10. Article 26 Commentary, Ibid., pp. 359-360.

11. Centre for Tax Policy and Administration, "GAP001 Principles of Good Tax Administration Tax", op.cit., p.8.



الأسلوب باعتباره أسلوب تبادل المعلومات الفاعل، والمعلومات المطلوبة عادة تتعلق بفحص، أو استعلام، أو تحقيق ضريبي ولا يشمل ذلك تبادل المعلومات التلقائي، أو الأتوماتيكي، إلا أن الدول المتعاقدة قد توسع من تعاونها بحيث تشمل أساليب تبادل المعلومات الأخرى (كالتبادل الأتوماتيكي والتبادل التلقائي والفحوص الضريبية المتزامنة)⁽¹²⁾، أما الاتفاقية المشتركة المتعلقة بالمساعدة الإدارية المتبادلة لعام ١٩٨٨ والبروتوكول المعدل لها فتشمل تعاوناً إدارياً يغطي جميع أساليب تبادل المعلومات بما في ذلك الفحوص الضريبية المتزامنة، والفحوص الضريبية خارج الإقليم (المادة (١) من الاتفاقية)⁽¹³⁾.

ثانياً: تبادل المعلومات الروتيني، أو الأتوماتيكي (Automatic (or routine) exchange) يتضمن هذا الأسلوب نقلاً دورياً منتظماً للمعلومات التي يتم الحصول عليها على أساس روتيني، ويقصد بذلك قيام الدولة المتعاقدة (عادة دولة المصدر) بتزويد الدولة المتعاقدة الأخرى (عادة دولة الإقامة) بتقارير على أساس دوري متعلقة بمعلومات حول عناصر دخل متعددة معظمها يتصل بمصادر دخل محددة، أو دورية تتسبب بين الدولتين: كأرباح الأسهم، والحصص، والفوائد، والتعويضات، والأجور، والرواتب، والعمولات، والأتعاب، والإتاوات، وبدلات الإيجار وغيرها من المعلومات المفيدة: كتلك المتعلقة بالإقامة، وطلبات الإعفاء، أو التخفيضات التي تتلقاها الدولة المرسل من مقيمين في الدولة متلقية المعلومات، والمعلومات المتعلقة بفتح وإقفال فروع، أو مكاتب تمثيل، وورديات ضريبة القيمة المضافة وغيرها⁽¹⁴⁾.

وبناءً على ذلك تستطيع السلطات الضريبية في الدولة متلقية المعلومات (دولة الإقامة عادة) فحص مدى صحة بياناتها الضريبية، فضلاً عن ذلك، فإن المعلومات المتعلقة باكتساب ملكية ممتلكات ذات شأن (المقصود الممتلكات عالية القيمة) قد تستخدم لتقدير صافي ثروة الأفراد والنظر إذا كان الدخل المصرح به يكفي بصورة معقولة لتعزيز شراء تلك الممتلكات (أي هل الدخل الذي حققه المكلف وصرح به يكفي لشراء تلك الممتلكات في دولة المصدر أم أن هناك دخلاً تم إخفاؤه؟)، ويمكن إجراء هذا النوع من التبادل بوسائط متعددة: كأن يكون ورقياً، أو عبر تبادل أشرطة وأقراص مدمجة (Tapes, Diskettes, CD ROMs)، أو عبر أنظمة نقل المعلومات

12. Article(5) commentary, para.39, OECD Model Agreement On Exchange Of Information On Tax Matters of 2002 (with detailed commentary), (2002) .p.20. through: www.oecd.org/taxation.

13 . The Council Of Europe&OECD, The Council Of Europe/OECD ,A Protocol amending the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, presented for signature in Paris, on May27, 2010.

14. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions For Tax Purposes, Approved By The OECD Committee On Fiscal Affairs On 23 January 2006, Module 3 On Automatic (Or Routine) Exchange Of Information, p.3(2006).



الأمّنة^(١٥).

ومما ينبغي الإشارة له -هنا- أن العديد من الدول النامية ليست في وضع يسمح لها بإتباع هذا الأسلوب لأسباب عديدة منها: أن إجراءات فرض وتحصيل الضريبة فيها ربما لا تتيح لها الحصول على البيانات المطلوبة، ودرجة الخبرة التقنية للسلطات الضريبية الوطنية قد تكون غير كافية، لذا، فإن كل من مدونة شروح الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي ومدونة شروح اتفاقية الأمم المتحدة أشارتا لها، ولم تتطلبها على سبيل الإلزام^(١٦).

إلا أن هذا الأسلوب مطبق بصورة شديدة الفاعلية في الدول المتقدمة، ففي دول الاتحاد الأوروبي مثلاً، يجد هذا الأسلوب سنده في العديد من النصوص والتي تشمل: النصوص المتعلقة بتبادل المعلومات في الاتفاقيات الثنائية فيما بين تلك الدول، و المادة (٦) من اتفاقية التعاون الإداري المتبادل في الشؤون الضريبية لعام ١٩٨٨ والبرتوكول المعدل لها، و المادة (٣) من الدليل التوجيهي الأوروبي رقم (EEC/77/799) المتعلق بالمساعدة المتبادلة بتعديله الأخير، والدليل التوجيهي الأوروبي (The EU Savings Directive 2003/48/EC)، و المادة (١٧) من تعليمات مجلس الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتعاون الإداري في مجال ضريبة القيمة المضافة رقم (٢٠٠٣/١٧٩٨)، وتعليمات مجلس الاتحاد الصادرة بتاريخ ١٦ تشرين ثاني ٢٠٠٤ والمتعلقة بالتعاون الإداري في مجال الفرائض الجمركية المستحقة^(١٧).



ثالثاً: تبادل المعلومات التلقائي (Spontaneous Method)

يشمل هذا الأسلوب قيام الدولة المتعاقدة بتقديم المعلومات ذات الصلة^(١٨) (والتي لم يتم طلبها سابقاً) إلى الدولة المتعاقدة الأخرى، وتبادل المعلومات التلقائي يستند إلى روح المبادرة ويعتمد على المشاركة الفاعلة والتعاون الإيجابي من قبل موظفي الضرائب المحليين، والمعلومات التي يتم تقديمها بصورة تلقائية عادة تكون فاعلة خاصة أنها تتعلق بمسائل تم كشفها وانتقاؤها خلال، أو

15. OECD, Module 3 On Automatic (Or Routine) Exchange Of Information, Ibid., p.3.

16. Spencer, David, Exchange of Tax Information, Accountancy business and the Public Interest, Vol. 5, No.1. 2006.p.83.

17. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, Module 3 On Automatic (Or Routine) Exchange Of Information, op.cit., p.4.

١٨. تشمل المعلومات المرسله بصورة تلقائية (على سبيل المثال) ما يلي:

- ١- بيانات حول هوية وعنوان الشخص (أو الأشخاص) الذين تتصل بهم تلك المعلومات.
 - ٢- بيانات حول هوية وعنوان الشخص (أو الأشخاص) الذي أخذت منهم تلك المعلومات، وطبيعة صلتهم بالشخص، أو الأشخاص الذين تتعلق بهم تلك المعلومات، ويشمل ذلك: الجداول والمخططات وغيرها من الوثائق التي توضح تلك الصلة.
 - ٣- توضيح الأسباب التي تحمل على الاعتقاد بأن تلك المعلومات تحقق مصلحة الدولة الأخرى، وكيفية الحصول على تلك المعلومات، ومصدرها (الإقرارات الضريبية، البيانات التي تلقاها الإدارة الضريبية من غير المكلف وغيرها).
- For details see: OECD, Module 2 On Spontaneous Exchange Of Information, op.cit., p.4.

في أعقاب تدقيق ضريبي، أو غير ذلك من أنواع الفحوص الضريبية، كتلك المتعلقة بوجود شكوك جدية حول إهدار مقدار كبير من ضريبة الدولة الأخرى، أو شكوك جدية بأن المبالغ المدفوعة إلى مقيمي الدولة الأخرى لم يتم التصريح عنها فيها، ومن الجدير ذكره أن إرسال الدولة المتعاقدة معلومات مفيدة إلى الدولة المتعاقدة الأخرى يرفع إمكانية تلقي (الدولة المرسله) معلومات مفيدة من تلك الدولة في المقابل ويعزز سبل التعاون بينهما⁽¹⁹⁾.

وتعتمد فاعلية وكفاءة هذا الأسلوب على المبادرة الذاتية التلقائية للدولة المتعاقدة، لذا، فإن من المفيد أن تبادر الدول إلى تحفيز وتيسير تبادل المعلومات التلقائي الفاعل، وقد تضمنت "مبادئ الإدارة الضريبية الجيدة" التي أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي، تشجيع الإدارات الضريبية على إرسال المعلومات التي تحصل عليها خلال إجراءات تدقيقها الضريبي المعتاد إلى الأطراف المتعاقدة معها بصورة تلقائية⁽²⁰⁾.

ويؤكد الباحث أهمية تبادل المعلومات التلقائي نظراً، لأنه مبني على المعلومات العملية التي يتم الحصول عليها خلال الإجراءات الإدارية الميدانية المعتادة خلال سعي الدولة المتعاقدة لتطبيق قوانينها الوطنية والاتفاقيات التي ارتضتها، لذا فعندما تبادر الدولة (مصدر المعلومة) بصورة تلقائية إلى إرسالها إلى الدولة المتعاقدة الأخرى في سعيها لتعزيز التعاون معها، فإن ذلك لا يجعلها تعاني من أي أعباء إدارية، أو تكاليف إضافية، إلا أن الباحث لا يهمل الصلة الوثيقة بين هذا الأسلوب والمصالح الوطنية للدولة مرسله المعلومة، حيث إن تلك الدولة وخلال سعيها لتحقيق مصلحتها الوطنية من خلال تطبيق قوانينها، فإنها إذا ما وجدت معلومات قد تحقق مصالح دولة أخرى متعاقدة معها، فإنها مدعوة وليست (ملزمة) إلى إرسال تلك المعلومات وفقاً لما تتمتع به من صلاحية تقديرية في هذا المجال، وهذا قد يرجعنا خطوة إلى الوراء نحو التمسك بشرط توافر المصلحة الوطنية في المعلومة التي حرصت المعايير الدولية للشفافية وتبادل المعلومات على تجاوزه.

الضرب الثاني

الأساليب غير التقليدية لتبادل المعلومات

إن الأساليب غير التقليدية لتبادل المعلومات تعد من قبيل الأساليب التي قلما تضمنتها الاتفاقيات التي تبرمها الدول النامية، حيث لم تتضمن اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي الأردنية والمصرية حتى لحظة إعداد هذا البحث اللجوء إلى اعتماد تلك الأساليب، والتي تتطلب

19. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, Module 2 On Spontaneous Exchange Of Information, Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006,p.3.

20. Centre for Tax Policy and Administration, GAP001 Principles of Good Tax Administration Tax", op.cit.,p.8.



درجة عالية من الفعالية لدى الإدارة الضريبية في الحصول على المعلومة وأقصى درجات التعاون والتنسيق مع الإدارات الضريبية الأخرى، وما يتطلبه ذلك من ضرورة توافر إمكانيات إدارية وتقنية قد تفتقر إليها الدول النامية، وتشمل هذه الأساليب ما يأتي:

أولاً: الفحص الضريبي المتزامن (Simultaneous Examination)

يعرف الفحص الضريبي المتزامن بأنه "اتفاق بين دولتين، أو أكثر لكي تجري كل منها فحصاً ضريبياً - متزامناً مع الأخرى وبصورة مستقلة كل ضمن حدودها الإقليمية- للمسائل الضريبية المتعلقة بمكلف، أو أكثر، والتي تجمعهما بشأنها مصلحة مشتركة بقصد تبادل أي معلومات وثيقة الصلة قد يتم الحصول عليها"^(٢١).

وهذا الفحص يتم إجراؤه بواسطة موظفي الإدارة الضريبية لكل دولة بصفة مستقلة بعضها عن بعض في إطار قانونها الوطني ووفقاً لنصوص تبادل المعلومات المتوافرة مع ضرورة أن يرافقها طلب للحصول على المعلومات^(٢٢) وعلى الرغم من أن المادة (٢٦) من الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي لم تشر بشكل مباشر إلى الفحص الضريبي المتزامن إلا إنه يمكن إجراؤه في ظلها، خاصة أن الفقرة (١، ٩) المتعلقة بشرح المادة (٢٦) في مدونة شروح تلك الاتفاقية لم تحصر تبادل المعلومات في الوسائل الثلاث المذكورة أعلاه، بحيث تستطيع الدول المتعاقدة استخدام تقنيات أخرى للحصول على المعلومات بما في ذلك الفحوص الضريبية المتزامنة^(٢٣)، كما أن اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي النموذجية لتبادل المعلومات لعام ٢٠٠٢ غطت بصورة رئيسة تبادل المعلومات بناءً على طلب، ولم تتناول موضوع الفحوص الضريبية المتزامنة، إلا أن الفقرة (٢٩) من مدونة شروحاتها أشارت إلى إمكانية توسيع التعاون الضريبي في مجال تبادل المعلومات ليشمل الفحوص الضريبية المتزامنة^(٢٤)، في حين شملت المادة (١) من اتفاقية التعاون



21- Article 8 (2) of Joint Council Of Europe/OECD Convention On Mutual Administrative Assistance In Tax Matters(1988) as amended in 2010.

-para.(9.1),commentary on article 26 , OECD Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version,2008, op.cit., p351.

