

التحفيزات الجبائية وفعاليتها في جلب الاستثمارات بالجزائر

د. شنتوفي عبد الحميد،

أستاذ مشارك،

كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: abdelhamid.chentoufi@yahoo.fr

الملخص:

تعاني الجزائر كغيرها من دول العالم من ركود الاستثمارات، ومن ثم فهي تبحث عن سبل بعثها وتنشيطها، فعلى الرغم من الجهود المبذولة لتحسين مناخ الأعمال، وذلك بتطوير التشريعات وإقرار الحوافز الضريبية لتطوير وترقية الاستثمار، خصوصا القانون الساري المفعول رقم 16-09 المؤرخ في 07 أوت 2017، إلا أن الإقبال على الاستثمار محتشما وضعيفا مقارنة ببعض الدول. لذلك فإن هذه الورقة البحثية تنصب حول دراسة مدى نجاعة التحفيزات الضريبية الممنوحة للمستثمرين قصد جذبهم وتشجيعهم.

الكلمات المفتاحية:

الاستثمار، الفعالية، تشجيع، التحفيزات والمزايا الضريبية والمالية، المستثمر الوطني، المستثمر الأجنبي.

Les incitations fiscales et leur efficacité à attirer les Investissements en Algérie

Résumé :

L'Algérie, comme d'autres pays du monde souffre de la stagnation des investissements. Pour cette raison, l'Etat cherche avec tous les moyens à rénover et activer l'économie nationale.

Malgré tous les efforts menés afin d'améliorer le climat des affaires en développant les législations pour promouvoir l'investissement, notamment la loi en vigueur n°16-09 du 07 Aout 2016, cet investissement reste faible et limité.

Cette étude a pour objet la recherche des failles contenues dans la cette loi ainsi que des éléments d'efficacité des avantages conférés aux investisseurs (avantages fiscaux, financiers...)

Mots clés :

Investissement, efficacité, incitation fiscale et financière, investisseur, investisseur étranger.

Tax incentives and their effectiveness in attracting investment in Algeria

Summary:

Algeria, like other countries of the world suffers from the stagnation of investments. For this reason, the state seeks with all means to renovate and activate the national economy.

Despite all efforts to improve the business climate by developing legislation to promote investment, including the current law No. 16-09 of 07 August 2016, this investment remains low and limited.

This study aims to find the flaws contained in this law as well as elements of effectiveness of the benefits conferred on investors (tax, financial benefits ...)

Keywords:

Investment, efficiency, tax and financial incentive, investor, foreign investor.

مقدمة

تعمل التنمية بكل أبعادها، لا سيما الاقتصادية منها على زيادة الإنتاج والدخل للإقتصاد الوطني، ومن ثمة معدلات النمو الاقتصادي في دولة ما من الاستثمار المنتج باعتباره مفتاح التنمية، بل أصبح من أهم أهداف الدولة التي تسعى إلى تحقيق تكامل اقتصادي، وحتى يتم ذلك فإن معظم حكومات الدول تتبع مجموعة من الأدوات القانونية والسياسات لتنظيم الإستثمار، والتي تعمل على تهيئة وتوفير المناخ الملائم للإستثمار ومستلزماته الأساسية التي ترمي إلى توجيه الإستثمارات في القطاعات ذات الأولوية والتي تمثل أهمية خاصة بالنسبة للإقتصاد الوطني من شأنها أن تنمي قدرات الدول.

إن جاذبية دولة ما كموقع الإستثمار يتوقف على وجهة نظر المستثمر وعلى عدّة عوامل بعضها اقتصادية وبعضها تسويقية، كما أن الأهداف التي تسعى الدولة إلى بلوغها من وراء الإستثمارات وهي المنافع الاقتصادية والاجتماعية التي تمكن من وراءها على جذب الإستثمارات، غير أنّ هذه المنافع متوقفة أيضا على مدى توفير هذه الدولة لعوامل أو مكونات أساسية لمناخ الإستثمار.

من هذا المنطلق، تعاضم التنافس بين الدول المختلفة ومنها الجزائر على جذب رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة، وأصبحت الدول تتبارى لإغذاق المزايا والحصانة على المستثمرين تشجيعاً لهم وذلك بتوفير الحماية الموضوعية والإجرائية لاستثماره، وهذا ما يسمى بتنافس النظم الضريبية.

وبالرغم من تعدّد حوافز الإستثمار والمتمثلة أساساً في التسهيلات الضريبية وشبه الضريبية والجمركية والعقارية التي تقدمها الدول للمستثمرين سواء كانوا وطنيين أم أجانب على حد سواء، لاستقطابهم عن طريق الأجهزة والهيئات المكلفة بذلك، إلا أن مسألة تكييفها القانوني ومدى فعاليتها والآثار المترتبة عنها، تبقى من المسائل الهامة والجديرة بالبحث فيها خصوصاً في ظل احتدام التنافس بين الدول في إقرار مختلف الحوافز، وتباين المصالح بين الدول المضيفة والمستثمرين في ظل المعطيات الدولية الجديدة الهادفة إلى عولمة الإقتصاد وتوحيد تطبيق أحكام القانون الدولي العام للإستثمار لاسيما في مجال الحماية والضمانات.

