



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK



# PERPAJAJAKAN INTERNASIONAL

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

## **PERPAJAKAN INTERNASIONAL**

**Penulis :**

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

**ISBN : 978-623-8642-34-2 (PDF)**

**Editor :**

Dr. Joseph Teguh Santoso, S.Kom., M.Kom.

**Penyunting :**

Dr. Mars Caroline Wibowo. S.T., M.Mm.Tech

**Desain Sampul dan Tata Letak :**

Irdha Yuniato, S.Ds., M.Kom

**Penebit :**

Yayasan Prima Agus Teknik Bekerja sama dengan  
Universitas Sains & Teknologi Komputer (Universitas STEKOM)

**Anggota IKAPI No:** 279 / ALB / JTE / 2023

**Redaksi :**

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : [penerbit\\_ypat@stekom.ac.id](mailto:penerbit_ypat@stekom.ac.id)

**Distributor Tunggal :**

**Universitas STEKOM**

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : [info@stekom.ac.id](mailto:info@stekom.ac.id)

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara  
apapun tanpa ijin dari penulis

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat dan anugrah-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul *“Perpajakan Internasional”*, dengan baik dan maksimal. Diharapkan buku ini dapat menjadi sumber ilmu yang bermanfaat bagi para pembaca.

Buku ini dibuat dengan tujuan untuk mengeksplorasi hubungan antara perpajakan internasional dan Agenda Pembangunan Berkelanjutan 2030 dari perspektif global dan regional. Fokus utama buku ini adalah mengidentifikasi bagaimana area-area yang saling terkait ini dapat dipelajari dan dinilai, serta bagaimana negara-negara dan organisasi internasional dapat memperkuat hubungan ini melalui inisiatif perpajakan internasional saat ini, termasuk Proyek Pengikisan Basis dan Pengalihan Keuntungan (BEPS) yang diprakarsai oleh OECD dengan dukungan politik dari G20.

Bab 1 memulai diskusi dengan menganalisis dampak kekuasaan terhadap harga transfer di negara berkembang, menjelaskan berbagai bentuk kekuasaan dalam tata kelola pajak global, serta metode bagi hasil dan standar yang ditetapkan oleh OECD. Bab ini diakhiri dengan kesimpulan yang merangkum implikasi utama dari topik yang dibahas. Bab 2 melanjutkan pembahasan dengan membandingkan pajak arus kas dan pajak kesatuan sebagai solusi untuk negara berkembang, memberikan pemahaman tentang kelebihan dan kekurangan masing-masing sistem, serta menawarkan kesimpulan terkait kebijakan yang efektif.

Bab 3 mengeksplorasi kesesuaian penerapan BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) di negara-negara berkembang, mengidentifikasi aspek strategis, taktis, dan operasional dari BEPS, dan mengevaluasi peluang untuk meningkatkan kesesuaian terhadap standar BEPS. Bab 4 berfokus pada koherensi pajak internasional dalam mendukung pembangunan berkelanjutan, dengan fokus pada kebijakan perjanjian pajak donor, transparansi, dan kerja sama internasional yang berkontribusi pada pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs).

Bab 5 membahas strategi pendapatan jangka menengah untuk Domestic Resource Mobilization (DRM) dan perpajakan, menjelaskan konsep Medium-Term Revenue Strategy (MTRS), serta menilai nilai tambah dan potensi jebakan dalam penerapannya. Bab 6 mengkaji insentif pajak di negara-negara Aliansi Pasifik, membahas interaksi antara insentif pajak, BEPS Aksi 5, dan SDGs 2030, serta memberikan wawasan tentang bagaimana insentif pajak dapat mendukung aspirasi internasional.

Bab 7 berfokus pada insentif pajak di negara berkembang, memperkenalkan kerangka kerja untuk mengevaluasi insentif pajak, serta membahas peran organisasi internasional dan memberikan perbandingan serta penilaian mengenai insentif pajak. Bab 8 mengeksplorasi peran perjanjian investasi internasional dalam menghadapi isu pajak, termasuk bagaimana investasi asing berhadapan dengan pajak dan tinjauan yudisial peraturan pajak oleh pengadilan investasi.

Bab 9 membahas pelaporan pengeluaran pajak dan dampaknya terhadap mobilisasi pendapatan domestik, mengkaji biaya fiskal, efektivitas pengeluaran pajak, serta pelaporan pengeluaran pajak khususnya di Afrika. Bab terakhir, Bab 10, mengidentifikasi dampak negatif pajak perusahaan internasional dan kebijakan Uni Eropa, menjelaskan celah dan kesenjangan dalam sistem pajak, serta memberikan ringkasan dari isu-isu yang dibahas.

Demikian buku ini di buat, dengan tujuan untuk membangun jembatan antara kebijakan pembangunan dan perpajakan. Kami berharap buku ini akan bermanfaat bagi para akademisi dan praktisi, serta memberikan kontribusi signifikan pada pemahaman tentang perpajakan di negara-negara berkembang. Semoga buku ini memperkaya pengetahuan pembaca dan mendukung upaya profesional serta intelektual Anda.

Semarang, September 2024

Penulis

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi .....	iv
<b>BAB 1 DAMPAK KEKUASAAN DAN DISTRIBUSI PADA HARGA TRANSFER.....</b>	<b>1</b>
1.1. Pendahuluan .....	1
1.2. Berbagai Wajah Kekuasaan Dalam Tata Kelola Pajak Global .....	3
1.3. Metode Bagi Hasil Dan Proses Penetapan Standar OECD .....	6
1.4. Kesimpulan .....	20
<b>BAB 2 SOLUSI PAJAK ARUS KAS DAN PAJAK KESATUAN .....</b>	<b>22</b>
2.1. Pendahuluan .....	22
2.2. Perpajakan Kesatuan .....	26
2.3. Pajak Arus Kas Berbasis Tujuan .....	30
2.4. Kesimpulan .....	34
<b>BAB 3 KESESUAIAN BEPS DI NEGARA-NEGARA BERKEMBANG .....</b>	<b>36</b>
3.1. Pendahuluan .....	36
3.2. Aspek Strategis .....	37
3.3. Aspek Taktis .....	38
3.4. Aspek Operasional .....	42
3.5. Peluang Untuk Meningkatkan Kesesuaian BEPS Di Negara Berkembang.....	45
<b>BAB 4 KOHERENSI PAJAK INTERNASIONAL DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN ..</b>	<b>48</b>
4.1. Pendahuluan .....	48
4.2. Kebijakan Perjanjian Pajak Donor Terhadap Negara Berkembang .....	50
4.3. Transparansi .....	53
4.4. Kerja Sama Internasional/Bantuan Administratif .....	55
4.5. Kesimpulan .....	57
<b>BAB 5 STRATEGI PENDAPATAN JANGKA MENENGAH UNTUK DRM DAN PAJAK .....</b>	<b>59</b>
5.1. Pendahuluan .....	59
5.2. Apa itu MTRS? .....	60
5.3. Nilai Tambah MTRS dalam Peningkatan Kapasitas Pajak Multilateral .....	62
5.4. Kekurangan MTRS .....	65
5.5. Ringkasan .....	70
<b>BAB 6 INSENTIF PAJAK, BEPS AKSI 5, DAN SDGS 2030 DI NEGARA ALIANSI PASIFIK....</b>	<b>72</b>
6.1. Pendahuluan .....	72
6.2. Pendekatan Teoritis Dan Konseptual Terhadap Insentif Pajak .....	73
6.3. Aspirasi Internasional: Insentif Pajak, BEPS, Dan SDGS 2030 .....	76
6.4. Insentif Pajak Di Amerika Latin Dan Aliansi Pasifik .....	79
6.5. Ringkasan .....	83
<b>BAB 7 INSENTIF PAJAK DI NEGARA BERKEMBANG .....</b>	<b>91</b>

7.1. Pendahuluan .....	91
7.2. Kerangka Kerja Untuk Mengevaluasi Insentif Pajak .....	92
7.3. Organisasi Internasional .....	93
7.4. Perbandingan Dan Kerangka Penilaian Insentif Pajak .....	106
7.5. Ringkasan .....	109
<b>BAB 8 PERAN PERJANJIAN INVESTASI INTERNASIONAL .....</b>	<b>111</b>
8.1. Pendahuluan .....	111
8.2. Saat Investasi Asing Berhadapan Dengan Pajak .....	111
8.3. Tinjauan Yudisial Peraturan Pajak Oleh Pengadilan Investasi .....	115
8.4. Pajak Sebagai Penghalang Terakhir Untuk Investasi .....	124
8.5. Ringkasan .....	125
<b>BAB 9 PELAPORAN PENGELUARAN PAJAK DAN MOBILISASI PENDAPATAN LOKAL .....</b>	<b>128</b>
9.1. Pengeluaran Pajak Dan Pelaporan Pengeluaran Pajak .....	128
9.2. Biaya Fiscal Dan (Tidak) Efektivitas Pengeluaran Pajak .....	139
9.3. Pelaporan Pengeluaran Pajak .....	131
9.4. Pelaporan Pengeluaran Pajak Di Afrika .....	133
9.5. Ringkasan .....	142
<b>BAB 10 DAMPAK NEGATIF PAJAK PERUSAHAAN INTERNASIONAL DAN UNI EROPA.....</b>	<b>144</b>
10.1. Pendahuluan .....	144
10.2. LACIT .....	146
10.3. Celah dan Kesenjangan .....	149
10.4. Ringkasan Bab .....	159
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>161</b>

# BAB 1

## DAMPAK KEKUASAAN DAN DISTRIBUSI PADA HARGA TRANSFER

### 1.1 PENDAHULUAN

Di bawah bayang-bayang Proyek Pengikisan Basis dan Pengalihan Keuntungan (*Base Erosion and Profit Shifting / BEPS*) G20-OECD, para ahli penetapan harga transfer berkemas untuk membantu negara-negara berkembang dalam upaya mereka menerapkan rezim audit penetapan harga transfer yang rumit. Sekilas, upaya ini mendukung pengurangan kerugian fiskal yang disebabkan oleh praktik penetapan harga transfer yang "agresif", saluran penting penghindaran pajak perusahaan di Afrika Sub-Sahara. Namun, sementara upaya ini memperkuat kapasitas audit negara-negara berkembang, aturan yang memandu proyek pengembangan kapasitas ini memperkuat ketidakseimbangan distribusional rezim pajak internasional. Bab ini menyoroti hubungan kekuasaan yang terjadi selama reformasi pedoman penetapan harga transfer G20-OECD untuk menyoroti bagaimana hubungan ini membentuk hasil distribusional rezim pajak internasional.

*Organisation for Economic Co-operation and Development / OECD* merupakan organisasi internasional yang menaruh perhatian pada isu dan permasalahan global di berbagai aspek, terutama di perekonomian.

Mosquera Valderrama (2015, 2018) telah berpendapat bahwa reformasi seharusnya tidak hanya menawarkan jalan keluar dari masalah tindakan kolektif yang dihadapi negara-negara berkembang dalam regulasi penetapan harga transfer, tetapi juga menghasilkan solusi yang efisien dan dapat diimplementasikan dalam budaya dan konteks pajak negara-negara ini. Dari sudut pandang ini, legitimasi proyek BEPS bergantung pada lebih dari sekadar representasi negara-negara berpenghasilan rendah selama proses reformasi. Jika proyek BEPS berupaya untuk legitimasi negara berkembang, maka legitimasi input dan output harus dijamin. Di sini, mengingat adanya ketidakseimbangan yang melekat antara yurisdiksi sumber dan yurisdiksi tempat tinggal dalam rezim pajak, kami memperkenalkan tolok ukur tambahan untuk mengevaluasi legitimasi keluaran proyek BEPS, yaitu keadilan distributif.

Selain itu, legitimasi input dan output tidak independen; distribusi dan hubungan kekuasaan yang aktif selama reformasi BEPS membentuk hasilnya. Jawaban kelembagaan global terhadap penghindaran pajak perusahaan tidak dapat dilepaskan dari distribusi kekuatan internal mereka. Hearson (2018a), misalnya, menekankan bahwa jawaban kelembagaan multilateral yang didukung oleh sebagian besar sarjana tata kelola pajak kemungkinan besar akan memiliki efek buruk bagi negara-negara berkembang. Sejarah mengajarkan bahwa hasil negosiasi yang dilembagakan yang dihasilkan dalam konteks hubungan kekuasaan yang tidak seimbang mencerminkan ketidakseimbangan ini, sebuah poin yang ditunjukkan Hearson (2018b) melalui analisis empirisnya tentang bias distribusi

dalam Perjanjian Pajak Berganda (P3B). Yang penting sulit, ketika kita mencoba memahami kekuasaan dalam tata kelola pajak global, kita harus bergerak melampaui pandangan satu dimensi tentang kekuasaan dan fokusnya yang terbatas pada perjuangan pengambilan keputusan yang dapat diamati yang terjadi selama partisipasi politik. Sebagai ilustrasi, bahkan lembaga-lembaga rezim pajak global cenderung menstabilkan kepatuhan rezim terhadap neo-liberalisme, sebuah basis ideologis yang mempertahankan distribusi hak perpajakan yang tidak merata seperti yang akan kita bahas nanti. Secara keseluruhan, kurangnya representasi historis negara-negara berkembang dalam rezim pajak internasional tidak hanya diatasi dengan sekadar memberi mereka yang sebelumnya terpinggirkan tempat di meja perundingan.

Bab ini memetakan hubungan kekuasaan yang membentuk reformasi metode pembagian keuntungan transaksional (*Transactional Profit Sharing Method / TPSM*), salah satu metode penetapan harga transfer yang diajukan dalam pedoman penetapan harga transfer OECD, hingga hasil distribusi spesifiknya. Karena penetapan harga transfer secara harfiah membagi keuntungan kekayaan perusahaan internasional ke dalam keranjang pajak nasional dengan menetapkan harga interaksi lintas batas, kami menggunakan kepentingan material negara-negara berkembang dalam tata kelola penetapan harga transfer sebagai perangkat heuristik kami untuk memandu kami melalui berbagai hubungan kekuasaan. Untuk memulai, kami mendekati tarik-menarik antara swasta dan publik atas kewenangan dalam alokasi laba sebagai perebutan "ukuran kue". Jelas, perusahaan transnasional (TNC) berkepentingan dalam menjaga kebijaksanaan mereka dalam alokasi laba, mempertahankan keleluasaan mereka untuk terlibat dalam perencanaan pajak yang agresif, menjaga beberapa "ambiguitas yang diperhitungkan" dalam struktur perencanaan pajak mereka tetap hidup.

Kedua, sementara setiap negara bagian memiliki tujuan fiskal untuk memperbesar basis pajaknya, perebutan potongan kue mewakili perjuangan antarnegara bagian untuk membawa bagian terbesar dari laba TNC dalam basis pajak nasional. Akhirnya, elemen ketiga menyentuh diskusi asli Mosquera Valderrama (2015, 2018) tentang legitimasi keluaran Proyek BEPS. Selain menangani kepentingan negara-negara berkembang dalam memperoleh kue yang lebih besar untuk dibagi atau mendapatkan bagian kue yang layak, rezim tersebut juga harus efisien dan dapat diimplementasikan dalam budaya dan konteks pajak negara-negara tersebut. Atau lebih tepatnya, negara-negara berpendapatan rendah juga harus dapat benar-benar menikmati bagian kue mereka. Pelembagaan pedoman penetapan harga transfer, dan dalam hal ini khususnya pedoman TPSM yang direvisi, mengungkapkan bahwa meskipun reformasi memperluas ukuran kue keseluruhan dari keuntungan kena pajak, kriteria yang mengesahkan penggunaan TPSM, bersama dengan kompleksitas rezim yang sedang berlangsung, mempersulit negara-negara berpendapatan rendah untuk memperoleh bagian kue yang layak dan benar-benar menikmatinya.

Sekarang, pertanyaannya tetap: "*Apa hubungan kekuasaan yang menghasilkan hasil-hasil ini?*" Untuk alasan ini, kami memulai dengan diskusi konseptual tentang kekuasaan dalam tata kelola pajak global. Selanjutnya, diskusi singkat tentang metode bagi hasil menggambarkan daya tarik studi kasus TPSM karena membahas isu yang diperdebatkan

tentang sinergi atau keuntungan residual. Selanjutnya, kami menjelaskan proses penetapan standar, menyoroti pemangku kepentingan utama yang terlibat, dan menguraikan data yang dikumpulkan yang digunakan untuk analisis konten kualitatif. Selanjutnya, kami menyelami wacana teknis tentang proses penetapan standar dengan kaca mata canggih kami untuk menguraikan konflik distribusional dan hubungan kekuasaan yang terjadi. Di sini, analisis disusun berdasarkan tiga kepentingan pembangunan yang telah dibahas sebelumnya: ukuran kue, potongan, dan apakah negara-negara ini benar-benar mampu memakan kue mereka. Pada akhirnya, kami membahas pengamatan kami berdasarkan upaya terkini untuk mengintegrasikan negara-negara berpendapatan rendah dan mengkritik ekspektasi pluralis bahwa representasi yang tepat dari negara-negara berkembang merupakan ukuran yang cukup untuk memastikan bahwa rezim tersebut juga sah di Selatan.

## 1.2 BERBAGAI WAJAH KEKUASAAN DALAM TATA KELOLA PAJAK GLOBAL

Foucault pernah berkata bahwa *“konsepsi masyarakat yang dominan merupakan sisa dari formasi sosial sebelumnya”*. Komentar tentang kontingensi tatanan sosial ini menjelaskan hubungan antara konteks kolonial yang memunculkan rezim pajak internasional dan bias rezim yang bertahan lama terhadap negara-negara penduduk. Dari sudut pandang ini, bias rezim terhadap perpajakan penduduk, negara-negara tempat kantor pusat berada, dan terhadap perpajakan sumber, tempat kegiatan berlangsung, tidaklah mengejutkan tetapi tetap saja berbahaya. Namun, keadilan distribusional proyek BEPS secara umum, dan khususnya dalam penetapan harga transfer, baru-baru ini menarik minat yang lebih luas di kalangan akademis dan jarang dibahas secara eksplisit dalam agenda reformasi meskipun ada konflik distributif atas alokasi keuntungan antarnegara. Konflik ini hampir tidak akan terungkap ketika seseorang hanya akan fokus pada ekspresi kepentingan dan konflik yang dapat diamati selama proses kebijakan BEPS awal.

Namun, baik Foucault maupun Lukes menarik perhatian pada tampilan kekuasaan yang kurang terlihat dan menyoroti bagaimana hubungan kekuasaan dapat menjadi yang terkuat ketika cara kerjanya tetap tersembunyi. Dampak distribusional yang tidak dipolitisasi, misalnya, wacana yang terisolasi secara teknis dari para ahli pajak internasional, memberikan aura yang tidak politis pada keputusan distribusi, sementara keputusan ini membentuk rezim lebih jauh ke arah kepentingan perusahaan transnasional. Lukes (2005) menggambarkan pelaksanaan kekuasaan ini sebagai kekuasaan dalam dimensi ketiga, kekuasaan yang mengamankan persetujuan tanpa adanya pertikaian dan menghasilkan hasilnya melalui kendala tak terlihat yang kita berikan pada diri kita sendiri. Sebagai ilustrasi, sifat wacana yang dipimpin oleh teknis dan keahlian selama pertemuan pajak mengisolasi diskusi penetapan standar dari "pertengkaran politik," kendala yang diberikan para pemangku kepentingan pada diri mereka sendiri.

Harus diakui, beberapa pertikaian memang terjadi di tempat terbuka; Lukes (2005) menyebut perebutan kekuasaan ini sebagai pelaksanaan kekuasaan dalam dimensi pertama. Ketika penasihat kebijakan dan penasihat pajak membingkai ulang klaim masyarakat sipil untuk transparansi menjadi tujuan kebijakan untuk meningkatkan kapasitas penilaian risiko,

pergulatan diskursif terlihat jelas. Namun, sementara masyarakat sipil berhasil memasukkan topik tersebut ke dalam agenda, klaim mereka untuk transparansi kehilangan sebagian cakupannya karena berada di luar konsensus ideasional tentang batasan solusi yang tepat. Dengan kata lain, atau dalam istilah Foucauldian yang lebih, klaim transparansi seperti yang dibawa oleh aktivis masyarakat sipil tidak sesuai dengan “rezim kebenaran” yang dijunjung tinggi dalam lingkup pajak transnasional. “Kebenaran” ini menentukan apa yang dapat dianggap benar dalam wacana tertentu” dan menandakan bagaimana wacana yang berbeda berhubungan dengan kenyataan. Pada dasarnya, tuntutan transparansi menantang bagaimana wacana pajak transnasional membingkai perilaku pajak yang tepat dari TNC dan pemerintah. Akibatnya, para profesional yang terlibat mengubah tuntutan awal menjadi kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas penilaian risiko sementara mereka memahami perlunya transparansi, sebuah tujuan yang sesuai dengan pandangan mereka tentang realitas. Jadi, sementara Lukes (2005) mencoba memisahkan berbagai bentuk atau kapasitas "memiliki kekuasaan," kekuasaan dijalankan dalam hubungan manusia dan masyarakat, dan hubungan kekuasaan ini memiliki karakter yang beraneka ragam dan saling tumpang tindih.

Peragaan kekuasaan lainnya, kekuasaan dalam dimensi kedua (Lukes 2005), adalah penggunaan kekuasaan untuk melindungi agenda kebijakan dari diskusi tertentu dan membawa yang lain ke garis depan perdebatan. Memang, penting untuk merenungkan tidak hanya apa yang dibahas tetapi juga apa yang tidak dan mengapa. Penolakan anggota G20-OECD untuk menanggapi tuntutan negara-negara berkembang, tuntutan mereka untuk menilai ulang alokasi hak perpajakan antara negara sumber dan negara tempat tinggal, awalnya membuat topik tersebut tidak masuk dalam daftar masalah yang perlu diselesaikan. Meskipun demikian, mobilisasi bias dalam penetapan agenda ini dengan jelas menyoroti bagaimana bentuk-bentuk kekuatan ini membentuk hasil distribusi proyek, tetapi kekuatan tandingan dalam hubungan ini menguat dan topik tersebut kini merambah tindakan yang diambil berdasarkan ekonomi digital.

Seperti yang disebutkan, kedua penulis menandai bentuk-bentuk hubungan kekuasaan yang kurang terlihat dan mengindikasikan bahwa kepatuhan tidak selalu berarti kekosongan perebutan kekuasaan. Sebaliknya, Foucault berpendapat bahwa kekuasaan bukanlah semacam kepemilikan orang, melainkan selalu hadir dalam hubungan-hubungan yang membentuk tatanan sosial kita. Kekuasaan juga cenderung menyembunyikan dirinya sendiri, tetapi dapat ditemukan dalam produk-produknya, yaitu hubungan-hubungan sosial itu sendiri. Menurut Foucault, kekuasaan bahkan memiliki sifat strategis, kecenderungan untuk melestarikan dirinya sendiri dan hubungan-hubungan yang dihasilkannya, yang melampaui maksud para agen yang terlibat. Meskipun kekuasaan tidak dapat ada tanpa orang, sifat strategis dan efek pengorganisasiannya dapat dilihat sebagai efek bersih dari semua pelaksanaan kekuasaan yang disengaja dalam jaringan hubungan. Lesage dan Vermeiren (2011), misalnya, membahas bagaimana pilar kelembagaan globalisasi neoliberal memberikan ketahanan terhadap globalisasi neoliberal bahkan ketika dukungan ideologis untuk pergerakan bebas barang dan modal sedang menurun. Dengan cara tertentu, efek bersih dari hubungan kekuasaan dalam tata kelola pajak global memunculkan tatanan

kelembagaan di mana "kepentingan material pada inti hegemoni neoliberal" dipertahankan melalui tatanan tata kelola horizontal di tengah masalah tindakan kolektif dalam perpajakan internasional.

Sementara Lukes (2005) menarik perhatian pada bagaimana kekuasaan juga memiliki efeknya ketika ia membatasi diri kita dan rasionalitas kita, Foucault menyoroiti hubungan kekuasaan yang menghasilkan batasan atau rasionalitas semacam ini. Di sini, penekanannya pada wacana, hubungan dialektis antara pengetahuan dan kekuasaan, dan "rezim kebenaran", mengklarifikasi kekuatan jaringan keahlian dan masalah kompleksitas dalam tata kelola penetapan harga transfer. Wacana para ahli dan pembuat kebijakan yang diajukan dalam diskusi kebijakan tentang kebijakan penetapan harga transfer memiliki pandangan yang sempit dan teknis tentang makna penetapan harga transfer dan hubungannya dengan realitas dan ekonomi dunia. Namun, sementara "rezim kebenaran" dalam wacana ini jarang ditentang karena sentralitas pengetahuan yang dipimpin oleh para ahli melindungi wacana dari "kebenaran" lainnya, para pembuat kebijakan mencari solusi untuk tantangan regulasi dalam wacana dan perspektif sempit ini tentang realitas. Akibatnya, kompleksitas rezim tumbuh sebagai respons terhadap ketidakmampuan para pembuat kebijakan untuk menghasilkan solusi di luar konsensus teknokratis ini. Dengan demikian, rezim tersebut tidak hanya membuka pintu bagi para penasihat pajak untuk memanfaatkan ketidakpastian yang tercipta, tetapi juga mempertahankan sentralitas pengetahuan ahli. Para penasihat pajak ini tumbuh begitu kuat dalam kebijakan penetapan harga transfer sehingga Picciotto (2018a) bahkan menunjukkan bagaimana para pemain ini membentuk rezim tersebut demi otoritas swasta melalui arbitrase regulasi.

Sampai batas tertentu, fokus pada ekspresi kekuasaan yang kurang terlihat ini mungkin terasa deterministik, melemahkan agensi negara-negara berkembang untuk membalikkan keadaan, atau menolak distribusi hak perpajakan yang bersyarat. Namun, Foucault menegaskan bahwa kekuasaan selalu terhubung dengan perlawanan, atau kekuatan tandingan, karena tidak akan ada kebutuhan untuk hubungan kekuasaan tanpa kemungkinan perlawanan. Jaringan kekuasaan dalam penetapan harga transfer bersifat muncul dan akan berhenti ada tanpa produksi reguler dari mereka yang terlibat. Akibatnya, hubungan kekuasaan ini juga bertepatan dengan resistensi mikro yang dapat menghasilkan resistensi makro karena tatanan sosial selalu cair dan tidak pernah sepenuhnya stabil. Sebagai ilustrasi, perbaikan regulasi yang menambah kompleksitas rezim sebagian merupakan cara untuk menstabilkan rezim penetapan harga transfer, "rezim kebenaran", dan tatanan sosial terkaitnya dalam konteks yang berubah. Meskipun demikian, perbaikan ini juga menanam benih untuk pembusukan rezim ini karena meningkatnya kompleksitas dan ketidakpastian aturan penetapan harga transfer yang melemahkan otoritas jaringan ahli. Aturan penetapan harga transfer sekarang perlahan-lahan dipolitisasi, dan distribusi hak perpajakan tumbuh menjadi salah satu masalah yang diperdebatkan dalam reformasi ekonomi digital karena mobilisasi negara-negara berpenghasilan rendah. Dengan kata lain, tatanan sosial yang ditegakkan dalam rezim pajak internasional sedang bergeser.

### 1.3 METODE BAGI HASIL DAN PROSES PENETAPAN STANDAR OECD

Seperti yang telah disebutkan, kepentingan material negara-negara berpendapatan rendah dalam tata kelola penetapan harga transfer adalah perangkat heuristik kami untuk menganalisis hubungan kekuasaan dan hasil distribusi TPSM. Penting untuk diketahui, konflik distribusi dalam penetapan harga transfer terwujud dalam sifat kontroversial dari kualifikasi ulang harga oleh otoritas pendapatan nasional. Jika rezim pajak global saat ini masih bertumpu pada pemisahan basis pajak TNC di berbagai yurisdiksi pajak, penetapan harga transfer atau penetapan harga intra-perusahaan adalah teknik penetapan harga sehari-hari untuk melakukannya. Namun, prinsip dominan yang mengatur praktik penetapan harga ini, prinsip kewajaran dan kelaziman usaha (ALP), secara konseptual dan praktis cacat. Prinsip ini mengamanatkan bahwa harga pihak yang tidak terkait atau lebih tepatnya harga pasar adalah tolok ukur untuk transaksi pihak terkait meskipun sifat transaksi ini berbeda dan transaksi pembandingan yang andal sulit didapat. Meskipun demikian, standar otoritatif pedoman penetapan harga transfer OECD mengemukakan metode untuk menghitung kisaran harga berdasarkan "transaksi yang tidak terkendali yang sebanding" (CUP) ini.