٢٢. يجد هذا الأسلوب سنده القانوني بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي في النصوص التالية:أ- المادة المتعلقة بتبادل المعلومات في الاتفاقيات الضريبية الثنائية. ب- المادة (٨) من اتفاقية التعاون الإداري المشترك في الشؤون الضريبية لعام ١٩٨٨ والبروتوكول المعدل، ج- المادة (٨/ب) من الدليل التوجيهي لمجلس الاتحاد الأوروبي رقم (EEC/799/77) المتعلق بالمساعدة المشتركة والمعدل بالدليل التوجيهي رقم (2003/EC93/56/2004).

د- المادة (١٢) من تعليمات مجلس الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتعاون الإداري في مجال ضريبة القيمة المضافة رقم (٢٠٠٣/١٧٩٨).

- OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, Module 5 On Conducting Simultaneous Tax Examinations, Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006,p.5.

23. para.(9.1),commentary on article 26 , OECD Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version, seventh edition,paris: OECD publishing, (17 JULY 2008)., op.cit., p351.

24. paragraph (39), commentary on Article (5) ,The OECD Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters (2002),p.(20).

الإداري المشترك لعام ١٩٨٨ الفحوص الضريبية المتزامنة.

وتعد الفحوص الضريبية المتزامنة وسيلة فاعلة بيد الإدارات الضريبية لاستخدامها لغايات التحديد الصحيح للمسؤولية الضريبية للمكلف وتسهيل تبادل المعلومات في العديد من الحالات التي قد تتضمن الاشتباه بوجود: تجنب ضريبي ظاهر، تلاعب بالأسعار، توزيع للتكاليف، مداخيل غير مصرح بها، تهرب ضريبي يتضمن غسل أموال، مبالغ مدفوعة بصورة غير مشروعة وغيرها، كما تساعد على إجراء مراجعة شاملة لجميع الأنشطة التجارية ذات العلاقة، وقد تؤدي إلى تخفيض أعباء الخضوع من قبل المكلفين عن طريق تنسيق البيانات المطلوبة من قبل السلطات الضريبية لعدة دول وتجنب التكرار^(٢٥) في المعلومات والبيانات المطلوبة.

ولا يعتبر الفحص الضريبي المتزامن أسلوباً قائماً بذاته، وإنما يعتمد على أساليب التبادل المشار إليها سابقاً، ويحتاج إلى اتفاقية مشتركة بين الإدارات الضريبية لغايات ضمان فاعليته بحيث تشمل تحديد (منسق لتبادل المعلومات)، والوصول إلى تفاهم مشترك حول البنود التي يغطيها، والأسلوب الفاعل لتبادل نتائج الفحوص.

ثانياً: الفحص الضريبي خارج الإقليم (Tax Examination Abroad)

يتضمن الفحص الضريبي الخارجي^(٢٦) الإشارة إلى قدرة الدولة طالبة المعلومات في السعي للحصول عليها من خلال^(٢٧):

١- المشاركة الإيجابية، أو السلبية من قبل موظفي الإدارة الضريبية (للدولة (أ) طالبة إجراء الفحص) المخولين فيها في الفحوص الضريبي، أو المقابلات التي تتم من قبل الدولة الأخرى (الدولة (ب) مجرية الفحص) ويشمل ذلك:

أ- المشاركة الإيجابية: وتحدث عندما تسمح الدولة متلقيه الطلب لممثلين من السلطات المختصة في الدولة طالبة الإجراء لدخول إقليمها، وعقد مقابلات مع أشخاص، وفحص السجلات والدفاتر فيها.

ب- المشاركة السلبية: وتحدث عندما تسمح الدولة متلقيه الطلب لممثلين من السلطات المختصة في الدولة طالبة الإجراء لدخول إقليمها، والتواجد، والحضور فقط خلال مقابلات وعمليات فحص

25. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, Module 5 On Conducting Simultaneous Tax Examinations, op.cit.,pp(4.6).

٢٦. يجد هذا الأسلوب سنده القانوني في النصوص التالية: أ- المادة المتعلقة بتبادل المعلومات في الاتفاقيات الضريبية الثنائية، ب- المادة (٩) من اتفاقية التعاون الإداري المشترك في الشؤون الضريبية لعام ١٩٨٨ والبروتوكول المعدل، ج- النصوص ذات العلاقة في اتفاقيات تبادل المعلومات، كالمادة (٦) من اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي النموذجية لتبادل المعلومات، د- المادة (٦) من الدليل التوجيهي لمجلس الاتحاد الأوروبي رقم (EEC/799/77) المتعلق بالمساعدة المشتركة والمعدل بالدليل التوجيهي رقم (2003/EC93/56/2004)، هـ- المادة (١١-٢) من تعليمات مجلس الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتعاون الإداري في مجال ضريبة القيمة المضافة رقم (٢٠٠٢/١٧٩٨)“.

-OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, Module 6 On Conducting Tax Examinations Abroad, Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006,p.6.

27. Para.(9),commentary on article 26 , OECD Model Tax Convention on Income and on Capital, 2008 ver., op.cit., p352.



وتدقيق تتم من قبل السلطات الضريبية في الدولة متلقيه الطلب.

٢- دخول إقليم الدولة متلقيه الطلب لغايات إجراء مقابلات مع أشخاص وتنفيذ عمليات تدقيق وفحص الدفاتر والحسابات بناءً على الموافقة المكتوبة للأشخاص الذين تتعلق بهم تلك الإجراءات. وبالرجوع إلى اتفاقية التعاون الإداري المشترك في الشؤون الضريبية لعام ١٩٨٨ والبروتوكول المعدل لها، فإن المادة (١/٩) منها (والتي لم يطلها التعديل الذي تم بموجب البروتوكول المعدل لعام ٢٠١٠) تتبنى أسلوب المشاركة السلبية (التواجد والحضور فقط خلال المقابلات وعمليات الفحص والتدقيق التي تتم من قبل السلطات الضريبية في الدولة متلقيه الطلب)^(٢٨)، مقارنة بالمادة السادسة من اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي النموذجية لتبادل المعلومات لعام ٢٠٠٢ والتي تغطي المشاركة بنوعها مع إمكانية دخول إقليم الدولة متلقيه الطلب لغايات إجراء مقابلات مع أشخاص، وتنفيذ عمليات تدقيق، وفحص للدفاتر والحسابات بناءً على الموافقة المكتوبة للأشخاص الذين تتعلق بهم تلك الإجراءات^(٢٩).

وتعد الفحوص الضريبية الخارجية وسيلة فاعلة بيد الإدارات الضريبية لاستخدامها لغايات التحديد الصحيح للمسؤولية الضريبية للمكلف وتسهيل تبادل المعلومات، كما تساعد على إجراء مراجعة شاملة لجميع الأنشطة التجارية ذات العلاقة، وقد تؤدي إلى تخفيض أعباء خضوع المكلفين للضريبة عن طريق التنسيق فيما يتعلق بالبيانات المطلوبة بين السلطات الضريبية لعدة دول وتجنب التكرار^{٣٠} في المعلومات والبيانات المطلوبة.

ثالثاً - تبادل المعلومات القطاعي (Industry-wide exchange of information)

يعتبر تبادل المعلومات على نطاق قطاعي واسع وسيلة للحصول على بيانات شاملة حول الممارسات القطاعية وأنماط العمل عالمياً، وعادة يتم تبادل تلك المعلومات خلال لقاءات تعقد بين أطراف الاتفاقيات الضريبية^(٣١)، وتتعلق هذه البيانات بقطاع اقتصادي بأكمله وليس بمكلفين محددين، ومن القطاعات التي يتم تغطيتها عادة بهذا النوع من أساليب تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي: القطاع المصرفي، السلع والبضائع، تكنولوجيا المعلومات، قطاع التأمين، قطاع النفط والغاز، قطاع الاتصالات، وقد يتسع ليشمل التخصصية والملكية الفكرية



28. "1. At the request of the competent authority of the applicant state, the competent authority of the requested state may allow representatives of the competent authority of the applicant state to be present at the appropriate part of a tax examination in the requested state", The OECD and the Council of Europe jointly, The Protocol amending the 1988 Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, Paris, 27 May 2010, p.9, through: www.oecd.org/taxation,

29. Article (6) of OECD Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters (2002), op.cit.

30. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, Module 6 On Conducting Tax Examinations Abroad, op.cit., p (5).

31. Khan, Ahmad., Cross Border Transactions and Tax Treaties Theory and Practice, Singapore, 2000, p.45.

وتركيبة رأس المال^(٣٢).

وقد أشارت مدونة شروح اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية بصورة غير مباشرة إلى هذا الأسلوب، ولم تعالجه كأسلوب منفصل بل عالجته تحت عنوان (تبادل المعلومات بناءً على طلب محدد) والذي قد يتسع ليشمل:

- ١- المعلومات المتعلقة بالأسعار والتكاليف وغيرها من المعلومات في الدولة متلقية الطلب.
- ٢- المعلومات المتعلقة بالأساليب النموذجية والتي جرى العرف على إجراء معاملات وأنشطة محددة بواسطتها^(٣٣).

أما مدونة شروح اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي النموذجية، فقد عالجته ضمن الوسائل الأخرى المتاحة لتبادل المعلومات وأكدت عدم تعلق هذه الأسلوب بمكلف بعينه^{٣٤}.

وختاماً للحديث عن أساليب تبادل المعلومات الضريبية يؤكد الباحث أنه إذا ما رغبت أي دولة رفع مستوى تعاونها مع غيرها من الدول من خلال الالتزام بالأنماط السابقة لتبادل المعلومات، أو إذا رغبت بالالتزام بتلك الأساليب لغايات الاستفادة من برنامج منح، أو دعم مالي قد تقدمه إحدى الدول المتقدمة، فعليها مراعاة أثر تلك الأساليب على مصلحتها الوطنية ومستوى القدرات والخبرات الفنية لديها.

ويدعو الباحث بوجه خاص المعنيين في الدول النامية المستفيدة من البرنامج الأوروبي المتعلقة بالحاكمية الرشيدة في مجال الضريبة^(٣٥) (EU International Policy on Good



32. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, Module 4 On Industry-wide exchanges of information, Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006, pp(2,3).

33- The United Nations Model Double Taxation Convention Between Developed And Developing Countries of 2001(the commentary), op.cit., p.359.

- United U.N Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries, ST/ESA/PAD/SER.E/37, New York: 2003.p.213 UN, through: www.ibfd.org.

34. Para.(9.1), commentary on article 26 , OECD Model Tax Convention on Income and on Capital(the commentary), 2010 , op.cit., p(401).

٣٥ . يشمل برنامج السياسة الأوروبية الدولية المتعلقة بالحاكمية الرشيدة في مجال الضرائب: ١- سياسة الجوار والشراكة الأوروبية (The European Neighbourhood and Partnership (ENP)، وبموجبها يقوم الاتحاد الأوروبي بتقديم التمويل للدول المشاركة والتي حققت تقدماً ملموساً في تطبيق الأهداف المتصلة بالحاكمية الرشيدة وفقاً لأجندة الإصلاح المتفق عليها ضمن إطار خطط العمل المرتبطة (بسياسة الجوار والشراكة (ENP)، ٢- صندوق التنمية الأوروبي (EDF) (the European Development Fund)، والذي يغطي السنوات (٢٠٠٨-٢٠١٢)، ومن خلال هذا الصندوق يمرض الاتحاد الأوروبي تمويلًا إضافيًا لدعم الحوار والإصلاح المتعلق بالحاكمية الرشيدة في العديد من المجالات ومنها المجال الضريبي.

- For details see: Commission Of The European Communities, Promoting Good Governance In Tax Matters, Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee COM(2009) 201 final, Brussels, 28.4.2009, p. 9.

(Governance In The Tax Area)، وبصفة خاص الأردن، إلى الحذر من النتائج المترتبة على التعهد بتوقيع اتفاقية التعاون الإداري المتبادل لعام ١٩٨٨ وبروتوكولها المعدل لعام ٢٠١٠- بعد أن أصبحت تلك الاتفاقية مفتوحة لانضمام الدول غير الأعضاء سواءً في الاتحاد الأوروبي، أو منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية-، حيث إن تلك الاتفاقية تشمل التعاون الإداري المتصل بسلسلة واسعة من الضرائب، وتغطي جميع أساليب تبادل المعلومات الضريبية مما قد يتجاوز القدرة الإدارية للدول النامية، ورغم كون الدولة طالبة المعلومات تغطي كلفة الحصول عليها إلا أن السلطات الضريبية في الدول النامية قد تجد نفسها منشغلة بجمع المعلومات لمصالح غيرها من الدول على حساب الوقت الذي يجب أن تخصصه لإدارة وتطبيق تشريعاتها الوطنية.

لذا يدعو الباحث هذه الدول بما في ذلك الأردن إذا ما وجدت نفسها مضطرة لتبني تبادل المعلومات الفعال أن مقصورة التزامها عند حدود المعايير الدولية للشفافية وتبادل المعلومات الفاعل والذي يغطي (أسلوب تبادل المعلومات بناءً على طلب).

ويود الباحث التأكيد- وفي نطاق التشريع الأردني- على أن سبل تبادل المعلومات بصياغتها الحديثة والتي تحتويها اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي تتطوي على مساس بصورة، أو بأخرى بحقوق الأردنيين إذا ما تم تبنيها، وبصفة خاصة الحق في الخصوصية والسرية المصرفية، كما تحمل خزينة الدولة شيئاً من النفقات.

ويعد تبادل المعلومات من أبرز المؤشرات التي تدعم ضرورة خضوع اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي في الأردن لموافقة البرلمان عملاً بالمادة (٢/٢٣) من الدستور، لذا يتمنى الباحث على السلطة التنفيذية ضرورة عرض اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي على البرلمان وعدم التمسك بالادعاء بوجود عرف دستوري يقضي بأن اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي تخضع للمادة (١/٢٣) من الدستور، وليست من النوع الذي يجب لنفاذه موافقة البرلمان، حيث إن الدستور يتطلب موافقة البرلمان إذا كانت الاتفاقية تحمل خزينة الدولة شيئاً من النفقات، أو تمس بحقوق الأردنيين العامة، أو الخاصة.