وعليه نتساءل عن مدى فعالية التحفيزات الجبائية في جلب الاستثمارات سواء المحلية أو الأجنبية؟

وبذلك سأعرض فيما يأتي مسألة اعتماد نظام جبائي تحفيزي لجلب الاستثمارات (أولاً)، ثم مدى نجاعة هذه الحوافز (ثانياً)، لنصل بعد ذلك إلى تقديرها (تقييمها)، وأخيراً إبراز شروط ضمان نجاح الحوافز الجبائية ومساهمتها في استقطاب الاستثمارات (رابعا).

أولاً- تكريس نظام جبائي تحفيزي لاستقطاب الاستثمارات:

تُشكل مسألة ترقية الاستثمار محوراً أساسياً لسياسة الانفتاح الجديدة المعتمدة من قبل بعض الدول، خاصة الجزائر منها، هذا ما جعلها تتنافس فيما بينها لجذب أكبر قدر ممكن من الاستثمارات إليها، لا سيما الأجنبية منها، ذلك من خلال وضع إطار قانوني مناسب يزخر بتنظيم محكم لمعاملة الاستثمارات سواء من جانبها الإداري أو ضمن إطار سياسة التحفيز الضريبي من خلال منح أنواع مختلفة من الحوافز والامتيازات، بما يتفق مع مصالحها المشروعة في تحقيق تنمية اقتصادها الوطني.

وتم تعزيز المعاملة التحفيزية بمبدأ حرية الاستثمار المكرس لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2016، في المادة 143¹، التي تمثل في نظرنا نقلة نوعية، فهي ضمانة دستورية قوية للمستثمرين، كما ذهب المؤسس الدستوري إلى أبعد من ذلك، من خلال التأكيد على أن الدولة تعمل على تحسين وضمان مناخ الأعمال لتشجيع الصادرات والإنتاج الوطني، فمصطلح الأعمال مصطلح ليبرالي وجديد في دستورنا، فضلا عن تشجيع ازدهار المؤسسات دون تمييز من حيث المزايا والتمويل²، وجعلها الحل الأخير لإنعاش الاقتصاد الوطني أمام الأزمات المالية نتيجة انهيار أسعار البترول، ويكون بذلك قد تراجع عن مبدأ تقديس القطاع العمومي و أولوية المؤسسة العمومية، وكرس بوضوح مبادئ النظام الليبرالي، ويكون بذلك قد منح جواب صريح للمستثمرين بالانسحاب الكلي للدولة من النشاط الاقتصادي وفسح المجال للقطاع الخاص بدون تمييز في إطار قواعد المنافسة الحرة، باعتباره شرطاً أساسياً لبناء اقتصاد السوق.

زيادة على ذلك، أن الدولة تتكفل بضبط السوق، والملاحظ أن قانون الضبط أدرج لأول مرة في التعديل الدستوري الحالي.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتضمن إصدار نص التعديل الدستوري، الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدّل ومتمم بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، معدّل بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدّل بموجب قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 صادر في 7 مارس 2016.

² - أدركت السلطات العمومية أهمية ودور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في انعاش الاقتصاد الوطني وكذا ضرورة الاعتماد على المشاريع الاستثمارية ذات المردودية العاجلة في الظروف الراهنة بسبب تراجع أسعار البترول، لذا تبنت الدولة سياسة واستراتيجية في هذا الشأن منذ سنة 2001، وتم تعزيزها بصدور القانون رقم 17-02 مؤرخ في 10 جانفي 2017، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج. ر عدد 02 صادر في 11 جانفي 2017.

إن إدراج هذه المهام في التعديل الدستوري الحالي الهدف منها هو الشروط الضرورية لممارسة النشاط الاقتصادي والأعمال بكل حرية لتحقيق التنمية بكل أبعادها لاسيما الاقتصادية منها، وضمان الحكم الرشيد في المجال الاقتصادي وتسييره وتأطيره بضمانات كفيلة بتحقيق الغاية المنشودة³.

أما في إطار القوانين الوطنية، سعت الدولة إلى تهيئة العوامل لتحسين مناخ الأعمال على الصعيدين الداخلي والدولي، لاسيما بعد سلسلة الإصلاحات الاقتصادية لتشهد منظومة قانونية خاصة بالاستثمار، لعل أبرزها الأمر رقم 01-03 الملغى جزئياً بموجب القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار⁴، الذي جاء في الأساس لتجميع هذه الضمانات والحوافز في إطار قانوني موحد، ولها عدة أصناف منها ما هو ذو طبيعة موضوعية كالضمانات القانونية المقدمة للاستثمار، أو ذو طبيعة إجرائية كأجهزة الاستثمار لتحريره من العراقيل الإدارية ومنها ما هو ذو طبيعة مالية.