Pedoman OECD dimulai sebagai manual untuk penetapan harga transfer untuk TNC; namun, nilai distribusi pedoman ini terletak pada penggunaannya untuk rekualifikasi laba yang dilaporkan oleh otoritas pendapatan. Karena banyak negara mengintegrasikan standar hukum lunak ini, pedoman ini menjadi dasar untuk rekualifikasi laba melalui audit penetapan harga transfer. Dengan demikian, isi pedoman ini mengatur kapan dan seberapa banyak otoritas pajak dapat menyesuaikan pembagian laba oleh TNC. Yang terpenting, metode pembagian laba transaksional (TPSM) mengubah aturan main yang ditetapkan di atas karena metode ini menarik laba residual. Metode pembagian laba berbeda dari metode berbasis CUP karena metode ini membagi laba gabungan yang diperoleh dari satu atau beberapa transaksi menurut satu atau lebih "kunci alokasi".

Oleh karena itu, revisi panduan TPSM menghadirkan lapisan lain dalam konflik distributif, yaitu perebutan laba residual. Ketika basis pajak murni didasarkan pada metode penetapan harga transfer berbasis CUP, laba ini sering kali tidak diatur dan rentan terhadap perencanaan pajak yang agresif. Selain itu, TNC juga memiliki kecenderungan untuk menempatkan laba residual mereka, selain di yurisdiksi surga pajak, di yurisdiksi tempat kepemilikan teratasnya berada. Peran panduan TPSM adalah untuk mengklarifikasi kapan metode tersebut paling tepat dibandingkan dengan metode lainnya. Dengan kata lain, revisi panduan tersebut penting bagi negara maupun TNC karena menunjukkan keadaan di mana otoritas pendapatan dapat mengkualifikasi ulang laba yang dilaporkan ketika mereka tidak memperhitungkan sebagian dari laba residual.

Selain konsekuensi distribusional ini, reformasi TPSM membuka pintu untuk mengatasi implementasi audit harga transfer yang tidak pasti dan mahal di negara-negara berkembang. Rezim G20-OECD berangkat dari logika kasus per kasus, yang menyarankan penyelidikan mendalam terhadap transaksi atau "penggambaran transaksi yang akurat," sebelum membandingkan kesesuaian relatif dari berbagai metode harga transfer. Akibatnya,

BEPS Monitoring Group<sup>1</sup> dan para sarjana afiliasinya berpendapat untuk penyederhanaan dan standarisasi rezim harga transfer sehingga negara-negara berkembang dapat melindungi basis pajak perusahaan mereka. Faktanya, Mehta dan Siu (2016) merekomendasikan negara-negara berpendapatan rendah untuk memperluas penggunaan metode bagi hasil untuk melindungi basis pajak mereka melalui penyederhanaan dan untuk menghindari biaya administrasi yang tidak seimbang. Namun, TPSM hanya membawa perubahan tambahan pada kerangka kerja saat ini karena hanya membagi keuntungan dari sekelompok transaksi tertentu ke dalam yurisdiksi yang berbeda dan bukan basis pajak global dari sebuah TNC. Meskipun demikian, metode tersebut berpotensi menyederhanakan distribusi basis pajak dan dengan demikian dapat membantu negara-negara berkembang untuk benar-benar melakukan kualifikasi ulang yang diperlukan untuk melindungi basis pajaknya. Dengan cara ini, negara-negara berpendapatan rendah tidak hanya mendapatkan bagian mereka dari kue tetapi juga dapat memakannya.

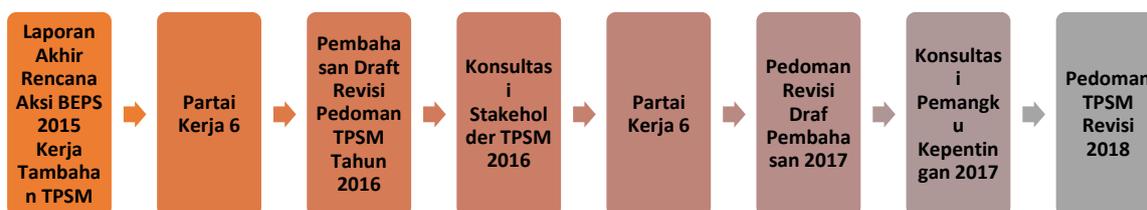
Saat ini, Kelompok Pemantauan BEPS (2018) menggambarkan hasil dari pedoman yang direvisi sebagai "penyebut umum terendah." Oleh karena itu, Kelompok tersebut melanjutkan permohonan mereka untuk penyederhanaan di tingkat PBB dan mengajukan argumen untuk alokasi standar, bobot industri tertentu, ukuran objektif, dan APA di seluruh industri. Sementara itu, pekerjaan pada aturan nexus dan alokasi laba yang direvisi telah diambil alih oleh Aksi 1 (Tantangan pajak yang timbul dari digitalisasi). Karena Laporan Aksi 1 menemukan bahwa seluruh ekonomi sedang didigitalisasi, program kerja ini memiliki cakupan yang sangat luas. Ambisinya adalah untuk memberikan solusi jangka panjang dan berbasis konsensus pada tahun 2020 yang mencerminkan keseimbangan yang tepat antara presisi dan administrasi untuk yurisdiksi di berbagai tingkat pembangunan.

Selain implikasi distribusinya yang jelas, reformasi panduan TPSM memiliki keuntungan lain sebagai studi kasus tentang kepentingan pembangunan dan hubungan kekuasaan dalam tata kelola pajak global. Sementara keempat standar minimum BEPS sampai ke negara-negara berkembang melalui Kerangka Kerja Inklusif, Tindakan 8–10 mengenai penetapan harga transfer patut mendapat perhatian kita karena kekuatan dan tingkat implementasi aturan penetapan harga transfer OECD.

Awalnya, Kelompok Kerja BEPS gagal mencapai konsensus tentang panduan TPSM, dan karena itu panduan tersebut menjadi bagian dari agenda untuk pekerjaan yang sedang berlangsung yang diterbitkan dalam Laporan Akhir 2015. Hal ini tidak hanya menunjukkan sifat panduan ini yang kontroversial, dan karenanya menarik secara politis; tetapi juga memunculkan keterlibatan negara-negara berkembang. Untuk memperjelas, Kerangka Inklusif mencatat bahwa semua anggota diundang untuk berpartisipasi secara setara dalam pekerjaan yang sedang berlangsung tentang penetapan harga transfer yang mengikuti Laporan Akhir 2015. Oleh karena itu, bab ini membahas bagaimana hubungan kekuasaan yang ditemukan dalam interaksi tingkat mikro dalam lingkungan pembuatan kebijakan membentuk hasil distribusi untuk negara-negara berkembang, mulai dari agenda 2015 untuk pekerjaan yang sedang berlangsung hingga Panduan Revisi tentang Penerapan TPSM yang diterbitkan tahun 2018. Selama proses reformasi, G20-OECD bekerja dengan draf diskusi publik dan

merekam diskusi pemangku kepentingan secara publik untuk mengumpulkan umpan balik bagi Kelompok Kerja 6 (WP6). Kelompok kerja ini adalah kelompok kerja G20-OECD yang bertanggung jawab atas proses reformasi kebijakan yang terdiri dari perwakilan negara dan pakar OECD.

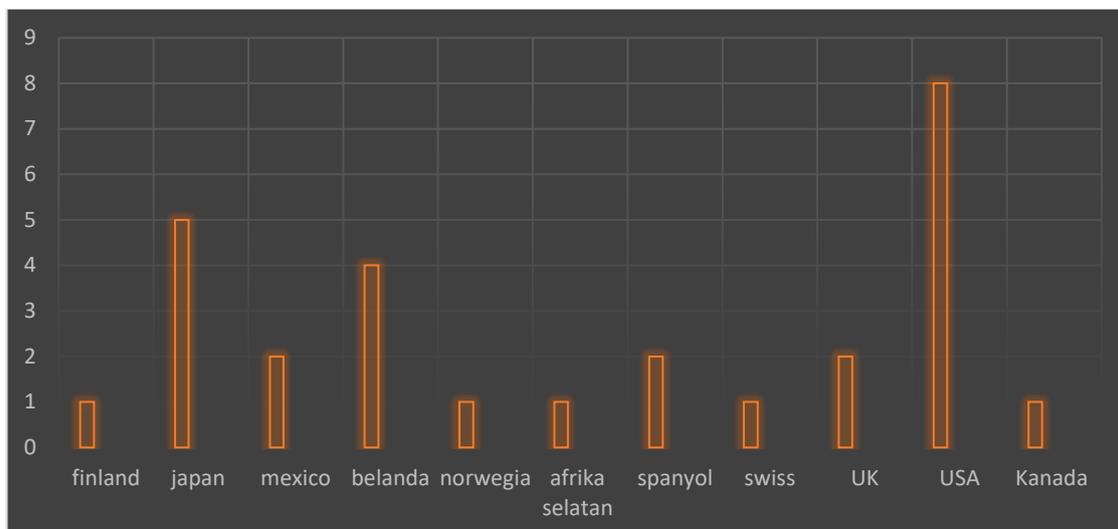
Dengan demikian, kelompok ini menyiapkan, bersama dengan sekretariat OECD, berbagai draf diskusi (lihat kotak abu-abu gelap Gambar 1.1) dan memproses umpan balik tertulis dan lisan yang diberikan selama sesi konsultasi pemangku kepentingan publik (lihat kotak abu-abu terang Gambar 1.1). Proses yang digambarkan dalam Gambar 1.1 dengan demikian menggambarkan proses di mana bagian-bagian wacana baru, draf dokumen, rapat kelompok kerja, atau diskusi pemangku kepentingan masuk ke dalam yang berikutnya.



**Gambar 1.1 Pelembagaan pedoman TPSM**

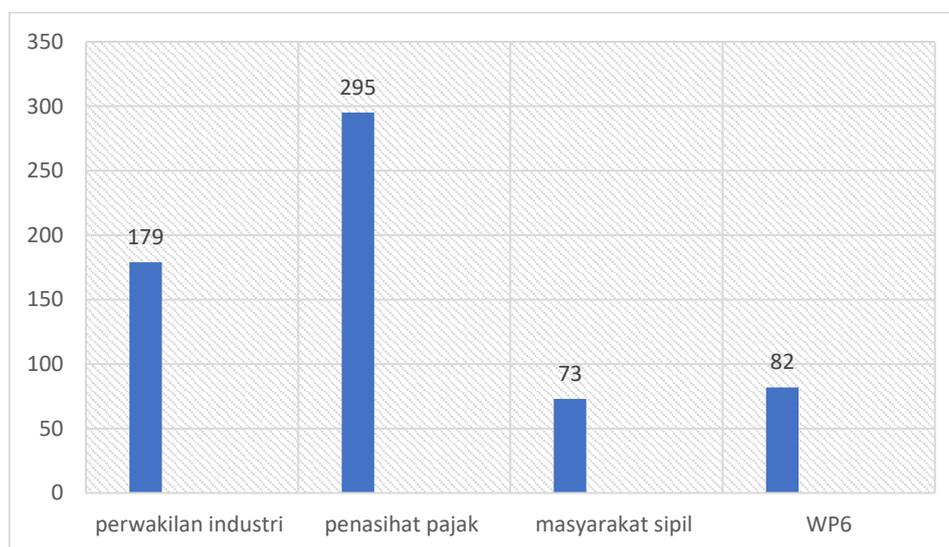
Data untuk analisis ini berasal dari rekaman berbagai sesi konsultasi pemangku kepentingan, draf diskusi, dan pedoman revisi akhir. Sayangnya, wawasan tentang posisi perwakilan negara semata-mata didasarkan pada intervensi mereka selama rapat pemangku kepentingan dan isi dokumen kebijakan. Hasilnya, kami mendasarkan analisis kami pada analisis konten kualitatif dari berbagai makalah kebijakan<sup>2</sup> tentang panduan TPSM dan diskusi pemangku kepentingan yang direkam sambil memberikan perhatian khusus pada interaksi antara berbagai bagian wacana. Selain itu, kami juga menghitung waktu bicara yang dibagi atas berbagai peserta untuk menyoroti siapa yang paling vokal selama pertemuan pemangku kepentingan dan memiliki atau merasa berwenang untuk berbicara.

Meskipun kurangnya data tentang diskusi WP6, kami dapat mengilustrasikan (lihat Gambar 1.2) jumlah intervensi yang dilakukan oleh perwakilan negara selama pertemuan pemangku kepentingan karena ini adalah bagian dari sesi yang direkam.



**Gambar 1.2 Jumlah intervensi dari anggota WP6 selama diskusi pemangku kepentingan (WP6 2016a, b, 2017a, b)**

Di sini jelas bahwa AS bersama dengan Jepang paling aktif selama diskusi pemangku kepentingan. Salah satu kritik umum tentang legitimasi proyek BEPS adalah kurangnya integrasi negara-negara berpenghasilan rendah dalam proses penetapan agenda dan standar. Namun, keterlibatan pemangku kepentingan juga terbagi tidak merata di antara berbagai kelompok pemangku kepentingan seperti yang ditunjukkan oleh distribusi notulen bicara di berbagai kelompok selama diskusi publik (lihat Gambar 1.3).

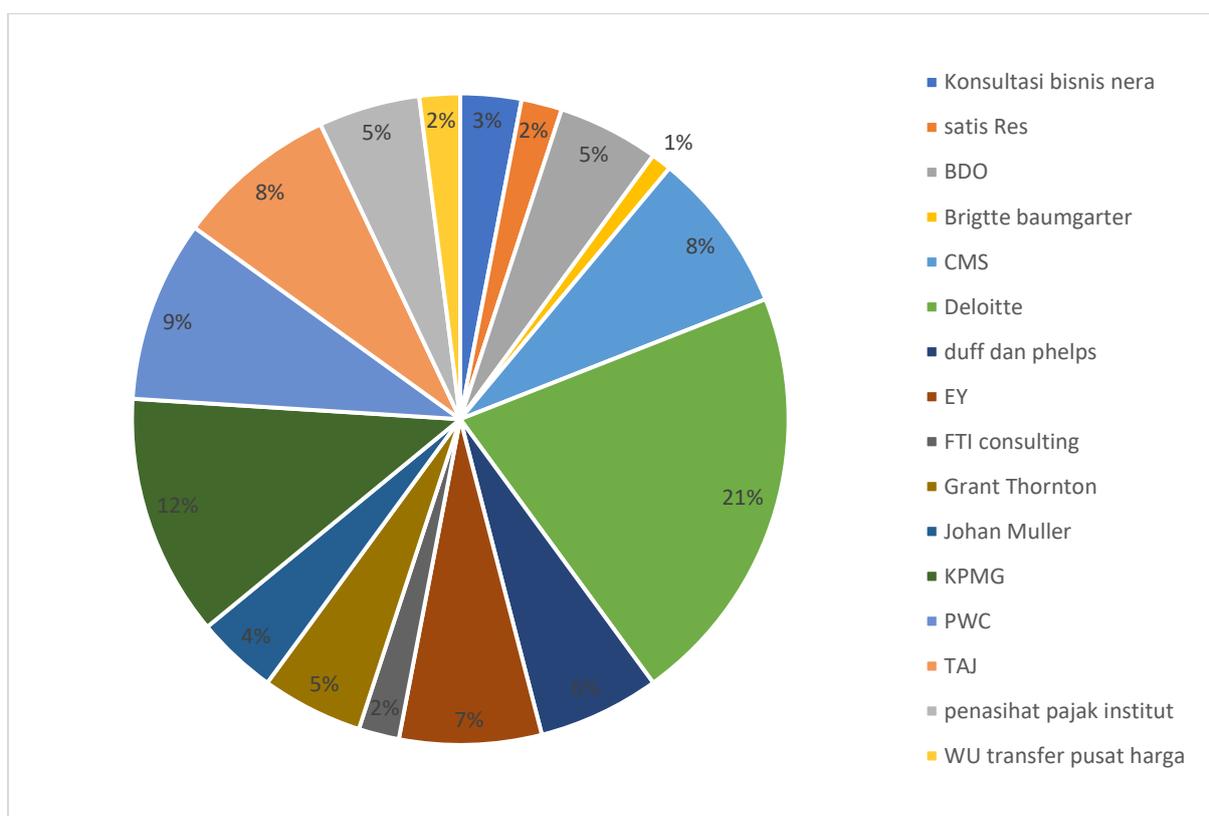


**Gambar 1.3 Waktu bicara selama diskusi pemangku kepentingan (jumlah menit) (WP6 2016a, b, 2017a, b)**

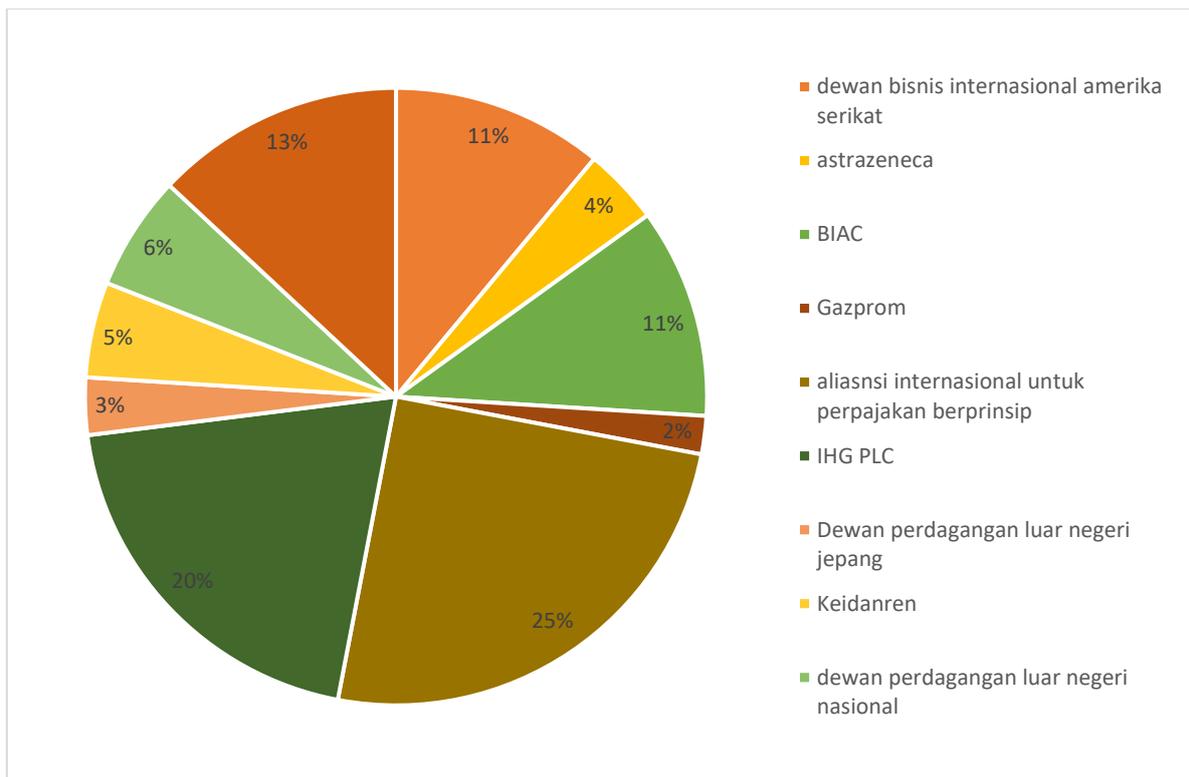
Sebuah pengamatan yang mendukung argumen yang dijelaskan di atas tentang peran pengetahuan ahli dan bagaimana para ahli memiliki wewenang untuk memutuskan apa yang penting dalam hal kebijakan penetapan harga transfer. Meskipun Kelompok Pemantauan BEPS, bagian dari masyarakat sipil (lihat Gambar 1.3), adalah peserta paling aktif dalam hal

notulen bicara (70 menit), kelompok ini, selain Universitas Lausanne (bagian masyarakat sipil Gambar 1.3), adalah satu-satunya perwakilan non-bisnis yang mengambil bagian dari diskusi pemangku kepentingan. Pengamatan penting kedua tentang wewenang dalam penetapan standar adalah kehadiran dominan industri penasihat pajak (lihat Gambar 1.3).

Ketika mencermati lebih dekat alokasi internal notulen dalam sektor konsultasi pajak, terlihat jelas bahwa Empat Perusahaan Besar sebagian besar mengambil alih, bersama dengan Taj, entitas jaringan Deloitte yang terspesialisasi dalam pajak internasional, dan CMS, firma hukum pajak internasional (lihat Gambar 1.4). Deloitte juga merupakan pelopor yang jelas dalam hal notulen yang diucapkan, terutama ketika kita menambahkan waktu bicara Taj karena TAJ sebenarnya adalah entitas jaringan Deloitte. Dari sudut pandang ini, wacana Deloitte mengambil sekitar 30% dari perdebatan (lihat Gambar 1.4).



**Gambar 1.4 Distribusi waktu bicara dalam industri konsultasi pajak (WP6 2016a, b, 2017a, b)**



**Gambar 1.5 Distribusi waktu bicara perwakilan bisnis (WP6 2016a, b, 2017a, b)**

Petunjuk kedua tentang hubungan kekuasaan yang tidak merata dalam penetapan standar adalah distribusi waktu di antara perwakilan bisnis. Pertama, dalam kelompok ini, Aliansi Internasional untuk Perpajakan Berprinsip (IAPT) memimpin diskusi sambil mewakili sekelompok perusahaan multinasional dalam mencari aturan pajak yang dapat diprediksi dan mengakhiri pajak berganda. Meskipun kelompok tersebut jelas mewakili kepentingan bisnis, firma hukum Baker McKenzie, firma yang aktif dalam industri konsultasi pajak, yang mengajukan gugatan atas nama kelompok ini. Di tingkat regional, dewan bisnis AS dan Jepang mengikuti tingkat keterlibatan yang sama tingginya dengan perwakilan negara bagian mereka. Terakhir, BIAC adalah perwakilan keseluruhan untuk kepentingan bisnis di OECD, dan secara sektoral kami mengamati kehadiran industri farmasi (AstraZeneca), industri perhotelan (IHG PLC), dan eksportir gas Rusia (Gazprom). Secara keseluruhan, kehadiran bisnis dari negara-negara berpenghasilan rendah kurang, tetapi hal yang sama dapat dikatakan pada representasi bisnis skala kecil dan menengah.

### **Kue**

Mirip dengan perdebatan akademis, seperti yang ditunjukkan lagi dari analisis kami terhadap perdebatan tersebut, para pemangku kepentingan menghabiskan banyak waktu dan energi mereka untuk meneliti prinsip ALP selama diskusi publik TPSM. Namun, berbeda dengan sudut pandang negatif tentang ALP yang sering dibagikan oleh para akademisi, sebagian besar perwakilan membela dan memperluas peran ALP dalam penetapan harga transfer. Sebagai ilustrasi, penasihat pajak dari TAJ dan seorang perwakilan dari BIAC berpendapat bahwa penggunaan TPSM terbatas karena pihak yang tidak terkait hanya menggunakan metode bagi hasil dalam situasi yang sangat jarang (WP6 2016a, b). Dengan

cara ini, mereka memperluas interpretasi ALP secara diskursif dengan menyatakan bahwa ALP bukan hanya tolok ukur untuk penetapan harga tetapi juga tolok ukur untuk memilih metode penetapan harga transfer yang tepat. Secara keseluruhan, sebagian besar penasihat pajak dan perwakilan bisnis berjuang dengan pedoman yang direvisi tentang TPSM karena mereka merasa bahwa pedoman tersebut memperluas penerapan metode tersebut di luar "kondisi wajar".

Sampai taraf tertentu, pengamatan ini benar karena pedoman TPSM menantang penerapan ALP dalam masalah penetapan harga transfer. Pertama-tama, G20-OECD menulis pada tahun 2015 bahwa "kekuatan utama metode ini adalah dapat memberikan solusi untuk operasi yang sangat terintegrasi yang tidak sesuai dengan metode sepihak". Metode sepihak pada dasarnya bermuara pada metode di mana Anda memberi harga transaksi afiliasi lokal dan pihak terkait dengan bantuan CUP. CUP atau yang sebanding ini merupakan landasan untuk penerapan ALP dalam penetapan harga transfer, dan dengan mengakui bahwa ini bisa jadi tidak tepat, WP6 membuka pintu bagi perdebatan ALP yang lebih luas. Dua tahun kemudian, WP6 melanjutkan alur pemikiran ini dan mengakui bahwa transaksi pihak terkait tertentu memiliki "fakta dan keadaan khusus, mungkin unik, dari perusahaan terkait yang tidak ada dalam perusahaan independen". Lebih lanjut, WP6 menjembatani kontroversi ideologis dengan menggunakan bahasa "hasil wajar". Dan pada akhirnya, panduan akhir secara defensif mengecualikan interpretasi sektor swasta dengan menyatakan bahwa "Kadang-kadang dikatakan bahwa metode pembagian laba transaksional jarang digunakan di antara perusahaan independen, dan dengan demikian penerapannya dalam transaksi terkendali seharusnya juga jarang. Namun, jika metode tersebut ditentukan sebagai yang paling tepat, ini seharusnya tidak menjadi faktor karena metode penetapan harga transfer tidak selalu dimaksudkan untuk meniru perilaku wajar, tetapi lebih berfungsi sebagai sarana untuk menetapkan dan/atau memverifikasi hasil wajar untuk transaksi terkendali". Sekarang, apa saja kepentingan yang dipertaruhkan dalam tarik-menarik peran ALP dalam pedoman TPSM yang direvisi? Pada dasarnya, sektor swasta dan publik sama-sama berjuang untuk mengendalikan laba residual, laba di luar kewajiban yang diciptakan oleh TNC melalui keputusan mereka untuk mengintegrasikan kegiatan dalam rantai nilai mereka.

Metode sepihak atau berbasis CUP tidak memperhitungkan laba di luar kewajiban. Dalam kasus afiliasi menetapkan harga semua transaksi pihak terkait berdasarkan metode sepihak, maka, semua laba residual berada di luar basis pajak afiliasi tersebut. Oleh karena itu, TPSM menarik bagi otoritas publik dari karakternya yang dua sisi di mana laba penuh yang terkait dengan transaksi tersebut merupakan bagian dari laba yang akan dibagi di antara yurisdiksi terkait. Hal ini memperjelas kekhawatiran perwakilan bisnis tentang "penerapan subjektif" TPSM oleh otoritas pendapatan. Misalnya, CMS memberi sinyal bahwa kriteria tertentu dapat berakhir dengan "membuka kotak Pandora kualifikasi ulang," dan Ernst dan Young membahas efek buruk dari kriteria pembagian risiko karena otoritas pendapatan dapat mengklaim bahwa risiko dibagi dan menuntut bagian mereka dari laba residual. Demikian pula, Silicon Valley Tax Directors Group khawatir tentang otoritas pendapatan yang menggabungkan transaksi untuk mendapatkan jumlah integrasi yang tepat untuk

menerapkan TPSM, dan BIAC mencatat antusiasme otoritas pendapatan untuk menggunakan TPSM jika terjadi laba yang signifikan. Dengan cara tertentu, para penasihat pajak dan perwakilan industri mencoba untuk mendistorsi penafsiran prinsip utama perpajakan demi kepentingan mereka untuk secara bebas merencanakan di mana akan melaporkan laba sisa.