أما في مصر، فإن اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي وفقاً للمادة (١٥١) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ تخضع لتصديق مجلس الشعب عليها، ومثال ذلك اتفاقية تجنب الإزدواج المبرمة بين مصر والكويت^(٣٦).



٣٦. اتفاقية تجنب الإزدواج الضريبي بين جمهورية مصر العربية ودولة الكويت، والتي تم التوقيع عليها بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١٦ ووافق عليها رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠٠٤/٨/٣١ وصدقها مجلس الشعب بتاريخ ٢٠٠٥/٤/٢٣، من خلال موقع مصلحة الضرائب المصرية: www.incometax.gov.eg

المطلب الثاني

الالتزامات المرتبطة بتبادل المعلومات الضريبية والاستثناءات التي ترد عليها

اعتبرت معايير الشفافية وتبادل المعلومات - بغض النظر عن أسلوب تبادل المعلومات المتبع- تبادل المعلومات بناءً على طلب بأنه الأسلوب الفاعل الذي يجب على الدول إتباعه، بحيث تحرص على تحقيق توازن واضح بين السرية والصلاحيات اللازمة لتطبيق قوانينها الضريبية مع الأخذ بالاعتبار حقوق المكلفين والحفاظ على سرية المعلومات محل التبادل⁽³⁷⁾.

والدولة متلقية طلب المعلومات تتجاوب تجاه أي طلب تتلقاه إما بالمبادرة إلى الرد إيجابياً من خلال تقديم تلك المعلومات (كقاعدة عامة)، أو الرد سلبياً من خلال رفض الطلب وعدم الاستجابة، وذلك في ضوء الظروف الواقعية وما ترضه الالتزامات التعاقدية، لذا يعرض الباحث في هذا المطلب للالتزامات المرتبطة بتبادل المعلومات (الفرع الأول) وما يرد عليها من قيود واستثناءات (الفرع الثاني) على النحو الآتي:

الفرع الأول

الالتزامات المرتبطة بتبادل المعلومات الضريبية

إن مبادئ الشفافية وتبادل المعلومات في الشؤون الضريبية (والتي تعد من قبيل المعايير الدولية في هذا المجال) - كما تم ذكره سابقاً- تتضمن: ضرورة كون تبادل المعلومات لغايات تطبيق القانون الضريبي الوطني شاملاً للمسائل المدنية والجزائية، مع ضرورة عدم فرض قيود على التبادل تعود إلى مبدأ ثنائية التجريم، أو ضرورة توافر المصلحة الوطنية⁽³⁸⁾، وقد تم إدراج تلك المبادئ ضمن مشروع مدونة الأمم المتحدة المتعلقة بأنماط السلوك ذات الصلة بالتعاون في محاربة التهرب الضريبي الدولي، وذلك ضمن القسم الثالث بعنوان (التعهدات)⁽³⁹⁾.

وحتى تتمكن الدولة المتعاقدة من الوفاء بالتزاماتها وفقاً للمعايير المشار إليها أعلاه فعليها أن تتأكد من قدرتها على استخدام إجراءات جمع المعلومات لديها للحصول على المعلومات التي قد تطلب منها بغض النظر عن توافر المصلحة الضريبية الوطنية في تلك المعلومات، وقد يقتضي ذلك أن تعبر الدول بصورة صريحة وواضحة من خلال الاتفاقية التزامها باتخاذ الإجراءات الضرورية

37. OECD, Promoting Transparency And Exchange Of Information For Tax Purposes, Background Information Brief, Paris, OECD, 3 September, 2010, p.5.

38. OECD, **Tax Co-Operation 2009 Towards A Level Playing Field**, op.cit., p.10.

39. The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (2010), Report on the fifth session (19-23 October 2009), Economic and Social Council, Official Records, Supplement Nos. 26. United Nations, New York, documents no. ((E/2009/45 (SUPP), E/C.18/2009/6 (SUPP))., p.27 (the annex).

بما في ذلك سن التشريعات و القيام بالترتيبات الإدارية ذات العلاقة^(٤٠)، وهذا الأمر يتمتع بأهمية عالية، حيث إن اشتراط توافر المصلحة الضريبية الوطنية قد يعيق تبادل المعلومات، خاصة إذا كانت الدولة متلقية الطلب لا تفرض ضريبة دخل، أو إذا تعلق الطلب بكيان، أو شركة غير خاضعة للضريبة فيها^(٤١).

وفي المقابل، على الدولة طالبة المعلومة وقبل إرسال الطلب أن تبذل جميع الجهود الممكنة للحصول على المعلومات ضمن نطاق اختصاصها الإقليمي^(٤٢)، وعندما تقوم بإعداد الطلب، فإن عليها إثبات أن المعلومات المطلوبة ”من المحتمل تعلقها بإدارة، أو تطبيق قوانينها الضريبية“، بحيث لا تنجر إلى إجراء عمليات تصيد للمعلومات (Fishing Expeditions)، أو طلب معلومات غير متصلة بالشؤون الضريبية لمكف بعينه^(٤٣).

ويجب أن يحتوي طلب المعلومات على عدة بنود ومنها: أ- هوية الشخص الخاضع للفحص، أو التحقيق الضريبي؛ ب- بيان المعلومات المطلوبة بما في ذلك طبيعتها وأسباب طلبها وأساس الاستعلام؛ ج- أساس الاعتقاد بأن المعلومات المطلوبة محتفظ بها لدى الدولة متلقية الطلب، أو في حيازة، أو تحت سيطرة شخص ضمن نطاق صلاحية الدولة متلقية الطلب^(٤٤).

وعند تسلم طلب تبادل المعلومات فعلى السلطات المختصة في الدولة متلقية الطلب (RC) أن تبادر إلى فحص الطلب من حيث مدى صحته واستيفائه المتطلبات كافة، ويشمل ذلك (اتفاقه مع الشروط المنصوص عليها في الاتفاقية ومسألة إصداره وتوقيعه من الجهة المختصة، واشتماله على كل المعلومات اللازمة لتحديد المكلف المعني ولإدراك مضمون الطلب)^(٤٥)، أما إذا كانت المعلومات التي في حوزتها غير كافية وغير ملائمة، فإن عليها أن تتخذ جميع الإجراءات اللازمة لجمع المعلومات ذات الصلة ”All relevant information gathering measures“ حتى تتمكن من تزويد الدولة طالبة المعلومة بالمعلومات المطلوبة، ويقصد بالإجراءات اللازمة لجمع المعلومات: جميع الإجراءات القانونية والإدارية والقضائية اللازمة لتمكين الدولة المتعاقدة من الحصول على المعلومات المطلوبة وتزويدها للطرف الآخر^(٤٦)، وحتى توصف تلك الإجراءات بأنها ”مناسبة-



40. Para.(19.9), commentary on article 26 , OECD Model Tax Convention on Income and on Capital(the commentary), 2008,op.cit., p359.

41. para.43, commentary on article 5(2), Agreement on Exchange of Information on Tax Matters of 2002, op.cit.,p.20.

42.OECD, Manual on The Implementation of Exchange of Information Provisions For Tax Purposes, Approved By The OECD Committee On Fiscal Affairs On 23 January 2006,Module 1 On Exchange Of Information On Request.p.2(2006).

43- OECD, Promoting Transparency and Exchange of Information For Tax Purposes, op.cit.,p.5 .
- OECD, Agreement on Exchange of Information on Tax Matters of 2002,op.cit.,p.14.

44. OECD, Module 1 on Exchange of Information on Request, op.cit.,pp.7,8.

45. OECD, Module 1, Ibid. op.cit.,pp.5.

46. Articles (4,5) , Agreement On Exchange Of Information On Tax Matters of 2002,op.cit.,pp.6,7, also,para.42 of its comintary,p.20.

“Relevant”، فلا بد أن تتوافر فيها جميع المواصفات المذكورة في التعريف، مع ملاحظة أن الدولة لا تكون ملزمة بتزويد غيرها بمعلومات ليست بحوزة السلطات المختصة لديها ولا هي تحت سيطرة، أو في حوزة أشخاص ضمن نطاق اختصاصها الإقليمي^(٤٧).

وقد تضمنت المادة (٢/٢٦) من الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي (OECD Model) التزام الأطراف المتعاقدة بمعاملة المعلومات التي تتلقاها بالدرجة السرية نفسها والكتمان التي توافرها للمعلومات الوطنية التي تحصل عليها وفقاً لقوانينها المحلية، أي أن مخالفة هذا الالتزام المتعلقة بالسرية والكتمان سوف تكون موضوعاً للمساءلة وفقاً للقوانين الوطنية (القانون الجزائي والقانون الإداري)^(٤٨).

وقد تضمنت المادة (٥١) من قانون ضريبة الدخل الأردني المؤقت لعام ٢٠٠٩ التأكيد على أنه: ”يترتب على كل من يضطلع بواجب رسمي لتنفيذ أحكام هذا القانون: أن يعتبر المستندات والسجلات، والمعلومات، والإقرارات الضريبية، وقرارات التدقيق، والتقدير، ونسخها التي يطلع عليها المتعلقة بدخل أي شخص، أو مفردات أي دخل أنها سرية ومكتومة، وأن يتداول بها على هذا الأساس يعاقب بغرامة لا تقل عن (١٠٠) مائة دينار ولا تزيد على (٥٠٠) خمسمائة دينار، أو بالحبس مدة لا تزيد على سنة، أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من وجدت في حيازته، أو تحت رقبته أي مستندات، أو إقرارات ضريبية، أو قرارات تقدير، أو قرار تدقيق، أو نسخها تتعلق بدخل أي شخص، أو مفردات هذا الدخل وبلغ، أو حاول تبليغ تلك المعلومات، أو أي شيء ورد في أي منها في أي وقت لأي شخص غير الشخص الذي يخوله القانون تبليغها إليه، أو لأي غاية أخرى خلاف الغايات الواردة في هذا القانون“^(٤٩).

ويود الباحث التنبيه هنا إلى أنه وخلافاً لما قد يوحي به النص للوهلة الأولى بأن الجزاء الذي رتبته قانون ضريبة الدخل الأردني على مخالفة الالتزام بالحفاظ على السرية والكتمان غير رادع ولا كاف، إلا أن هذا الاعتقاد يمكن نفيه بالإشارة إلى أن المادة (٥٧) من قانون ضريبة الدخل أكدت أن تطبيق أحكامه لا تحول دون تطبيق أي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر، وبالنتيجة فمخالفة هذا الالتزام قد تؤدي إلى تطبيق المادة (٣٥٥) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لعام ١٩٦٠ وتعديلاته، والتي تصل العقوبة على إفشاء الأسرار بموجبها إلى ثلاث سنوات، مع عدم الإخلال بالجزاء الإدارية المترتب على هذه المخالفة وفقاً للتشريعات الوظيفية كنظام الخدمة المدنية.

47. para.7, commentary on articles (2), Agreement On Exchange Of Information, Ibid., p.15.

48. Para 11., OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version, ver.2010, op. cit., p.402.

٤٩. المادة (٥١) من قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٩، الجريدة الرسمية، العدد (٥٠٠٥)، ص (٧١٣١)، وهذه المادة مطابقة للمادة (٤٨/أ) من قانون ضريبة الدخل الملغى رقم (٥٧) لسنة ١٩٨٥ وتعديلاته.



أما قانون الضريبة المصري رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، فقد نص في المادة (١٠١) على ما يأتي: «يلتزم كل شخص يكون له بحكم وظيفته، أو اختصاصه، أو عمله شأن في ربط، أو تحصيل الضرائب المنصوص عليها في هذا القانون، أو في الفصل فيما يتعلق بها من منازعات بمراعاة سرية المهنة، ولا يجوز لأي من العاملين بالمصلحة ممن لا يتصل عملهم بربط، أو تحصيل الضريبة إعطاء أي بيانات، أو إطلاع الغير على أية ورقة، أو بيان، أو ملف، أو غيره إلا في الأحوال المصرح بها قانوناً»^(٥٠)، ولم يتضمن نصاً صريحاً حول الجزاء المترتب على هذه المخالفة اكتفاءً بالنصوص المتعلقة بالسرية المهنية التي تعالجها القوانين الإدارية والجزائية ذات العلاقة. وفي نهاية الحديث عن الالتزامات المرتبطة بتبادل المعلومات لا بد من التأكيد على أنه ووفقاً للمادة (٢/٢٦) من الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي يمكن إتاحة هذه المعلومات السرية وكشفها، فقط للأشخاص، أو السلطات (بما فيها المحاكم والأجهزة الإدارية) المعنية بالتقديرات والتحصيلات وإجراءات التنفيذ والملاحقة الجزائية والطعون فيما يتعلق بالضرائب المشمولة بالاتفاقية، ويتوجب على هؤلاء الأشخاص، أو السلطات استخدام تلك المعلومات لهذه الأغراض فقط على أنه يجوز لهؤلاء إفضاء هذه المعلومات، أمام المحاكم الرسمية، أو في الأحكام القضائية^(٥١).



الفرع الثاني

جواز رفض طلب المعلومات على سبيل الاستثناء

إن الدولة متلقية الطلب ليست ملزمة كقاعدة عامة بتخطي قوانينها الداخلية وممارساتها الإدارية فقط لترضي رغبة الدولة طالبة المعلومات بالحصول على تلك المعلومات، أي أن الدولة متلقية الطلب تستطيع رفض الاستجابة لطلب تلقي المعلومات في الأحوال الآتية: أولاً: إذا كانت المعلومات المطلوبة لا يمكن الحصول عليها وفقاً للقوانين الداخلية والممارسات الإدارية للدولة طالبة المعلومة.