إضافة إلى تبنيتها لمجموعة من المبادئ المتصلة بمشاريع الاستثمار كحماية ملكية المستثمر⁵، مبدأ مبدأ المعاملة العادلة والمنصفة⁶، مبدأ الاستقرار التشريعي⁷، ضمان حرية تحويل وتنقل رؤوس الأموال⁸ والتحكيم التجاري الدولي⁹،... فكل هذه المبادئ تشكل ضمانات حماية ومعاملة الاستثمارات، وهي كذلك بدورها تشكل إحدى الميكانيزمات الأساسية لتفعيل العملية الاستثمارية.

وكذا في قوانين المالية المتعاقبة بدايةً من قانون المالية التكميلي لسنة 2009¹⁰، التي أحدثت بعض التغييرات لنظام الاستثمارات، خاصة الأجنبية منها.

إلى جانب إبرامها العديد من الاتفاقيات في مجال تشجيع وحماية الاستثمار وانضمامها الى أنظمة ضمان عدة (دولية وإقليمية)، وكذا إبرام العديد من عقود الاستثمار.

بالتالي أدركت الدولة حقيقة وأهمية الحوافز الضريبية في جلب المستثمر، ومن ثم أقرت له جملة من الحوافز والإعفاءات ما يُشجعه على الإقبال والاستثمار فيها، كما قامت بإدخال المرونة والشفافية وإزالة

³ - حسان سامية، "تطور الاستثمار في الجزائر بين النص والمأمول"، مداخلة قدمت في اليوم الدراسي حول: مستجدات الاستثمار في الجزائر في ظل القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمجد بوقرة، بومرداس، يوم 08 ماي 2017، ص 28.

⁴ - قانون رقم 16-09 مؤرخ في 3 أوت 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 46 صادر في 3 أوت 2016.

⁵ - المادة 23 من القانون ذاته.

⁶ - المادة 21 من القانون ذاته.

⁷ - المادة 22 من القانون ذاته.

⁸ - المادة 25 من القانون ذاته.

⁹ - المادة 24 من القانون ذاته.

¹⁰ - قانون رقم 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج. ر عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009.

التعقيدات على النظام الضريبي المقصود منها التخفيف من الأعباء الضريبية من أجل جعله محفزاً للاستثمارات، وتدعيماً للأمن القانوني للاستثمار.

أما بشأن أنواع الامتيازات الجبائية التي تضمنها القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار حوافز ضريبية معتبرة للمستثمر، وقد قسّم المزايا إلى أربعة أنواع:

1- الامتيازات التي يستفيد منها كافة المستثمرين:

تتمثل في مجمل الحوافز الجبائية والجمركية التي تمنح للمشاريع مهما كانت طبيعتها ومهما كان موقعها، وتتضمن أساساً الإعفاء أو التخفيض من بعض الضرائب¹¹.

2- المزايا التي تمنح للاستثمارات التي تنجز في مناطق الجنوب والهضاب العليا وكذا كل منطقة تستلزم المساهمة الخاصة للدولة للنهوض بها:

فيما يخص الامتيازات التي تمنح للاستثمارات المقامة على هذه المناطق تتراوح بين الاعفاء والتخفيض من بعض الضرائب، سواء كان ذلك في مرحلة إنجاز المشروع أو في مرحلة الاستغلال، وبالتالي فإنه يمكن لهذه الاستثمارات الاستفادة من عدة امتيازات في المرحلتين من إعفاءات أو تخفيضات ضريبية لمدة تتراوح ما بين 05 (إنجاز) و 10 سنوات¹².

الهدف من إضافة هذا النوع من المزايا هو تدارك السلطات العليا بضرورة التنمية بكل أبعادها لا سيما الاقتصادية منها لمناطق الهضاب العليا والجنوب، وكل المناطق التي تتطلب مساهمة الدولة للنهوض بمعدلات التنمية، وضعت عدّة تدابير لدعم النشاط الاقتصادي في هذه المناطق.

3- المزايا الإضافية التي تمنح لفائدة النشاطات ذات الامتياز و/أو المنشئة للمناصب:

منح للمستثمر الذي يمارس نشاطاً صناعياً أو سياحياً أو فلاحياً بموجب المادة 15 من هذا القانون رقم 16-09، الاختيار بين التحفيزات الجبائية والمالية الخاصة المنشأة بموجب التشريع المعمول به لفائدة النشاطات المذكورة، أو تلك التحفيزات المحددة في المادتين 12 و 13 من القانون أعلاه، شريطة أن لا يستفيد من عدّة مزايا من نفس الطبيعة¹³، فضلا عن منحه إعفاء إضافيا لفائدة الاستثمارات المنجزة خارج المناطق المذكورة في المادة 13، من 3 إلى 5 خمس سنوات بالنسبة للمشاريع التي تنشأ أكثر من 100 منصب شغل دائم ابتداء من تاريخ تسجيل الاستثمار إلى غاية السنة الأولى من بداية مرحلة الاستغلال كأقصى تقدير، كما أحيل إلى التنظيم كليات تطبيق هذه المادة¹⁴.