Jelas, menurunnya kekuatan ideasional ALP, atau perlawanan terhadap ALP sebagai salah satu "kebenaran" yang dijunjung tinggi dalam wacana penetapan harga transfer, mengancam kekuatan politik TNC untuk merencanakan operasi keuangan dan fiskal mereka secara bebas. Keberadaan Rantai Kekayaan Global (*Global Wealth Chain / GWC*) menjelaskan peran ALP dalam mempertahankan otoritas swasta atas tata kelola pajak global dalam bentuk penetapan harga transfer. Seabrooke dan Wigan mengonseptualisasikan GWC sebagai rantai kekayaan yang "menyembunyikan, mengaburkan, dan merelokasi kekayaan sejauh mereka melepaskan diri dari lokasi penciptaan nilai dan meningkatkan ketidaksetaraan." Struktur perencanaan pajak di mana TNC merencanakan lokasi laba residual mereka untuk meminimalkan perpajakan adalah contoh dari GWC semacam itu. ALP kemudian memainkan peran penting dalam mencegah campur tangan regulasi karena pada dasarnya tidak mengakui keberadaan laba residual. Ylonen dan Teivainen (2018, hlm. 445) menjelaskan peran ALP di sini sebagai prinsip yang menawarkan dasar untuk mengasumsikan keberadaan pasar dalam keadaan nonpasar. Namun, TPSM menantang asumsi keadaan pasar dan dengan cara tertentu mengakui bahwa "bertransaksi dalam MNC dibandingkan di pasar menunjukkan pembentukan MNC memberikan manfaat bagi perusahaan, yang tidak dapat dengan mudah bersumber dari pasar". Akibatnya, sektor swasta kehilangan sebagian keleluasaan dalam mengelola di mana laba ini mendarat dan menjadi bagian dari basis pajak yurisdiksi. Pembukaan wacana seputar interpretasi ALP menandakan perubahan hubungan kekuasaan dalam jaringan pakar tempat industri penasihat pajak selama ini berada di atas angin. Meskipun penelitian ini tidak memuat informasi tentang pertemuan internal WP6, penolakan tajam terhadap interpretasi sektor swasta terhadap ALP oleh perwakilan AS menunjukkan bahwa beberapa perwakilan negara dan pembuat kebijakan tidak lagi sepenuhnya menerima interpretasi ini sebagai "kebenaran" dalam wacana penetapan harga transfer. Perwakilan AS mengklaim bahwa ia pada dasarnya "mengabaikan" ketika mendengar argumen bahwa TPSM hanya boleh digunakan dalam keadaan di mana pihak yang tidak terkait akan menggunakan metode ini untuk menentukan harga transaksi mereka. Sampai batas tertentu, posisi WP6 yang lebih skeptis terhadap interpretasi jaringan pakar menandakan politisasi penetapan harga transfer dan berkurangnya kekuatan industri penasihat pajak untuk menetapkan batasan wacana penetapan harga transfer.

Selain itu, Kelompok Pemantauan BEPS secara aktif menantang konsensus sektor swasta (lihat Gambar 1.3). Misalnya, perwakilan Kelompok, Sol Picciotto, menggabungkan otoritas berbasis ahli dan moral untuk menantang ALP saat ia menggarisbawahi bahwa beberapa anggota kelompok mereka bekerja di sektor konsultasi pajak tetapi para anggota ini baru sekarang, setelah meninggalkan industri, bebas untuk mencela ALP "untuk alasan yang jelas". Prof. Picciotto mengacu pada kepentingan industri konsultasi pajak untuk mempertahankan konsep yang tidak efisien karena konsep-konsep ini penting bagi industri

untuk memberi nasihat kepada TNC tentang cara memaksimalkan kepatuhan kreatif mereka dalam kerangka peraturan yang kompleks. Akhir-akhir ini, organisasi masyarakat sipil tertentu menjadi efektif dalam menantang konsensus teknokratis dalam perpajakan internasional melalui penggunaan "bahasa" yang berbeda untuk mempolitisasi masalah keadilan pajak. Dengan cara ini, wacana alternatif memasuki pengaturan kebijakan yang terisolasi dan menciptakan ketidakpastian seputar "rezim kebenaran" yang sebelumnya dijunjung tinggi. Meskipun demikian, para pendukung masyarakat sipil ini perlu menggabungkan otoritas berbasis keahlian dan moral untuk memastikan bahwa klaim mereka benar-benar menjadi bagian dari wacana kebijakan. Meski begitu, satu hal yang jelas. Perjuangan diskursif industri swasta pada ALP menggambarkan bahwa lapisan perilaku pasar di seputar aktivitas perencanaan intra-grup terancam. Dengan demikian, wacana non-intervensi dalam keadaan pasar mungkin tidak akan lama melindungi perilaku perencanaan pajak dari regulasi publik.

### **Pemotongan Kue**

Kue yang lebih besar mendatangkan manfaat bagi semua pihak ketika potongan-potongan kue tersebut dibagi rata di antara semua peserta. Sementara pengakuan yang semakin meningkat atas laba residual dalam perpajakan internasional merupakan langkah penting untuk memperoleh kembali laba yang tidak dikenakan pajak di surga pajak, model pajak yang dikombinasikan dengan distribusi penanaman modal asing (FDI) di seluruh dunialah yang menentukan apakah negara-negara berpendapatan rendah memperoleh manfaat dari laba yang diperoleh kembali ini. Dalam rezim pajak kesatuan, laba residual merupakan bagian dari kue yang dibagikan; namun, hal ini tidak terjadi di bawah metode transaksional dalam batasan prinsip entitas terpisah seperti yang kami jelaskan di atas. TSPM tidak menggabungkan interaksi pihak terkait antara dua pihak atau lebih, tetapi membagi laba yang terkait dengan transaksi tertentu di antara pihak-pihak terkait. Oleh karena itu, negara-negara berkembang perlu memberikan kontribusi yang "tepat" di sektor FDI mereka agar menjadi bagian dari "pihak-pihak yang berkepentingan" ini dan benar-benar mendapatkan akses ke meja tempat kue dibagi.

Dalam hal ini, kriteria yang membenarkan penerapan TSPM di bawah kerangka kerja yang paling tepat menentukan bagian dari laba residual yang berpotensi memperkuat basis pajak negara-negara berpenghasilan rendah. Negara-negara ini kemudian memiliki kepentingan material yang jelas untuk memastikan kontribusi rantai nilai mereka termasuk dalam kriteria yang membenarkan penerapan TSPM di bawah kerangka kerja yang paling tepat. Namun dalam istilah Foucault, kekuasaan membentuk kategori, lembaga, dan wacana praktik penetapan harga transfer. Mirip dengan hubungan kekuasaan historis yang membentuk perbedaan sumber-penduduk dalam perpajakan internasional, rezim penetapan harga transfer secara implisit menerapkan hierarki antara kontribusi rantai nilai yang berbeda. Satu perbedaan yang kuat dalam wacana penetapan harga transfer adalah perbedaan antara kontribusi "rutin", "sederhana", atau "dapat direplikasi" dan fungsi "nonrutin" yang menghasilkan pendapatan atau laba di atas pengembalian modal yang biasa. Penggunaan perbedaan ini dalam pedoman TSPM berisiko memperkuat kekuatan ekonomi

maju atas ekonomi berkembang dalam perpajakan internasional, terutama sekarang karena perdebatan sumber-penduduk mendapatkan momentum dalam agenda Aksi 1.

Sepanjang proses penetapan standar, WP6 memutuskan bahwa kurangnya transaksi yang sebanding atau CUP bukanlah kondisi yang cukup untuk menerapkan TPSM, sebuah keputusan yang kuat dengan implikasi bagi negara-negara berpenghasilan rendah karena mereka adalah negara-negara yang paling berjuang dengan kurangnya pembanding yang tersedia. Keputusan ini menanggapi kekhawatiran tentang penggunaan TPSM “tanpa adanya pembanding yang andal, tanpa mempertimbangkan apakah metode bagi hasil itu sendiri tepat”. Kenyataannya, kekhawatirannya adalah bahwa TPSM akan diterapkan untuk “fungsi-fungsi sederhana,” dan dalam wacana penetapan harga transfer, hal ini dianggap “tidak tepat”.

de Graaf et al. (2014) telah mencatat distribusi laba residual yang tidak merata antara kantor pusat dan fungsi rantai nilai dasar. Pengecualian fungsi sederhana untuk penerapan TPSM ini menambah kesenjangan ini dan memperkuat ketidakseimbangan dalam hak perpajakan, hak untuk mengenakan pajak atas laba residual, antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Negara-negara berkembang sebagian besar masih terintegrasi dalam bagian awal rantai nilai, dengan menyediakan sumber daya primer atau melakukan produksi barang-barang dasar. Pengecualian fungsi sederhana dalam WP6 dengan demikian menciptakan situasi di mana yurisdiksi pajak yang terutama memberikan kontribusi "sederhana" pada rantai nilai terintegrasi hanya menerima bagian marjinal dari keseluruhan laba sinergi. Dengan cara ini, alokasi nilai di sepanjang rantai nilai global dalam rezim pajak global saat ini mereproduksi pola pembangunan ekonomi yang tidak merata dalam ekonomi dunia, dan karena alasan ini yang lain mengkritik G20-OECD karena kurangnya teori yang transparan dan inklusif tentang penciptaan nilai. Panduan TPSM berbicara tentang penerapan yang tepat ketika para pihak berbagi risiko yang signifikan secara ekonomi dan memberikan kontribusi yang unik dan berharga untuk transaksi tersebut.

Meskipun kontribusi ini memang sulit dinilai berdasarkan metode berbasis CUP, proyek ini dengan ini mengalokasikan bobot keuntungan sinergi ke fungsi yang lebih tinggi atau kantor pusat TNC. Lalu, apa artinya ini bagi kredo proyek "menyelaraskan kembali keuntungan dengan penciptaan nilai"? Pada dasarnya, panduan TPSM mengabaikan interpretasi horizontal penciptaan nilai dalam GVC di mana "titik awalnya adalah perkembangan horizontal GVC dari bahan mentah ke titik konsumsi, dengan 'nilai tambah' muncul di setiap simpul di sepanjang rantai". Dari perspektif yang lebih horizontal tentang penciptaan nilai ini, distributor captive juga menambahkan nilai yang melegitimasi pembagian keuntungan residual. Meskipun demikian, ketika kita mendengarkan wacana pemangku kepentingan tertentu tentang distributor captive, jelas bahwa para ahli ini mendukung interpretasi nilai yang berbeda, yaitu interpretasi yang mengurangi kontribusi simpul-simpul utama dalam rantai nilai.

Diskusi tentang distributor captive berawal dari perdebatan tentang anggapan keuntungan sinergi dalam rantai nilai global yang terintegrasi. Di sini, CMS mempertanyakan asumsi bahwa distributor captive memberikan kontribusi pada rantai nilai global yang

menghasilkan penciptaan keuntungan residual, karena kontribusi distributor dependen ini serupa dengan pihak yang tidak terkait. Sebagai tanggapan, Kelompok Pemantauan BEPS menunjukkan bahwa distributor captive memang menghasilkan keuntungan tambahan melalui integrasi karena hubungan mereka berbeda dari pihak yang tidak terkait dalam hal akses istimewa. Dewan Bisnis Internasional AS melangkah lebih jauh dan menyatakan bahwa "bahkan jika keuntungan ini ada, keuntungan tersebut harus dialokasikan di tempat keputusan strategis yang bertanggung jawab atas integrasi dibuat" (WP6 2017b). Dari perspektif ini, fungsi kantor pusat memanen semua manfaat dari integrasi, dan sistem pajak internasional semakin menanamkan kembali biasanya terhadap perpajakan berbasis penduduk.

Justru karena alasan ini, Quentin dan Campling (2018) berpendapat bahwa penafsiran penciptaan nilai saat ini selaras dengan logika penciptaan uang, atau nilai tambah, alih-alih penafsiran horizontal penciptaan nilai. Sebagai ilustrasi, penalaran Dewan AS mengikuti pola penetapan harga di mana kantor pusat akan mendapatkan laba residual sebagai hasil dari hubungan kendali dan risiko. Sebaliknya, Quentin dan Campling (2018) menyatakan bahwa rezim saat ini tidak memiliki teori tentang penciptaan nilai di luar arus uang yang ditentukan oleh harga. Karena alasan ini, "reformasi pajak yang dimaksudkan untuk memperbaiki ketimpangan global 'harus difokuskan kembali' ke tempat lain dalam rantai nilai tempat nilai yang ditangkap oleh 'perusahaan terkemuka' benar-benar diciptakan".

Serupa dengan Ylonen dan Teivainen (2018), para penulis ini memberikan pandangan kritis terhadap peran ALP dan kekuatan bisnis dalam perpajakan. Namun, alih-alih logika publik versus privat, Quentin dan Campling (2018) menghadirkan dinamika geopolitik dalam perpajakan internasional. Singkatnya, penulis membuat perbedaan antara logika vertikal dan horizontal penciptaan nilai, di mana logika vertikal mengikuti pola nilai tukar dari perspektif pemilik aset. ALP kemudian menyarankan bahwa "nilai tukar antara pihak-pihak yang tidak terhubung secara akurat mencerminkan penciptaan nilai" dan dengan demikian mengecualikan interpretasi horizontal penciptaan nilai, di mana "titik awalnya adalah perkembangan horizontal GVC dari bahan mentah ke titik konsumsi, dengan 'nilai tambah' muncul di setiap simpul di sepanjang rantai". Akibatnya, fokus pada nilai tukar sebagai dasar untuk membagi keuntungan mereproduksi pola global dalam mengekstraksi nilai surplus melalui rantai kepemilikan modal. Oleh karena itu, Quentin dan Campling (2018) menyimpulkan bahwa rezim pajak internasional tanpa teori horizontal tentang penciptaan nilai mereproduksi ketidaksetaraan global. Sebaliknya, penilaian panduan TPSM tentang "ketidaktepatan" kompensasi "fungsi sederhana" untuk keuntungan sinergi sebenarnya berkaitan dengan ketidaktepatan alokasi ini dalam logika vertikal penciptaan nilai. Berbeda dengan interpretasi yang lebih horizontal, interpretasi vertikal berkaitan dengan hubungan aktual kekuatan pasar dan kendali dalam rantai nilai global di mana produsen yang bergantung tidak akan memiliki daya tawar yang cukup untuk berbagi keuntungan residual.

Sepanjang diskusi, Kelompok Pemantauan BEPS menyampaikan pernyataan bahwa setiap transaksi pihak terkait yang terjadi dalam TNC menambah penciptaan laba residual karena keberadaan laba ini adalah 'raison d'être' integrasi di tempat pertama. Namun,

mereka tidak membantah kriteria yang membenarkan TPSM sebagai metode yang paling tepat atas dasar bias geopolitik mereka, atau mendorong interpretasi yang lebih horizontal tentang penciptaan nilai. Secara umum, proposal yang dirancang untuk memperkuat auditor pajak dalam tantangan terkait BEPS gagal mengenali dampak redistributif geografisnya. Misalnya, perpajakan berbasis tujuan memenangkan popularitas karena kemampuannya untuk mengekang perencanaan pajak karena konsumen kurang mobile daripada modal. Meskipun demikian, proposal-proposal ini mendorong manfaat penciptaan nilai, dalam hal perpajakan, lebih jauh dari simpul-simpul awal GVC, di mana, misalnya, sumber daya alam yang diperlukan diekstraksi. Cobham et al. (2019) benar-benar mensimulasikan dampak distributif dari berbagai paket reformasi pajak dengan penggunaan data tentang distribusi global keuntungan yang dibuat oleh TNC milik Amerika pada tahun 2016. Berbagai paket reformasi, dari OECD, IMF, dan Komisi Independen untuk Reformasi Perpajakan Perusahaan Internasional (ICRICT), menyelidiki opsi untuk merelokasi keuntungan keluar dari surga pajak dengan mengalokasikan sebagian hak perpajakan, dan terutama dalam hal keuntungan residual, ke yurisdiksi pasar, di sanalah penjualan terjadi. Terlepas dari kenyataan bahwa lokasi penjualan kurang rentan terhadap manipulasi, dan karena itu merupakan rute yang efektif untuk mengalihkan laba keluar dari surga pajak, fokus tunggal pada yurisdiksi pasar akan merugikan negara-negara berpenghasilan rendah (lihat Tabel 1.1).

Pertama-tama, simulasi Cobham et al. (2019) menyoroti bahwa keuntungan absolut dari paket reformasi OECD akan membawa jumlah keuntungan absolut paling sedikit ke negara-negara berpenghasilan rendah, dan reformasi pembagian formularium global (GFA) yang diusulkan oleh ICRICT paling banyak. Yang penting, reformasi ICRICT tidak bergantung pada penerapan ALP yang ketat untuk menghitung laba rutin. Namun kedua, terlepas dari potensi reformasi ini untuk mengalihkan laba residual keluar dari surga pajak, Tabel 1.1 menunjukkan bahwa penggunaan tunggal penjualan sebagai kriteria untuk alokasi laba residual, atau surplus, menguntungkan negara-negara berpenghasilan tinggi. Untuk menyoroti dimensi geopolitik dari kriteria ini, Cobham et al. (2019) membandingkan hasil ini dengan perolehan absolut model yang menggunakan penjualan dan lapangan kerja sebagai kriteria untuk alokasi laba. Tidak mengherankan, dan terutama tidak mengherankan jika kita mempertimbangkan argumen yang mendukung logika penciptaan nilai yang lebih horizontal, model ini akan membawa perolehan absolut yang lebih tinggi ke negara-negara berpendapatan rendah dan distribusi laba yang lebih merata secara umum (lihat Tabel 1.1). Saat ini, perdebatan tentang logika penciptaan nilai dalam penetapan harga transfer masih terbatas, dan wacana dalam lingkaran kebijakan secara teratur mereproduksi interpretasi vertikal penciptaan nilai tanpa pertentangan. Di sini, kehadiran pemangku kepentingan yang tidak seimbang selama diskusi pemangku kepentingan ini menetapkan rentang wacana dan membatasi perspektif dari negara-negara berkembang dan masyarakat sipil. Misalnya, perwakilan bisnis yang ikut serta dalam debat mewakili pemilik modal TNC dan kepentingan kantor pusat mereka. Beberapa perwakilan bisnis tampak sangat vokal dalam perlindungan alokasi laba residual menjelang akhir rantai nilai global dan secara terbuka melindungi distribusi ini selama diskusi. Misalnya, IAPT menyatakan bahwa WP6 perlu benar-benar jelas

tentang siapa yang mengambil bagian dalam pembagian laba ini karena tidak masuk akal untuk memberikan sebagian dari laba ini kepada "beberapa produsen rutin". Di sisi lain, perbedaan antara fungsi sederhana dan non-rutin, laba rutin, dan laba residual dihasilkan melalui hubungan kekuasaan tetapi juga bagian dari pengetahuan yang dijunjung tinggi dalam wacana tentang pajak internasional.

**Tabel 1.1 Distribusi laba berdasarkan berbagai model (keuntungan absolut/\$miliar) (tabel yang direvisi Cobham et al. 2019, hal. 16)**

Keuntungan absolut, \$miliar	Alokasi saat ini	Penjualan GFA	Penjualan GFA EMP	Penjualan IMF	Penjualan IMF EMP	Penjualan OECD (20%)	Penjualan OECD (20%) + EMP	Penjualan OECD	Penjualan OECD + EMP
Pendapatan tinggi	1010,4	110,2	88,2	120	105,2	14,8	11,8	74	59,2
Pendapatan menengah ke atas	45,7	28,4	86,1	27,4	66,1	3,8	11,6	19,1	57,8
Pendapatan menengah ke bawah	20,2	-4,6	32,8	-0,2	24,9	-0,6	4,4	-3,1	22
Pendapatan rendah	-0,3	0,6	1	0,9	1,2	0,1	0,1	0,4	0,7
Surga pajak	344,5	-134,6	-208	-148,1	-197,4	-18,1	-28	-90,4	-139,8
Total	1420,5								

Meskipun ada konsensus implisit WP6, Hearson dan Prichard (2018) dan Picciotto (2018b) menggambarkan bahwa negara-negara ekonomi berkembang tertentu memiliki awan politik yang cukup untuk menantang status quo dalam perpajakan internasional dan dalam logika penciptaan nilai. Secara khusus, segelintir negara ekonomi berkembang telah mengambil tindakan sepihak dan mengejar kepentingan mereka sendiri dalam penetapan harga transfer. Praktik Tiongkok, dan sampai batas tertentu India, dalam menggunakan keuntungan spesifik lokasi untuk memutuskan bagaimana membagi keuntungan residual berbau interpretasi horizontal penciptaan nilai. Pada dasarnya, logika keuntungan berbasis lokasi mendukung gagasan bahwa yurisdiksi pajak kontribusi dalam hal akses ke infrastruktur, sumber daya, dan tenaga kerja murah juga harus dihargai ketika membagi basis pajak.

### **Menangkap Potongan Dan Memakannya**

Sampai saat ini, diskusi ini difokuskan pada dampak distribusional dari aturan material. Namun, Van de Vijver et al. (2020) mengungkap kekurangan reformasi BEPS dalam mendorong perilaku pajak yang bertanggung jawab dari TNC. Oleh karena itu, negara-negara bergantung pada audit harga transfer untuk mengkualifikasi ulang laba yang dilaporkan dan mengklaim bagian kue yang "sah". Pergeseran yang sulit dari perencanaan pajak yang agresif ke perilaku pajak yang lebih bertanggung jawab bahkan lebih bermasalah bagi negara-negara berpenghasilan rendah karena audit harga transfer adalah prosedur yang rumit dan mahal. Akibatnya, panduan TPMS juga dapat mengatasi kembali distribusi basis pajak global yang

menguntungkan negara-negara berpenghasilan rendah dengan menyederhanakan rezim. Pada awalnya, reformasi kebijakan TPSM dipuji karena potensinya untuk menyederhanakan rezim. Namun hingga saat ini, hasil terkini tidak memuat langkah apa pun menuju standarisasi dalam hal pendekatan sektoral atau dalam hal faktor pembagian laba, dan antusiasme awal para akademisi ini memudar.

Sementara Kelompok Pemantau BEPS berargumen untuk standarisasi sepanjang diskusi, perwakilan sektor swasta, dan khususnya sektor penasihat pajak, menetapkan karakter non-preskriptif dari panduan TPSM. Para penasihat ini membela "urutan yang benar" dalam penetapan harga transfer, di mana keputusan tentang metode yang paling tepat dan pilihan faktor pembagian laba mengikuti penggambaran transaksi yang akurat. Hal ini sesuai dengan kepentingan sektor penasihat pajak karena kompleksitas dan lamanya prosedur penetapan harga transfer merupakan hal mendasar bagi sebagian aktivitas mereka untuk menghasilkan laba. Pada akhirnya, wacana sektor penasihat berada di pihak yang memenangkan perjuangan ini, dan panduan akhir secara eksplisit menyatakan karakternya yang tidak preskriptif.

Pada dasarnya, keutamaan penggambaran transaksi yang akurat menggarisbawahi logika kasus per kasus dalam panduan TPSM. Penggambaran transaksi yang akurat ini mengarah pada analisis transaksi yang mendalam melalui fungsi, risiko, dan aset yang terlibat. Dengan mematuhi pendekatan kasus per kasus ini dalam penetapan harga transfer, proyek G20-OECD mempertahankan bias informasi dan kapasitas terhadap kepentingan negara-negara berkembang. Pertama-tama, pemilihan metode yang paling tepat dibangun berdasarkan analisis ini. Tidak dapat dihindari, TNC memiliki akses ke informasi yang lebih mendalam tentang operasi mereka daripada otoritas pendapatan mana pun, dan oleh karena itu otoritas pendapatan harus mengejar ketertinggalan sambil mengaudit kecukupan analisis fungsional TNC yang mendukung metode dan harga transfer. Kedua, otoritas pendapatan membutuhkan keahlian yang sangat terspesialisasi dan kompleks untuk melakukan analisis ini dan otoritas pendapatan di belahan bumi selatan berjuang untuk membangun kapasitas ini, TNC mempekerjakan penasihat pajak sebagai bagian dari komunitas ahli transnasional yang berfokus pada penetapan harga transfer.

Industri penasihat pajak berinvestasi dalam menjaga logika kasus per kasus karena pendekatan ini mempertahankan kompleksitas dan kebijaksanaan dalam penerapan rezim, kompleksitas yang diperlukan untuk melanjutkan bisnis yang menguntungkan dalam memberi nasihat tentang strategi perencanaan pajak dan kepatuhan strategis. Di sisi lain, industri penasihat melindungi posisi epistemik dan eksistensialnya dalam penetapan harga transfer, karena baik bisnis maupun regulator membutuhkan para ahli ini untuk membuat rezim saat ini berfungsi. Dengan demikian, tidak mengherankan bahwa industri tersebut paling aktif dalam mempertahankan logika kasus per kasus dalam penetapan harga transfer dan mendominasi sebagian besar perdebatan keseluruhan ini (lihat Gambar 1.3).

Mirip dengan tarik-menarik mengenai ukuran kue, pertikaian mengenai standarisasi berlandaskan pada logika otoritas publik versus swasta, tetapi, berbeda dengan pembahasan mengenai keberadaan laba residual, kepentingan swasta kali ini lebih diutamakan. Sebagian,

perbedaan bias kapasitas antara negara berpendapatan rendah dan tinggi menjelaskan kelemahan kesulitan standarisasi karena otoritas pendapatan di negara maju memiliki sumber daya yang baik dengan auditor pajak sebagai bagian dari jaringan ahli penetapan harga transfer transnasional.

Terakhir, tesis Ylonen dan Teivainen (2018) mengenai peran ALP mengklarifikasi pentingnya wacana ALP untuk mencegah standarisasi karena wacana ini mendukung gagasan hubungan pasar dalam situasi nonpasar. Faktanya, ALP memperlambat permintaan intervensi regulasi melalui standarisasi, karena mendukung ideologi nonintervensi dalam perencanaan intraperusahaan. Pernyataan seorang penasihat pajak menggambarkan wacana ini dengan sempurna, karena ia menyatakan bahwa “pedoman tersebut tidak boleh mengganggu kemampuan TNC untuk memutuskan secara independen struktur modalnya”. Dengan kata lain, wacana ini, yang mendukung logika kasus per kasus, mendukung gagasan bahwa otoritas publik tidak seharusnya memutuskan bagaimana harga-harga ini harus ditetapkan atau dimediasi dalam rantai modal TNC. Sebaliknya, penetapan harga harus mengikuti “pasar”, dan TNC harus memiliki hak prerogatif untuk menyusun modalnya sesuai keinginan mereka.

#### **1.4 KESIMPULAN**

Mosquera Valderrama dkk. (2018) menunjukkan bahwa Kerangka Inklusif BEPS, yang dirancang untuk memperluas jangkauan proyek BEPS G20-OECD, menekankan integrasi melalui implementasi tetapi mengabaikan pengintegrasian negara-negara ini dalam negosiasi standar-standar ini. Meskipun demikian, dalam bab ini kami berpendapat melalui analisis kami tentang hubungan kekuasaan selama proses TPSM bahwa kurangnya representasi kepentingan material negara-negara berpenghasilan rendah tidak dapat diatasi hanya dengan memberikan negara-negara ini tempat di meja perundingan. Setelah mencermati dinamika yang terjadi, kami menyimpulkan bahwa partisipasi murni negara-negara berkembang dalam forum penetapan standar tidak cukup untuk menjamin legitimasi keluaran bagi negara-negara ini. Wacana dan "kebenaran" yang ditegakkan dalam hasil yang dinegosiasikan mempertahankan ketidakseimbangan distribusi antara negara-negara berpenghasilan rendah dan tinggi dan memberikan imbalan yang lebih tinggi kepada yurisdiksi yang menjadi tuan rumah fungsi rantai nilai yang lebih tinggi dari rantai nilai global. Secara khusus, wacana yang dibangun berdasarkan prinsip kewajaran dan interpretasi vertikal penciptaan nilai bekerja demi status quo ini.

Sepanjang diskusi kita, distribusi laba residual yang tidak merata menjadi topik yang menarik bagi kita karena negara-negara berkembang pada umumnya dikecualikan dari partisipasi dalam laba ini. Oleh karena itu, kami menambahkan lapisan lain pada diskusi Mosquera Valderrama (2018) tentang legitimasi output, yaitu keadilan distributif. Keadilan distributif membutuhkan tindakan kolektif karena negara-negara berkembang tidak dapat menyelesaikan kurangnya keadilan distributif dalam status quo saat ini “melalui tindakan individu, melalui pertukaran pasar, atau melalui kerja sama sukarela dalam masyarakat sipil”.