والهدف من هذا الاستثناء أن لا تستغل الدولة طالبة المعلومة تطور نظم المعلومات للدول الأخرى خاصة إذا كان، أوسع نطاقاً من نظام الحصول على المعلومات لديها، وكذلك أخذاً بمبدأ المعاملة بالمثل إذا كانت المعلومات المطلوبة تتطلب اتخاذ إجراءات إدارية تتعارض مع القوانين والممارسات الإدارية للدولة طالبة المعلومة، أو متلقية الطلب، ومع ذلك، فلا بد من إدراك حقيقة اختلاف

٥٠. المادة (١٠١)، قانون الضريبة على الدخل المصري رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، جمهورية مصر العربية، منشورات مصلحة الضرائب العامة المصرية (٢٠٠٥/٦/٩)، الجريدة الرسمية المصرية، العدد (٢٣) تابع من خلال

الموقع الإلكتروني، - www.incometax.gov.eg

51.Art.(26/2), OECD Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version, ver.2010, p.38.

تقنيات الحصول على المعلومات وتزويدها باختلاف الدول بالضرورة⁽⁵²⁾.

وهذا الاختلاف في الإجراءات والممارسات يجب أن لا يؤدي بحد ذاته إلى أن يستخدم كذريعة لرفض طلب المعلومات ما لم تؤد آثار ذلك الاختلاف إلى الحد بصفة جوهرية من قدرة الدولة طالبة المعلومة في الحصول عليها وتزويدها إذا ما تلقت الدولة طالبة المعلومة طلباً مشروعاً من الدول متلقية الطلب⁽⁵³⁾، وإذا كان فاقد الشيء لا يعطيه فالأولى القول - على صعيد تبادل المعلومات- أن فاقد الشيء لا يعطى إياه أيضاً، لأنه لا يستطيع أن يلتزم بما لا يملك فيما لو طلب منه العطاء.

ثانياً: إذا كانت المعلومات المطلوبة سوف تؤدي إلى كشف أسرار متعلقة بالتجارة، أو الصناعة، أو النشاط التجاري، أو المهني، أو العمليات التجارية، أو معلومات يعتبر كشفها مخالفاً للنظام العام. ويقصد بالسر التجاري بوجه عام: مجموعة من الوقائع والظروف ذات الأهمية الاقتصادية العالية، والتي يمكن استثمارها عملياً بحيث يؤدي الاستخدام غير المشروع لها إلى أضرار خطيرة (كأن يؤدي إلى صعوبات مالية متعددة)، أما مجرد تحديد وتقدير وجمع الضرائب، فلا يؤدي بحد ذاته إلى إحداث تلك الأضرار⁽⁵⁴⁾.



وخلفاً لما قد يعتد للوهلة الأولى بأن معظم المعلومات التي تتعلق بالمكلفين ترد ضمن هذا الاستثناء الثاني فالعكس هو الصحيح، فالاستجابة لمعظم طلبات المعلومات بما في ذلك تلك التي تتضمن طلب كشف معلومات مالية (كالسجلات والدفاتر)، لا تثير أي مسائل ذات صلة بكشف أسرار متعلقة بالتجارة، أو العمليات التجارية، أو غيرها من الأسرار، وعلى سبيل المثال، فإذا كانت المعلومات المطلوبة تتصل بشخص له أنشطة استثمارية سلبية فقط (Passive Investment Activities)، أي استثمارات لا تشتمل على ممارسة فعلية ايجابية لأي تجارة، أو أنشطة مهنية، أو صناعية، أو تجارية في الدولة الأخرى (كأن تقتصر استثماراته على تقاض إتاوة مقابل السماح لشركة ما في الدولة الأخرى باستخدام علامته التجارية). فإن تلك الأنشطة الاستثمارية نادراً ما تتضمن مظنة كشف أسرار متعلقة بالتجارة، أو الصناعة، أو النشاط التجاري، أو المهني، أو العمليات التجارية، وكذلك، فإن المعلومات المالية -وتشمل الدفاتر والسجلات- لا تعد بطبيعتها سرّاً تجارياً، أو صناعياً، أو غير ذلك من الأسرار⁽⁵⁵⁾.

52. Para.(15) , OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version, (22 JULY 2010) , op.cit., pp(403,404), and Article(7), Agreement On Exchange Of Information On Tax Matters of 2002,op.cit.,p.(9), also,para.72 of its commentary, p.(26).

53. Para.(15) , OECD, Model Tax Convention Ibid., pp(403,404), and Article(7), Agreement On Exchange Of Information Ibid.,p.(9), also,para.72 of its commentary, p.(26).

54. Para (19.2) , OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, (22 JULY 2010) , op.cit., pp(406).

55. Para's(79,80), Agreement on Exchange of Information on Tax Matters of 2002 and its commentary, p.(26), and Para (19.2) , OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, (22 JULY 2010) , op.cit., pp(406).

ومع ذلك، تشيرمدونة شروح الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي إلى أن كشف المعلومات المالية وفي بعض الحالات المحدودة قد يؤدي إلى كشف أسرار تجارية، أو صناعية، أو غيرها خاصة إذا كان إفشاؤها يؤدي إلى كشف معادلة التصنيع المستخدمة في تصنيع منتج ما لدى إحدى الشركات، وحماية هذه المعلومات المالية قد تمتد لتشمل تلك المعلومات الموجودة في حوزة طرف ثالث، ومثال ذلك، فإن البنك قد يكون يحتفظ بوثائق طلب براءة اختراع لغايات الحفظ الأمين، كما أن العملية التجارية السرية، أو معادلة التصنيع قد تكون موصوفة ضمن طلب حصول على قرض لدى البنك، وفي هذه الأحوال يجب إزالة التفاصيل المتعلقة بالأسرار التجارية، أو غيرها من الأسرار من الوثائق عندئذ يمكن تبادل المعلومات المالية⁽⁵⁶⁾.

ثالثاً: إذا كانت المعلومات المطلوبة تؤدي إلى كشف تبادل معلومات- تواصل ومراسلات- مكتومة بين أحد الموكلين وأحد المحامين، أو غيرهم من الممثلين القانونيين المعترف بهم، بصفتهم تلك وإلى المدى الذي يتمتع به ذلك التواصل (تبادل المعلومات) بالسرية وفقاً للقانون الوطني:

والحماية الممنوحة لهذا التواصل المكتوم لا بد من قصرها على نطاق ضيق، وهذه الحماية لا تتصل بالوثائق والسجلات التي تم تسليمها إلى محام ما، أو غيره من الممثلين القانونيين في محاولة لحمايتها من الكشف الذي يتطلبه القانون، وكذلك، فإن المعلومات المتعلقة بهوية شخص كونه المستفيد الفعلي من شركة، أو مديرها لا تشملها عادة هذه الحماية، وعلى الرغم من أن نطاق الحماية قد يختلف من دولة لأخرى إلا أنه يجب عدم الإفراط في توسيع ذلك النطاق بحيث يعوق تبادل المعلومات الضريبية الفاعل بين الدول، كما يقصر نطاق الحماية على المدى الذي يمارس فيه هؤلاء صلاحياتهم ويتصرفون بصفاتهم تلك (كمحامين، أو ممثلين قانونيين)، وليس انطلاقاً من أي صفة أخرى، كتصرف أحدهم باعتباره وصياً، أو مدير شركة، أو مفوضاً لإحدى الشركات لتمثيلها في النواحي المالية، ويمكن للدولة الراغبة بالتأكيد على هذا الاستثناء أن تشيرإليه صراحة في نهاية الفقرة (٣) من المادة (٢٦) النموذجية المتعلقة بالاستثناءات على الالتزام بتبادل المعلومات بحيث يشمل «الحصول على معلومات، أو تقديمها إذا أدى ذلك إلى كشف تواصل (تبادل معلومات) مكتوم بين موكل ومحام، أو غيره من الممثلين القانونيين، وكانت تلك المعلومات بينهما قد قدمت في سبيل السعي للحصول على استشارة قانونية، أو تقديمها، أو لغايات استخدامها في إجراءات ملاحقة قضائية قائمة، أو وشيكة»⁽⁵⁷⁾.

رابعاً: إذا كان تبادل المعلومات المطلوب يتعارض مع النظام العام لدى الدولة متلقية الطلب، وهذا الاستثناء يأخذ بالاعتبار المصالح الأساسية للدولة متلقية الطلب، ومثال ذلك أن تشكل المعلومة

56. Para's(79,80), Agreement on Exchange of Information Ibid., p.(26), and Para (19.2) , OECD, Model Tax Convention Ibid., pp(406).

57. Para's(84), Agreement on Exchange of Information on Tax Matters of 2002 and its commentary, p.(27),and Para's (19.3-19.4) , OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, (22 JULY 2010) , op.cit., pp(406,407).



المطلوبة سرًا من أسرار الدولة كالمعلومات المتعلقة بالأمن الوطني التي تحتفظ بها الأجهزة الاستخباراتية^(٥٨).

خامسًا: إذا كان تبادل المعلومات المطلوبة يؤدي إلى مخالفة الدولة الطالبة لمبدأ عدم التمييز، أو يستهدف ممارسة اضطهاد سياسي، أو عرقي، أو ديني^(٥٩).

المبحث الثاني

تبادل المعلومات الضريبية بين الأهمية والخطورة

لقد ساهمت العولمة وتحرير التجارة العالمية وما رافقها من توسع في الأسواق المالية وتقدم الوسائل التقنية والتوسع في المعاملات المالية العابرة للحدود في ازدياد الاستخدام غير المشروع للنظم المالية بما في ذلك التهرب الضريبي، والذي أصبح بصورة متزايدة تحديًا كبيرًا، أمام الدول^(٦٠)، وهذا الازدياد في المعاملات البنكية، بالإضافة إلى التنافس الضار بين الحكومات لجلب الاستثمار الأجنبي يتطلب مزيدًا من الشفافية والتعاون الضريبي الفاعل، وتبادل المعلومات الضريبية لضمان عدم وجود ملاذ ضريبي يستطيع المكلف أن يلوذ إليه مخفيًا دخله وممتلكاته، وبصورة تكفل قيام المكلف بأداء التزامه الضريبي الفعلي في المكان الصحيح لأدائه، لذا سيحرص الباحث في هذا المبحث على بيان أهمية التبادل وما يعترضه من معوقات في المطلب الأول، مخصصًا المطلب الثاني للحديث عن مدى خطورة هذا التبادل.



المطلب الأول

أهمية تبادل المعلومات الضريبية

بداية لا بد من التأكيد على أن تبادل المعلومات الضريبية لا يعد بحد ذاته مشكلة حتى بالنسبة للدول التي لا توجد بها منظومة ضريبية متكاملة (كالإمارات والبحرين)، أو بالنسبة للدول ذات النسب الضريبية المنخفضة التي تطبق مبدأ إقليمية الضرائب كالأردن، وإنما يعد تبادل المعلومات الضريبية بصورته التقليدية من المراكز المتجذرة في منظومة الاتفاقيات الضريبية لمعظم دول

58. Para.(91), Agreement On Exchange Of Information On Tax Matters of 2002 and its commentary, p.(28) and Para. (19.5) , OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, (22 JULY 2010) , op.cit., pp(406,407).

59. Para.(93), Agreement On Exchange Of Information On Tax Matters of 2002 and its commentary, p.(28) and Para. (19.5) , OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, (22 JULY 2010) , op.cit., pp(407).

60. The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, Work on exchange of information and conclusion, Second session Geneva, 30 October-3 November 2006, United Nations, Economic and Social Council, Doc. (E/C.18/2006/6/Add.1) p.3 through: un.org/esa/ffd/tax/secondsession/taxation-exchangeof information.doc., p.3 .

العالم.

إلا أن وسائل تبادل المعلومات الضريبية واعتباراً من عام ٢٠٠٢ طرأ عليها مجموعة من التحديثات لجعلها أكثر فاعلية، وأصبحت تتخذ مفهوماً أكثر أهمية، فانطلاقاً من عام ٢٠٠٢ والذي جرى فيه إعداد نموذج متخصص لاتفاقيات تبادل المعلومات، وما رافقه خلال عام ٢٠٠٥ من تحديثات موازية طرأت على المادة (٢٦) من الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (وبصفة خاصة، إضافة الفقرتين (٤ و ٥) إلى تلك المادة)، حيث لم تجز الفقرة الرابعة منها للدولة المتعاقدة (متلقية طلب تبادل المعلومات) رفض ذلك الطلب بحجة انتفاء المصلحة الضريبية الوطنية في الحصول على المعلومة، أما الفقرة الخامسة، فلم تجز للدولة المتعاقدة (متلقية طلب تبادل المعلومات) رفض ذلك الطلب لمجرد أن تلك المعلومة محتفظ بها من قبل بنك، أو غيره من المؤسسات المالية^(٦١).

وقد بدأ مصطلح تبادل المعلومات الفاعل (effective exchange of information) يظهر، وبدأ يتلقى دعماً دولياً، حيث تم تبنيه من قبل وزراء المالية لمجموعة الدول العشرين (G20) في اجتماعهم السادس في برلين بألمانيا (٢٠٠٤)^(٦٢)، والسابع في الصين (٢٠٠٥)^(٦٣)، وأخيراً تم تبنيه من قبل لجنة خبراء الأمم المتحدة، ففي تشرين الأول ٢٠٠٨، حيث تم تحديث نموذج الأمم المتحدة لغايات التوافق مع المادة (٢٦) من الاتفاقية الضريبية النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبصفة خاصة هاتين الفقرتين (٤، ٥)^(٦٤)، حيث قامت لجنة خبراء الأمم المتحدة للتعاون الدولي في الشؤون الضريبية بتبني الصياغة الجديدة للمادة (١/٢٦) لاتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي النموذجية في التقرير النهائي لدورتها الرابعة^(٦٥).