¹¹ - المادة 12 من القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، مرجع سابق.

¹² - المادة 13 من القانون ذاته.

¹³ - المادة 15 من القانون ذاته.

¹⁴ - المادة 16 من القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، مرجع سابق.

- راجع أيضا المرسوم التنفيذي رقم 17-105 المؤرخ في 05 مارس 2017، المحدد كليات تطبيق المزايا الإضافية للاستغلال الممنوحة للاستثمارات المنشئة لأكثر من 100 منصب شغل، ج ر عدد 16، صادرة في 8 مارس 2017.

يرمي هذا القانون في تقديرنا إلى تدعيم الاستثمار الخاص من خلال إعادة بعث النشاط الصناعي، السياحي والفلاحي قصد تحسين ظروف الحياة خاصة في المناطق المعزولة والمهمشة ومنحها سُبلاً للاستثمار واستغلال الثروات المتوفرة.

4- المزايا الاستثنائية التي تمنح لفائدة الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني:

أقر القانون رقم 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار مسألة اعتماد الاستثمارات التي تمثل أهمية خاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني بهدف استقطاب الاستثمارات الأجنبية، غير أنّ هذا النمط يختلف عن الأنماط الأخرى، كونه يتم في شأنه إبرام اتفاقية أو عقد الاستثمار، فالاستفادة من المزايا الخاصة يتم التفاوض عليها بين الوكالة والمستثمر في إطار إبرام اتفاقية بعد موافقة المجلس الوطني للاستثمار عليها¹⁵.

ثانياً - مدى فعالية التحفيزات الجبائية في إستقطاب الاستثمارات:

يرجح الاختلاف الناتج بين الفقهاء في هذه المسألة أساساً إلى توجيهاتهم وتحليلاتهم المختلفة المستوحاة من مختلف الدراسات، فالبعض يرى صحة وفاعلية هذه الحوافز وأنها منتجة لآثارها باعتبارها أداة فعالة لتشجيع الاستثمار(1)، في حين الاتجاه الآخر ينفي فعاليتها، كون المعاملة الضريبية عنصراً آخر مؤثر في المناخ الاستثماري، ولا تكون سبباً للفاعلية إذا كانت العناصر الأخرى تعمل في اتجاه معاكس(2).

1- فعالية التحفيزات الجبائية في مجال الاستثمارات:

ذهب الإتجاه الأول الذي تبنته معظم الدول النامية في تعزيز دور الحوافز الضريبية في جلب الاستثمارات، إذ أن الزيادة في استخدام الحوافز الضريبية كان مؤشراً إيجابياً، وذلك من أجل المنافسة الضريبية بين الدول. فظهرت العديد من الدراسات منها دراسة هيليز(1973)، ويلي(1986)، روف(1993)¹⁶، فاهتم هذا الإتجاه بالحوافز الضريبية للاستثمار والأنواع المختلفة لها التي تقدمها الدولة المضيفة، حيث برر موقفه بالتنافس الضريبي بين الدول النامية قصد الحصول على أكبر عدد من الاستثمارات الدولية، لما تحمله من تكنولوجيات وتقنيات إدارية حديثة، فنتج عن ذلك اتفاقيات ثنائية عملت على تشجيع وحماية الإستثمارات الدولية، فكرست بذلك الممارسة التعاقدية في القانون الإتفاقي.

غير أن هذا الإتجاه لم يسلم من الانتقاد، بالرغم من أهميته في ظل العولمة والمعطيات الدولية الراهنة، حيث وجهت له انتقادات من بعض الخبراء وأعضاء المنظمات الدولية، وأظهروا شكوكهم حول مدى صحة الحوافز الجبائية حيث اعتبروا المغالاة في منح الإعفاءات وإهداراً للموارد المالية للحكومات.

¹⁵ - المواد 17، 18 و 19 من القانون رقم 09-16.

¹⁶ - طالبي محمد، " أثر الحوافز الضريبية وسبل تفعيلها في جذب الاستثمار الأجنبي في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 6، 2008، ص 318. ص 318.