Dalam kasus pedoman TPSM yang direvisi, hasil distribusional dari proses BEPS melemahkan legitimasi output rezim tersebut untuk negara-negara berpenghasilan rendah. Secara khusus, panduan tersebut hanya mengatur ulang kewenangan tentang alokasi laba residual dari otoritas swasta ke otoritas publik tetapi mengabaikan untuk mengintegrasikan kriteria yang memperhitungkan kontribusi dari negara-negara berpenghasilan rendah dan gagal mengambil langkah-langkah menuju rezim yang lebih dapat diimplementasikan. Akibatnya, para pembuat standar memutuskan untuk mengambil bagian yang lebih besar, tetapi negara-negara berpenghasilan rendah hanya mendapatkan bagian kecil dari kue ini tanpa alat untuk benar-benar memakannya.

Pengamatan ini menimbulkan beberapa pertanyaan tentang permintaan bantuan penetapan harga transfer dan peluncuran proyek-proyek pembangunan kapasitas di mana panduan ini menjadi titik acuan dalam hal tata kelola penetapan harga transfer yang "tepat". Dengan ini kami menyoroti secara kritis konsekuensi distribusional dari pendekatan berbasis kapasitas terhadap integrasi negara-negara berkembang berpenghasilan rendah. Masalah administrasi TPSM di negara-negara berpenghasilan rendah dengan jelas menangkap berbagai modalitas integrasi negara-negara berkembang dalam rezim pajak internasional. Di satu sisi, rezim tersebut mengakui masalah bias kapasitas terhadap negara-negara berpendapatan rendah dan berinvestasi dalam bantuan teknis dan pengembangan kapasitas. Pada gilirannya, keahlian dan kapasitas yang diperkuat dalam administrasi pajak seharusnya membuat negara-negara berpendapatan rendah lebih mungkin berpartisipasi secara efektif dalam rezim saat ini. Di sisi lain, negara-negara berpendapatan rendah diharapkan untuk duduk di meja perundingan dan mengambil bagian dalam wacana penetapan harga transfer tanpa pengakuan atau diskusi terbuka tentang bias distribusional dari pengetahuan ini.

Namun, kerangka kerja saat ini tidak ditetapkan secara mutlak seperti yang diilustrasikan oleh diskusi berkelanjutan tentang hak perpajakan dalam pekerjaan ekonomi digital. Mungkin panduan TPSM yang direvisi tidak membawa penghiburan bagi negara-negara berkembang, tetapi hal itu mengungkapkan bahwa tatanan dalam perpajakan internasional sedang bergeser. Dengan kata lain, ada momentum untuk berkomitmen dan memastikan bahwa negara-negara berpendapatan rendah tidak akan lagi berakhir dengan nasib buruk.

1. BEPS Monitoring Group (BMG) adalah jaringan global peneliti independen tentang perpajakan internasional, yang disponsori oleh organisasi keadilan pajak, yang peduli dengan dampak penghindaran pajak oleh perusahaan transnasional, khususnya terhadap pembangunan. Tujuannya adalah untuk menghasilkan laporan yang mengomentari proposal untuk reformasi sistem internasional untuk perpajakan perusahaan transnasional.
2. Laporan Akhir 2015 bagian tindakan 8–10 tentang pembagian keuntungan transaksional, Draf Diskusi Publik Panduan Revisi tentang Pembagian Keuntungan 4 Juli 2016, Draf Diskusi Publik Panduan Revisi tentang Pembagian Keuntungan 22 Juni 2017, Panduan Revisi tentang penerapan pembagian keuntungan transaksional Juni 2018



## **BAB 2**

### **SOLUSI PAJAK ARUS KAS DAN PAJAK KESATUAN**

#### **2.1 PENDAHULUAN**

Afrika berada di jurang persatuan benua yang belum pernah terjadi sebelumnya dengan penandatanganan Perjanjian Kawasan Perdagangan Bebas Benua Afrika (*African Continental Free Trade Area Agreement/AfCFTA*). Pada saat beberapa negara Barat menerapkan langkah-langkah untuk menjauh dari negara lain, negara-negara Afrika berupaya mencapai persatuan yang lebih besar. Penandatanganan AfCFTA menandai pembentukan pasar tunggal di seluruh benua. Sementara tingkat integrasi di bawah AfCFTA saat ini melibatkan penghapusan tarif dan kerja sama mengenai kebijakan kekayaan intelektual, investasi, dan persaingan, tampaknya saat ini tepat untuk berspekulasi mengenai arah pendekatan terpadu di seluruh benua terhadap penetapan harga transfer. Diperkirakan bahwa Afrika kehilangan sekitar Rp.50 juta setiap tahunnya melalui aliran keuangan gelap (Komisi Ekonomi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Afrika (UNECA) dan Komisi Uni Afrika (AUC) 2015), di mana penetapan harga transfer disebut sebagai salah satu kontributor utama atas kerugian tersebut.

Penetapan harga transfer dipahami sebagai penentuan “remunerasi untuk pengalihan barang, aset tak berwujud, dan penyediaan layanan di antara perusahaan terkait”. Karena lebih dari 70% dari seluruh perdagangan global terjadi antara pihak terkait, masalah penetapan harga transfer menjadi relevansi utama bagi perusahaan multinasional dan otoritas pendapatan. Alasan penetapan harga transfer muncul dari ketakutan bahwa perusahaan multinasional dengan beberapa cabang di negara asing dapat mengalihkan laba ke yurisdiksi pajak rendah. Dalam yurisdiksi pajak yang rendah tersebut, ketakutan lebih lanjut adalah bahwa keuntungan tersebut mungkin tidak dikenakan pajak sama sekali atau mungkin hanya dikenakan pajak nominal. Oleh karena itu, tampaknya ketakutan yang ingin diredakan oleh penetapan harga transfer bukanlah bahwa negara tempat tinggal mungkin tidak dapat mengenakan pajak atas keuntungan tersebut, melainkan bahwa negara sumber tidak akan memungut pajak yang diperlukan.

Seiring berjalannya waktu, prinsip kewajaran dan kelaziman usaha menjadi standar yang disetujui oleh anggota Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) dalam menentukan harga transfer untuk tujuan perpajakan pendapatan perusahaan. Seiring dengan meningkatnya pengaruh OECD secara internasional, standar ini menjadi standar internasional. Standar kewajaran dan kelaziman usaha menganggap transaksi antara perusahaan terkait sebagai transaksi terkendali yang harus disesuaikan untuk mencerminkan transaksi tidak terkendali yang seharusnya diselesaikan antara pihak independen dalam keadaan yang sebanding dengan perusahaan terkait. Prinsip kewajaran dan kelaziman usaha pada awalnya dirancang untuk diterapkan pada transaksi intra-perusahaan antara kantor pusat dan cabang suatu perusahaan. Cakupannya kemudian diperluas untuk juga diterapkan pada transaksi yang diselesaikan antara entitas yang terpisah, seperti anak perusahaan dan perusahaan induk.

Telah dicatat bahwa esensi dari prinsip kewajaran dan kelaziman usaha adalah untuk memastikan bahwa perusahaan-perusahaan terkait bertransaksi satu sama lain sebagaimana mereka bertransaksi dengan pihak-pihak independen. Alasan utama untuk ini adalah untuk menjamin perlakuan pajak yang sama bagi perusahaan-perusahaan multinasional dan perusahaan-perusahaan independen dan, dengan demikian, untuk menghindari dampak persaingan yang merugikan.

Secara keseluruhan, penetapan harga transfer dirancang untuk memastikan bahwa laba perusahaan multinasional dikenakan pajak penghasilan perusahaan di suatu tempat dan, dengan demikian, meminimalkan keunggulan kompetitif yang dinikmati perusahaan multinasional sehingga dapat menciptakan persaingan yang setara bagi perusahaan independen. Dalam upaya mencapai tujuan ini melalui prinsip kewajaran dan kelaziman usaha, kelemahan dan tantangan yang timbul dari penerapan prinsip ini menjadi jelas, terutama karena prinsip ini berlaku dalam konteks negara berkembang. Hal ini menyebabkan negara-negara berkembang mengajukan pertanyaan apakah prinsip kewajaran dan kelaziman usaha cocok untuk konteks khusus mereka.

Bab ini menanggapi seruan tersebut dengan melakukan evaluasi semacam itu di bawah naungan AfCFTA dan potensinya untuk menciptakan persatuan di seluruh Afrika. Meskipun waktu untuk persatuan fiskal di Afrika mungkin belum tiba, namun penting untuk mulai memikirkan arah yang mungkin diambil Afrika suatu hari nanti sehubungan dengan penetapan harga transfer. Oleh karena itu, bab ini mengevaluasi apakah standar yang tidak sesuai dengan prinsip kewajaran, seperti perpajakan kesatuan dan pajak arus kas berbasis destinasi (DBCFT), dapat menjadi alternatif yang sesuai untuk standar kewajaran bagi negara-negara berkembang di Afrika saat menghitung laba kena pajak perusahaan multinasional. Dalam mempertimbangkan konteks ini, penulis telah memilih dua negara berkembang di Afrika Kenya dan Afrika Selatan untuk memberikan konteks ini.

Sebagai dua negara dengan ekonomi terbesar di Afrika dan memiliki peringkat yang sama dalam hal daya tarik bagi investor menurut Indeks Daya Tarik Afrika 2017 milik Ernst and Young, kebijakan pajak penghasilan perusahaan yang diadopsi oleh kedua negara Afrika ini kemungkinan akan menarik perhatian investor dan negara-negara Afrika lainnya. Selain itu, Kenya dan Afrika Selatan adalah dua negara Afrika yang memiliki departemen penetapan harga transfer terlama dalam otoritas pendapatan masing-masing (UNECA dan AUC 2015; Waris 2017). Ini berarti bahwa kedua negara ini berada pada posisi terbaik untuk membuat keputusan yang tepat mengenai kemungkinan menjauh dari standar kewajaran. Dengan demikian, Kenya dan Afrika Selatan menjadi konteks yang berguna.

Dalam hal ini, bab ini disajikan dalam urutan berikut: Pertama, standar kewajaran dianalisis bersama dengan kelebihan dan kekurangannya. Ini diikuti oleh analisis serupa tentang model perpajakan kesatuan dan DBCFT sebelum kemungkinan penerapan model non-kewajaran ini pada konteks negara berkembang Kenya dan Afrika Selatan kemudian dibahas. Setelah itu, bab ini ditutup.

Secara keseluruhan, penetapan harga transfer dirancang untuk memastikan bahwa laba perusahaan multinasional dikenakan pajak penghasilan perusahaan di suatu tempat

dan, dengan demikian, meminimalkan keunggulan kompetitif yang dinikmati perusahaan multinasional sehingga dapat menciptakan persaingan yang setara bagi perusahaan independen. Dalam upaya mencapai tujuan ini melalui prinsip kewajaran dan kelaziman usaha, kelemahan dan tantangan yang timbul dari penerapan prinsip ini menjadi jelas, terutama karena prinsip ini berlaku dalam konteks negara berkembang. Hal ini menyebabkan negara-negara berkembang mengajukan pertanyaan apakah prinsip kewajaran dan kelaziman usaha cocok untuk konteks khusus mereka.

Bab ini menanggapi seruan tersebut dengan melakukan evaluasi semacam itu di bawah naungan AfCFTA dan potensinya untuk menciptakan persatuan di seluruh Afrika. Meskipun waktu untuk penyatuan fiskal di Afrika mungkin belum tiba, namun penting untuk mulai memikirkan arah yang mungkin diambil Afrika suatu hari nanti sehubungan dengan penetapan harga transfer. Oleh karena itu, bab ini memuat apakah standar yang tidak sesuai dengan prinsip kewajaran, seperti perpajakan kesatuan dan pajak arus kas berbasis destinasi (DBCFT), dapat menjadi alternatif yang sesuai untuk standar kewajaran bagi negara-negara berkembang di Afrika saat menghitung laba kena pajak perusahaan multinasional. Dalam mempertimbangkan konteks ini, penulis telah memilih dua negara berkembang di Afrika Kenya dan Afrika Selatan untuk memberikan konteks ini.

Sebagai dua negara dengan ekonomi terbesar di Afrika dan memiliki peringkat yang sama dalam hal daya tarik bagi investor menurut Indeks Daya Tarik Afrika 2017 milik Ernst and Young, kebijakan pajak penghasilan perusahaan yang diadopsi oleh kedua negara Afrika ini kemungkinan akan menarik perhatian investor dan negara-negara Afrika lainnya. Selain itu, Kenya dan Afrika Selatan adalah dua negara Afrika yang memiliki departemen penetapan harga transfer terlama dalam otoritas pendapatan masing-masing. Ini berarti bahwa kedua negara ini berada pada posisi terbaik untuk membuat keputusan yang tepat mengenai kemungkinan lolos dari standar kewajaran. Dengan demikian, Kenya dan Afrika Selatan menjadi konteks yang berguna.

Dalam hal ini, bab ini disajikan dalam urutan berikut: Pertama, standar kewajaran dijelaskan bersama dengan kelebihan dan kekurangannya. Ini diikuti oleh analisis serupa tentang model perpajakan kesatuan dan DBCFT sebelum kemungkinan penerapan model non-kewajaran ini pada konteks negara berkembang Kenya dan Afrika Selatan kemudian dibahas. Setelah itu, bab ini ditutup.

Dari kutipan ini dapat ditentukan bahwa laba dari tempat usaha tetap harus ditetapkan melalui metode-metode berikut:

1. Menyesuaikan buku-buku akuntansi tempat usaha tetap untuk menentukan transaksi yang wajar.
2. Menerapkan persentase tetap pada omzet tempat usaha tetap, persentase tersebut harus ditentukan untuk menghasilkan hasil yang akan diperoleh jika perusahaan residen yang sebanding melakukan transaksi yang sifatnya serupa.
3. Membuat simulasi akuntansi terpisah melalui penentuan total pendapatan tempat usaha tetap. Hal ini dilakukan dengan membuat koefisien dari perbandingan

penerimaan bruto, aset, jumlah jam kerja, dan faktor-faktor lain yang sesuai dari bisnis lain.

Seperti yang dikemukakan Langbein (1986), ini pada dasarnya adalah metode akuntansi atau pembukuan untuk menentukan laba akuntansi yang ingin dikenakan pajak oleh pemerintah. Selain itu, prinsip wajar bergantung pada pendekatan akuntansi terpisah untuk menentukan laba tersebut (Sadiq 2001). Meskipun prinsip kewajaran dan kelaziman usaha didasarkan pada metodologi non-hukum, para pendukung standar ini berpendapat bahwa keuntungan-keuntungan berikut dapat diperoleh dari penerapan prinsip tersebut sebagai standar hukum:

1. Prinsip ini merupakan norma pajak internasional yang diterima secara luas di masyarakat internasional.
2. Prinsip ini menciptakan kesetaraan dalam perlakuan pajak perusahaan terkait dan tidak terkait.
3. Prinsip ini paling akurat menentukan sumber pendapatan yang “sebenarnya”

Namun, para komentator meragukan kebenaran pernyataan di atas. Hellerstein (2005) berpendapat bahwa sama sekali tidak jelas apakah prinsip kewajaran dan kelaziman usaha merupakan norma yang diterima secara internasional, suatu hal yang dikemukakan oleh Langbein (1986) beberapa dekade sebelumnya. Selain itu, De Graaf et al. (2014) mempertanyakan kelayakan perlakuan yang “setara” terhadap perusahaan terkait dan tidak terkait ketika dalam melakukannya, standar kewajaran mengabaikan sinergi yang timbul dari integrasi perusahaan, suatu keadaan yang sebenarnya merupakan realitas ekonomi. Realitas ekonomi semakin diabaikan ketika prinsip kewajaran memperhitungkan laba interim sebagaimana laba tersebut timbul dalam konteks kelompok sebelum laba tersebut benar-benar terealisasi dan ketika kerugian dalam kelompok tidak dapat diseimbangkan dengan laba anggota kelompok lainnya.

Akhirnya, Hellerstein (2005) mempertanyakan apakah menentukan sumber pendapatan yang “sebenarnya” merupakan upaya yang berharga. Sebaliknya, dikemukakan bahwa pendapatan harus dialokasikan ke negara-negara yang memiliki klaim berdasarkan distribusi pendapatan tersebut secara adil. Terlepas dari keuntungan yang diklaim dari prinsip kewajaran dan kelaziman usaha, berbagai kesulitan yang dihadapi dalam menerapkan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha untuk menentukan harga transfer telah terdokumentasikan dengan baik. Kesulitan-kesulitan ini telah membuat penerapan prinsip tersebut “sangat rumit”.

Selain itu, telah dicatat bahwa prinsip kewajaran dan kelaziman usaha tidak secara memadai mengatasi penyalahgunaan sementara pada saat yang sama memungkinkan otoritas pajak untuk memaksimalkan pengumpulan pajak mereka dengan memanfaatkan ketidakpastian dalam penerapan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha. Mengingat tantangan-tantangan ini, Brooks (2009) menyarankan bahwa saatnya mungkin tepat bagi negara-negara berkembang untuk merancang cara alternatif untuk mengalokasikan pendapatan secara adil antarnegara.

## 2.2 PERPAJAKAN KESATUAN

Perpajakan kesatuan bekerja berdasarkan premis bahwa kinerja keuangan perusahaan yang bisnisnya terintegrasi, seperti dalam kasus sekelompok perusahaan, harus digabungkan untuk menangkap sinergi yang timbul dari integrasi tersebut. Sementara pembagian formularium melengkapi perpajakan kesatuan, perpajakan kesatuan dapat diterapkan tanpanya. Pembagian formularium membayangkan bahwa laba perusahaan multinasional harus dialokasikan di seluruh negara tempat perusahaan tersebut beroperasi berdasarkan formula yang memperhitungkan tempat kegiatan penghasil pendapatan dilakukan. Sementara pilihan faktor yang akan membentuk formula ini pada akhirnya merupakan pilihan politik, formula yang berlaku adalah formula yang didasarkan pada pembobotan yang sama dari tiga faktor produksi (tenaga kerja, modal, dan aset) dan penjualan sebagai representasi permintaan.

Perpajakan kesatuan berbeda dari prinsip kewajaran dan kelaziman usaha karena tidak diterapkan pada setiap transaksi untuk menghasilkan laba atau rugi atas transaksi tersebut yang kemudian secara kumulatif menjadi laba kena pajak. Sebaliknya, perpajakan kesatuan menghasilkan laba tunggal dan terkonsolidasi untuk seluruh bisnis terintegrasi. Dengan demikian, salah satu keuntungan dari sistem pajak kesatuan adalah menghilangkan kebutuhan untuk penetapan harga transfer karena transaksi yang terjadi antara komponen-komponen bisnis terintegrasi diabaikan. Para pendukung perpajakan kesatuan berpendapat bahwa keuntungan lebih lanjut dari sistem ini adalah lebih akurat mencerminkan realitas ekonomi.

Realitas ekonomi tercermin dari fakta bahwa tidak ada laba sementara dalam kelompok perusahaan yang dihasilkan; sinergi yang timbul dari bisnis terintegrasi diperhitungkan; dan kerugian diimbangi dengan laba perusahaan yang termasuk dalam kelompok yang sama. Lebih jauh lagi, perpajakan kesatuan akan memungkinkan kepastian yang lebih besar. Hal ini terutama karena setiap langkah penerapan sistem perpajakan kesatuan harus diatur dalam undang-undang. Langkah-langkah ini akan mencakup aturan untuk konsolidasi dan faktor-faktor yang menjadi dasar alokasi laba konsolidasi di berbagai negara. Langbein (1986) mencatat bahwa langkah-langkah legislatif tersebut akan memastikan bahwa hanya sedikit ruang yang tersisa untuk manipulasi dan akan memerlukan pengungkapan informasi wajib pajak yang efektif.

Telah dikemukakan pula bahwa sistem perpajakan kesatuan akan menghasilkan efisiensi dan keadilan yang lebih besar. Efisiensi tercipta melalui sistem pajak yang mengakui efisiensi yang dicapai melalui integrasi bisnis dan melalui penghematan sumber daya karena para pembayar pajak dan otoritas pendapatan sama-sama terbebas dari kerumitan penentuan harga transfer dan sengketa yang diakibatkannya. Keadilan dipupuk melalui sistem pajak yang menggunakan kinerja keuangan aktual dari bisnis terintegrasi dan bukan kinerja perusahaan pembanding yang secara efektif mengaitkan kecerdasan bisnis dan keputusan orang lain kepada pembayar pajak. Pembagian formularium juga menciptakan keadilan dengan memungkinkan sistem pajak mengikuti pilihan ekonomi yang dibuat oleh pembayar

pajak itu sendiri karena laba dialokasikan ke negara-negara berdasarkan keputusan ekonomi pembayar pajak. Akhirnya, dikemukakan bahwa manfaat perpajakan kesatuan adalah mengurangi kejadian penghindaran dan penghindaran pajak karena luasnya reorganisasi yang akan diperlukan dari bisnis terintegrasi ketika berupaya menghindari atau mengelak pajak/Perpajakan kesatuan bukannya tanpa kekurangan.

Pertama, dikemukakan bahwa kesulitan mungkin ditemui dalam mendefinisikan tingkat di mana bisnis akan dianggap terintegrasi. Jika ambang batas ditetapkan terlalu rendah, hal itu dapat melebih-lebihkan sinergi yang timbul dari integrasi. Jika ambang batas terlalu tinggi, hal itu mungkin tidak mencerminkan realitas ekonomi bisnis terintegrasi dengan benar. Kedua, prospek memiliki laba konsolidasi yang dikenakan pajak menghadirkan peluang perencanaan pajak yang berbeda. Kritik ketiga terkait dengan pembagian formularium karena kesewenang-wenangan pemilihan faktor dapat menyebabkan hasil yang tidak tepat sejauh pendapatan dapat dialokasikan ke negara-negara dengan pajak rendah meskipun tidak ada kegiatan penghasil pendapatan yang signifikan di sana.

Selain itu, Fargas Mas (2018) berpendapat bahwa meskipun konsep sistem pajak kesatuan menarik, kesulitannya terletak pada penentuan siapa yang bertanggung jawab untuk menyusun aturan konsolidasi tersebut. Disarankan bahwa hal ini dapat dilakukan dengan mengandalkan Standar Pelaporan Keuangan Internasional (IFRS). Namun, Fargas Mas (2018) menunjukkan kritik terhadap pendekatan semacam itu karena hal ini akan memungkinkan badan akuntansi yang menyusun IFRS untuk secara efektif memutuskan basis kena pajak dan menjadi legislator. Meskipun ada kekurangannya, banyak pihak yang sangat menganjurkan penerapan perpajakan kesatuan secara global yang dipadukan dengan pembagian formularium, dengan menyatakan bahwa sistem seperti itu lebih mampu mengatasi tantangan perpajakan pada bisnis terintegrasi.

### **Kelayakan dalam Konteks Negara Berkembang di Afrika**

Saat ini, Kenya dan Afrika Selatan mengadopsi prinsip kewajaran dan kelaziman usaha sebagai sarana mengalokasikan laba yang timbul dari transaksi yang diselesaikan antara komponen-komponen bisnis terpadu (Kenya: Undang-Undang Pajak Penghasilan, Bab 470, bagian 18(3) dan Afrika Selatan: Undang-Undang Pajak Penghasilan, No. 58 tahun 1962, bagian 31). Dalam hal ini, kedua negara mengikuti Pedoman OECD (2017) dengan saksama. Oleh karena itu, penerapan perpajakan kesatuan bersama dengan pembagian formularium akan menjadi perubahan besar bagi kedua negara.

Meski demikian, penelitian terkini menunjukkan bahwa mungkin Kenya dan Afrika Selatan harus mempertimbangkan secara serius untuk melakukan perubahan tersebut. Saat ini, kasus penetapan harga transfer menghabiskan banyak sumber daya baik untuk Otoritas Pendapatan Kenya (KRA) maupun Layanan Pendapatan Afrika Selatan (SARS). Baik KRA maupun SARS memiliki unit khusus penetapan harga transfer, dengan KRA yang baru-baru ini menambah jumlah stafnya menjadi 34 orang, sementara SARS telah lama berencana untuk melakukan hal yang sama. Meskipun telah mendedikasikan staf untuk menangani masalah penetapan harga transfer, kasus penetapan harga transfer membutuhkan waktu yang sangat lama untuk diselesaikan di kedua negara.

Di Afrika Selatan, penyelesaian kasus penetapan harga transfer rata-rata membutuhkan waktu antara 1½ hingga 4 tahun. Di Kenya, penyelesaian kasus penetapan harga transfer rata-rata membutuhkan waktu sekitar 4–5 tahun. Selain itu, untuk menangani masalah penetapan harga transfer secara efektif, staf harus memiliki pelatihan yang sangat baik. Kenya adalah salah satu penerima pertama pelatihan penetapan harga transfer oleh OECD pada tahun 2009, dan KRA kini memiliki anggota unit penetapan harga transfer yang merupakan pakar dalam menganalisis berbagai pengungkapan yang harus dilakukan dalam dokumentasi penetapan harga transfer. Dengan demikian, KRA memiliki pakar dalam analisis fungsional, analisis aset, analisis risiko, dan analisis ekonomi, misalnya.

Meskipun telah ada langkah-langkah ini, Kenya dan Afrika Selatan masih kehilangan pendapatan yang cukup besar sebagai akibat dari penetapan harga transfer. Sementara laporan tahun 2018 menunjukkan bahwa Kenya kehilangan US\$907 juta pada tahun 2013, angka ini mungkin jauh lebih tinggi saat ini mengingat jumlah perusahaan multinasional yang beroperasi di Kenya yang omzet tahunannya melebihi 750 juta euro. Demikian pula, Afrika Selatan merugi sekitar US\$475 juta setiap tahunnya sebagai akibat dari penetapan harga transfer. Kerugian ini mungkin disebabkan oleh masalah yang dialami oleh Kenya dan Afrika Selatan dalam menerapkan standar kewajaran dan kelaziman usaha di negara masing-masing.

Standar kewajaran dan kelaziman usaha khususnya bermasalah di Kenya dan Afrika Selatan karena kedua negara ini berurusan dengan banyak perusahaan multinasional besar yang secara efektif beroperasi sebagai monopoli dalam industri mereka. Masalah ini khususnya penting di Afrika Selatan, di mana sebuah laporan baru-baru ini menyimpulkan bahwa 80% dari pendapatan yang diperoleh oleh perusahaan milik asing di Afrika Selatan diperoleh hanya oleh 10% dari perusahaan terbesar tersebut. Lebih jauh lagi, penerapan standar kewajaran dan kelaziman usaha memerlukan ketersediaan basis data yang besar dari berbagai perusahaan pembanding. Hal ini sulit dilakukan di Kenya karena digitalisasi catatan perusahaan masih belum tuntas. Demikian pula di Afrika Selatan, ketersediaan data pembanding terhambat oleh fakta bahwa hanya perusahaan publik yang diwajibkan untuk menyediakan catatan keuangan mereka kepada publik.

Jika Kenya dan Afrika Selatan menerapkan perpajakan kesatuan, hal itu akan segera membebaskan sumber daya dan waktu pemerintah seperti yang dibahas di atas. Hal ini akan menghasilkan kapasitas administratif untuk melatih kembali staf dalam sistem baru. Namun, Kenya dan Afrika Selatan harus membuat keputusan di tingkat mana untuk menentukan kapan suatu bisnis memiliki tingkat integrasi yang memadai untuk menerapkan perpajakan kesatuan. Meskipun ini akan menjadi keputusan yang sulit, penulis berpendapat bahwa Afrika Selatan telah meletakkan dasar untuk diskusi semacam ini ketika memutuskan pada tahap mana para pihak akan berafiliasi atau terkait satu sama lain dalam menerapkan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha berdasarkan hukum yang berlaku. Dalam hal ini, disarankan agar diskusi ini dimulai dengan apakah definisi Afrika Selatan tentang "kelompok perusahaan" dalam Bagian 1 Undang-Undang Pajak Penghasilannya memadai dalam menangkap apa yang dimaksud dengan "bisnis terintegrasi".