ويتطلب تبادل المعلومات الفاعل توافر إمكانية (تبادل المعلومات بناءً على طلب) - على التفصيل الذي ذكر عند التعرض لأساليب تبادل المعلومات- عندما يكون من المتوقع اتصالها بإدارة وتطبيق القوانين الوطنية للدولة الطرف في الاتفاقية، وعدم وجود قيود متعلقة بالسرية المصرفية، أو اشتراط توافر المصلحة الضريبية الوطنية في المعلومة، فضلاً عن توافر المعلومة الموثوقة وإمكانية الحصول عليها، مع ضرورة احترام حقوق المكلفين والحفاظ على سرية المعلومات الضريبية^(٦٦).

61. OECD, Tax Co-Operation 2009 Towards A Level Playing Field, op.cit., p.345.

62. Para.9, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Berlin, 20-21 November 2004, p. (2), through: http://www.g20.org/Documents/2004_germany.pdf

63. para.9, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Xianghe, Hebei, China, October 15-16, 2005, p.(2), through: http://www.g20.org/Documents/2005_china.pdf.

64. OECD, **Tax Co-Operation 2009**, *Ibid.*, p.345 (2009).

65. The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, Report on the fourth session, op.cit., p12 .(1. The competent authorities of the Contracting States shall exchange such information as is foreseeably relevant for carrying out)

66. OECD, Promoting Transparency And Exchange Of Information For Tax Purposes, op.cit. ,p.4.



وموضوع السرية المصرفية من الموضوعات التي تنطوي تحقيق نوع من التوازن بين حق الشخص في الخصوصية في مواجهة المصالح التجارية لحائز تلك المعلومات ومصصلحة الدولة الوطنية، أو الأجنبية في تطبيق القانون، إضافة إلى حق الأفراد في الحصول على المعرفة، وتحقيق هذا التوازن يعتمد على مضمون تلك المعلومات وحائزها وطالبها والغرض من استخدامها، وهناك اتفاق واسع النطاق بضرورة حماية حق الأشخاص في الخصوصية، فالمخاوف المحيطة بمسألة السرية المصرفية هي مخاوف بالغة الأهمية فالأثرياء محط اهتمام المجرمين كافة، ففي أجزاء مما كان يدعى بالاتحاد السوفييتي، فإن بعض العصابات الإجرامية تسعى جاهدة لتحديد من لديه حسابات بنكية بمبالغ مرتفعة لتجعل من ارتكاب الجرائم في مواجهتهم أكثر جدوى، لذا، فإن السؤال هنا هل يفوق حق الدولة في الإطلاع على المعلومات حق الشخص في الخصوصية؟^(٦٧)

إن الإجابة عن السؤال السابق تعتمد الموازنة بين الخصوصية والحصانة من المسؤولية، فالعديد من الأشخاص بسبب منزلتهم، أو مكانتهم الاجتماعية، أو ثروتهم قد يتمكنون من الإفلات من المسؤولية القانونية عن تصرفاتهم، وحيث إن من واجب الدولة تحقيق المساواة بين رعاياها من حيث المسؤولية عن سلوكهم، فلا يمكن التمسك بالحق في الخصوصية للإفلات من المسؤولية، فعندما يقدم المجرم على ارتكاب جريمته، فإنه يكون بذلك قد، فقد الحق في إبقاء المعلومات المتصلة بالجريمة طي الكتمان عن السلطات العامة، ومن ثم فعلى الدول، وكذلك المصارف مراعاة معيار التوازن بين المصالح محل الرعاية، بحيث يتم استخدام القانون كأداة لحماية الحق في الخصوصية مع مراعاة عدم التذرع بحماية ذلك الحق إذا ما أدت تلك الحماية إلى ستر المسؤولية القانونية^(٦٨).

ولذلك، فإن العديد من الدول تواجه صعوبات متعددة تحول بينها وبين تبني تبادل المعلومات الفاعل، ومنها^(٦٩):

- ١- القاعدة القانونية التقليدية المتمثلة بأن الدولة لا تنفذ القوانين الضريبية لغيرها من الدول (باعتبار أن إقليمية القانون الوطني وعدم امتداد القوانين الأجنبية بصفة تلقائية إلى داخل إقليم الدولة يعد من مظاهر سيادتها)، وهذا يعني أن الدولة لا تساعد غيرها من الدول في تحصيل ضرائبها (بطبيعة الحال ما لم تكن هناك اتفاقية تقضي بغير ذلك).
- ٢- كون الخبرة الفنية والتقنية للسلطات الضريبية الوطنية لم تتطور بما يكفي لتجاري النمو - سواءً من حيث الكم، أو التعقيد - في المعاملات التجارية والمالية.
- ٣- إن القوانين المتعلقة بالسرية المصرفية وغيرها من القوانين التي تكفل سرية المعلومات في

67. Jack A. Blum, Esq., Michael Levi et al., Financial Havens, Banking Secrecy And Money Laundering, United Nations Office For Drug Control And Crime Prevention, Global Programme Against Money Laundering, pp.(106,107).

68. Jack A. Blum, Esq., et.al., Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering, Ibid., p.(107).

69. Spencer, David., Exchange of Tax Information, op.cit.,pp.(88,89).



العديد من الدول لا تسمح بكشف المعلومات ذات الصلة من قبل المؤسسات المالية للجهات الحكومية باستثناء بعض الحالات الواقعية المحدودة.

وعلى سبيل المثال، فإن المادة (٧٢) من قانون البنوك الأردني رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته تشير إلى أن البنك ملزم بالحفاظ على السرية حتى لو انتهت العلاقة التي تربط البنك بعميله لأي سبب كان، ويشمل ذلك جميع حسابات العملاء وودائعهم وأماناتهم وخزائنتهم لديه، ويحظر إعطاء أي بيانات عنها بطريق مباشر، أو غير مباشر إلا بموافقة خطية من صاحب الحساب، أو الوديعة، أو الأمانة، أو الخزنة، أو من أحد ورثته، أو بقرار من جهة قضائية مختصة في خصومة قضائية قائمة، أو بسبب إحدى الحالات المسموح بها بمقتضى أحكام قانون البنوك، كما أن المادة (٥٠/أ) من قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٩ قيدت صلاحية الإدارة الضريبية بطلب المعلومات بشرط عدم المساس بسرية المعاملات المصرفية، وبكون المعلومات لازمة لتطبيق القانون الوطني^(٧٠). ونلاحظ أنه رغم محاولات رفع السرية المصرفية في مشاريع قوانين ضريبة الدخل الأردنية المقدمة اعتباراً من عام ٢٠٠٥ إلا أن المشرع الأردني أكد حمايتها من الإدارة الضريبية في المادة (٥٠) من قانون ضريبة الدخل^{٧١} وانتقلت تلك الحماية التشريعية إلى قانون ضريبة المبيعات نتيجة لتعديله عام ٢٠٠٩ بحيث أصبحت المادة (٦٥) منه تشمل تلك الحماية^(٧٢)، فرغم منح الإدارة الضريبية الأردنية صلاحية النفاذ إلى المعلومات الضرورية لتنفيذ أحكام هذين القانونين إلا أن ذلك يجب أن لا يؤدي إلى المساس بسرية العمليات المصرفية.

أما المشرع المصري، فقد عالج السرية المصرفية بصورة أكثر تفصيلاً في القانون رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠ في شأن سرية الحسابات بالبنوك، وبهذا يكون المشرع المصري سار بعكس ذلك الاتجاه الذي سار عليه المشرع الأردني من خلال النص صراحة على إعطاء وزير المالية صلاحية الطلب إلى رئيس محكمة استئناف القاهرة الأمر بإطلاع العاملين بمصلحة الضرائب، أو حصولهم



70. For details see: Almahameed, Mwaffaq, National Legislation Safeguarding Bank Secrecy and The Steps Needed to Comply With The Effective Exchange of Information Standards, Business Law Review, Vol.33, Issue.1, January 2012, p(13).

٧١. نصت المادة (٥٠) من قانون ضريبة الدخل المؤقت رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٩ على ما يأتي: "أ- للمدير، أو لأي موظف مفوض من قبله خطياً طلب المعلومات الضرورية لتنفيذ أحكام هذا القانون من أي شخص، أو جهة كانت ويشترط في ذلك أن لا يلزم موظفو الحكومة والمؤسسات الرسمية والبلديات على إفتاء أي تفاصيل يكونون ملزمين بحكم القانون بالمحافظة عليها وكتماؤها، كما يشترط عدم المساس بسرية العمليات المصرفية ويعتبر كل من يمتنع عن إعطاء هذه المعلومات أنه ارتكب جرماً يعاقب عليه بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (٥٥) من هذا القانون".

٧٢. نصت المادة (٦٥) من قانون ضريبة المبيعات رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ وتعديلاته على ما يلي: "أ- للمدير، أو لأي موظف مفوض من قبله خطياً طلب المعلومات الضرورية لتنفيذ أحكام هذا القانون من أي شخص، أو جهة كانت ويشترط في ذلك أن لا يلزم موظفو الحكومة والمؤسسات الرسمية والبلديات على إفتاء أي تفاصيل يكونون ملزمين بحكم القانون بالمحافظة عليها وكتماؤها كما يشترط عدم المساس بسرية العمليات المصرفية ويعتبر كل من يمتنع عن إعطاء هذه المعلومات أنه ارتكب جرماً يعاقب عليه بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (٣١) من هذا القانون".

على بيانات متعلقة بحسابات العملاء وودائعهم وخزائنهم^(٧٣). كما أن العديد من الدول واقعياً لا تحصل على المعلومات ذات الصلة من المؤسسات المالية وغيرها من دافعي الدخل العابر للحدود، وبالتالي فلن يكون لديها معلومات ذات صلة يمكن تبادلها.

٤- ما لم تكن هناك اتفاقية دولية تقضي بغير ذلك، فإن العديد من الدول تمنع إيصال المعلومات الضريبية إلى علم غيرها من الدول.

٥- ربما لا يكون من مصلحة الدولة تبادل المعلومات مع غيرها من الدول، بل قد تتعارض مصالحها مع مصالح الدولة طالبة المعلومة، وعلى سبيل المثال، فإن الدول التي ترغب بجذب الاستثمار الأجنبي ربما لا تفضل تبادل المعلومات مع دولة جنسية المستثمر، أو الدولة التي يقيم فيها^(٧٤).

ويرى الباحث أن تعارض المصالح بين الدولة متلقية طلب تبادل المعلومات (ونسميها هنا الدولة الثانية) والدولة طالبة المعلومات (ونسميها هنا الدولة الأولى) يظهر بصورة أكثر وضوحاً إذا كانت الدولة طالبة المعلومة ذات نظام ضريبي يتسم بارتفاع نسبة الضرائب، أي ذات عبء ضريبي مرتفع على الأشخاص، ويزداد الأمر وضوحاً إذا كانت الدولة طالبة المعلومة تفرض الضرائب استناداً إلى معيار الجنسية، أو الإقامة (أي تطبق مبدأ عالمية الضرائب)، وغير مقصورة تطبيق قانونها الضريبي ضمن حدودها الإقليمية، في حين أن الدولة متلقية الطلب دولة تطبق مبدأ إقليمية الضرائب، أي مقصورة فرض الضريبة على الدخول والمعاملات التي تتم في إقليمها.

وحيث إن الدولة الأولى (طالبة المعلومة) لها مصلحة حيوية وجوهرية في الحصول على المعلومة لغايات فرض الضريبة على استثمارات تمت خارج حدودها، في حين تكون الدولة الثانية (متلقية الطلب) ذات مصلحة حيوية وجوهرية في عدم تبادل المعلومات، لأن تزويد الدولة (طالبة المعلومة) ذات النظام الضريبي الذي يسري خارج حدودها (مبدأ عالمية الضرائب) يجعلها (أي الدولة الأولى طالبة المعلومة) تفرض ضرائب على المستثمرين بالنسبة لدخلهم الذي يتأتى من الدولة الثانية (متلقية الطلب) مما يهدد الاستثمار الأجنبي فيها، وبالتالي، فإن تبادل المعلومات في هذه الحالة يتعارض مع المصلحة الوطنية للدولة الثانية (متلقية الطلب).

والسبب واضح فالمستثمر - الذي يتبع الدولة الأولى بجنسيته، أو إقامته - في الدولة الثانية عندما يجد نفسه قد خضع للضريبة فيها يمكن إقناعه بأن من حق هذه الدولة فرض الضريبة على الدخول التي تتأتى منها، أو يتم جنيها فيها، لكن لن يستطيع أحد أن يقنعه - من حيث المبدأ وباستثناء بعض الحالات - بأن من حق الدولة الأولى (طالبة المعلومة)، ولمجرد كونه يحمل جنسيتها، أو يقيم فيها أن تلاحقه ضريبياً لتفرض عليه ضريبتها عن استثماراته في الدولة الثانية، لأن ذلك يؤدي عملياً إلى خضوعه إلى ضريبة الدولة الأولى (طالبة المعلومة) وضريبة الدولة الثانية (متلقية

٧٣. المواد (٩٩)، قانون الضريبة على الدخل المصري رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، الجريدة الرسمية المصرية، العدد (٢٣)

تابع)، ٩/٦/٢٠٠٥ بواسطة الموقع الإلكتروني لمصلحة الضرائب المصرية: www.incometax.gov.eg

74. Spencer, David., Exchange of Tax Information, Ibid., pp.(88,89).



الطلب) - وفي ظل افتراض غياب سبل لمعالجة الإزدواج الضريبي سواءً في التشريع الوطني، أو عبر اتفاقيات تجنب الإزدواج-، فقد يبدأ هذا المستثمر بالتفكير جلياً في قصر استثماراته على الدولة التي يقيم فيها، أو يحمل جنسيتها.