2- عدم فعالية التحفيزات الجبائية في مجال الاستثمارات:

يستبعد أنصار هذا التوجه ما استند إليه الاتجاه الأول، حيث يرى أن تأثير الحوافز الضريبية في مجال الاستثمار ضئيل أو حتى غير جوهري¹⁷، كون أنها غير منتجة لآثارها، كما توصلت معظمها إلى أن أغلب قرارات الاستثمار لا تأخذ بعين الاعتبار الحوافز الضريبية بصفة مطلقة، ومن أهم أنصارها: نجد الفقيه Lim عام 1983، أكد بوجود علاقة عكسية بين الحوافز والإعفاءات الضريبية والأشكال المختلفة للحوافز القطاعية وحوافز التصدير وانسياب رؤوس الأموال الأجنبية، في حين توصل كل من Toyه و Shah عام 1978¹⁸، في دراستهما إلى أن الإعفاءات الضريبية الممنوحة من طرف الدول النامية هي بمثابة تعويض عن العوائق والعقبات التي تواجه المستثمر والاستثمار، فالإجراءات البيروقراطية المعقدة غالباً ما تصعب على المستثمر الحصول عليها بكل سهولة، إذ أن الإعفاءات الضريبية لا معنى لها باعتبار الفساد الإداري يمثل أعباء إضافية للمستثمر.

يبقى أن نقول على الدولة المضيفة لرؤوس الأموال لاسيما الأجنبية منها أن لا تفرط في استخدام الحوافز بطريقة عشوائية حتى لا يؤدي إلى الإضرار بالخزينة العمومية، وبالنظر إلى أهمية المشروع وقيمه.

ثالثاً - تقييم فعالية التحفيزات الجبائية لجلب الاستثمار في الجزائر:

يهدف هذا العنصر إلى تقييم فعالية الحوافز الجبائية وتأثيرها في مجال ترقية الاستثمارات، وذلك من خلال دراسة نجاعة النظام الضريبي (1)، ثم من حيث مدى ثبات القوانين المتعلقة بالحوافز (2)، وأخيراً تقييم دور الهيئات والإدارة المكلفة بالمتابعة والرقابة (3).

1. مدى نجاعة النظام الضريبي في جلب الاستثمارات:

بالرغم من المزايا والضمانات الممنوحة للمستثمر لاستقطاب أكبر عدد ممكن من الاستثمارات، إلا أن الواقع أثبت محدودية السياسة التحفيزية وتأثيرها في جلب الاستثمار، لأن هذه المعاملة الضريبية غير كافية وعادة ما تكون غير مجدية لجذب الاستثمارات، لأنّ لا فائدة ترجى من جلب وتشجيع الدولة للاستثمارات، إذا كانت إجراءات الحصول على الحوافز الضريبية تتسم بالكثرة والتعقيد، وإذا لم تتوفر على الجو الملائم.

ضمن هذا السياق، أشارت بعض الدراسات إلى أن التوسع والإكثار من المزايا والحوافز السخية المقررة للمستثمر في قانون الاستثمار، تُعدّ بمثابة حوافز باهظة، لأنها تُشكل ضغطاً على الخزينة العمومية، وبالتالي فلا يمكن أن تُشكل في غالب الأحيان العامل الأساسي في جذب المستثمرين، لأنّ بعض الدراسات أشارت إلى أنّ الحوافز الضريبية تحتل مراتب ثانوية من هذه العوامل والمحددات من حيث الفعالية على جذب الاستثمارات،

¹⁷ - أحمد هاشم خاطر، " أنماط الحوافز الضريبية للاستثمار في الدول النامية"، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، مجلد 04، عدد 01، 1996، ص 122 إلى ص 124.

¹⁸ - طالبي محمد، مرجع سابق، ص 319.

وبالتالي فكان على الدولة اعتماد سياسة انتقائية في منح المزايا وتحويل بعض مواردها لتطوير البنية التحتية ومناخ الأعمال.

فتأثير المعاملة الإدارية والضريبية في تحقيق معدلات الربح المستهدفة من قبل المستثمر وكذا الثبات لممارسة نشاطه في أحسن الظروف، لا يبرز إلا من خلال ارتباطها بعناصر أخرى ذات أهمية قصوى في جلب الاستثمارات، منها ما يخص بالسياسة الاستثمارية، ومنها ما يتصل بالمناخ الاستثماري السائد في البلاد.. الخ. فالاعتماد من قبل الدولة على الحوافز الجبائية وحدها غير كافية في حد ذاتها لاجتذاب الاستثمارات، فنجاح أي قانون للاستثمار وفعاليته متوقف على عوامل عدة كالمحيط المؤسسي والاقتصادي وكذلك الظروف السياسية والاجتماعية السائدة.

2- مدى ثبات القوانين الخاصة بالتحفيز الضريبية في مجال الإستثمار:

من حق أي دولة ذات سيادة تعديل تشريعاتها وتطويرها وفقا لما تقتضيه مصالحها في مختلف الميادين، لا سيما في ميدان الاستثمارات ودون أن تترتب المسؤولية الدولية عليها، طالما أنها لا تخالف أحكام القانون الدولي¹⁹، إلا أن التعديلات المستمرة وغير المبررة قد تثير مخاوف لدى المستثمرين خصوصا الأجانب²⁰، مما يترتب عنه عدم ثقة المستثمر في الدولة المضيفة للاستثمار، فظاهرة التعديلات من سمات المشرع الجزائري في مجال الاستثمارات، بحيث تزامن صدور قانون الاستثمار مع استقلال البلاد في 1962، إلا أن تعديلات لحقت بقوانين الاستثمار وأكسبتها صفة عدم الثبات، حيث تم تعديله أكثر من 10 مرات إلى يومنا هذا. فيبقى استقرار التشريعات الاستثمارية المتسمة بالوضوح والثبات لدى المستثمر أكثر جاذبية مقارنة ما يحققه من فوائد جراء التحفيز الممنوحة له.