Sistem perpajakan kesatuan akan memungkinkan perpajakan atas keuntungan perusahaan multinasional lebih sesuai dengan realitas ekonomi sekaligus memberikan manfaat bersamaan dari sistem yang adil dan efisien. Berdasarkan hal tersebut di atas, tampaknya tidak akan terlalu memberatkan bagi Kenya dan Afrika Selatan untuk mempertimbangkan penerapan sistem perpajakan kesatuan. Dalam konteks yang sama, penerapan sistem pembagian formularium juga dapat bermanfaat bagi negara-negara tersebut. Kenya memiliki posisi yang unik karena merupakan rumah bagi perusahaan multinasional asing dan residen.

Selain itu, Kenya dan Afrika Selatan merupakan tujuan pilihan bagi perusahaan multinasional. Dengan demikian, Kenya dan Afrika Selatan akan lebih mungkin memiliki faktor-faktor produksi yang ditempatkan di dalam wilayah perbatasan mereka dibandingkan negara-negara Afrika lainnya. Oleh karena itu, mungkin bermanfaat bagi Kenya dan Afrika Selatan untuk menerapkan faktor-faktor aset, modal, tenaga kerja, dan penjualan yang memiliki bobot yang sama. Selain keputusan sulit untuk menentukan faktor-faktor apa saja yang akan digunakan dalam rumus, setelah keputusan ini dibuat, perlu dicatat bahwa pendekatan legislatif tentang bagaimana laba perusahaan multinasional akan dialokasikan di seluruh negara dapat menguntungkan Kenya dan Afrika Selatan karena pendekatan ini akan memberikan kepastian yang lebih besar bagi pembayar pajak dan otoritas pajak sekaligus memberikan lebih sedikit ruang untuk kebijaksanaan yang dapat mengakibatkan lebih sedikit perselisihan.

Selain itu, jika Kenya dan Afrika Selatan mencapai konsensus tentang faktor-faktor apa yang akan mereka gunakan dalam rumus mereka, sebagai dua ekonomi terbesar di Afrika, hal itu dapat membuka jalan bagi negara-negara lain di Afrika untuk mengadopsi rumus serupa dan mungkin proses ini dapat difasilitasi oleh AfCFTA. Secara historis, kerja sama alami seperti itu telah terjadi sebelumnya. Telah dicatat bahwa di Amerika Serikat ketika Iowa secara sepihak mengadopsi pembagian berdasarkan penjualan sehubungan dengan pajak penghasilan perusahaan, hal ini memicu "koordinasi spontan" karena negara-negara lain mengikutinya sambil mengejar kepentingan terbaik mereka sendiri. De Wilde berpendapat bahwa bukan hal yang mustahil bagi "kerja sama spontan" serupa untuk terjadi di tingkat global. Demikian pula, penulis berpendapat bahwa AfCFTA dapat memungkinkan "kerja sama spontan" serupa terjadi di Afrika atas dorongan dua ekonomi terbesar di Afrika, Kenya dan Afrika Selatan jika langkah tersebut merupakan kepentingan terbaik masing-masing negara. Dinyatakan bahwa langkah menuju perpajakan kesatuan yang dikombinasikan dengan pembagian formularium mungkin merupakan kepentingan terbaik negara-negara Afrika.

Dengan cara ini, konsensus politik yang diperlukan di antara negara-negara Afrika dapat dicapai dalam skala sedemikian rupa sehingga dapat meminimalkan kemungkinan timbulnya pajak berganda atau tidak adanya pajak yang timbul dari perbedaan pendekatan terhadap pembagian formularium antara negara-negara Afrika. Namun, berkenaan dengan negara-negara lain di dunia, perlu dicatat bahwa Kenya dan Afrika Selatan telah menyelesaikan sejumlah perjanjian pajak berganda. Kewajiban mereka berdasarkan perjanjian ini harus diperhitungkan saat membuat keputusan untuk menjauh dari standar

kewajaran. Komisi Independen untuk Reformasi Perpajakan Perusahaan Internasional (ICRICT) menyarankan agar negara-negara yang mempertimbangkan perubahan tersebut harus menerapkan perpajakan kesatuan dan pembagian formularium sebagai pajak alternatif minimum untuk standar kewajaran. Dalam hal pendekatan ini, kewajiban pajak perusahaan multinasional akan dihitung baik dalam hal standar kewajaran, sebagaimana yang dipersyaratkan oleh sebagian besar perjanjian pajak berganda, maupun dalam hal perpajakan kesatuan dengan pembagian formularium. Hanya jika kewajiban berdasarkan standar kewajaran lebih kecil daripada hasil berdasarkan perpajakan kesatuan dengan pembagian formularium, maka jumlah yang ditentukan berdasarkan standar non-kewajaran berlaku.

Meskipun metodologi ini akan memakan waktu, metodologi ini dapat berfungsi sebagai langkah transisi bagi negara-negara Afrika yang ingin mengadopsi perpajakan kesatuan dengan pembagian formularium sebagai standar hingga (dan jika) ini menjadi posisi yang seragam di seluruh negara Afrika. Dengan mempertimbangkan hal di atas, penulis berpandangan bahwa sistem perpajakan kesatuan yang digabungkan dengan pembagian formularium dapat menjadi alternatif yang layak untuk prinsip kewajaran bagi Kenya dan Afrika Selatan secara berprinsip. Tantangan administratif yang signifikan harus ditangani oleh kedua negara dalam menerapkan perubahan tersebut, yang pembahasannya berada di luar cakupan bab ini. Namun, tantangan ini tidak akan mengurangi fakta bahwa perpajakan kesatuan dan pembagian formularium akan sangat menjanjikan jika diterapkan di Kenya dan Afrika Selatan.

### **2.3 PAJAK ARUS KAS BERBASIS TUJUAN**

DBCFT pertama kali diusulkan oleh Bond dan Devereux pada tahun 2002 dan baru-baru ini menjadi pokok bahasan diskusi. DBCFT pada dasarnya membayangkan bahwa pajak atas pendapatan atau laba perusahaan harus dipungut di "tujuan", yaitu, negara tempat penjualan akhir kepada pelanggan dilakukan harus diizinkan untuk memungut pajak. Prospek ini menghasilkan alternatif untuk paradigma "tempat tinggal" dan "sumber". Telah dicatat bahwa saat ini ada dua versi DBCFT dalam literatur. Yang pertama adalah perpajakan atas pendapatan perusahaan melalui pembagian formularium penjualan saja. Yang kedua adalah pajak pertambahan nilai (PPN) berbasis tujuan dengan pengurangan biaya tenaga kerja dan kerugian yang dapat dikembalikan. Masing-masing akan dianalisis secara bergantian.

#### **Pembagian Formularium Penjualan Saja**

Beberapa keuntungan dari peralihan ke metode perpajakan laba perusahaan ini terletak pada pergerakannya menjauh dari paradigma tempat tinggal/sumber dengan semua masalah yang diketahui; potensinya untuk menghilangkan peluang pengalihan laba yang diketahui jika DBCFT diadopsi secara global; dan potensinya untuk membuat tarif pajak tidak relevan bagi perusahaan yang memutuskan lokasi operasi mereka. Metode pembagian formularium penjualan saja untuk mengenakan pajak atas pendapatan perusahaan merupakan elemen baru dalam peleburan pajak internasional. Metode ini membayangkan bahwa pendapatan perusahaan harus dibagi di antara negara-negara tempat barang atau jasa

dijual. Metode ini awalnya diusulkan oleh Auerbach, Devereaux, dan Simpson (2010) sebelum dibahas oleh De Wilde (2018) dalam konteks proposal CCCTB UE.

De Wilde (2018) menyarankan bahwa UE harus meninggalkan proposal CCCTB sama sekali demi mengadopsi sistem pajak kesatuan berdasarkan pembagian formularium penjualan saja. De Wilde (2018) berpendapat bahwa sistem ini dengan konsolidasi pajak perusahaan multinasional di seluruh dunia akan memungkinkan laba ekonomi dikenakan pajak sambil menjauh dari paradigma tempat tinggal dan sumber yang cacat dan rentan. De Wilde (2018) lebih lanjut berpendapat bahwa pembagian formularium penjualan saja akan memungkinkan Negara Anggota UE untuk sekali lagi memperoleh kendali atas fungsi kebijakan pajak atas pajak penghasilan perusahaan karena kendali atas lokasi laba perusahaan akan diambil alih oleh perusahaan.

Namun, metode ini bukannya tanpa kritik. Fargas Mas (2018) berpendapat bahwa ketergantungan pada metode pembagian formularium penjualan saja akan secara efektif mengecualikan sebagian besar negara berkembang dari partisipasi dalam alokasi hak perpajakan. Hal ini karena sebagian besar penjualan biasanya terjadi di negara maju. Kritik lebih lanjut terhadap metode formularium penjualan saja terletak pada kenyataan bahwa metode ini tidak akan efektif untuk diterapkan dalam kasus penjualan perantara atau bisnis-ke-bisnis.

Cui (2017) berpendapat bahwa jika faktor penjualan berbasis tujuan diterapkan dalam penjualan perantara, hal ini akan memungkinkan para pihak dalam perjanjian penjualan untuk memutuskan lokasi penjualan (dan tempat pajak dikenakan) dengan cara yang sama seperti yang terjadi sekarang sehubungan dengan manipulasi faktor produksi, dengan asumsi bahwa ada kolusi antara pembeli dan penjual. Telah dicatat bahwa penjualan kepada pelanggan akhir yang sebenarnya hanya terlihat dalam persentase kasus yang sangat kecil, dan oleh karena itu potensi manipulasi metode formularium penjualan saja sangat besar.

Komplikasi lebih lanjut dari penerapan metode ini adalah bahwa penjual tidak biasa mengumpulkan informasi tentang pembeli. Oleh karena itu, metode pembagian formularium penjualan saja akan mengharuskan penjual untuk melakukan aktivitas pengumpulan informasi, biaya baru yang harus ditanggung oleh penjual. Komplikasi pengumpulan informasi serupa akan terjadi di tingkat internasional. Cui (2017) berpendapat bahwa metode pembagian formularium penjualan saja akan memerlukan kerja sama multilateral dari semua negara yang terlibat negara tempat tinggal, negara sumber, dan negara tujuan. Biaya masih perlu dialokasikan ke penjualan yang berarti bahwa negara tujuan akan mengharuskan negara produksi untuk menyediakan informasi tersebut. Oleh karena itu, Cui (2017) mempertanyakan apakah metode pembagian formularium penjualan saja benar-benar berbeda dari sistem saat ini. Mengenai pengumpulan informasi, penulis mencatat bahwa mungkin ada baiknya untuk mempertimbangkan mekanisme yang digunakan di bawah sistem PPN untuk melacak negara tujuan penjualan dan memperoleh informasi pelanggan yang diperlukan.

### **PPN Berbasis Tujuan yang Disesuaikan dengan Upah**

Bentuk kedua dari DBCFT adalah PPN berbasis tujuan dengan pengurangan biaya tenaga kerja dan kerugian yang dapat dikembalikan. Dalam hal metode PPN berbasis tujuan

ini, tidak ada bunga atau penyusutan yang dapat dikurangkan, sementara biaya investasi dapat dikurangkan. Dengan cara ini, metode ini berupaya untuk mengecualikan pengembalian normal atas investasi dan hanya mengenakan pajak atas sewa ekonomi. Selain itu, penyesuaian perbatasan harus dilakukan sedemikian rupa sehingga pendapatan yang timbul dari ekspor dikecualikan sementara tidak ada pengurangan yang diizinkan untuk input impor.

Keuntungan dari metode ini terletak pada perlakuan pajak yang lebih seimbang atas pengembalian utang dan modal ekuitas; penyederhanaan sistem pajak dalam menghilangkan kebutuhan untuk menghitung pendapatan; dan keadilan yang terlibat dalam tidak mengenakan pajak atas pengembalian normal atas investasi. Hebous et al. (2019) berspekulasi bahwa metode ini akan menguntungkan negara-negara berkembang. Mereka berpendapat bahwa pendapatan di negara-negara berkembang harus meningkat karena negara-negara berkembang pada umumnya merupakan importir modal dengan defisit perdagangan yang besar. Lebih jauh, mereka berpendapat bahwa negara-negara berkembang akan diuntungkan dengan mengganti insentif pajak dengan pajak arus kas karena keputusan tersebut kemungkinan akan memperluas basis pajak di negara-negara berkembang dan dengan demikian mendatangkan lebih banyak pendapatan. Namun, Hebous dkk. (2019) mengakui bahwa negara-negara berkembang yang bergantung pada sewa spesifik lokasi dan pendapatan dari sumber daya alam mungkin akan rugi jika menerapkan metode ini. Selain itu, mereka mencatat bahwa metode ini akan lebih fluktuatif daripada pajak penghasilan perusahaan sebagai akibat dari investasi yang lebih bervariasi daripada tunjangan penyusutan. Volatilitas tersebut akan diperburuk di negara-negara berkembang dengan fungsi pengembalian pajak langsung dari sistem PPN berbasis tujuan.

Pengembalian pajak segera akan menjadi kenyataan, Auerbach (2017) mencatat karena adopsi metode ini akan melihat peningkatan kerugian operasi bersih pembayar pajak terutama bagi pembayar pajak dengan jumlah penjualan ekspor yang besar. Auerbach et al. (2017b), bagaimanapun, menyarankan bahwa mungkin kerugian tersebut harus diizinkan untuk diimbangi dengan pajak lain seperti pajak gaji. Jika ini diterapkan alih-alih pelepasan pengembalian segera, mungkin volatilitas metode ini dapat dikurangi. Kelemahan lebih lanjut dari metode ini adalah kesulitan yang timbul dari perpajakan lembaga keuangan. Dalam hal ini, Auerbach (2010) menyarankan bahwa sistem saat ini yang memungkinkan pengurangan bunga dan perpajakan bunga yang diterima harus dipertahankan sementara sekarang juga memungkinkan perpajakan jumlah yang dipinjam dan pengurangan jumlah yang dipinjamkan. Selain itu, kekhawatiran telah diajukan bahwa metode ini tidak akan kompatibel dengan perjanjian Organisasi Perdagangan Dunia.

Namun, Grinberg (2017) berpendapat bahwa penyesuaian dapat dilakukan pada metode ini agar sesuai dengan perjanjian Organisasi Perdagangan Dunia. Menurut Grinberg (2017), pertama-tama basis pajak harus didefinisikan dengan jelas sebagai pajak atas konsumsi dalam negeri sehingga parameter normatif pajak tersebut jelas. Selanjutnya, semua bisnis yang beroperasi di pasar domestik harus terdaftar sebagai wajib pajak DBCFT, sementara bisnis nonresiden dapat memilih untuk tidak terdaftar. Wajib pajak DBCFT akan

diizinkan untuk memotong semua upah yang dibayarkan kepada wajib pajak residen, sementara upah yang dibayarkan kepada orang asing nonresiden tidak akan dapat dipotong.

Selain itu, wajib pajak DBCFT berhak untuk memotong pembayaran nonfinansial yang dilakukan kepada wajib pajak DBCFT lainnya. Jika suatu bisnis memilih untuk tidak mendaftarkan sebagai wajib pajak DBCFT, wajib pajak DBCFT lainnya tidak akan diizinkan untuk memotong pembayaran yang dilakukan kepada bisnis yang tidak terdaftar tersebut. Grinberg (2017) berpendapat bahwa yurisprudensi Organisasi Perdagangan Dunia menetapkan bahwa sistem pajak yang sesuai dengan Organisasi Perdagangan Dunia harus memperlakukan produk impor dan produk domestik secara serupa kecuali importir tidak mematuhi aturan administratif yang dapat dipertahankan.

Namun, kekhawatiran utama dari metode ini adalah bahwa metode ini tidak memperkenalkan hal baru ke arena pajak internasional. Sebaliknya, metode ini mungkin hanya berfungsi untuk menciptakan distorsi perdagangan yang signifikan sementara gagal mengenakan pajak atas apa yang dimaksudkan laba perusahaan. Hal ini karena metode ini hanya akan mengubah jumlah masukan dan keluaran perusahaan sementara itu akan membiarkan laba yang pada akhirnya menjadi milik pemegang saham tidak terpengaruh (Cui 2017). Mengingat hal ini, Shaviro (2018) mempertanyakan apakah suatu negara secara efektif akan memiliki dua sistem PPN jika mengadopsi bentuk DBCFT ini ketika sudah memiliki sistem PPN. Shaviro (2018) mempertanyakan lebih lanjut apakah penerapan bentuk DBCFT ini bersamaan dengan sistem PPN akan bermanfaat.

Kekhawatiran lebih lanjut adalah bahwa metode DBCFT ini hanya berfungsi untuk mengalokasikan pendapatan ke tempat pemegang saham bertempat tinggal dan bukan tempat pelanggan bertempat tinggal. Hal ini karena kompensasi tenaga kerja dikecualikan yang mengakibatkan hanya dikenakan pajak atas konsumsi yang dibiayai oleh laba domestik sewa ekonomi domestik atas modal. Pajak murni atas konsumsi akan mengenakan pajak atas semua konsumsi domestik terlepas dari apakah konsumsi tersebut dihasilkan oleh tenaga kerja atau sewa ekonomi dan terlepas dari tempat elemen tersebut dihasilkan. Metode ini tidak akan melakukan hal ini. Terakhir, Cui (2017) berpendapat bahwa fitur pengembalian kerugian langsung tidak layak secara administratif bagi sebagian besar negara.

Dari sudut pandang substantif, para komentator setuju bahwa proposal DBCFT tidak memperkenalkan hal baru apa pun pada pajak internasional. Dengan demikian, hal ini tidak mungkin menjadi pesaing serius untuk menggantikan prinsip kewajaran dan kelaziman usaha.

### **Kelayakan dalam Konteks Negara Berkembang di Afrika**

Baik Kenya maupun Afrika Selatan saat ini menerapkan sistem pajak penghasilan perusahaan klasik. Oleh karena itu, peralihan ke sistem DBCFT akan menjadi perombakan besar. Dalam mempertimbangkan apakah perombakan tersebut akan bermanfaat, perlu dipertimbangkan biaya transisi yang akan timbul akibat perubahan tersebut. Diperkirakan bahwa jika Amerika Serikat menerapkan DBCFT, hal itu akan mengakibatkan kerugian sebesar Rp.5 triliun dalam nilai aset asing yang dimiliki oleh penduduk AS, sementara nonpenduduk akan memperoleh keuntungan sebesar Rp.8 triliun atas nilai aset yang dimiliki AS karena nilai

tukar dolar AS akan terapresiasi terhadap mata uang asing. Biaya transisi tersebut akan menjadi sangat mahal dalam konteks negara berkembang di Afrika.

Terlepas dari biaya transisi tersebut, metode pembagian formularium penjualan saja mungkin menarik, tetapi hanya sejauh penjualan benar-benar akan dilakukan di Kenya atau Afrika Selatan. Jika penjualan dilakukan di tempat lain, Kenya dan Afrika Selatan akan kehilangan hak perpajakannya hak yang seharusnya dimiliki jika faktor produksi perusahaan multinasional benar-benar ditempatkan di negara mereka. Yang lebih penting, komplikasi yang akan timbul dari penjualan perantara dan kesulitan administratif yang terlibat dalam melacak lokasi konsumen akhir akan menjadi beban administratif tambahan bagi otoritas pendapatan masing-masing. Oleh karena itu, diragukan apakah Kenya dan Afrika Selatan akan mengambil langkah normatif dan administratif untuk mengadopsi metode pembagian formularium penjualan saja untuk memungut pajak atas penghasilan perusahaan.

Demikian pula, mengadopsi metode PPN berbasis tujuan dengan pengurangan untuk tenaga kerja dan memungkinkan pengembalian kerugian langsung mungkin tidak layak bagi Kenya dan Afrika Selatan. Secara administratif, memungkinkan pengembalian kerugian langsung akan menciptakan risiko penipuan yang terlalu besar, terutama ketika kedua negara tersebut telah dirundung penipuan terkait PPN. Selain itu, mengingat perbedaan normatif yang dipertanyakan antara metode ini dan PPN mengenai siapa dan apa yang pada akhirnya menjadi subjek pajak, dan mengingat Kenya dan Afrika Selatan telah memiliki sistem PPN, metode PPN berbasis tujuan tidak akan banyak menjanjikan bagi Kenya dan Afrika Selatan.

Penulis berpendapat bahwa satu-satunya keuntungan nyata yang mungkin diperoleh kedua negara berkembang Afrika ini dari peralihan ke sistem DBCFT dalam bentuk apa pun adalah memanfaatkan aspek "kebaruan" dari perubahan tersebut. Kedua negara mungkin dapat memperoleh keuntungan dari modal bergerak yang tertarik oleh perubahan metode perpajakan. Namun, jika efek spillover akan sama signifikannya seperti yang disarankan beberapa pihak, "kebaruan" ini akan berumur pendek karena negara-negara lain mengadopsi metode yang serupa. Begitu ini terjadi, Kenya dan Afrika Selatan akan berada pada posisi yang sama persis seperti sekarang bersaing dengan negara-negara lain dan blok regional berdasarkan faktor-faktor yang tidak terkait dengan pajak.

Selain itu, jika Kenya dan Afrika Selatan mengadopsi sistem PPN berbasis tujuan yang disesuaikan dengan tenaga kerja dan sekaligus memungkinkan pengembalian kerugian langsung, mereka mungkin akan berakhir dalam posisi yang lebih buruk di masa mendatang daripada saat ini. Dalam situasi seperti itu, mereka akan dibatasi dalam mengenakan pajak kepada perusahaan-perusahaan yang mengeksploitasi sumber daya nonresiden; mereka akan berhadapan dengan metode yang tidak stabil karena siklus investasi; metode tersebut akan sangat bergantung pada penjualan domestik; dan mereka akan berhadapan dengan peningkatan risiko penipuan yang timbul dari aspek pengembalian kerugian langsung. Selain keuntungan awal yang timbul karena menjadi salah satu yang pertama menerapkan sistem DBCFT, tidaklah layak atau bijaksana bagi Kenya atau Afrika Selatan untuk beralih ke sistem DBCFT.

## 2.4 KESIMPULAN

Kenya dan Afrika Selatan telah mengadopsi prinsip kewajaran dan kelaziman usaha dalam perundang-undangan domestik masing-masing sebagai mekanisme untuk menentukan dan mengalokasikan laba perusahaan multinasional di berbagai negara. Meskipun hal ini sesuai dengan praktik internasional, sama sekali tidak jelas apakah hal ini paling cocok untuk kedua negara berkembang Afrika ini.

Dalam mempertimbangkan apakah alternatif untuk prinsip kewajaran dan kelaziman usaha dapat diterapkan dalam konteks kedua negara ini, bab ini telah menguraikan keuntungan dan kerugian dalam mengadopsi sistem perpajakan kesatuan yang digabungkan dengan pembagian formularium atau sistem DBCFT baik dalam bentuk pembagian formularium khusus penjualan atau PPN berbasis tujuan yang disesuaikan dengan upah.

Meskipun penerapan DBCFT (dalam bentuk apa pun) tidak akan cocok untuk Kenya atau Afrika Selatan mengingat kekhawatiran bahwa rancangannya tidak akan secara efektif mengenakan pajak atas laba perusahaan dan biaya transisi yang mahal yang terlibat dalam perubahan tersebut, bab ini berpendapat bahwa sistem perpajakan kesatuan dengan pembagian formularium menjanjikan. Perpajakan kesatuan akan memungkinkan sistem pajak penghasilan perusahaan Kenya dan Afrika Selatan untuk lebih efektif mencerminkan realitas ekonomi dari banyak perusahaan multinasional yang saat ini beroperasi di negara-negara ini, akan memungkinkan lebih banyak efisiensi dan keadilan dalam pengoperasian sistem pajak, dan akan memungkinkan sumber daya pemerintah dibebaskan dari masalah penetapan harga transfer untuk menerapkan perpajakan kesatuan. Selain itu, faktor-faktor yang membentuk formula yang berlaku untuk pembagian formularium mungkin layak dilakukan di Kenya dan Afrika Selatan mengingat keduanya merupakan tujuan yang menguntungkan bagi perusahaan multinasional.

Telah dicatat juga bahwa jika Kenya dan Afrika Selatan berhasil menyetujui suatu formula, ada kemungkinan besar bahwa hal ini dapat bertindak sebagai katalis bagi negara-negara Afrika lainnya untuk mencapai konsensus tentang penggunaan formula tersebut dalam yurisdiksi mereka sendiri mirip dengan apa yang telah terjadi di Amerika Serikat secara historis. Meskipun sering dicatat bahwa tidak mungkin perpajakan kesatuan global dan pembagian formularium akan berlaku dalam waktu dekat, sudut pandang tersebut sama sekali tidak membebaskan negara-negara dari keharusan membuat keputusan sulit mengenai aturan mana yang harus diikuti dalam mengalokasikan pendapatan di seluruh yurisdiksi. Di tengah seruan yang terus berkembang untuk alokasi pendapatan yang adil di antara negara-negara, mungkin sudah waktunya bagi negara-negara berkembang Afrika untuk mengambil jalan yang jarang dilalui dan mengembangkan aturan yang paling masuk akal secara ekonomi bagi mereka. Disampaikan bahwa mengadopsi sistem perpajakan kesatuan yang dipadukan dengan pembagian formularium mungkin merupakan langkah ke arah itu.

## **BAB 3**

### **KESESUAIAN BEPS DI NEGARA-NEGARA BERKEMBANG**

#### **3.1 PENDAHULUAN**

Bab ini berupaya menganalisis beberapa implikasi potensial yang dapat ditimbulkan oleh Proyek Erosi Basis dan Pengalihan Keuntungan (*Base Erosion and Profit Shifting/BEPS*) OECD/G20 terhadap negara-negara anggota Pusat Administrasi Pajak Antar-Amerika (CIAT) di kawasan Amerika Latin dan Karibia (LAC). Ini mencakup pertimbangan strategis untuk memutuskan apakah akan menerapkan BEPS; aspek taktis mengenai cara dan sejauh mana proposal dapat diterapkan; dan aspek operasional yang berkaitan dengan implementasi saat ini. Penting untuk dicatat bahwa negara-negara CIAT dari kawasan ini memiliki perbedaan yang sangat besar dalam ukuran, konteks, peraturan pajak, dan tingkat pengalaman mereka. Informasi yang diambil dari Basis Data Penetapan Harga Transfer CIAT menunjukkan kepada kita bahwa beberapa negara di kawasan tersebut memiliki jaringan perjanjian terbatas dengan hanya satu atau dua negara sementara yang lain memiliki lebih dari 30 perjanjian yang berlaku. Sebagian besar negara-negara Amerika Latin dan Karibia memiliki undang-undang penetapan harga transfer, meskipun hanya beberapa negara yang memiliki praktik yang luas. Beberapa negara memiliki perangkat penilaian risiko yang efisien yang membantu mereka mengidentifikasi kapan harus menerapkan aturan anti-penyalahgunaan, sementara negara-negara lain baru mulai memperkenalkan aturan ini.

Ketika proyek BEPS pertama kali dimulai pada tahun 2013, OECD/G20 dan komunitas pajak internasional menghadapi banyak tantangan di depan mereka. Konsep teknis yang dibahas dalam setiap poin tindakan harus dijelaskan dan dipahami dengan jelas oleh otoritas dan pejabat teknis, sehingga membangun momentum dan dukungan yang diperlukan untuk mendorong diskusi tentang masalah ini dalam skala internasional. Kerangka Inklusif (IF) tentang BEPS dibuat agar negara-negara yang berminat dapat bergabung dengan inisiatif dan berpartisipasi dalam diskusi di bawah kriteria "kesetaraan", dengan tujuan mencapai konsensus umum mengenai solusi yang diusulkan (OECD 2019). Banyak tujuan BEPS perlu diadopsi dalam skala global agar paling efektif; ini berarti membujuk kemauan politik domestik negara-negara menuju kesepakatan bersama dan kepatuhan terhadap usulan BEPS. Dalam hal ini, pembahasan BEPS telah membantu menarik dukungan dan justifikasi yang diperlukan untuk meloloskan reformasi pajak, menutup kesenjangan legislatif, dan terkadang meningkatkan disposisi sumber daya yang tersedia untuk administrasi pajak. Selain itu, perlu diakui bahwa secara praktis, negara-negara berkembang bertindak sebagai pengamat dalam proses ini. Meskipun demikian, dapat diharapkan bahwa pengaruh negara-negara berkembang di masa mendatang terhadap BEPS akan proporsional dengan pengalaman yang telah mereka peroleh dalam interaksi mereka dengan BEPS.