وحتى لو لجأت الدولة الثانية (متلقية الطلب) حفاظاً على الاستثمار الأجنبي فيها إلى إعفاء ذلك الاستثمار من الضرائب، أو معالجة الإزدواج من خلال خصم ضريبة الدخل الأجنبية من ضريبتها الوطنية، فإن ذلك سيكون غير مجدٍ، حيث إن إعفاءها للاستثمار الأجنبي سوف لن يفيد المستثمر الأجنبي بل الاستفادة الفعلي من ذلك الإعفاء هي الدولة الأولى (طالبة المعلومة) التي تطبق مبدأ عالمية الضرائب، أي أنها ستحصل بكل سهولة على ضريبة ذلك الدخل لوحدها، كما أن قيام الدولة الثانية بمعالجة الإزدواج الضريبي عن طريق تنزيل ضريبة الدخل الأجنبية التي تحملها المستثمر في الدولة الأولى لن يكون في مصلحة الدولة الثانية (متلقية الطلب)، لأنها تكون بذلك قد تنازلت عملياً عن جزء من إيراداتها الضريبية لمصلحة الدولة الأولى (طالبة المعلومة).

ومن خلال التفصيل السابق يظهر مدى التعارض والتضارب في المصالح وأثر ذلك على تبادل المعلومات الفعال، لذا ينبه الباحث إلى ضرورة أن تتوخى الدول التي تعتق مبدأ إقليمية الضرائب (والأردن من بين هذه الدول)، أو تلك التي لا توجد فيها ضرائب (كالإمارات والبحرين) الحيطة والحذر إذا ما وجدت نفسها مضطرة إلى تبني نظام تبادل المعلومات الفاعل مع غيرها من الدول خاصة إذا ما كانت الدولة الأخرى دولة تعتق مبدأ عالمية الضرائب كمعظم الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، لأن تبادل المعلومات يعد ذا أهمية جوهرية بالنسبة للدول عالمية الضريبة، أما الدول إقليمية الضريبة، أو التي لا يوجد بها ضرائب، فإن أهمية حصولها على معلومات ضريبية عن مستثمرين في الخارج ضئيلة، أو منعدمة.



المطلب الثاني

خطورة تبادل المعلومات الضريبية

إن الدول ذات النسب الضريبية المرتفعة والتي تحمل رعاياها عبئاً ضريبياً ثقيلاً قد تدفع المكلفين فيها إلى الاختيار بين خيارين كلاهما مر: الخيار الأول يتمثل في نقل استثماراتهم كلياً، أو جزئياً إلى دولة ذات نسب ضريبية منخفضة، أو ربما لا توجد فيها ضرائب، أو اللجوء إلى الخيار الثاني المتمثل بإخفاء الدخل، أو الاتجاه إلى السوق السوداء (الاقتصاد الخفي- The Underground Economy).

ويرى الباحث دانيال ميتشل (Daniel J. Mitchell) أن جهود منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المتعلقة بتبادل المعلومات الفاعل تستهدف تضييق الخناق على قدرة المكلفين باللجوء إلى الخيار الأول، أي تجنب المكلفين الضرائب من خلال نقل النشاط الاقتصادي إلى، حيث تكون نسب

الضريبية منخفضة، أو منعدمة، وهذا يعني أن تبادل المعلومات الفاعل قد يغلق على أقل تقدير الخيار الأول جزئياً^(٧٥).

مما يعني أن الخيار الثاني يكون قد تم تحفيزه بصورة غير مباشرة، فضلاً عن ذلك، فإن موضوع تبادل المعلومات موضوع خلافي، حيث إنه يفترض (بصورة مجانية للصواب) بأن من حق الدول فرض الضرائب على الدخل التي تتحقق خارج حدودها، وأن من واجب الدول ذات النسب الضريبية المنخفضة، أو التي لا توجد فيها ضرائب أن تعلي شأن تشريعات غيرها من الأمم وتعطيها الأولوية وتضعها فوق تشريعها الوطني، أو على أقل تقدير تهدر وقتها في مساعدة غيرها من الدول لحل المشاكل المرتبطة بإدارة وتطبيق قوانينها الضريبية، مما قد يخالف أيضاً مبدأ متأسلاً في القانون الدولي، وهو (مبدأ ثنائية التجريم) والذي يكفل بأن لا تلزم الدولة بالمساعدة في تطبيق قوانين غيرها من الدول ما لم يكن السلوك موضوع المساعدة يعد جريمة في كلتا الدولتين^(٧٦).

وعلى سبيل المثال، فإن الدولة (أ) لا تساعد الدولة (ب) في التحقيقات والملاحقة المتعلقة بمسلك غير مجرم لديها كعدم تصريح المكلف عن دخل معفى متأت من الخارج خاصة إذا كانت الدولة (أ) تطبق مبدأ إقليمية الضرائب، وكذلك، ربما لا تساعد الدولة ذات الضرائب المنخفضة الدول ذات الضرائب المرتفعة في تطبيق قوانينها الضريبية خاصة عندما تستهدف تلك الدول فرض الضريبة على دخل تحقق في الدولة ذات الضرائب المنخفضة^(٧٧).

وبالنتيجة، فإن أحد أهم العوامل التي ركزت الضوء على أهمية تبادل المعلومات تتمثل في ضمان حماية قاعدة الضريبة لدى دولة الإقامة^(٧٨) من خلال التطبيق الصحيح للتشريع الضريبي لدولة الإقامة (ضمن نطاق مبدأ عالمية الضرائب)، وهذه المعلومات تضم: البيانات المتعلقة بالدخل من الفائدة وغيرها من الدخل (كأرباح الأسهم والحصص (Dividends)، الإتاوات (Royalties) وبدلات الإيجار)، البيانات المتعلقة بالملكية وهيكلتها، وذلك لتحديد المستفيد الفعلي (The Beneficial Owner) من هذه المدفوعات، والمعلومات المتعلقة بالمصاريف والأسعار والتكاليف^(٧٩).

وهذا ما يدفع الباحث إلى القول - وبأسف شديد - بأنه يبدو أن الصراع بين مبدأ إقليمية ومبدأ عالمية الضرائب وبغض النظر عن إيجابيات الأول (الإقليمية) وسلبيات الأخير قد حسم عملياً

75. Mitchell, Daniel J. , "A Tax Competition Primer: Why Tax Harmonization And Information Exchange Undermine America's Competitive Advantage In The Global Economy.", The Heritage Foundation Backgrounder, 20 July 2001, pp. 3-4.

76. Mitchell, Daniel J. , Ibid., pp. 3-4.

77. Mitchell, Daniel J. , Ibid., pp. 3-4.

٧٨. من المصطلحات المتداولة عند الحديث عن المعاملات الضريبية الدولية استخدام مصطلح (دولة المصدر) للإشارة إلى الدولة التي ينبع منها الدخل، ومصطلح (دولة الإقامة) للإشارة إلى الدولة التي يقيم فيها من تأتي له الدخل.

79. Keen, Michael and Jenny E. Lighthart (November 16, 2004), Information Sharing And International Taxation, p.4.



لمصلحة الدول التي تعتقد مبدأ عالمية الضرائب، أي أنه أصبح على الدول ذات النظام الضريبي الإقليمي تحمل عبء مسؤولية حل المشاكل الضريبية للدول التي تعتقد مبدأ عالمية الضرائب، وهذه النتيجة لا يمكن التسليم بها رغم أنها أصبحت أمراً واقعياً باعتناق الأمم المتحدة مفهوم تبادل المعلومات الفاعل بغض النظر عن السرية المصرفية، أو المصلحة الوطنية كما، أوضحنا سابقاً. ويرى الباحث أن من الأمور التي يجب التمسك بها والدفاع عنها مسألة سيادة الدولة ذات النظام الضريبي الإقليمي،، حيث إن سيادة الدولة تتضمن قدرتها على فرض تشريعها الوطني على جميع أجزاء إقليمها، بحيث يمكن وصف إقليم الدولة بأنه بمنزلة دائرة هندسية، وأن كل ما يقع داخل محيط تلك الدائرة من أشخاص، أو أموال، أو معاملات يخضع لتشريعات تلك الدولة واختصاصها الحصري، باستثناء بعض الحالات التي قد تسمح فيها بامتداد القانون الوطني ليسري خارج حدود إقليم الدولة، أو امتداد القانون الأجنبي إلى الداخل، في حين أن كل ما يقع خارج محيط تلك الدائرة المذكورة يندرج ضمن اختصاص غيرها من الدول كقاعدة عامة. ودفاعاً عن مدى التزام الدول ذات النظام الضريبي القائم على مبدأ إقليمية الضريبة بتبادل المعلومات الفاعل يمكن القول بأن اعتناق الدول لمبدأ إقليمية الضرائب لا يعد جريمة تستوجب لومها ومعاقبتها عليها من خلال تحميلها عبء حل مشاكل إدارة وتطبيق ضرائب غيرها من الدول وبصفة خاصة الدول التي تعتقد مبدأ عالمية الضرائب، وكما هو معلوم، فإن المسؤولية الجزائية تلقى على عاتق مرتكب الجريمة وليس ضحيتها.



وقياساً مع الفارق وتطبيق ذلك على المسألة محل النقاش (عبء إدارة النظام الضريبي القائم على مبدأ عالمية الضرائب) يمكن القول بأن الدولة التي تعتقد نظاماً ضريبياً قائماً على مبدأ عالمية الضرائب هي المسؤولة عن إدارة وتطبيق ذلك النظام وحل جميع الصعوبات الناجمة عنه وليس غيرها من الدول وبصفة خاصة إذا كانت تلك الدول لها نظام ضريبي قائم على مبدأ إقليمية الضرائب، حيث إن أبرز المشاكل المتعلقة بإدارة وتطبيق النظام الضريبي القائم على مبدأ عالمية الضرائب يكمن في كيفية الحصول على المعلومات عن الأشخاص المقيمين في تلك الدولة ولهم استثمارات خارجها، وكذلك في كيفية إقناع دولة المصدر ذات النظام القائم على مبدأ الإقليمية بالموافقة على تبادل المعلومات.

وبالرغم مما سبق، إلا أن أهمية حماية قاعدة الضريبة في دولة الإقامة وأهمية تبادل المعلومات الفاعل أصبحت شيئاً فشيئاً ذات قيمة عالية كنتيجة للأزمة المالية العالمية والتغيرات الجارية في الاقتصاد العالمي ومنها: النمو المتزايد في قطاع الخدمات والأصول غير الملموسة (Intangible Assets) مقارنة بتراجع حجم الصناعات التقليدية، وما ترتب عليه من تزايد أهمية (براءات الاختراع و حقوق التأليف والعلامات التجارية ونفقات البحث والتطوير)، والذي أدى بدوره إلى تزايد أهمية الدخل السلبي (Passive Income) -، وهو الدخل الذي يتحقق دون وجود نشاط

فعلي لصاحب الدخل في إقليم الدولة المعنية - المتولد عن حقوق الملكية الفكرية والأصول غير الملموسة المذكورة، حيث لم يعد رأس المال مجرد الاستثمار الأجنبي المباشر في المشاريع المختلفة، وإنما أصبح يتضمن الاستثمار في الأصول غير الملموسة بما في ذلك براءات الاختراع والعلامات التجارية ونفقات البحث والتطوير⁽⁸⁰⁾.

كما أن التغيير في التوازن الاقتصادي العالمي بفعل تزايد مساهمة الدول النامية في الناتج الإجمالي العالمي كان له دور في هذا المجال من خلال جذب الاستثمارات باتجاه الدول النامية، حيث إن ارتفاع مساهمة الاقتصاديات النامية كالبرازيل والصين والهند هي ظاهرة بدأت في العقد الماضي، وقد ازدادت مساهمتها خلال الفترة (2000-2007) بحيث ساهمت بأكثر من النصف (52%) في نمو الناتج العالمي الإجمالي، ووفقاً لصندوق النقد الدولي، فإن هذه الحصة من المرشح أن ترتفع إلى نسبة 72% في نمو الناتج العالمي الإجمالي، وحيث إن القرارات المتعلقة بممارسة الأعمال (الاستثمار) تعتمد على ما يحدث في الأسواق العالمية وما يطرأ على سياسات الحكومات، واستناداً إلى حقيقة أن الاستثمارات تتموحيث تنمو الأسواق العالمية⁽⁸¹⁾.

ومما يدعم ذلك مقارنة التركيز الجغرافي للشركات العالمية الخمسمائة الأكثر ثراءً (The Fortune Global 500 Companies)، ففي عام 2009، فإن 28% من هذه الشركات العالمية اتخذت من الولايات المتحدة الأمريكية مركزاً رئيساً لها بتراجع يقارب 36% عما كان عليه الوضع عام 2000، حيث إن (58) شركة من هذه الشركات اتخذت من البرازيل، وروسيا، والهند، والصين مراكز رئيسة لها في حين كانت ستة عشر منها فقط تتمركز في تلك الدول عام 2000، وهذا يشكل ارتفاعاً مقداره 36% في أقل من عشر سنوات؛ لذا فلن يكون من المفاجئ أن تعزز هذه الشركات العالمية من تواجدها واستثماراتها في الأسواق سريعة النمو والتطور⁽⁸²⁾.