3- مدى نجاعة الهيئات والإدارات المكلفة بالمتابعة والرقابة:

تم إحداث هيئات وإدارة مكلفة بمتابعة ومراقبة الاستثمارات المستفيدة من المزايا الجبائية بموجب أحكام رقم 01-03 الملغى جزئيا بموجب القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، وتتمثل هذه الهيئات في الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار عبر الشباك اللامركزي (مركز تسيير المزايا)، المجلس الوطني للاستثمار فضلا عن الإدارات الأخرى، والتي ترمي كلها إلى متابعة المشاريع ورقابة نشاطاتها لضمان تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الدولة.

أ- من حيث درجة التنسيق:

إن متابعة ورقابة الاستثمارات المستفيدة من المزايا أمر ضروري بالنظر لما تُشكِّله الحوافز الجبائية كميزة اقتصادية قابلة للتقدير بقيمة نقدية من أثر مالي على كاهل الخزينة العمومية، ومن أجل ذلك تم إنشاء أجهزة مكلفة بهذه العملية.

¹⁹ - بشر نبيل، المسؤولية الدولية في عالم متغير، دار النهضة العربية، 1994. ص 185.

²⁰ - طه أحمد علي قاسم، تسوية المنازعات الدولية الاقتصادية (دراسة سياسية قانونية لدور المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008، ص 280.

فتعد وظيفة المتابعة والرقابة من الوظائف المخولة قانونا للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والشباك الوحيد اللامركزي عبر مركز تسيير المزايا، بمتابعة المشاريع الاستثمارية التي هي قيد فترة الإنجاز والاستغلال، وكذلك السهر على تنفيذ المستثمر لالتزاماته وتعهداته التي اكتتبتها، حتى لا يتوانى في إتمام إنجاز مشاريعه وتحقيق الأهداف المنشودة من منح المزايا، وهذا طبقا لنص المادة 32 من القانون رقم 16-09 السالف الذكر²¹.

غير أنه من خلال تفحصنا لأحكام القانون رقم 16-09 أعلاه، نجد أنه هناك نوع من التداخل ما بين الوكالة والمجلس، حيث أن الأول يفصل في منح المزايا لفائدة الاستثمارات التي يساوي مبلغها أو يفوق 5.000.000.000 دينار جزائري للموافقة المسبقة من طرف المجلس الوطني للاستثمار²²، في حين الوكالة تمنح المزايا المرتبطة بالاستثمارات، وبالتالي نجد غياب التنسيق بين الجهازين، فعدم وجود أي نوع من التعاون وتبادل المعطيات، الأمر الذي من شأنه يؤدي إلى صعوبة عملية المتابعة والرقابة، فضلا كذلك يتمتع المجلس الوطني بمهام متعددة في مجال إقتراح التدابير التحفيزية، والفضل في طبيعة التحفيز الممنوحة، غير أن دوره محتشم في مجال المتابعة والرقابة، والعكس نلمسه لدى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.

لذا من أجل ممارسة متابعة ورقابة فعالة للاستثمارات المستفيدة من المزايا الجبائية، ضرورة وضع مقاييس وطرق للتنسيق بين الوكالة والمجلس، وكذا تبادل المعطيات الجبائية بالتنسيق بين مختلف الإدارات لا سيما إدارة ضرائب الجمارك، والمحافظات العقارية والأملاك الوطنية، وهذا تجنباً لاستغلال الحوافز الجبائية خارج إطارها القانوني.

ب- من حيث العقوبات المقررة عند مخالفة المستثمر لتعهداته:

يلتزم المستثمر المستفيد من المزايا الجبائية بتنفيذ جملة من الالتزامات والواجبات المكتتبه والمرتبطة بإنجاز المشروع في الآجال المحددة له قانونا، والتي يتفق عليها مسبقا عند اتخاذ قرار منح وتحقيق الأهداف المرجوة من هذا الإستثمار خلال مدة الإعفاء، حيث تسري آجال الانجاز من تاريخ التسجيل طبقا للمادة 20 من القانون 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار²³.

وفي حالة عدم احترام آجال الإنجاز، وشروط منح المزايا، وعدم احترام الإلتزام بإعداد الكشف السنوي لحالة تقدم المشاريع الاستثمارية، وكذا عدم احترام الإلتزامات والواجبات المكتتبه بعد إعداره في أجل لا يتجاوز 60 يوما، إبتداء من تاريخ إرسال الإعدار يتم حسب الحالة²⁴، إما أن يكون موضوع مقرر سحب المزايا، وإما موضوع إجراء تجريد من الحقوق بنفس الأشكال التي منحت بها، وهذا طبقا للمادة 34 من القانون رقم 16-09

²¹ - المادة 32 من القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، مرجع سابق.