### 3.2 ASPEK STRATEGIS

#### Mengapa Menerapkan BEPS?

Bagian ini akan mencoba mengidentifikasi bagaimana proposal BEPS dapat disesuaikan dengan visi pajak negara berkembang dan elemen-elemen yang akan dievaluasi sebelum atau selama penerapannya. Untuk menilai kelayakan BEPS, suatu negara harus terlebih dahulu memahami isu-isu dalam setiap Aksi BEPS: tujuan, dampak potensial pada kepatuhan pajak, dan hasil lain yang diharapkan (termasuk dampak potensial pada hubungan internasional). Keputusan untuk mengadopsi proposal BEPS dapat dipengaruhi oleh kekuatan internal dan eksternal. Secara internal, administrasi pajak mungkin ingin mencapai hasil yang lebih baik, meningkatkan cakupan basis pajak, atau mengurangi aktivitas yang mengikis basis pajak. Sebelum BEPS, mungkin lebih sulit bagi negara-negara untuk mengenakan pajak pada perusahaan yang menciptakan nilai dalam yurisdiksi mereka tetapi tidak mendeklarasikannya atau memberikan remunerasi yang adil untuknya.

Namun, Tindakan BEPS 8–10 dan persyaratan substansi dalam Tindakan 5 dan 6 berisi usulan yang dapat membantu mempertahankan nilai dan basis kena pajak terkait yang dihasilkan di negara tersebut. Misalnya, mekanisme penilaian baru mengalokasikan nilai dan kendali atas aset tak berwujud kepada entitas yang menjalankan fungsi Pengembangan, Peningkatan, Pemeliharaan, Perlindungan, dan Eksploitasi (DEMPE) yang terkait dengan aset tak berwujud tersebut (Proyek Erosi Basis dan Pengalihan Keuntungan OECD/G20 2015a). Secara eksternal, motivasi untuk menerapkan BEPS dapat berasal dari keinginan untuk menghindari sanksi internasional. Misalnya, mengubah atau menderogasi "rezim pajak yang merugikan" (sesuai kriteria Tindakan 5) dapat menyebabkan nama negara tersebut dihapus dari daftar hitam. Demikian pula, dari sudut pandang Kementerian Keuangan, dampak komersial BEPS dan pengaruhnya terhadap investasi asing langsung harus dianalisis (misalnya, dampak terhadap ekonomi dari penerapan tindakan yang terkait dengan transparansi pajak atau pertukaran informasi). Jika suatu negara menganggap bahwa rekomendasi BEPS layak dan dapat berkontribusi untuk mencapai tujuan administrasi pajak, maka keputusan harus diambil untuk menguraikan jalur menuju implementasinya.

Untuk memastikan manfaat tertinggi, diperlukan tingkat harmonisasi internasional tertentu. Untuk ini, pemerintah mungkin ingin mempertimbangkan untuk bergabung dengan IF (meskipun ini bisa menjadi komitmen yang sangat besar bagi negara berkembang karena memerlukan anggaran untuk menutupi biaya keanggotaan tahunan, biaya perjalanan yang terkait dengan kehadiran negara tersebut pada pertemuan dan acara, dan kapasitas teknis untuk berpartisipasi dalam "proses pengambilan keputusan internasional"). IF mendikte bahwa semua negara harus menerapkan standar minimum "paket BEPS", terlepas dari karakteristik masing-masing negara (OECD 2019). Namun, tidak semua negara memiliki kapasitas yang siap (atau minat) untuk menerapkan beberapa rekomendasi (misalnya, negara kecil tanpa undang-undang penetapan harga transfer harus menerapkan Aksi 13). Dari sudut pandang domestik ini, elemen wajib IF mungkin dianggap oleh sebagian orang sebagai tidak masuk akal. Meskipun demikian, harmonisasi internasional dan peningkatan penyelarasan

rezim perpajakan diperlukan untuk mendorong kemajuan lebih lanjut, mendorong kerja sama, dan mengurangi celah yang ditemukan di berbagai sistem perpajakan.

Sistem politik suatu negara juga akan memengaruhi partisipasi mereka dalam IF. Misalnya, komitmen posisi kepemimpinan suatu negara dapat dilemahkan oleh seringnya perubahan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, ketika pemerintah saat ini berkomitmen pada IF dan menjadikan BEPS sebagai bagian dari strategi fiskal mereka, upaya mereka dapat ditarik kembali setelah partai politik baru terpilih. Situasi ini belum terjadi di tingkat politik di kawasan LAC. Namun, hal itu telah diamati di tingkat operasional atau teknis (misalnya, sumber daya dialokasikan dan kemudian ditarik kembali; undang-undang dicabut atau dihentikan di suatu tempat di sepanjang proses legislatif). Keadaan yang sama terjadi pada skenario yang berlawanan; jika peran kepemimpinan telah berada di tangan yang sama untuk jangka waktu yang lama, menteri dan pejabat tinggi pemerintah mungkin menolak komitmen asing atau perubahan apa pun dalam undang-undang perpajakan, akibatnya menghalangi keputusan untuk bergabung dengan IF dan menghambat implementasi BEPS yang prospektif. Satu faktor yang perlu diingat ketika bergabung dengan IF (atau ketika menerapkan BEPS secara sepihak) adalah potensi gangguan di sektor ekonomi utama.

Pembayar pajak mungkin ragu-ragu dan menolak segala tindakan yang mereka anggap dapat melanggar kepastian pajak mereka. Lebih jauh lagi, pembayar pajak di sektor yang menikmati perlakuan pajak istimewa atau mendapat manfaat dari program insentif pajak cenderung akan protes karena ada kemungkinan sektor-sektor tersebut dapat dibubarkan berdasarkan usulan BEPS. Suatu negara harus mempertimbangkan potensi dampak yang dihasilkan pada sektor-sektor ini ketika membuat keputusan mereka. Lebih jauh lagi, penting bagi pemerintah untuk menegakkan netralitas dan membangun kepercayaan di mata para pembayar pajak. Mempertahankan kejelasan dan komunikasi yang kuat dapat menjadi alat penting untuk membuat semua orang setuju dengan perubahan tersebut. Lebih jauh lagi, administrasi pajak dapat menawarkan konsesi tertentu seperti kemungkinan untuk mengungkapkan aset atau transaksi, tanpa konsekuensi hukuman, selama bulan-bulan sebelum usulan BEPS mulai berlaku (yaitu, masa tenggang). Singkatnya, keuntungan penerapan BEPS dapat mencakup peningkatan efisiensi sistem pajak, peningkatan reputasi internasional negara, keterkaitan dengan inisiatif global yang luas, dan peluang untuk memotivasi kemauan politik dan pengetahuan tentang isu-isu yang berdasarkan pengalaman LAC secara umum tidak dipedulikan oleh negara-negara. Di sisi lain, hambatan atau tantangan dapat mencakup alokasi sumber daya yang langka dalam menghadapi prioritas yang saling bersaing dan kelayakan untuk mematuhi komitmen IF yang ketat pada waktunya, antara lain.

### **3.3 ASPEK TAKTIS**

#### **Bagaimana Menerapkan BEPS?**

Setelah aspek strategis dianalisis, suatu negara harus memutuskan rencana taktis untuk mencapai implementasi yang sukses dan berkelanjutan. Analisis ini mempertimbangkan konteks negara dan sumber daya serta infrastruktur yang tersedia. Secara umum, hambatan utama yang sering dialami negara berkembang meliputi kurangnya informasi dan teknologi

yang diperlukan, proses pengendalian dan alat analisis risiko yang tidak memadai, infrastruktur hukum dan proses administratif yang lambat atau tidak efisien, kurangnya keahlian atau pejabat terlatih untuk fungsi teknis tingkat tinggi, dan lainnya tergantung pada karakteristik masing-masing negara. Pertimbangan taktis juga mencakup keputusan tentang aspek teknis BEPS: apakah akan menandatangani MLI, perjanjian mana yang akan dicantumkan, reservasi apa yang akan dibuat, klausul opsional mana yang akan dipilih dalam standar minimum, dan sejauh mana poin tindakan elektif akan dilaksanakan. Keputusan ini memerlukan studi, penelitian, diskusi dengan pemangku kepentingan domestik, dll. untuk memperkirakan potensi dampaknya.

Keputusan mengenai aspek teknis mungkin memerlukan investasi dalam sumber daya manusia karena para pejabat yang terlibat dalam proses tersebut harus sepenuhnya memahami isu-isu yang ditangani dalam setiap Aksi BEPS dan bagaimana isu-isu tersebut akan berinteraksi dengan undang-undang perpajakan saat ini. Jika perlu, lokakarya peningkatan kapasitas atau acara pelatihan dapat disediakan. Demikian pula, pasca-implementasi, negara akan membutuhkan pakar pajak yang memahami dan mampu mendukung tujuan regulasi untuk membuat dan mengadili kasus-kasus yang berkaitan dengan penyalahgunaan BEPS. Tidak cukup hanya dengan adanya aturan; perlu ada alat dan kapasitas manusia untuk memproses, memahami, dan menegakkannya. Jika tidak, tanpa persepsi konsekuensi, perilaku wajib pajak tidak akan berubah.

Keberlanjutan adalah kunci karena implementasi hanyalah tahap pertama dalam proses; negara-negara perlu memastikan kapasitas dan stabilitas politik selanjutnya untuk menegakkan perubahan. Bagi administrasi pajak negara-negara berkembang, di mana sumber daya yuridis dan administratif mungkin kurang, bantuan teknis dapat memainkan peran mendasar. Peran organisasi seperti CIAT adalah untuk mengoordinasikan dan memberikan dukungan bagi administrasi pajak, yang bertujuan untuk memperkuat kemampuan mereka dalam mengevaluasi aspek strategis, taktis, dan operasional seputar BEPS. Sebagai mitra dari upaya yang diberikan oleh organisasi dan donor internasional, administrasi pajak harus memprioritaskan infrastruktur dan personel yang dibutuhkan untuk menghasilkan lingkungan optimal yang memanfaatkan manfaat dari bantuan teknis ini. Dalam hal ini, indikator kinerja Aksi 11 berguna untuk menindaklanjuti kemajuan.

Aksi 11 mencoba mengatasi kesulitan yang timbul dari kurangnya informasi mengenai perpajakan perusahaan dengan membuat kumpulan data dan alat analisis untuk memantau dampak ekonomi dari penghindaran pajak dan perubahan terkait BEPS dengan lebih baik (OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project 2015d). Dengan demikian, memberi tahu otoritas dan rekan sejawat tentang kemajuan BEPS memotivasi dukungan berkelanjutan. Selangkah lebih jauh, berbagai atribut Aksi 11 dapat diperluas dengan menyertakan indikator penilaian risiko yang memungkinkan administrasi pajak tidak hanya memantau BEPS tetapi juga mengidentifikasi risiko untuk menerapkan rekomendasi BEPS dengan lebih baik.

Memilih Aksi khusus yang akan dilaksanakan akan bergantung pada karakteristik rezim pajak dan keadaan politik dalam negeri. Bahkan Aksi yang belum dipilih untuk dilaksanakan oleh suatu negara dapat berfungsi untuk memandu tujuan jangka panjang dan menjelaskan

kebijakan masa depan. Suatu negara mungkin ingin memberikan klarifikasi kepada wajib pajaknya tentang modifikasi BEPS dengan mengacu pada dokumen BEPS terkait yang diterbitkan oleh OECD. Namun, disarankan untuk memperjelas apakah perubahan atau pembaruan di masa mendatang pada dokumen BEPS/OECD yang dirujuk akan memengaruhi interpretasi undang-undang karena hal ini dapat menyebabkan ketidakpastian hukum.

### **Standar Minimum**

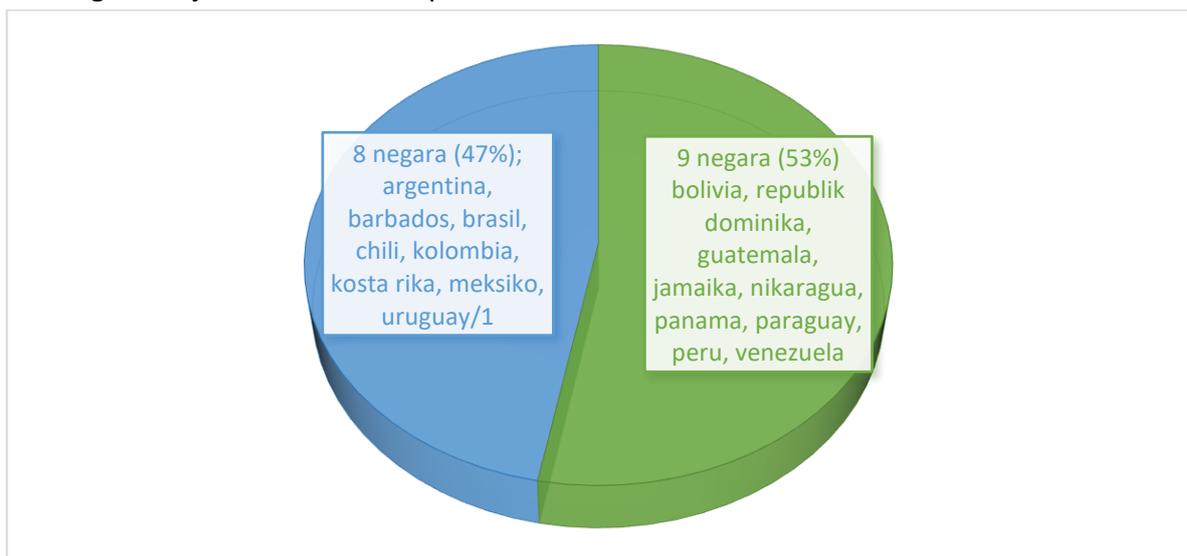
Seperti yang disebutkan sebelumnya, bergabung dengan IF atau menandatangani MLI merupakan opsi strategis yang mengharuskan kepatuhan terhadap empat standar minimum BEPS (tercakup dalam Tindakan 5, 6, 13, dan 14). Bagian ini akan menganalisis, secara berurutan, implikasi potensialnya. Standar minimum Tindakan 5 mengharuskan peninjauan rezim pajak preferensial dan penerapan kerangka transparansi untuk putusan pajak (OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project 2015b). Hal ini bergantung pada kepatuhan negara terhadap kriteria OECD yang menganggap suatu rezim sebagai "berbahaya." Hal ini dapat menyebabkan gangguan besar dalam fungsi sistem pajak bagi banyak negara LAC yang menggunakan insentif dan rezim perlindungan untuk menarik investasi asing, menarik kepatuhan sukarela, dan berupaya meningkatkan penagihan jangka pendek. Namun, dalam jangka panjang, langkah-langkah ini mungkin terbukti bermanfaat karena sering ditemukan bahwa insentif pajak menghasilkan efek yang tidak berkelanjutan, sering kali merugikan negara lebih banyak daripada yang diperolehnya.

Insentif ini dapat menjadi sangat tidak menguntungkan ketika berhadapan dengan sektor-sektor yang memiliki hambatan keluar yang tinggi atau dengan perusahaan-perusahaan yang membutuhkan sumber daya alam di lokasi tertentu tersebut. Standar minimum yang ditemukan dalam Aksi 6 mencakup penambahan aturan anti-penyalahgunaan: uji tujuan utama (PPT) dan/atau aturan pembatasan manfaat (LOB) tergantung apakah aturan tersebut disederhanakan atau dirinci, serta pencantuman paragraf dalam perjanjian pajak berganda yang mendefinisikan tujuan perjanjian tersebut sebagai "untuk menghindari pajak berganda tanpa menciptakan peluang untuk tidak membayar pajak" (OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project 2015e). Di kawasan LAC, mungkin ada sedikit perhatian awal yang diberikan pada standar minimum ini karena hanya ada beberapa negara yang mengandalkan jaringan perjanjian yang luas. Pada tahun 2016, negara-negara anggota CIAT LAC memiliki rata-rata 20 perjanjian per negara.

Terlepas dari relevansi jaringan perjanjian mereka, konsep-konsep yang disinggung dalam Tindakan 6 dapat digunakan untuk memperkuat peraturan domestik (misalnya, mengharuskan pembayar pajak untuk memenuhi pengujian substansi-atas-bentuk, realitas ekonomi, atau tujuan prinsip). Namun, untuk negara berkembang di mana sumber daya dan keahlian administrasi pajak terbatas, mungkin sulit untuk menerapkan dan mempertahankan aturan anti-penyalahgunaan, seperti PPT, terutama ketika menentang perusahaan dengan sumber daya yang tidak terbatas. Pengadilan pajak dapat berharap untuk mendapatkan pengalaman tentang hal ini dan perkembangan BEPS lainnya di tahun-tahun mendatang. Dapat dikatakan, salah satu usulan BEPS yang paling banyak diadopsi adalah laporan Negara per Negara (CbC), standar minimum Aksi 13. CbC memungkinkan informasi dari perusahaan

multinasional dilaporkan dan dipertukarkan melalui format standar. OECD selanjutnya membantu negara-negara untuk menerapkan standar minimum ini dengan menawarkan untuk bergabung dengan Perjanjian Otoritas Kompeten Multilateral CbC (CbC MCAA) dan usulan legislatif lainnya. Bagi negara-negara berkembang dengan rezim informasi terbatas atau akses terbatas ke basis data, Aksi ini sangat berguna untuk meningkatkan pengetahuan administrasi mengenai aktivitas wajib pajak. Seperti halnya rezim informasi apa pun, perbaikan berkelanjutan diperlukan untuk mengidentifikasi prosedur terbaik untuk mengevaluasi kebenaran informasi yang disajikan dan menghindari hasil yang tidak diinginkan dalam proses penilaian risiko. Standar minimum Aksi 14 terdiri dari 21 elemen yang berkaitan dengan pencegahan sengketa, ketersediaan dan akses ke prosedur kesepakatan bersama (MAP), penyelesaian kasus MAP, dan implementasi perjanjian MAP. Meskipun cukup komprehensif, negara-negara LAC mungkin menganggap dampaknya kurang penting karena kurangnya perjanjian dan kurangnya pengalaman umum penggunaan MAP di wilayah tersebut (lihat Gambar 3.1).

Keraguan untuk mengimplementasikan standar Aksi 14 berasal dari kemungkinan suatu negara kehilangan sebagian basis pajaknya sebagai akibat dari penyelesaian sengketa atau arbitrase. Keraguan lebih lanjut muncul ketika merenungkan "klausul arbitrase wajib" opsional yang memerlukan tingkat komitmen dan kompromi dalam hal kedaulatan. Aksi ini memerlukan pelatihan ekstensif bagi para ahli MAP yang dapat menyampaikan dan mempertahankan argumen mereka (terutama ketika bernegosiasi dengan negara-negara yang lebih berpengalaman). Untuk mematuhi tujuan utama objektivitas, arbitrase (wajib atau tidak) mensyaratkan beberapa kondisi netralitas minimum yang mungkin sulit dicapai dalam konteks LAC. Meskipun demikian, Tindakan ini sangat relevan dalam arena di mana sengketa akan segera terjadi dalam beberapa kasus.



**Gambar 3.1 Ketersediaan peta di kawasan tersebut pada tahun 2018. 1) Uruguay sedang dalam proses menyelesaikan prosedur kesepakatan bersama pertama mereka yang dimulai pada tahun 2018.**

### 3.4 ASPEK OPERASIONAL

#### Apa Yang Terjadi Dengan BEPS?

Oleh karena itu, setelah proposal BEPS diimplementasikan, proposal tersebut harus ditegakkan menggunakan perangkat dan proses yang memadai. Salah satu tantangan terbesar adalah pertama-tama mendeteksi risiko BEPS dan kemudian mengetahui cara mengelolanya, menerapkan tindakan yang tepat pada waktu yang tepat setelah identifikasinya. Seperti disebutkan di atas, beberapa negara telah mengamati hasil positif dari penggunaan konsesi atau manfaat pajak yang memotivasi wajib pajak untuk mengatur posisi pajak mereka sebelum menerapkan tindakan BEPS atau aturan transparansi pajak. Tantangan lainnya melibatkan menjaga fluiditas dan tidak membebani sistem peradilan dalam konteks baru ini di mana perselisihan mungkin muncul. Dengan demikian, unsur-unsur yang ditemukan dalam Aksi 14 dan/atau mekanisme lain untuk menghindari sengketa menjadi keharusan.

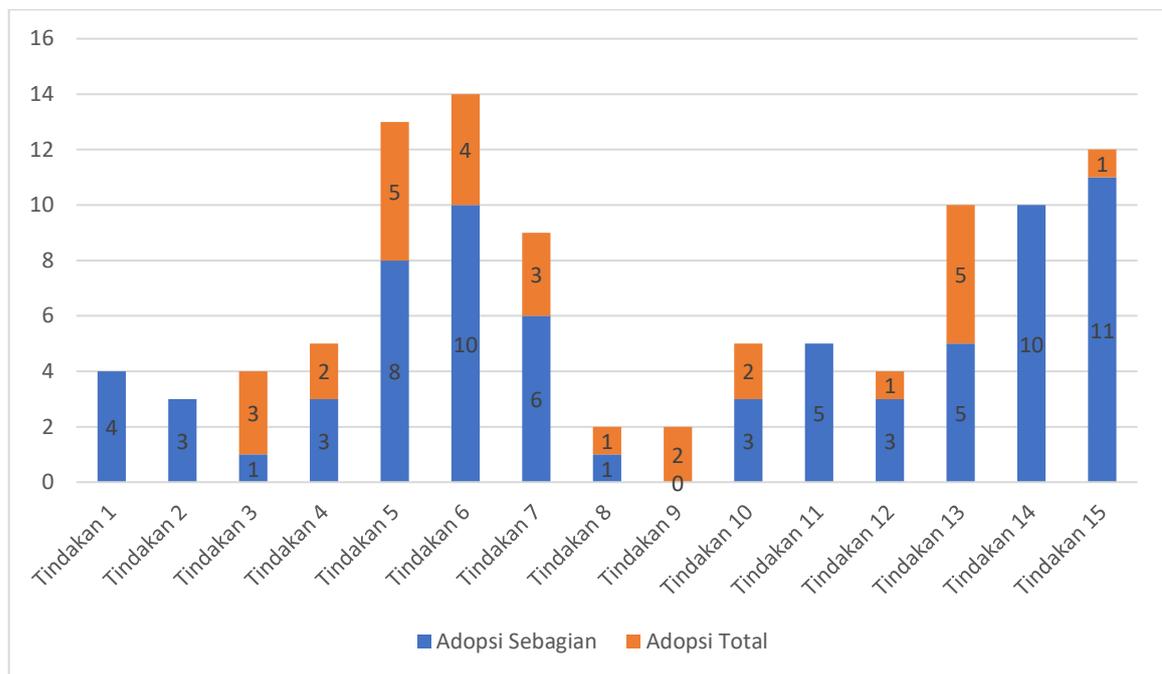
Melalui kerja sama domestik dan internasional dalam masalah pajak, administrasi dapat memperoleh lebih banyak informasi untuk menyiapkan dan membela penilaian mereka. Dalam hal ini, CIAT telah membuat basis data tentang perencanaan pajak yang merugikan, menyediakan forum bagi negara-negara untuk berbagi pengalaman mereka, khususnya menekankan bagaimana mereka mampu mengidentifikasi perilaku berisiko wajib pajak dan alat apa yang digunakan untuk membenarkan pendapat mereka. Seperti yang dapat dilihat dalam basis data, aturan domestik yang mirip dengan aturan anti-penghindaran umum yang terlihat dalam Aksi 6 memberikan opsi bagi negara-negara untuk mengecam perilaku wajib pajak (bertindak sebagai semacam "klausul umum"). Alat Ketersediaan Informasi Publik (DIP) adalah produk CIAT lain untuk administrasi pajak yang memfasilitasi identifikasi informasi publik, berguna untuk memverifikasi situasi wajib pajak (melalui basis data agen pemotong pajak, pendaftaran real estat, pendaftaran perusahaan, dll.).

#### Temuan dari Prakarsa Pemantauan BEPS CIAT

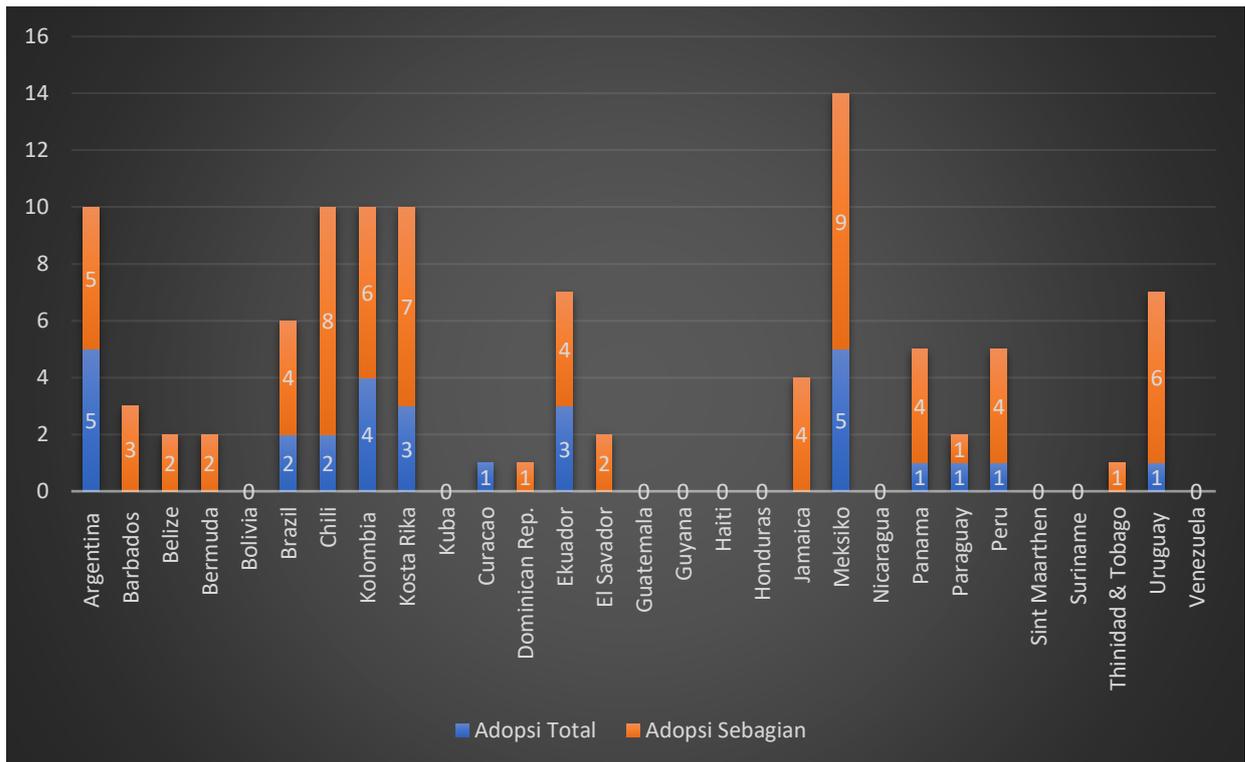
OECD/G20 telah konsisten dalam upaya mereka untuk mengumumkan proposal BEPS, dan berdasarkan jumlah negara yang telah bergabung dengan IF upaya mereka telah membuahkan hasil. Meskipun demikian, proyek ini baru berusia 6 tahun yang merupakan waktu yang singkat bagi proposal untuk dipresentasikan, diadopsi, diimplementasikan, dan diterapkan. Dengan demikian, analisis tentang dampak jangka panjang yang ditimbulkan oleh proyek BEPS terhadap proses administratif dan peradilan negara berkembang belum tersedia. Di kawasan LAC, banyak negara berada dalam tahap penguatan administrasi dan sistem peradilan mereka untuk menangani isu-isu dalam peraturan yang baru diadopsi dengan lebih baik. Selain itu, beberapa negara telah mulai melaporkan hasil positif yang berkaitan dengan pertukaran informasi, penghapusan rezim preferensial, dan penguatan rezim penetapan harga transfer mereka. Terkait hal ini, pada tahun 2018–2019 CIAT melaksanakan studi terkait penerapan Tindakan BEPS di seluruh negara anggotanya. Perwakilan dari administrasi pajak negara-negara tersebut mengindikasikan rekomendasi mana dari setiap Tindakan yang telah dilaksanakan dan apakah rekomendasi tersebut “diterapkan sepenuhnya” (termasuk semua rekomendasi yang ditemukan dalam laporan Tindakan) atau “diterapkan sebagian” (termasuk hanya beberapa rekomendasi). Informasi terperinci mengenai rekomendasi spesifik mana

yang dilaksanakan oleh setiap negara tersedia dalam “basis data Pemantauan BEPS” yang dihasilkan yang tersedia di CIATData.3 Perlu dicatat bahwa CIAT hanya menghitung pernyataan yang dibuat oleh administrasi pajak terkait tingkat penerapan rekomendasi BEPS. Oleh karena itu, CIAT tidak berpura-pura bahwa ini merupakan tindakan resmi atau tinjauan terhadap tingkat penerapan seperti yang dilakukan oleh IF.