وهذه التغيرات والتطورات تؤثر بصورة، أو بأخرى على النظم الضريبية للدول المتقدمة وخاصة تلك التي تعتق مبدأ عالمية الضرائب، وهذا يعني التأثير على المكلفين في تلك الدول والذين قد يدفعهم ذلك إلى الاستثمار جزئياً في الخارج، أو نقل جميع استثماراتهم إلى بيئات اقتصادية أكثر جاذبية، وبالنسبة لهذه الدول التي تفرض الضريبة على دخول المقيمين فيها، أو مواطنيها من مصادر خارجية يغدو التعاون الضريبي لتلك الدول الأخرى (دول المصدر) بما في ذلك تبادل المعلومات الضريبية مسألة جوهرية خاصة أن مصادر الدخل تقع في تلك الدول الأخرى، ومن الجدير بالملاحظة إن بعض هذه الدول قد دفعتها تلك التغيرات والتطورات العالمية وبصفة خاصة استثمار المقيمين فيها في الخارج إلى تغيير نظامها الضريبي واعتناق مبدأ إقليمية الضرائب، وهذا

80. Angus, Barbara., Tom Neubig and others, "The U.S. International Tax System at a Crossroads", Tax Notes International, Tax Analysts, April 19, 2010, pp.256-260.

81. Angus, Barbara., Tom Neubig and others, Ibid., pp.256-260.

82. Angus, Barbara., Tom Neubig and others, Ibid., pp.256-260.



ما حصل مؤخراً بالنسبة للمملكة المتحدة واليابان بعد عقد من الزمان تراجع فيه وحدة دورهما كموقع لتمرکز الشركات العالمية، حيث قامتا عام ٢٠٠٩ بتبني مبدأ إقليمية الضرائب^(٨٣). وعلى الرغم من صحة أن تعاون دولة المصدر يعتبر مهماً جداً بالنسبة لدولة الإقامة، حيث إنه يخدم مصالح دولة الإقامة بصورة رئيسية، إلا أن هذا التعاون يجب أن يبقى مستنداً إلى المصلحة الوطنية لدولة المصدر وقراراتها الذاتية، فإذا كانت دولة المصدر تتبع مبدأ عالمية الضرائب كذلك دولة الإقامة عندئذ، فإن التعاون الضريبي وتبادل المعلومات سوف يخدم المصالح المتبادلة لكلا الدولتين، ولكن إذا كانت دولة المصدر تتبع مبدأ الإقليمية بينما تتبع دولة الإقامة مبدأ العالمية، فإن التعاون الضريبي وتبادل المعلومات سوف يكون على أقل تقدير ذا أهمية ثانوية بالنسبة لدولة المصدر، بل قد يكون عديم القيمة بالنسبة لها خاصة إذا كانت دولة الإقامة قد أبدت رغبتها في الوصول إلى هذا التعاون مع دولة المصدر من خلال اتفاقية تبادل معلومات (TIEAs)، والتي لا توافر المزايا المترتبة على اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي (DTAs)^(٨٤).

ويشير دانيال ميتشل (DANIEL J. MITCHELL) في بحث له بعنوان (تقويض التناغم الضريبي وتبادل المعلومات للميزة التنافسية للولايات المتحدة الأمريكية) إلى أن: سياسي الدول مرتفعة الضرائب لا يرغبون بالتنافس الضريبي مع غيرهم، لذا، فقد قاموا بتوجيه منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الموجودة في باريس للحد من التنافس الضريبي بين الأمم، وقد سعت تلك المنظمة إلى تحقيق ذلك الهدف (المضلل) عن طريق حمل جميع الدول على المشاركة في نظام عالمي لتبادل المعلومات، وعبر ذلك النظام، فإن الحكومات سوف تقوم بجمع البيانات المالية الخاصة ومشاركتها، وهذا سوف يمكنهم من فرض الضريبة على الدخل استناداً إلى المكان الذي يعيش فيه المستثمر بدلاً من مكان جني الدخل، ومقترح المنظمة المذكورة هذا يعتبر من قبيل السياسة الضريبية والسياسة الخارجية غير الحكيمة، وكذلك الأمر بالنسبة لتأثيره السلبي على السيادة والخصوصية والسرية، وتبادل المعلومات يعد الباب الخلفي (الثغرة) الذي تنفذ من خلاله سياسة تحقيق التناغم الضريبي (Tax Harmonization)^(٨٥).

83. Angus, Barbara. and others, Ibid., p. 257.

84. "While the OECD's report shows important progress in the process of working towards a global level playing field, small nations are still disadvantaged when it comes to negotiating tax related treaties and agreements... larger and more developed countries offer DTAs to each other and certain other nations... while smaller and developing countries are subject to a (second-class arrangement) in the form of stand-alone tax information exchange agreements, which do not provide the types of benefits found in DTAs." said Brenda Heather Latu, the Chair of the ITIO, - international trade and investment organization (I.T.I.O), "Global Transparency, Exchange of Tax Information and Small Nations – Much Has Been Done, But More Needed to Ensure a Level Playing Field", 29 May 2006, Retrieved from [http:// www.itio.org](http://www.itio.org).

85. For details see: Mitchell, Daniel J., "Tax Competition Primer: Why Tax Harmonization And Information Exchange Undermine America's Competitive Advantage In The Global Economy", op.cit., p. 3.



حيث يمكن الوصول إلى التناغم الضريبي بطريقتين مختلفتين (كلاهما يترتب عليه نتائج ضارة منها ارتفاع نسب الضرائب وانتهاك سيادة الوطنية والخصوصية والسرية): الطريقة الأولى صريحة من خلال اتفاق مجموعة من الدول على تحديد حد أدنى للنسب الضريبية، أو توحيد نسب الضريبة المفروضة، ومثال ذلك اتفاق دول الاتحاد الأوروبي على تحديد الحد الأدنى لضريبة القيمة المضافة عند نسبة ١٥٪، وإذا ما تم تحقيق نوع من التناغم بين نسب الضريبة بصورة مباشرة، فإن الخيار الوحيد المتبقي، أمام المكلف سوف يكون اللجوء إلى الاقتصاد الخفي (السوق السوداء) والذي يشكل حاليًا من ربع إلى ثلث الناتج المحلي الإجمالي في العديد من الدول الأوروبية الأكثر رفاهية^(٨٦).

أما الطريقة الثانية فهي من خلال تحقيق التناغم الضمني، وهذا يحدث عندما تتمكن الدول من فرض الضريبة على المقيمين فيها بالنسبة لدخولهم أينما حققوها عالميًا، وإذا ما تم ذلك فلن يغدو مجدياً بالنسبة للمكلف الانتقال إلى مناطق ذات ضرائب منخفضة، أولاً تفرض فيها ضرائب، ولتحقيق ذلك على دولة الإقامة إيجاد السبل التي تكفل الحصول على المعلومات كافة عن دخول المقيمين فيها المتحققة في الخارج، ولهذا السبب، فإن (تبادل المعلومات) يعد عنصرًا مهمًا من عناصر أجندة منظمة (OECD)^(٨٧).

وفي دراسة أخرى للباحث (دانيال ميتشل، ٢٠٠١) بعنوان "قانون مكافحة غسل الأموال يجب أن يستهدف المجرمين وليس الضرائب المنخفضة"، فقد دعا الإدارة الأمريكية إلى مناهضة أجندة التناغم الضريبي التي وضعتها المنظمات الدولية ذات العلاقة، ومناهضة المبادرات الدولية التي تستهدف منع التنافس الضريبي، حيث أكد أن الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إنما تستهدف دعم رفاهية الدول الأوروبية من خلال عدة سياسات كسياسة (تبادل المعلومات)، والتي سوف تسمح لتلك الدول بفرض الضريبة على الدخل المتحقق في الأقاليم ذات النسب الضريبية المنخفضة، وذلك يعد من قبيل السياسة الضريبية غير الحكيمة وسوف تحد من تعاون الأقاليم منخفضة الضرائب (Low-Tax Jurisdictions)^(٨٨).

وقد تم إسناد هذا الرأي السابق المناهض لتبادل المعلومات الفاعل من زاوية أخرى، هذه المرة من خلال موضوع حق الأفراد في الخصوصية و سرية المعاملات المصرفية، من خلال القول بأن تبادل المعلومات الفاعل ينطوي على كشف السرية المصرفية، ومن أنصار هذا الرأي كل من (Richard W. Rahn and Veronique de Rugy)، حيث أشار الباحثان في مقال لهما بعنوان "المخاطر التي تهدد السرية المالية والمنافسة الضريبية" إلى أنه: "تم الاعتداء على نمو الاقتصاد

86 . For details see: Mitchell, Daniel J. ,Ibid.,p. 3.

87 . Mitchell, Daniel J. ,Ibid.,p. 3.

88 . For details see: Mitchell, Daniel J., " Money-Laundering Bill Should Target Criminals, Not Low Taxes", The Heritage Foundation Backgrounder, No. 1492, 16 October 2001, p. 2). Retrieved from <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1492.html>.



العالمي والحريات الشخصية من قبل الحكومات والمنظمات الدولية التي تسعى إلى القضاء على السرية المالية والمنافسة الضريبية، حيث إن حق الأشخاص في الخصوصية والمنافسة الضريبية بين الدول ساهم في تقييد سلطة الحكومات الاحتكارية في فرض الضرائب، إلا أن الدول ذات الضرائب المرتفعة والمنظمات كالاتحاد الأوروبي تسعى جاهدة إلى إزالة تلك القيود التي تقييد سلطة الحكومة في فرض الضرائب، وذلك على حساب الازدهار الاقتصادي والحرية⁽⁸⁹⁾.

وعلى الرغم من ذلك، إلا أن الدول مدفوعة بالعوامل المتصلة بالحاجة إلى زيادة الإيرادات الضريبية والحد من العوامل السلبية التي تؤدي إلى ضياع جزء من الإيرادات أدركت أهمية تبادل المعلومات الضريبية، فمن خلال تبادل المعلومات الفاعل تستطيع الحكومات التقليل من ضياع الإيرادات الناتج عن: المسائل المرتبطة بتحويل التسعير (Transfer pricing)، والذي يتيح الفرصة، أمام المشاريع متعددة الجنسيات (Multinational Enterprises (MNEs) لتحويل أرباحها من الدولة ذات الضرائب المرتفعة إلى الدولة منخفضة الضرائب، أو التي تمنح حوافز ضريبية لعدد من الأنشطة⁽⁹⁰⁾، وكذلك مخاطر هجرة رأس المال خاصة بالنسبة للدول النامية⁽⁹¹⁾.

وتميل بعض الدول إلى ارتضاء تبادل المعلومات حتى وأن كان ذلك ضد مصالحها، لاعتقادها بأن ذلك يعد مظهرًا من مظاهر حسن التصرف على الصعيد الدولي، ومثال ذلك دولة سويسرا، ففي أعقاب أحداث ١١ أيلول ٢٠٠١ وما أعلنته الولايات المتحدة من حرب على الإرهاب، أبدت سويسرا رغبتها بزيادة تبادل المعلومات مع الولايات المتحدة، ويبدو أن المحرك وراء ذلك رغبة سويسرا تحسين صورتها التقليدية التي رسمت في الأذهان كدولة تعد ملاذًا للغسل الأموال والجريمة المنظمة، وقد تلا ذلك إعلان دائرة المالية الأمريكية بتاريخ ٢٤ كانون الثاني ٢٠٠٣ أن كلاً من سويسرا والولايات المتحدة قد دخلتا في اتفاق مشترك لتبادل المعلومات بينهما⁽⁹²⁾.



الخاتمة:

إن تبادل المعلومات يؤدي دورًا كبيرًا في مساعدة الدول التي تأخذ بمبدأ عالمية الضريبة كما، أوضحنا مما يدفع الباحث إلى التأكيد على أن حل المشاكل المرتبطة بتطبيق النظم الضريبية لدولة الإقامة (عالمية الضريبة) لا يجوز أن يكون من خلال تحميل دولة المصدر (إقليمية الضريبة) تلك

89. Rahn, Richard W. and Veronique de Rugy, "Threats to Financial Privacy and Tax Competition", Policy Analysis, No. 491, Washington: the Cato Institute, October 2, 2003, p.2.

90. The definition of "transfer price" is "the amount charged by one segment of an organization for a product or service that it supplies to another segment of the same organization." See - Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters, Transfer Pricing History, Tenth meeting, Geneva, 10 - 14 September 2001, pp.3,4.

91. Richard Murphy FCA, Information Exchange: what would help developing countries now?, Tax research LLP, 2009, p.2.

92. Cantley, Beckett G., The New Tax Information Exchange Agreement: A Potent Weapon Against U.S. Tax Fraud?, Houston Business And Tax Law Journal, Vol.IV, 2004, p.240.

المسؤولية وعلى حساب الوقت والجهد الذي ينبغي أن تخصصه لحل إشكاليات تطبيق قوانينها الوطنية، حيث إن الاتفاقيات الضريبية لا يمكن اعتبارها آليات دولية صممت خصيصاً لخدمة مصالح دولة الإقامة، حيث إن تلك الاتفاقيات تخدم العديد من الأهداف كتشجيع التجارة العالمية وتوافر اليقين والاستقرار الضريبي والحيلولة دون التمييز وغير ذلك من أهداف على التفصيل الذي تم العرض إليه عبر هذا البحث.

ومن خلال هذا البحث، فقد تمكن الباحث من الوصول إلى النتائج التالية والتي تم مناقشتها تفصيلاً في ثنايا البحث،

١- إن تبادل المعلومات الضريبية الفاعل أصبح بالتدرج وسيلة مقبولة عالمياً ومقياساً للالتزام الدول بالمعايير الدولية للشفافية وتبادل المعلومات والذي أصبح جزءاً منها بمباركة من العديد من المؤسسات الدولية كالاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة ومجموعة العشرين ومجموعة الثمان، والدول النامية ومن بينها الأردن ستجد نفسها مضطرة لتعديل سياستها الضريبية الدولية وتشريعاتها الداخلية بما يكفل الأخذ بالتبادل الضريبي الفاعل.