²² - المادة 14 من القانون ذاته.

²³ - المادة 20 من القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، مرجع سابق.

²⁴ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 17-104 المؤرخ في 05 مارس 2017، يتعلق بمتابعة الاستثمارات والعقوبات المطبقة في حالة عدم احترام الإلتزامات و الواجبات المكتتبه، ج ر عدد 16، صادرة في 5 مارس 2017.

المشار ، كما يمكن لمركز تسيير المزايا إصدار اشعارات بالتجريد من الحق في المزايا بالنسبة للاستثمارات الخاضعة لاختصاصه ويقوم عند الاقتضاء بسحبها²⁵.

غير أن هذه المقررات تكون محل طعن إختياري من قبل المستثمر أمام لجنة الطعن أو أمام إلغاء القرار أمام العدالة، في حالة ما إذا كان القرار لصالح المستثمر، فيتم رفع التجريد من الحق في المزايا طبقاً لأحكام المواد المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 17-104 المؤرخ في 05 مارس 2017²⁶.
غير أن المشرع قد أغفل في أحكام القانون رقم 16-09 المشار إليه أعلاه، عن فرض غرامات مالية نتيجة سحب المزايا، خاصة في حالة احتمال إستغلال الحوافز خارج مجالها، لا سيما أن هذه الحوافز تشكل موارد مالية تخصص من خزينة الدولة خاصة مع تقليل مداخيل البترول.

رابعاً- شروط ضمان نجاح التحفيز الجبائي في استقطاب الاستثمارات :

إن نجاح أو فشل أي سياسة تحفيزية يقتضي من المشرع الجزائري أن يلم بجميع المعطيات المتعلقة بالظروف والأوضاع السائدة، وكذا وضع النشاطات المحفزة مع سلم الأولويات حسب ما يقتضيه الاقتصاد الوطني، وبالتالي على المشرع الإلمام بمجموعة من الشروط يمكن أن نقدمها في صنفين :

1- الشروط ذات الطابع الضريبي :

تتعلق هذه الشروط بطبيعة وشكل التحفيز، وكذا زمن ومجال تطبيقه.

أ- طبيعة الضريبة محل التحفيز :

من دون شك أن تأثير الضرائب على المستثمر أو المؤسسة يختلف باختلاف طبيعتها ومعدلاتها، فلن يؤدي النظام الامتيازي دوره ما إذا كانت الضرائب محل التحفيز ضعيفة النسب وخرجت عن هذا الإطار الضرائب والرسوم ذات الأهمية بالنسبة للمؤسسة، وبالتالي فتحديد نوع الضريبة محل التحفيز له أهمية بالغة على مستوى فعالية ذلك التحفيز²⁷، وعلى هذا الأساس يجب تحديد الضريبة محل الإعفاء حسب أهميتها ومردوديتها بالنسبة للمستثمر .

ب- شكل التحفيز :

كما أشرنا في السابق، فإن سياسة التحفيز الجبائي تأخذ عدة أشكال مختلفة كالتخفيض في معدل الضريبة، والإعفاءات، إضافة إلى امتيازات أخرى لها تأثيرات مختلفة على نشاط المستثمر والمؤسسة، وفي هذا الصدد يجب أن يكون الإعفاء الضريبي واسع الانتشار، لما له من تأثير مباشر في تخفيض كلفة المشروع على

²⁵- المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 17 - 100 المؤرخ في 05 مارس 2017، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 09 أكتوبر 2006، والمتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج. ر عدد 16، صادر في 8 مارس 2017.

²⁶- المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 17-104 .

²⁷- ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 120 و121.

الرغم من أنه يؤدي إلى انخفاض إيرادات الدولة، فالفائدة الاقتصادية وما تحققه المشاريع من أهداف التنمية والنقل من البطالة أهم من البحث عن إيرادات جبائية لصالح الخزينة العمومية، والتي يمكن تعويضها في مجالات أخرى غير جبائية .

ت- زمن وضع التحفيز وتاريخ سريانه:

ضمانا لفعالية الامتيازات الجبائية يرجى اختيار الوقت المناسب والذي تكون فيه الوضعية الاقتصادية بحاجة إلى إنعاش، فالوقت المناسب لمنح الإعفاءات في تقديري هو الفترة أو المرحلة التي تلي الأزمة ويتبعها مباشرة إنعاش اقتصادي، فلا ضرورة من منح امتيازات جبائية في مرحلة انفتاح أو إنعاش اقتصادي لما تتميز به هذه المرحلة من كثرة المشاريع الاقتصادية، كما أن منح المزايا الضريبية يجب أن يركز من تاريخ تسجيل المشروع أو في فترة انطلاق المشروع، حتى يتسنى للمستثمر القيام بالتمويل الذاتي لمصاريف بداية مرحلة الاستغلال.