Untuk keperluan bab ini, kami telah mengekstrak informasi yang hanya terkait dengan negara-negara anggota CIAT dari kawasan LAC. Gambar 3.2 menunjukkan "popularitas" setiap Tindakan sebagaimana ditentukan oleh implementasinya.



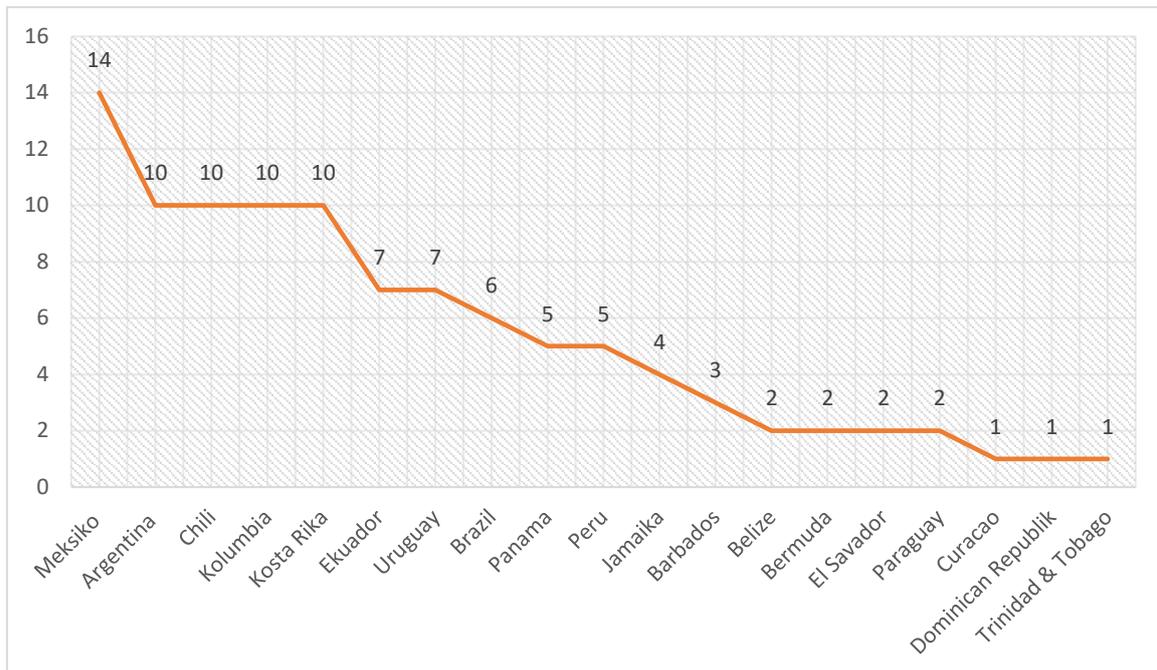
**Gambar 3.2 Penerapan umum setiap tindakan BEPS oleh 29 negara anggota CIAT LAC (dipisahkan antara penerapan parsial dan total), per Juni 2019. Sumber: Elaborasi penulis menggunakan informasi dari database CIAT Data BEPS Monitoring, diakses pada Juni 2019**



**Gambar 3.3 Jumlah tindakan BEPS yang diadopsi per negara oleh 29 negara anggota CIAT LAC per Juni 2019 (dipisahkan antara adopsi parsial dan total). Sumber: Elaborasi penulis menggunakan informasi dari database CIAT Data BEPS Monitoring, diakses pada Juni 2019**

Perlu dicatat bahwa Tindakan yang mencakup standar minimum (5, 6, 13, dan 14) memiliki bias inheren yang mendorong implementasinya. Tingkat adopsi total tertinggi terlihat pada Tindakan 5 dan 13 (di mana semua rekomendasi disertakan sebagai bagian dari implementasinya). Tindakan 6 berada sedikit di belakang bersama dengan Tindakan 3 dan 7 yang, khususnya, bukan merupakan standar minimum. Tindakan yang belum diadopsi sepenuhnya oleh negara mana pun adalah Tindakan 1, 2, 11, dan 14. Selain itu, potensi masalah yang berkaitan dengan Tindakan 14 yang disebutkan dalam bagian di atas (yaitu, konsesi kedaulatan) dapat menjelaskan mengapa belum ada negara yang telah sepenuhnya mengadopsi semua rekomendasi yang terkait dengan tindakan ini. Sebaliknya, Gambar 3.3 menunjukkan jumlah Aksi BEPS yang dilaksanakan oleh masing-masing negara tanpa mengidentifikasi mana dari 15 Aksi yang dilaksanakan, hanya berapa jumlahnya.

Negara-negara dengan tingkat pelaksanaan total menunjukkan kepatuhan yang kuat terhadap usulan BEPS. Meskipun demikian, bagi negara berkembang, pencapaian pelaksanaan parsial sekalipun menunjukkan komitmen dan potensi yang kuat (tergantung pada konteksnya). Melalui disposisi ini, mungkin dapat diterima untuk mengabaikan perbedaan di antara keduanya, dengan mempertimbangkan pelaksanaan parsial dan total secara bersamaan untuk meningkatkan aksesibilitas visual informasi. Dengan demikian, penggabungan tersebut memberi kita jumlah total Aksi yang dilaksanakan, seperti yang terlihat pada Gambar 3.4.



**Gambar 3.4 Jumlah total tindakan BEPS yang diadopsi per negara di 19 negara anggota CIAT LAC (tanpa membedakan antara implementasi parsial dan total), per Juni 2019. Sepuluh negara anggota CIAT yang tidak melaporkan tingkat implementasi BEPS apa pun tidak ada dalam grafik ini. Sumber: Elaborasi penulis menggunakan informasi dari basis data CIAT Data BEPS Monitoring, diakses pada Juni 2019**

Meksiko telah mempertimbangkan, setidaknya sebagian, beberapa rekomendasi dari 14 Aksi (93%), semuanya kecuali Aksi 4. Lebih jauh, Argentina, Chili, Kolombia, dan Kosta Rika telah mempertimbangkan rekomendasi yang disarankan dalam sepuluh Aksi (67%), sementara Ekuador dan Uruguay berada di urutan paling belakang dengan tujuh Aksi (46%).

### 3.5 PELUANG UNTUK MENINGKATKAN KESESUAIAN BEPS DI NEGARA BERKEMBANG

Seperti halnya sebagian besar pendekatan inovatif, pada awal Proyek BEPS OECD/G20, mustahil untuk memprediksi dampak berantai yang dirasakan secara global yang akan dihasilkan dari inisiatif ini. Tidak dapat disangkal bahwa proyek BEPS telah memberikan dukungan substansial bagi pemerintah dan administrasi pajak dalam pembuatan kebijakan baru, mempromosikan pembangunan kapasitas, meningkatkan inisiatif kerja sama internasional, dan lain-lain. Meskipun isu-isu BEPS ini penting, negara berkembang harus mempertimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing dengan sumber daya mereka yang terbatas. Misalnya, pemerintah mungkin ingin memprioritaskan hal-hal yang diperlukan untuk mengendalikan pembayar pajak seperti pendaftaran pembayar pajak, sistem informasi, alat penagihan, rezim penetapan harga transfer, dan alat analisis risiko, antara lain.

Banyak negara berkembang hanya memiliki pengetahuan umum atau pengalaman terbatas dalam topik-topik ini pada saat Rencana Aksi BEPS sedang dibahas; oleh karena itu, kebutuhan mereka mungkin kurang terwakili pada tahap pertama ini. Meskipun demikian,

semua topik tersebut memiliki dampak penting bagi negara maju dan berkembang yang saat ini fokusnya adalah mencapai kapasitas untuk mencapai implementasi yang efektif. Bagi negara kurang berkembang, langkah-langkah yang lebih preskriptif atau "lebih sederhana" dapat menghasilkan dampak terbesar. Akan menarik untuk melihat perkembangan yang terus diilhami oleh BEPS karena menyediakan jalur terarah untuk kemajuan di arena pajak internasional.

OECD secara aktif mengambil langkah-langkah untuk mengatasi bias representasional apa pun karena negara-negara terus belajar dan berbagi pengalaman mereka dalam kelompok dan forum internasional yang disediakan oleh mereka. Kami berharap bahwa, seiring dengan terus berkembangnya pengalaman mereka, negara-negara berkembang secara bertahap akan memiliki lebih banyak pengaruh pada inisiatif BEPS. Dengan mengingat hal ini, pengamatan berikut (terutama yang berkaitan dengan kebutuhan negara berkembang) disajikan untuk evolusi dan integrasi lebih lanjut dari proyek BEPS.

- ✚ Fokus yang lebih kuat pada Aksi 11 dan konsep pelengkap yang bertujuan untuk mempertahankan dan meningkatkan BEPS di negara berkembang. Misalnya, dengan mengumumkan peluang untuk pengembangan kapasitas dan bantuan teknis dengan tujuan untuk meningkatkan keahlian dalam negeri.
- ✚ Program pelatihan dan pengembangan berkelanjutan untuk semua tingkatan (misalnya, otoritas, pejabat pajak, dan mereka yang berada di lembaga peradilan) untuk meningkatkan proses pengambilan keputusan dan implementasi efektif undang-undang yang berkaitan dengan BEPS.
- ✚ Evaluasi alternatif untuk rekomendasi BEPS yang tidak layak di negara-negara berkembang kecil atau berpendapatan rendah. Misalnya, menawarkan pendekatan yang lebih sederhana bagi administrasi yang merasa sulit untuk membenarkan pengeluaran sumber daya yang terbatas pada penerapan langkah-langkah yang rumit dan rezim informasi yang mahal.
- ✚ Fokus yang lebih kuat pada perangkat yang membantu meningkatkan pengumpulan pajak yang terutang secara efektif. Hal ini dapat memungkinkan negara-negara berkembang untuk mengurangi jumlah pajak yang tidak dapat ditagih karena periode pembatasan waktu berakhir atau dimulainya masa libur pajak.
- ✚ Analisis lebih lanjut diperlukan terkait dampak pembebasan pajak atau hari libur yang dapat menyebabkan erosi basis pajak. Misalnya, Negara A mungkin tidak mengenakan pajak pada Perusahaan A karena mereka dikenai pajak atas penghasilan tersebut di Negara B (dengan demikian Negara A terhindar dari pajak berganda secara hukum). Namun, jika Negara B kemudian memutuskan untuk memberikan keringanan kepada Perusahaan A, hal ini dapat dilihat oleh Negara A sebagai erosi basis pajak mereka.
- ✚ Fokus yang lebih kuat pada proses manajemen risiko terpadu akan membantu administrasi pajak untuk menentukan wajib pajak mana yang memiliki risiko BEPS yang lebih tinggi dan menerapkan langkah-langkah yang sesuai untuk menghentikan perilaku tersebut secara pre-emptif.

- ✚ Lebih banyak penelitian dalam Tindakan 8–10 mengenai industri keuangan. Informasi ini dapat membantu negara-negara dalam meningkatkan pemahaman mereka tentang potensi penyalahgunaan yang mungkin timbul dari penggunaan tarif remunerasi yang meningkat untuk layanan pembiayaan; entitas pembiayaan; bank internal; dan ambang batas tempat usaha tetap yang potensial ketika suatu entitas peminjaman memiliki porsi tertentu dari utang nasional.

## **BAB 4**

### **KOHERENSI PAJAK INTERNASIONAL DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN**

#### **4.1 PENDAHULUAN**

##### **Latar Belakang**

Agenda Aksi Addis Ababa (AAAA) menempatkan perpajakan secara khusus dalam sorotan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Mobilisasi dan penggunaan sumber daya domestik (DRM) yang efektif dipandang penting untuk membiayai dan mencapai SDGs. Upaya negara-negara berkembang untuk meningkatkan kemampuan DRM mereka didukung oleh bantuan internasional yang ditargetkan. Alasannya adalah untuk membantu negara-negara berkembang pada akhirnya membantu diri mereka sendiri karena semakin banyak sumber daya domestik secara bertahap mengarah pada berkurangnya ketergantungan bantuan asing. Lebih banyak sumber daya domestik di negara-negara berkembang juga mengarah pada Negara yang lebih stabil, yang mampu menyediakan layanan publik dasar, seperti perawatan kesehatan, infrastruktur, dan pendidikan. Dengan demikian, sejumlah besar sumber daya publik dialokasikan untuk dukungan DRM, yang mencakup berbagai bidang untuk memperluas dan mengamankan basis pajak negara-negara berkembang.

Ada konsensus tambahan bahwa negara-negara berpendapatan rendah secara tidak proporsional dipengaruhi oleh strategi penghindaran pajak perusahaan multinasional [praktik yang dikenal sebagai “Pengikisan Basis dan Pengalihan Keuntungan” (BEPS)] dan penghindaran pajak melalui rekening luar negeri yang tidak dilaporkan. Menangani BEPS dan berpartisipasi dalam kerangka transparansi global (selanjutnya disebut sebagai “masalah pajak internasional”) karenanya sangat relevan untuk meningkatkan pendapatan di negara-negara berkembang dan menjadi area fokus dukungan donor dengan bantuan teknis yang ditingkatkan [baik secara bilateral antara donor dan negara mitra atau melalui dukungan program pengembangan kapasitas dari organisasi internasional<sup>1</sup> (misalnya, OECD, PBB, Bank Dunia, atau IMF)]. Untuk menempatkan komitmen politik donor dalam perspektif, atau lebih baik lagi, dalam angka, 20 negara donor saja telah secara eksplisit menyatakan akan menggandakan dukungan mereka tahun 2015 untuk DRM sebesar lebih dari USD215 juta hingga tahun 2020. Komitmen tersebut berjumlah lebih dari USD430 juta pada tahun 2020 dari pengeluaran bruto untuk dukungan DRM. Komitmen untuk membelanjakan uang publik ini tidaklah tidak signifikan dalam skala tetapi dibenarkan dengan baik jika merupakan katalisator untuk menciptakan kemandirian. Namun, mengingat skala ini, koherensi kebijakan yang ditingkatkan dapat berjalan jauh, memastikan bahwa uang publik dibelanjakan dengan baik

##### **Apa itu Koherensi Kebijakan untuk Pembangunan Berkelanjutan (PCSD)?**

PCSD memerlukan evaluasi holistik dari semua kebijakan nasional termasuk kebijakan pajak mengenai dampaknya terhadap pencapaian SDGs bagi semua pemangku kepentingan.

Banyak negara menganggap PCSD sebagai sarana penting untuk mengelola potensi trade-off, mendorong sinergi, dan mengurangi pengeluaran yang tidak efisien. Oleh karena itu, semua negara secara eksplisit setuju untuk memasukkan peningkatan PCSD sebagai titik fokus untuk mengimplementasikan Agenda 2030 [sebagaimana antara lain diabadikan dalam Target 17.14 AAAA dan dalam Komitmen 3 dalam Prakarsa Pajak Addis (ATI)].

Komitmen ini memastikan bahwa pengeluaran bantuan tidak "terbuang sia-sia" oleh kebijakan yang bersaing karena hal ini mengandaikan bahwa pemerintah mempertimbangkan tujuan pembangunan yang bekerja menuju semua kebijakan nasional lainnya. Seluruh pemerintah, di luar urusan luar negeri, kementerian pembangunan, dan lembaga bantuan, perlu dilibatkan dalam upaya ini untuk mengelola ketegangan dan sinergi antara berbagai kebijakan sektoral, domestik, dan internasional. Pemangku kepentingan lain yang relevan seperti masyarakat sipil dan sektor swasta idealnya juga harus diikutsertakan dalam dialog ini.

Perlu diingat bahwa PCSD tidak mengamanatkan koherensi penuh, yang mana merupakan upaya yang mustahil. Aturan tersebut juga tidak mendikte bahwa tujuan pembangunan harus lebih diutamakan daripada setiap kebijakan nasional lainnya. Aturan tersebut harus dilihat sebagai mekanisme untuk memfasilitasi dialog guna mempertimbangkan dan menyeimbangkan berbagai keputusan kebijakan dengan tujuan agar uang publik dibelanjakan secara bijaksana.

#### **Mengapa PCSD Sangat Penting dalam Bidang Perpajakan Internasional?**

PCSD dalam masalah perpajakan internasional membantu memastikan bahwa sejumlah besar sumber daya yang dialokasikan untuk membantu negara-negara berkembang memobilisasi lebih banyak pendapatan didukung dan tidak dibatalkan secara de facto oleh pilihan kebijakan pajak nasional negara-negara donor. Beberapa pilihan kebijakan pajak dan administrasi pajak negara-negara donor menciptakan interaksi yang kuat dengan masalah pajak internasional ini di negara-negara berkembang. Pilihan-pilihan ini memiliki konsekuensi pada basis pajak di negara-negara berkembang serta modalitas kerja sama antara administrasi pajak. Inilah sebabnya mengapa bantuan teknis saja tidak boleh menjadi satu-satunya cara untuk meningkatkan DRM di negara-negara berkembang. Negara-negara donor perlu meninjau kebijakan pajak nasional dan praktik administratif mereka sendiri untuk mengidentifikasi spillover negatif atau positif pada basis pajak negara-negara berkembang dengan lebih baik.

#### **Rasional dan Struktur Bab**

Dalam praktiknya, implementasi PCSD yang sebenarnya di bidang masalah pajak internasional masih perlu ditingkatkan. Meskipun pegawai negeri setuju bahwa memberi dengan satu tangan tetapi menerima dengan tangan yang lain tidaklah efisien dan bahwa mencari sinergi antara berbagai bidang kebijakan adalah hal yang baik untuk dilakukan, dialog holistik antara semua kementerian dan pemangku kepentingan yang relevan sering kali tidak ada.

Berbagai kementerian dan pemangku kepentingan berbicara dalam bahasa yang berbeda, yang dapat menjadi hambatan besar bagi dialog holistik khususnya dalam pokok bahasan teknis seperti perpajakan internasional. Selain itu, para pemangku kepentingan yang

berbeda memiliki pemahaman yang berbeda tentang apa yang menguntungkan pembangunan berkelanjutan. Inilah sebabnya mengapa PCSD sering kali hilang dalam penerjemahan. Ia tetap menjadi konsep yang meskipun didukung secara internasional merupakan masalah yang diabaikan oleh pegawai negeri. Namun, yang sering dilupakan adalah bahwa PCSD bukanlah permainan zero-sum. Menyesuaikan kebijakan lebih ke arah tujuan pembangunan juga dapat bermanfaat bagi tujuan kebijakan lainnya. Dengan demikian, adanya mekanisme untuk dialog inklusif di antara semua pemangku kepentingan mengenai masalah pajak internasional dapat menghasilkan ide-ide yang bermanfaat, yang lebih dari sekadar “tidak merugikan negara-negara berkembang” tetapi juga dapat bermanfaat bagi industri nasional negara donor.

Dengan latar belakang ini, bab ini dikhususkan untuk langkah-langkah potensial negara donor untuk menyelaraskan kebijakan pajak mereka dengan upaya pembangunan mereka di bidang pajak internasional. Langkah-langkah ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan di negara-negara berkembang sekaligus berkontribusi pada iklim investasi yang positif. Dengan demikian, Bagian II terutama akan berfokus pada pembentukan kebijakan untuk perjanjian pajak dengan negara-negara berkembang, yang meningkatkan perpajakan sumber dan kepastian pajak. Bagian III mencakup langkah-langkah domestik untuk meningkatkan transparansi di negara-negara berkembang yang melampaui standar yang disepakati secara internasional tentang pertukaran informasi. Bagian IV menguraikan mekanisme untuk meningkatkan kerja sama antara administrasi pajak negara donor dan mitra, untuk memberikan transfer keterampilan yang lebih baik sekaligus meningkatkan kepastian pajak bagi perusahaan.

## **4.2 KEBIJAKAN PERJANJIAN PAJAK DONOR TERHADAP NEGARA BERKEMBANG**

### **Latar Belakang**

Pada prinsipnya, dasar pemikiran Perjanjian Pajak Berganda (P3B) adalah untuk meningkatkan kepastian pajak dan menghindari pengenaan pajak berganda atas kegiatan lintas batas wajib pajak. Perjanjian ini memberikan kepastian yang lebih besar karena menetapkan batasan perpajakan atas investasi lintas batas melalui alokasi hak perpajakan antara negara penerima investasi langsung asing (FDI) umumnya dalam istilah fiskal disebut sebagai negara sumber dan negara tempat tinggal investor. P3B bertanggung jawab untuk mengurangi pengenaan pajak berganda dengan “menyelaraskan definisi pajak, menentukan basis pajak, menetapkan yurisdiksi perpajakan, dan menunjukkan mekanisme yang akan digunakan untuk menghilangkan pengenaan pajak berganda jika terjadi”.

Namun, fitur penting P3B adalah bahwa P3B memiliki bias yang menguntungkan negara tempat tinggal. Mereka cenderung mengalihkan kewenangan perpajakan dari negara sumber ke negara tempat tinggal. Bias ini tidak harus menjadi masalah jika dua mitra perjanjian terlibat dengan pola investasi yang sebagian besar simetris. Namun, ketika dua negara memiliki posisi investasi asimetris seperti yang umumnya terjadi antara negara berkembang dan negara industri pergeseran kewenangan perpajakan ini menyiratkan hilangnya basis pajak yang signifikan bagi negara sumber.

Negara-negara berkembang sebagian besar merupakan negara pengimpor modal neto, dengan aliran modal yang sebagian besar berasal dari negara-negara industri ke dalam perekonomian mereka dan pendapatan modal mengalir sebaliknya. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan perpajakan negara sumber untuk kepentingan negara tempat tinggal menimbulkan kerugian pendapatan yang hilang dari perpajakan negara sumber yang dibatasi di samping biaya negosiasi dan administrasi perjanjian. Oleh karena itu, pertanyaannya adalah apakah DTT menghasilkan laba bersih yang cukup dari peningkatan FDI untuk menetralkan kerugian pendapatan? Jawabannya adalah tidak diketahui. Bukti empiris yang meyakinkan tentang dampak investasi dari perjanjian tidak ada, karena mengidentifikasi kausalitas (antara kesimpulan perjanjian dan peningkatan FDI yang dihasilkan) pada dasarnya bermasalah. Namun, yang menjadi semakin umum dan dianggap bermasalah adalah masalah negara-negara berkembang yang kehilangan pendapatan pajak karena kesimpulan perjanjian pajak.

Selain itu, di samping pengurangan pendapatan pajak karena pembatasan sumber pajak, DTT juga membatasi ruang kebijakan negara-negara berkembang untuk membuat undang-undang tentang langkah-langkah yang layak terhadap BEPS. Karena keterbatasan kapasitas administratif, respons potensial terhadap erosi basis dan pengalihan keuntungan, yang diakibatkan oleh proyek BEPS OECD, mungkin tidak dapat dikelola untuk beberapa negara berkembang. Misalnya, penggunaan pembayaran yang dapat dikurangkan secara berlebihan kepada perusahaan afiliasi asing dalam bentuk bunga, biaya layanan, premi asuransi, biaya manajemen, dan royalti telah diidentifikasi sebagai salah satu penyebab utama erosi basis di negara-negara berkembang. Meskipun tidak secara resmi dibahas dalam Proyek BEPS, pemotongan pajak sering dianggap sebagai cara yang paling tepat bagi negara-negara berkembang untuk melawan teknik penghindaran pajak ini. Pemotongan pajak tidak sepenuhnya mengkompensasi hilangnya pendapatan karena sebagian besar tarif pemotongan pajak lebih rendah daripada tarif pajak penghasilan perusahaan. Pemotongan pajak juga tidak boleh berlebihan, karena dikenakan secara bruto dan dapat meningkatkan biaya modal. Namun, pemotongan pajak merupakan mekanisme perlindungan dasar dan perlindungan pajak yang dapat diterapkan, yang tidak boleh dinetralisir melalui perjanjian pajak.

### **Langkah-Langkah Domestik Negara Donor**

#### **Membuat Kebijakan untuk Perjanjian Pajak dengan Negara Berkembang**

Jika DRM merupakan area prioritas negara donor, diharapkan kebijakan perjanjian pajak mereka terhadap negara mitra mencerminkan tujuan ini jika koherensi merupakan aspirasi. Oleh karena itu, negara donor harus membuat kebijakan formal; mereka secara terbuka berjanji untuk mematuhi saat memasuki negosiasi perjanjian pajak dengan negara berkembang dan saat meninjau perjanjian yang sudah ada.

Saat merancang kebijakan, penting untuk melibatkan seluruh pemerintah, pelaku ekonomi yang signifikan, masyarakat sipil, akademisi, dan negara berkembang yang merupakan fokus khusus dari program bantuan donor. Oleh karena itu, kementerian keuangan, perbendaharaan atau siapa pun yang bertanggung jawab atas perjanjian pajak harus melibatkan urusan luar negeri, kementerian pembangunan, dan lembaga bantuan

dalam dialog. Para pemangku kepentingan lain yang relevan seperti masyarakat sipil, akademisi, dan sektor swasta harus berbagi sudut pandang mereka tentang seperti apa kebijakan tersebut dan dampak yang diharapkan pada DRM dan iklim investasi.

Kebijakan tersebut harus lebih dari sekadar komunikasi tentang kesediaan suatu negara untuk menerima konsep tempat usaha tetap yang lebih luas, tarif pemotongan pajak yang lebih tinggi di sumber, bagian dari Model PBB, serta langkah-langkah anti-penyalahgunaan untuk perjanjian pajak dengan negara-negara berkembang yang menerima bantuan.<sup>3</sup> Dalam forum komunikasi holistik di antara semua pemangku kepentingan yang relevan, strategi kebijakan pajak harus memiliki tujuan untuk menyediakan perpajakan berbasis sumber yang lebih tinggi, mendorong kepastian pajak, dan menghindari pajak berganda melalui pengkreditan penuh perpajakan berbasis sumber yang lebih tinggi dan kerja sama yang lebih kuat antara kedua administrasi pajak.

Dengan demikian, kotak di bawah ini menggambarkan pertimbangan mengenai perpajakan sumber, kepastian pajak, dan penghindaran pajak berganda, yang harus dipertimbangkan oleh negara-negara donor dalam upaya mereka untuk membuat kebijakan perjanjian pajak terhadap negara-negara berkembang.

#### **Lebih Banyak Perpajakan Sumber**

- ✚ Perjanjian pajak harus disesuaikan dengan kerangka hukum domestik negara berkembang, dengan tujuan untuk memastikan bahwa perjanjian tersebut menegakkan perpajakan sumber domestik semaksimal mungkin.
- ✚ Sebagai tindakan anti erosi basis yang praktis, ketika hukum domestik menetapkan pemotongan pajak atas pembayaran yang dapat dikurangkan, seperti biaya layanan dan premi asuransi, perjanjian tersebut tidak boleh menghambat ruang fiskal ini. Kebijakan pemotongan pajak yang lebih bernuansa dapat ditangani melalui hukum domestik (didukung oleh bantuan teknis dari negara donor) dan bukan melalui pembatasan pada tingkat perjanjian.
- ✚ Sesuaikan perjanjian Anda dengan keadaan khusus negara tersebut. Misalnya, jika negara tersebut sering memberikan pembebasan pajak, termasuk pemotongan pajak dividen yang lebih tinggi, yang hanya berlaku, ketika pendapatan yang didistribusikan telah dikenakan pembebasan pajak, dapat menjadi pilihan. Ketentuan penghematan pajak juga harus dipertimbangkan jika sesuai.