٢- إن العديد من الدول النامية ليست في وضع يسمح لها بإتباع أسلوب تبادل المعلومات الأتوماتيكي لأسباب عديدة منها: إجراءات فرض وتحصيل الضريبة فيها ربما لا تتيح البيانات المطلوبة، ودرجة الخبرة التقنية للسلطات الضريبية الوطنية فقد تكون غير كافية.

٣- إن أسلوب تبادل المعلومات التلقائي يستند إلى روح المبادرة ويعتمد على المشاركة الفاعلة والتعاون الإيجابي، والمعلومات التي يتم تقديمها بصورة تلقائية عادة تكون فاعلة وعملية.

٤- إن أسلوب تبادل المعلومات المعروف بأسلوب الفحوص الضريبية خارج الإقليم رغم كونه وسيلة فاعلة بيد الإدارات الضريبية لاستخدامها لغايات التحديد الصحيح للمسؤولية الضريبية للمكلف وتسهيل تبادل المعلومات، فإنه يتعذر تطبيقه بالنسبة للأردن ومصر ما لم يتم كل منهما بإجراء تعديلات جوهرية لبرنامج وسياسات الاتفاقيات الضريبية الخاص بهما وتشريعاتهما الداخلية.

٥- يؤكد الباحث أنه إذا ما رغبت أي دولة رفع مستوى تعاونها مع غيرها من الدول من خلال الالتزام بأساليب تبادل المعلومات التي تم العرض لها في هذا البحث، أو إذا رغبت بالالتزام بتلك الأساليب لغايات الاستفادة من برنامج منح، أو دعم مالي قد تقدمه إحدى الدول المتقدمة فعليها مراعاة أثر تلك الأساليب على مصلحتها الوطنية ومستوى القدرات والخبرات الفنية لديها.

٦- يود الباحث التأكيد -وفي نطاق التشريع الأردني- أن سبل تبادل المعلومات التي تحتويها اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي بما في ذلك تبادل المعلومات الفاعل الذي أصبحت جميع الدول مطالبة بالالتزام به، تحقق شروط المادة (٢/٢٢) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته مما يجعل من تلك الاتفاقيات اتفاقيات واجبة العرض على البرلمان لغايات نفاذها، حيث تنطوي على مساس بصورة، أو بأخرى بحقوق الأردنيين، وبصفة خاصة الحق في الخصوصية والسرية



المصرفية، كما تحمل خزينة الدولة شيئاً من النفقات، ويعد تبادل المعلومات من أبرز المؤشرات التي تدعم ضرورة خضوع اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي في الأردن لموافقة البرلمان عملاً بالمادة (٢/٢٢) من الدستور.

ومن أهم التوصيات التي تم الوصول إليها ومناقشتها تفصيلاً في ثنايا هذا البحث ما يأتي:

١. يدعو الباحث المشرعين الأردني والمصري إلى إعادة النظر في برنامج وسياسات الاتفاقيات الضريبية لغايات تبني مفردات مبادئ الشفافية وتبادل المعلومات الفاعل مع إجراء التعديلات المناسبة في إطار التشريعات الداخلية بما يكفل التوافق مع مقتضيات تلك المبادئ العالمية.

٢. يدعو الباحث المعنيين في الدول النامية المستفيدة من البرنامج الأوروبي المتعلقة بالحاكمية الرشيدة في مجال الضريبة وبصفة خاص الأردن، إلى الحذر من النتائج المترتبة على التعهد بتوقيع اتفاقية التعاون الإداري المتبادل لعام ١٩٨٨ - بعد أن أصبحت بموجب بروتوكولها المعدل لعام ٢٠١٠ مفتوحة لانضمام الدول غير الأعضاء - في إطار الترتيبات المتعلقة بمنح الاتحاد الأوروبي وتحقيقاً لشروط تلك المنح، حيث إن تلك الاتفاقية تشمل التعاون الإداري المتصل بسلسلة واسعة من الضرائب، وتغطي جميع أساليب تبادل المعلومات الضريبية مما قد يتجاوز المقدرة الإدارية والفنية للدول النامية، وليس مجدياً القول بأن الدولة طالبة المعلومات تغطي كلفة الحصول على المعلومات، حيث إن السلطات الضريبية في الدول النامية قد تجد نفسها منشغلة بجمع المعلومات لمصلحة غيرها من الدول على حساب الوقت الذي يجب أن تخصصه لإدارة وتطبيق تشريعاتها الوطنية، لذا، فإن على هذه الدول إذا ما وجدت نفسها مضطرة لتبني تبادل المعلومات الفعال أن مقصورة التزامها عند حدود المعايير الدولية للشفافية وتبادل المعلومات الفاعل والذي يغطي (أسلوب تبادل المعلومات بناءً على طلب).

٣. يتمنى الباحث - فيما يتعلق بالاتفاقيات الضريبية الأردنية - على السلطة التنفيذية ضرورة عرض اتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي على البرلمان، أسوة باتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي المصرية، والتي تخضع لتصديق مجلس الشعب وفقاً للمادة (١٥١) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ .

٤. ينبه الباحث إلى ضرورة أن تتوخى الدول التي تعتنق مبدأ إقليمية الضرائب (والأردن من بين هذه الدول)، أو تلك التي لا توجد فيها ضرائب (كالإمارات والبحرين) أخذ الحيطة والحذر إذا ما وجدت نفسها مضطرة إلى تبني نظام تبادل المعلومات الفعال مع غيرها من الدول خاصة إذا ما كانت الدولة الأخرى دولة تعتنق مبدأ عالمية الضرائب، لأن تبادل المعلومات يعد ذا أهمية جوهرية بالنسبة للدول عالمية الضريبة، أما الدول إقليمية الضريبة، أو التي لا يوجد بها ضرائب، فإن أهمية حصولها على معلومات ضريبية عن مستثمرين في الخارج ضئيلة، أو منعدمة.



References:

A- Books and articles:

1. Almahameed, Mwaffaq, **National Legislation Safeguarding Bank Secrecy and The Steps Needed to Comply With The Effective Exchange of Information Standards**, Business Law Review, Vol.33, Issue.1, Wolters Kluwer, January 2012.
2. Khan, Ahmad., **Cross Border Transactions and Tax Treaties Theory and Practice**, Singapore, 2000.
3. Angus, Barbara., Tom Neubig and others, “ **The U.S. International Tax System at a Crossroads**”, Tax Notes International, Tax Analysts, April 19, 2010.
4. Cantley, Beckett G., **The New Tax Information Exchange Agreement: A Potent Weapon Against U.S. Tax Fraud?**, Houston Business And Tax Law Journal, Vol.IV, 2004.
5. Jack A. Blum, Esq., Michael Levi et al., **Financial Havens, Banking Secrecy And Money Laundering**, United Nations Office For Drug Control And Crime Prevention, Global Programme Against Money Laundering.
6. Mitchell, Daniel J, " **Tax Competition Primer: Why Tax Harmonization And Information Exchange Undermine America's Competitive Advantage In The Global Economy**", The Heritage Foundation Backgrounder, No. 1460, 20 July 2001, through: www.heritage.org/library/backgrounder/bg1460.html.
7. Mitchell, Daniel J.,” Money-Laundering Bill Should Target Criminals, Not Low Taxes”, **The Heritage Foundation Backgrounder**, No. 1492. 16 October 2001 through: www.heritage.org/library/backgrounder/bg1492.html.
8. Mitchell, Daniel J., " **A Tax Competition Primer: Why Tax Harmonization And Information Exchange Undermine America's Competitive Advantage In The Global Economy.** ", The Heritage Foundation Backgrounder, 20 July 2001.
9. Spencer, David, **Exchange of Tax Information**, Accountancy business and the Public Interest, Vol. 5, No.1, 2006.
10. Keen, Michael and Jenny E. Lighthart., **Information Sharing And International Taxation**, November 16, 2004.
11. Richard Murphy FCA, **Information Exchange: what would help developing countries now?**, Tax research LLP, 2009.
12. Rahn, Richard W. and Veronique de Rugy (October 2, 2003), “Threats to Financial Privacy and Tax Competition”, **Policy Analysis**, No. 491, Washington: the Cato Institute.

B- Official publications:

1. Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters, **Transfer Pricing History**, Tenth meeting , Geneva, 10 - 14 September 2001.
2. Centre For Tax Policy and Administration, OECD, **The 2008 Update To The OECD Model Tax Convention** , Adopted by the OECD Council on 17 July 2008.



3. Centre for Tax Policy and Administration, "**GAP001 Principles of Good Tax Administration Tax**", guidance series, General Administrative Principles, Issued: 25 June 1999 ,Amended: 2 May, 2001.
4. Commission Of The European Communities, **Promoting Good Governance In Tax Matters**, Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee, COM(2009) 201 final, Brussels,28.4.2009.
5. **Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters**, Strasbourg, 25.I.1988 through: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/127.htm>
6. Global Forum On Transparency And Information Exchange For Tax Purposes, Launch Of A Peer Review Process: Terms Of Reference To Monitor And Review Progress Towards Transparency And Exchange Of Information For Tax Purposes, met on 1-2 September 2009 , Mexico, (2010) through: www.oecd.org/tax/transparency.
7. **Joint Council Of Europe/OECD Convention On Mutual Administrative Assistance In Tax Matters**, Strasbourg, (25.I.1988), this Convention was developed jointly by the Council of Europe and the OECD and opened for signature by the members states of both organizations on 25 January 1988, entered into force in 1995, for its text see: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/127.htm>
8. Model Agreement On Exchange Of Information On Tax Matters ,the commentary, OECD, Paris , (2002).
9. OECD, **Model Agreement On Exchange Of Information On Tax Matters of 2002** (with detailed commentary), (2002). through: www.oecd.org/taxation.
10. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions For Tax Purposes, Approved By The OECD Committee On Fiscal Affairs On 23 January 2006, **Module 1 On Exchange Of Information On Request**.
11. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, **Module 2 On Spontaneous Exchange Of Information**, Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006.
12. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, **Module 3 On Automatic (Or Routine) Exchange Of Information**, Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006.
13. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, **Module 4 On Industry-wide exchanges of information**, Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006.
14. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, **Module 5 On Conducting Simultaneous Tax Examinations**, Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006.
15. OECD, Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions, **Module 6 On Conducting Tax Examinations Abroad**, Approved by the OECD Committee on



Fiscal Affairs on 23 January 2006.

16. OECD, **Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version**, seventh edition, Paris: OECD publishing, (17 JULY 2008).
17. OECD, **Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version**, seventh edition, OECD publishing, 22 JULY 2010.
18. OECD, **Promoting Transparency And Exchange Of Information For Tax Purposes**, Background Information Brief, Paris, OECD, 3 September, 2010.
19. OECD, **Promoting Transparency and Exchange Of Information For Tax Purposes**, Background Information Brief, Paris, OECD, 19 January 2010.
20. OECD, **Tax Co-Operation 2009 Towards A Level Playing Field**, fourth annual assessment by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information, (2009).
21. The OECD and the Council of Europe jointly (27 May 2010), **The Protocol amending the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters**, Paris, through: www.oecd.org/taxation
22. **Status Of The OECD-Council Of Europe Convention On Mutual Administrative Assistance In Tax Matters**, (November 2009).
23. **The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (20-24 October 2008), Report on the fourth session**, United Nations, Economic and Social Council Official Records, 2008 Supplement No. 25 ,doc. E/2008/45,E/C.18/2008/6,p12.
24. The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (1 September 2006), **Work on exchange of information and conclusion**, Second session Geneva, 30 October-3 November 2006, United Nations, Economic and Social Council, Doc. (E/C.18/2006/6/Add.1), through: un.org/esa/ffd/tax/secondsession/taxation-exchangeofinformation.doc
25. The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (2010), **Report on the fifth session (19-23 October 2009)**, Economic and Social Council, Official Records, Supplement Nos. 26. United Nations, New York, documents no. ((E/2009/45 (SUPP), E/C.18/2009/6 (SUPP)).
26. The Council Of Europe/OECD, **A Protocol amending the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters**, presented for signature in Paris, on May 27, 2010.
27. U.N (2003), **Model Double Taxation Convention Between Developed And Developing Countries of 2001**, part one, U.N, New York, ST/ESA/PAD/SER.E/21 ,p 35.
28. **The United Nations Model Double Taxation Convention Between Developed And Developing Countries**, (11 January 2001), United Nations.
29. U. N, Economic and Social Council, Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters(), **Work on exchange of information and conclusion**, Second session, Geneva E/C.18/2006/6/Add.1, 30 October-3 November 2006, through: un.org/esa/ffd/tax/secondsession/taxation-exchangeofinformation.doc



30. U.N Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management(2003), **Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries**, ST/ESA/PAD/SER.E/37, New York:UN, through: www.ibfd.org.
31. **the Convention between The member states of the council of Europe and the member countries of the OECD On mutual administrative assistance in tax matters**, Strasbourg, 25 January 1988, through: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/127.htm>.
32. **The Jordanian Current Model Agreement For The Avoidance Of Double Taxation And The Prevention Of Fiscal Evasion With Respect To Taxes On Income**, unpublished, Income and Sales Tax Department(ISTD) Files, The applications of this Model could be found in all current published tax treaties through: www.istd.gov.jo .

C- Press releases:

1. Latu, Brenda Heather, the Chair of the ITIO, international trade and investment organization (I.T.I.O) , "**Global Transparency, Exchange of Tax Information and Small Nations – Much Has Been Done, But More Needed to Ensure a Level Playing Field**", 29 May 2006, through: visit www.itio.org
2. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors ,Xianghe, Hebei, China, October 15-16, 2005,through: http://www.g20.org/Documents/2005_china.pdf.
3. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors Berlin, 20-21 November 2004,through: http://www.g20.org/Documents/2004_germany.pdf
4. OECD, "**The Council of Europe and OECD are strengthening their joint Convention to combat tax evasion**", Press Release through: http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_33767_43772307_1_1_1_1,00.html