ث- مجال تطبيق التحفيز :

يجب اختيار المشاريع التي تستفيد من الإجراء التحفيزي، وكذا المواد والوسائل الداخلة في إنجازها بالنظر إلى أهميتها الاقتصادية ومردودها التنموي، لذا يجب تمييز سياسة التحفيز الجبائي بالانتقائية في اختيار الاستثمار من جهة أي بمعنى الأنشطة والقطاعات الاستثمارية التي يجب تشجيعها نظرا لأهميتها في دفع عجلة التنمية، ومن جهة أخرى نوعية التجهيزات والمعدات التي تدخل مباشرة في إنجاز مثل هذه المشاريع، كما يجب على السلطات تحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ذات المردودية الاقتصادية العاجلة لخلق التنمية لا سيما بعد تراجع مداخيل البترول.

2- الشروط ذات الطابع غير الضريبي:

تختلف قدرة الدول على جلب الاستثمارات تبعا لظروفها الداخلية وسياساتها الاستثمارية، وتتعلق هذه الشروط بالظروف التي تسود في الدولة، ويمكن إدراجها في عدة عوامل أهمها:

أ-العامل السياسي والأمني:

يعد الاستقرار السياسي والاستقرار الأمني من أهم عوامل جلب الاستثمارات ومن أهم انشغالات المستثمر، فالاستقرار السياسي والاستقرار الأمني يعلمان على تشجيع ونمو الاستثمارات المحلية والأجنبية على السواء ومن ثم إنجاح التحفيز الجبائي، فليس من مصلحة المستثمر أن يزج أمواله في بلد مضطرب سياسياً وأمنياً، خوفاً من تأثير الظروف السياسية والأمنية على مشروعه الاستثماري، بالتالي فالمخاطر السياسية هي أول ما يأخذها المستثمرون بعين الاعتبار سواء المحليين منهم أو الأجانب .

ب-العامل التشريعي والإداري:

يرتبط مدى فعالية التحفيز الجبائي من جهة أخرى بطبيعة التشريعات المقررة والمعاملات الإدارية، حيث أن توحيد القوانين المنظمة للاستثمار وتجنب تضاربها نظرا لكثرتها، وكذا تطهير الإدارة من البيروقراطية والرشوة يكون له التأثير الإيجابي في اتخاذ قرار الاستثمار، ومن ثم المساهمة في إنجاح إجراء التحفيز الجبائي، وذلك

لا يتحقق إلا بنجاعة وكفاءة الأجهزة المكلفة لإتمام عملية التحفيز المتمثلة في الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ومركز تسيير المزايا.

ت-العامل الاقتصادي :

ونقصد بذلك الوضعية الاقتصادية السائدة في البلد الذي يسعى إلى ترقية الاستثمار من خلال إجراء التحفيز الجبائي، إذ يجب توفر محيط اقتصادي مُشجع للمؤسسات المستثمرة ومُحفز للقطاع الخاص على الاستثمار، إذ أن توفير أسواق كافية و وسائل المواصلات وشبكة اتصالات متطورة، ونظام مصرفي قادر على توفير التمويل اللازم، تعتبر من ايجابيات المناخ الملائم للاستثمار في المؤسسات بكل أحجامها .
يتضح مما سبق، أن نجاح سياسة التحفيز الجبائي مرتبط ببعده شروط بعضها ذات طابع ضريبي وأخرى خاصة بالظروف التي تحيط بنظام التحفيز لا سيما السياسي والاقتصادي والوضوح في توجهات الحكومة تجاه قضايا الاستثمار.

خاتمة

يتضح من خلال دراستنا، أن الاعفاءات والتسهيلات الممنوحة لرأس المال المحلي والأجنبي لم تحفز الاستثمار بشكل كاف، باعتبارها لا يمكن أن تكون عاملاً مهماً وجوهرياً في جلب الاستثمارات وتطويرها، لأن الأمر الذي يهم المستثمر إلى جانب التحفيزات الجبائية، هو مدى توفير مناخ مشجع للأعمال والاستثمار، وكذا وجود منظومة إدارية غير بيروقراطية (شفافة)، فضلا عن محاربة الفساد بكل أشكاله، وكذا تفعيل أداء النظام المصرفي والبنكي والمالي، وبالتالي فإن تهيئة وتطوير هذا المحيط تبقى هي أولوية كل إصلاح يرمي لترقية الاستثمار.

وهو الطرح الذي بدأ المشرع الجزائري يُكرسه في القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار مقارنة بالأمر رقم 01-03 السابق، والتوجه إلى منح ضمانات أخرى للاستثمار، وخاصة أن الجزائر في رهان الإصلاح الاقتصادي الذي يشمل كافة التشريعات والسياسات والاجراءات التي تسهم في تحرير الاقتصاد الوطني والتسيير الكفاء وفقا لآليات السوق.