#### **Kepastian Pajak**

- Apakah ketentuan hukum domestik, seperti definisi tempat usaha tetap, sudah ketinggalan zaman dan dengan demikian mengakibatkan ketidakpastian dalam penerapannya, khususnya yang berkaitan dengan interaksinya dengan perjanjian pajak? Dalam kasus seperti itu, bantuan teknis dapat diberikan untuk memperbarui hukum domestik agar lebih mencerminkan standar internasional.
- Bagaimana pengalaman bisnis terkait kerangka pajak negara dan administrasinya? Apa saja tantangan utama yang dapat diatasi melalui perjanjian tersebut untuk memberikan kepastian pajak yang lebih baik?

- Memperkuat modalitas kerja sama antara kedua administrasi pajak melalui pengaturan kerja sama yang ditingkatkan (membangun tempat perlindungan bilateral, program APA bilateral, berbagi pengetahuan yang ditingkatkan, audit pajak simultan, dll.).

#### **Tidak Ada Pajak Berganda**

- Negara donor harus berupaya memberikan kredit pajak penuh atas pajak sumber yang lebih tinggi, sehingga tidak berdampak negatif pada iklim investasi.
- Negara donor perlu menghitung apakah pengeluaran pajak yang dihasilkan di pihak mereka berkelanjutan dan mungkin perlu berkoordinasi antara kementerian keuangan dan kementerian pembangunan untuk mengkreditkan sebagian pengeluaran ini ke anggaran pembangunan jika perlu.

### **4.3 TRANSPARANSI**

#### **Latar Belakang**

Almarhum Hakim AS Louis Brandeis pernah menyatakan, “sinar matahari adalah disinfektan terbaik.” Dengan demikian, mekanisme penting untuk menghilangkan penghindaran dan penggelapan pajak adalah transparansi. Transparansi melalui pertukaran informasi dalam skala global membantu menghindari asimetri informasi sekaligus meningkatkan jejak pajak global yang lebih transparan. Khususnya bagi negara-negara berkembang, transparansi merupakan alat penting untuk mencegah hilangnya pendapatan dari aset yang disimpan di luar negeri atau aktivitas lintas batas yang disalahartikan. G20 dan Forum Global OECD tentang Transparansi dan Pertukaran Informasi untuk Tujuan Pajak (Forum Global) merupakan kekuatan pendorong untuk meningkatkan transparansi melalui penetapan standar global untuk berbagi informasi di seluruh dunia. OECD telah mengembangkan dua standar internasional yang saling melengkapi: Pertukaran Informasi atas Permintaan (EOIR) dan Pertukaran Informasi Rekening Keuangan Otomatis (AEOI).

- ✓ Standar EOIR menyerukan pertukaran informasi seluas mungkin. Dengan adanya dasar hukum yang berlaku, informasi yang “dapat diperkirakan relevan” untuk tujuan perpajakan disediakan dan dapat diakses oleh otoritas pajak. Informasi yang dapat dipertukarkan mencakup identitas pemilik manfaat perusahaan dan badan hukum lainnya; pengaturan seperti kemitraan dan perwalian; informasi akuntansi; dan informasi rekening bank.
- ✓ Standar AEOI membawa kerja sama ini selangkah lebih maju. Standar ini mengharuskan pengiriman informasi wajib pajak “massal” secara sistematis dan berkala oleh negara sumber ke negara tempat tinggal dalam format atau standar pelaporan umum. Bank lokal dan lembaga keuangan negara peserta diharuskan memperoleh informasi tentang rekening keuangan, yang mereka sediakan kepada otoritas pajak setempat; mereka, pada gilirannya, menyediakan informasi tersebut secara otomatis ke negara lain dalam format standar (tanpa perlu mengirim permintaan khusus).

Forum Global OECD menyediakan program bantuan teknis khusus untuk membantu negara berkembang menerapkan kedua standar tersebut guna melawan penghindaran pajak. Bantuan teknis diberikan dalam berbagai bentuk yang diberikan di lokasi dan di luar lokasi dan bekerja sama dengan mitra lain (misalnya, organisasi internasional lain, bank pembangunan, atau negara donor). Bantuan tersebut ditujukan untuk membangun kerangka hukum yang diperlukan (hukum dan perjanjian domestik) dan pengaturan organisasi praktis agar dapat memanfaatkan standar transparansi internasional.

### **Langkah-langkah Domestik Negara Donor**

#### **Meninjau Kerangka Transparansi Domestik**

Langkah pertama negara donor adalah memastikan bahwa jaringan hubungan pertukaran mereka mencakup semua negara berkembang yang relevan (setidaknya negara-negara berkembang yang merupakan penerima program bantuan oleh donor). Kerangka hukum yang berlaku dapat didasarkan pada instrumen bilateral [DTT atau Perjanjian Pertukaran Informasi Pajak (TIEA)] atau mekanisme multilateral, seperti Konvensi Bantuan Administratif Bersama. Oleh karena itu, analisis kesenjangan dapat dilakukan terlebih dahulu untuk melihat apakah cakupannya memadai dan jika tidak, bagaimana cara menutup kesenjangan ini dengan cara yang paling hemat sumber daya bagi negara berkembang.

Selain itu, mendeteksi kekayaan lepas pantai yang tersembunyi melalui pertukaran informasi memerlukan ketersediaan informasi yang relevan. Inilah sebabnya, juga dari perspektif koherensi kebijakan, sangat penting bagi negara donor untuk menyediakan semua informasi yang diperlukan di dalam negeri. Identitas pemilik sah dan penerima manfaat dari rekening bank, entitas terkait, dan pengaturan, serta informasi akuntansi untuk entitas tersebut, perlu diketahui. Diperlukan ketentuan penegakan hukum yang efektif untuk memastikan bahwa mereka yang bertanggung jawab untuk mengumpulkan informasi ini melakukan uji tuntas yang relevan. Keakuratan informasi dan kepatuhan perlu dipantau dengan sanksi yang berlaku, yang cukup mencegah ketidakpatuhan.

#### **Pengungkapan Data Agregat**

Masih akan butuh waktu, dan banyak bantuan sebelum AEOI menjadi layak bagi negara-negara berkembang. Hingga saat itu, EOIR akan menjadi instrumen untuk memperoleh informasi lintas batas. Kerugian EOIR adalah bahwa otoritas pajak perlu mengetahui adanya penghindar pajak dan menghubungkan penghindaran tersebut dengan yurisdiksi tertentu untuk meminta informasi yang hilang dari yurisdiksi ini. Namun, memperoleh bukti awal ini ketika seseorang memiliki sumber daya yang terbatas dapat menjadi sulit. Di sinilah pembagian data agregat yang tidak teridentifikasi tentang rekening keuangan yang disimpan di negara donor dapat bermanfaat. Informasi tersebut dapat dipublikasikan setiap tahun yang menggambarkan total menurut negara asal yang disimpan di negara donor.

Hingga saat ini, banyak negara telah secara spontan membagikan data agregat dengan mitra perjanjian mereka tentang berbagai jenis pendapatan, seperti keberadaan dan jumlah rekening milik asing di yurisdiksi mereka. Forum Global menyatakan bahwa G20 dan negara maju lainnya dapat mempertimbangkan untuk secara spontan membagikan data agregat dengan negara berkembang tertentu.

Tujuannya adalah untuk membangun kesadaran tentang AEOI, untuk menunjukkan kemungkinan manfaat pendapatan dan meningkatkan prioritas AEOI, dan untuk mendapatkan komitmen politik terhadap AEOI. Satu langkah lebih jauh menuju pembagian data agregat secara spontan dengan mitra perjanjian adalah dengan sekadar menerbitkan informasi agregat yang dideidentifikasi tentang akun yang disimpan di negara tersebut (seperti yang telah dilakukan Australia dan Swiss). Mengingat bahwa hanya total menurut negara asal yang akan dipublikasikan, tidak ada aturan kerahasiaan yang akan dilanggar. Keuntungan besar dari tindakan tersebut adalah memungkinkan kedua negara yang bukan merupakan mitra perjanjian maupun masyarakat sipil untuk mengetahui informasi dasar tentang kepemilikan penduduk mereka di luar negeri. Tindakan tersebut membantu negara-negara berkembang untuk mengalokasikan sumber daya mereka yang langka secara lebih efektif. Tindakan tersebut memberikan informasi langsung kepada administrasi pajak di negara-negara berkembang tentang negara mana penduduk mereka memiliki jumlah aset lepas pantai terbesar. Hal ini membantu untuk menyalurkan perhatian otoritas pajak ke yurisdiksi tertentu untuk meminta informasi.

Tindakan tersebut juga dapat meningkatkan tekanan politik pada pemerintah di negara-negara berkembang untuk memerangi penghindaran pajak secara lebih efektif, karena tindakan tersebut memberikan transparansi yang lebih besar tentang skala aset lepas pantai. Meningkatnya tekanan pada politisi dapat sangat bermanfaat di negara-negara berkembang, di mana elit politik atau ekonomi menentang penerapan AEOI, karena mereka sendiri terpapar pada uang lepas pantai yang tidak dilaporkan. Transparansi secara umum juga membantu penduduk negara berkembang untuk memperkirakan apakah peraturan dan administrasi pajak di negara mereka berfungsi atau perlu direvisi.

#### **4.4 KERJA SAMA INTERNASIONAL/BANTUAN ADMINISTRATIF**

##### **Latar Belakang**

Pengikisan basis melalui penetapan harga transfer yang tidak adil dianggap sebagai risiko utama bagi negara-negara berkembang. Kapasitas yang terbatas dan kurangnya informasi untuk menerapkan aturan penetapan harga transfer yang memadai telah diidentifikasi sebagai masalah BEPS utama di negara-negara berkembang. Banyak sumber daya dialokasikan untuk memperkuat kapasitas penetapan harga transfer. Misalnya, Platform untuk Kolaborasi Pajak dan Inspektur Pajak Tanpa Batas semuanya memiliki kegiatan untuk meningkatkan rezim penetapan harga transfer di negara-negara berkembang dan untuk meningkatkan kapasitas audit mereka. Namun, Bank Dunia menunjukkan bahwa membangun keahlian penetapan harga transfer bukanlah upaya jangka pendek dan bahwa pengalaman negara menunjukkan bahwa pembangunan lembaga untuk keterampilan audit penetapan harga transfer yang efektif membutuhkan waktu minimal 3–5 tahun

Di samping pengikisan basis di negara-negara berkembang, ketidakpastian pajak atas nama bisnis juga diperburuk oleh pengalaman terbatas administrasi pajak dalam penetapan harga transfer. Hal ini sering kali menghasilkan hasil pajak yang sangat tidak dapat diprediksi, yang berdampak negatif pada iklim investasi di negara tersebut. Mekanisme yang lebih gesit

untuk kolaborasi antara administrasi pajak negara donor dan negara berkembang dapat memainkan peran penting untuk pertama-tama memperbaiki asimetri informasi beberapa auditor di negara berkembang, meningkatkan pengetahuan khusus industri, dan kapasitas penetapan harga transfer (TP). Pada saat yang sama, kepastian pajak dapat ditingkatkan untuk bisnis negara donor, yang ingin berinvestasi di negara berkembang. Dasar hukum untuk peningkatan kerja sama ini sudah dapat ditemukan di sebagian besar perjanjian pajak saat ini jika perjanjian tersebut mencakup standar internasional pertukaran informasi, TIEA, atau Konvensi Bantuan Administratif Bersama.

### **Langkah-Langkah Domestik Negara Donor**

Sambil memastikan bahwa semua pertukaran informasi sesuai dengan ketentuan konvensi pajak bilateral atau multilateral yang efektif, modalitas yang gesit dan ditingkatkan untuk kerja sama antara administrasi pajak harus dibuat. Dalam proses perancangan modalitas ini, sekali lagi seluruh pemerintah, pelaku ekonomi yang signifikan, masyarakat sipil, akademisi, dan negara-negara berkembang yang merupakan fokus khusus dari program bantuan donor harus diikutsertakan dalam proses perancangan. Dalam dialog yang inklusif, modalitas ini harus memberikan kontribusi pada tujuan untuk meningkatkan DRM di negara-negara berkembang dan meningkatkan kapasitas teknis serta kepastian pajak bagi bisnis untuk iklim investasi yang lebih baik. Beberapa modalitas disarankan di bawah ini.

### **Perjanjian Kerja Khusus Antara Administrasi Pajak Termasuk Audit Pajak Bersama dan Safe Harbors**

Negara donor dapat membuat perjanjian kerja khusus atau nota kesepahaman (MoU) dengan administrasi pajak di negara berkembang mitra perjanjian, yang menetapkan rincian untuk kerja sama dan diskusi yang lebih baik. Negara donor dapat sepakat untuk secara berkala berbagi pengetahuan umum tentang industri (misalnya, informasi mengenai seluruh sektor ekonomi, seperti industri minyak atau farmasi, sektor perbankan, dll.) jika hal ini membantu negara mitra untuk lebih memahami rantai nilai di sektor tertentu.<sup>8</sup> Hal ini akan memungkinkan adanya platform untuk mengintensifkan dan memfasilitasi diskusi praktis tentang metode penetapan harga transfer atau analisis perbandingan antara administrasi pajak negara berkembang dan donor. Untuk menghindari timbulnya perselisihan, program audit pajak bersama dapat dibuat, untuk bersama-sama menentukan fakta dan keadaan kasus lintas batas.

MoU ini juga dapat mencakup safe harbors bilateral yang dapat diterima oleh kedua administrasi pajak. Safe harbor adalah rezim yang disederhanakan yang berlaku untuk kategori wajib pajak atau transaksi tertentu. Safe harbor memungkinkan wajib pajak yang memenuhi syarat untuk menetapkan harga transfer dengan menerapkan, misalnya, pendekatan penetapan harga transfer yang disederhanakan yang disediakan oleh administrasi pajak. Dalam kasus safe harbor bilateral, dua atau lebih administrasi pajak melalui perjanjian otoritas yang kompeten bersama-sama mendefinisikan kategori wajib pajak dan/atau transaksi dan menetapkan parameter harga (yaitu, safe harbor) yang dapat diterima oleh kedua negara. Perjanjian bilateral ini sebagian besar mengurangi risiko potensi pajak berganda atau non-pajak berganda, yang dapat timbul di bawah safe harbor unilateral.

OECD membuat contoh perjanjian untuk kategori umum kasus penetapan harga transfer yang melibatkan fungsi distribusi berisiko rendah, fungsi manufaktur berisiko rendah, dan fungsi penelitian dan pengembangan (R&D) berisiko rendah. Contoh safe harbor ini dapat digunakan sebagai titik awal dan dimodifikasi sesuai konteks negara tertentu dan hubungan antara donor dan negara berkembang. Safe harbor yang “ramah terhadap pembangunan” harus dibangun melalui kerja sama yang erat dengan dunia usaha dan masyarakat sipil untuk transaksi dan fungsi tertentu, khususnya yang relevan dalam konteks negara berkembang. Pada akhirnya, tujuan dari safe harbor bilateral adalah untuk menyediakan sarana perlindungan basis pajak lokal di negara berkembang dalam pola fakta penetapan harga transfer yang umum tanpa upaya penegakan hukum yang memberatkan. Pada saat yang sama, safe harbor perlu mengurangi biaya kepatuhan wajib pajak dan meningkatkan kepastian pajak.

#### **Perjanjian Penetapan Harga Lanjutan Bilateral (APA)**

Program APA bilateral antara negara donor dan negara berkembang dapat menjadi solusi praktis untuk meningkatkan kepastian pajak bagi bisnis sekaligus mempercepat proses peningkatan kapasitas administrasi pajak. Selain itu, dengan menghadirkan administrasi pajak donor, akan memberikan lebih banyak pemeriksaan dan keseimbangan selama negosiasi dan menetralkan asimetri pengetahuan yang mungkin terjadi dalam negosiasi APA unilateral hanya antara perusahaan multinasional dan administrasi pajak negara berkembang. Negosiasi bilateral, interaksi, dan kerja sama antara dua administrasi pajak ini mengurangi pajak berganda atas pendapatan wajib pajak multinasional. Ini juga menyediakan jalan bagi negara-negara untuk segera mengikuti praktik internasional sambil mempertahankan basis pajak mereka dan meningkatkan kerja sama bilateral.

Dalam proses negosiasi, kedua administrasi pajak jelas memiliki insentif untuk memilih sudut pandang yang memaksimalkan pengumpulan pendapatan mereka. Dalam APA bilateral dengan negara-negara berkembang, kebijakan dapat diadopsi oleh donor agar lebih menguntungkan bagi negara-negara berkembang. Misalnya, administrasi pajak dari donor dapat memperhatikan apa yang disebut keuntungan khusus lokasi dalam alokasi laba untuk memberikan bagian laba yang lebih besar kepada negara berkembang.

#### **4.5 KESIMPULAN**

Tujuan dari bab ini adalah untuk memberikan pegawai negeri beberapa bahan pemikiran tentang cara meningkatkan PCSD di bidang masalah pajak internasional dan untuk menunjukkan bahwa PCSD bukanlah permainan zero-sum. Menyesuaikan kebijakan pajak negara donor lebih ke arah tujuan pembangunan dapat mendorong DRM di negara-negara berkembang sekaligus menguntungkan bagi industri negara donor itu sendiri. Aspirasi penulis adalah bahwa negara-negara donor akan menciptakan platform yang diperlukan untuk dialog inklusif tentang topik yang terabaikan ini. Melibatkan semua kementerian dan pemangku kepentingan terkait (bisnis, masyarakat sipil, dan akademisi) untuk menyusun strategi domestik tentang cara meningkatkan PCSD dengan lebih baik di bidang masalah pajak internasional dapat menghasilkan ide-ide baru, mendorong pengambilan keputusan yang

terinformasi, dan membantu efektivitas. Melakukan dialog inklusif tentang masalah teknis semacam itu memang bukan upaya yang mudah. Namun, hal itu perlu dimulai, karena hal itu tidak hanya memengaruhi pajak di negara-negara berkembang tetapi juga para pembayar pajak di negara-negara donor. Pembayar pajak di negara donor adalah pemodal pegawai negeri dan kebijakan mereka. Dengan latar belakang ini, pegawai negeri berutang dialog sejati tentang PCSD di bidang masalah pajak internasional kepada para pembayar pajak mereka, karena hal itu meningkatkan belanja publik yang bijaksana.

## **BAB 5**

# **STRATEGI PENDAPATAN JANGKA MENENGAH UNTUK DRM DAN PAJAK**

### **5.1 PENDAHULUAN**

Bab ini akan mempelajari pengenalan “Strategi Pendapatan Jangka Menengah” (MTRS) di negara-negara berkembang. Sebuah inisiatif dari Platform for Collaboration on Tax (PCT), sebuah organisasi jaringan antara Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia, Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Negara-negara berpendapatan rendah (LIC) dan negara-negara kurang berkembang (LDC) menghadapi berbagai tantangan dalam hal Mobilisasi Pendapatan Domestik (DRM) untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG). Salah satu tantangan tersebut adalah perpajakan yang efektif, baik domestik maupun internasional, yang mencakup desain kebijakan juga berkaitan dengan ketidaksetaraan ekonomi dan gender, penegakan hukum, dan langkah-langkah anti-penyalahgunaan.

Negara-negara LIC dan LDC sering kali tidak memiliki kapasitas teknis atau administratif untuk merealisasikan potensi pendapatan domestik mereka dan dengan demikian kehilangan investasi sosial yang dapat membantu mendorong SDG. Kesenjangan investasi SDG, atau perbedaan antara investasi saat ini dan tingkat investasi yang dibutuhkan untuk mencapai SDG, diperkirakan oleh UNCTAD sebesar USD2,5 triliun. Menurut Bank Dunia, antara 50 dan 80% dari kesenjangan ini harus dijembatani dengan sumber daya pemerintah dalam negeri dengan sisanya berasal dari bantuan pembangunan resmi (ODA), pendanaan swasta, dan modal swasta. Dengan demikian, masuk akal bagi pemerintah donor untuk mencoba dan memanfaatkan sebagian dari bantuan pembangunan resmi (ODA) mereka ke dalam program-program yang membantu meningkatkan upaya perpajakan di negara-negara berkembang.

Perpajakan selalu menjadi bagian dari upaya bantuan pembangunan. IMF, misalnya, telah menangani pajak di negara-negara berkembang sejak tahun 1960-an. Namun, isu pembangunan kapasitas pajak telah mendapatkan lebih banyak perhatian dalam agenda internasional sejak pergantian milenium. Hubungan antara peningkatan kapasitas perpajakan dan pembangunan disorot secara menonjol dalam ketiga hasil konferensi Pendanaan untuk Pembangunan PBB1 dan juga merupakan pilar Rencana Aksi Multi-Tahun G20 tahun 2010.

Peningkatan kapasitas bantuan dan pajak untuk DRM merupakan salah satu strategi untuk mencapai hubungan antara pajak dan pembangunan. Baik donor bilateral maupun multilateral terlibat dalam bidang ini. Komitmen keseluruhan untuk DRM pada tahun 2016 berjumlah sekitar USD380 juta, yang Rp.47 juta di antaranya disalurkan melalui lembaga multilateral. Namun, ada beberapa masalah dengan fragmentasi dan koordinasi inisiatif peningkatan kapasitas pajak (TCB) ini. Karena kurangnya arahan, ada masalah dengan duplikasi upaya atau saran yang saling bertentangan ketika beberapa organisasi aktif di negara berkembang. Salah satu contoh konkrit yang ditemui penulis selama wawancara adalah ketika

sejumlah organisasi pajak regional mengembangkan panduan tentang insentif pajak secara independen satu sama lain, padahal mereka dapat menyatukan upaya mereka.

Untuk tujuan ini, telah terjadi tren menuju koordinasi yang lebih baik dalam rezim bantuan khusus ini. Para donor bilateral telah mengorganisasikan diri mereka sendiri, bersama dengan negara-negara mitra, dalam Prakarsa Pajak Addis (ATI), sebuah badan yang dibentuk untuk memantau janji para donor untuk menggandakan bantuan bagi upaya DRM pada tahun 2020. Badan ini berkantor pusat di Bonn, tempat International Tax Compact, yang merupakan turunan dari konferensi FFD Doha 2008, berfungsi sebagai sekretariatnya. Sejak tahun 2018, ITC juga mendukung Jaringan Organisasi Pajak (NTO) yang menyatukan organisasi pajak regional. Di sisi multilateral, ada Platform untuk Kolaborasi Pajak (dibentuk pada tahun 2016) yang keanggotaannya meliputi Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia (WB), Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (OECD), dan Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP).

Ini semua adalah contoh koordinasi tingkat tinggi, sebagian besar di antara para donor. Meskipun hal ini tentu dapat membantu koordinasi upaya internasional, masih diperlukan mekanisme koordinasi di tingkat negara mitra saat memberikan bantuan untuk DRM. Tidak hanya harus ada perhatian cermat untuk menyelaraskan semua mitra di negara tertentu; upaya bantuan DRM juga harus menghormati konteks lokal di suatu negara dan memastikan bahwa upaya tersebut sesuai dengan kebutuhan negara berkembang dan bahwa programnya didukung secara luas dalam konteks politik lokalnya. Jika tidak, ada risiko yang jelas dari pendekatan DRM yang tidak sesuai dengan kepentingan negara berkembang. Komunitas internasional menyadari rintangan ini, itulah sebabnya PCT mengembangkan konsep Strategi Pendapatan Jangka Menengah (MTRS) pada tahun 2016. Konsep ini masih dalam tahap awal tetapi memiliki potensi.

Dalam bab ini, kita akan melihat secara kritis konsep MTRS. Setelah penjelasan terperinci tentang konsep tersebut, kita akan memeriksa apa saja peluangnya dan kebutuhan apa yang dapat dipenuhinya. Kemudian kita akan memeriksa potensi jebakan dari konsep tersebut. Selanjutnya, kami melihat evolusi konsep tersebut, bagaimana konsep tersebut saat ini diterapkan, dan bagaimana para mitra memandang konsep tersebut pada saat penulisan. Terakhir, kami merangkum temuan kami dalam sebuah kesimpulan, sebelum membuat beberapa rekomendasi kebijakan tentang bagaimana konsep tersebut dapat diterapkan dengan lebih baik.

## **5.2 APA ITU MTRS?**

Tujuan MTRS adalah peta jalan menyeluruh tingkat tinggi untuk reformasi kebijakan pajak selama 4–6 tahun. Peta jalan ini harus menguraikan kebutuhan pendapatan suatu negara dan mengumpulkan dukungan politik dari berbagai aktor dalam politik, masyarakat sipil, dan mitra pembangunan. Hal ini dapat membuatnya tampak menarik bagi banyak negara yang ingin meningkatkan upaya mobilisasi pendapatan domestik mereka dan bagi mitra pembangunan sebagai alat koordinasi.

Komponen kunci pertama dari kerangka kerja ini adalah menetapkan tujuan pendapatan yang jelas bagi suatu negara. Hal ini dapat dinyatakan sebagai jumlah pendapatan tetap yang ingin diperoleh negara atau sebagai peningkatan rasio pajak terhadap PDB yang diinginkan. Tujuan ini harus terkait dengan proyeksi pengeluaran. Tujuan lain juga dapat ditetapkan agar sesuai dengan strategi. Meningkatkan progresivitas dan keadilan sistem pajak di suatu negara mungkin merupakan salah satu contohnya. Mengurangi biaya kepatuhan dan meningkatkan persepsi sistem pajak juga dapat menjadi tujuan yang valid. Sasaran-sasaran ini berfungsi sebagai pedoman untuk desain komponen-komponen lain dan sebagai alat pengarah dan evaluasi untuk keberhasilan MTRS.

Ada hubungan yang jelas di sini antara SDG dan MTRS, karena sasaran pendapatan yang ditetapkan dapat disesuaikan sebagai fungsi dari kebutuhan belanja publik dan investasi di suatu negara untuk mencapai SDG. Komponen kedua, dan mungkin yang paling penting, adalah tinjauan umum reformasi terkait perpajakan untuk mencapai sasaran kebijakan yang ditetapkan tersebut. Ini dipecah menjadi tiga bagian. Yang pertama adalah reformasi kebijakan pajak. Ini memerlukan diagnosis yang luas tentang praktik kebijakan pajak suatu negara saat ini dan biasanya akan mencakup sebagian besar bentuk pajak: pajak penghasilan pribadi, pajak penghasilan perusahaan, pajak properti, pajak pertambahan nilai atau konsumsi, dan cukai dan bea. Negara-negara dapat memilih untuk mengubah tarif atau basis pajak tersebut, menghapus atau memperkenalkan pengecualian dan insentif, mengurangi ambang batas, atau memperkenalkan bentuk-bentuk pajak baru.

Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit, secara teori hal ini juga dapat dikaitkan dengan inisiatif perpajakan internasional seperti Proyek Pengikisan Basis dan Pengalihan Keuntungan (BEPS) G20/OECD dan empat standar minimumnya. Bagian kedua di bawah komponen ini adalah reformasi administrasi pajak. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa kebijakan pajak dapat diimplementasikan secara memadai dan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak, yang merupakan komponen inti dari upaya DRM. Pembaruan PCT 2017 menyebutkan bahwa di banyak negara berkembang (terutama LDC), administrasi pendapatan perlu dimodernisasi. Hal ini dapat berkisar dari struktur organisasi yang didesain ulang hingga peningkatan TIK. Namun, reformasi administrasi pajak tidak selalu menjadi prioritas bagi negara-negara di masa lalu, dan ini bukanlah reformasi politik yang “paling menarik”. Karena alasan ini, dukungan yang luas terhadap tujuan pendapatan di antara masyarakat sipil merupakan prasyarat untuk berhasil mencapai reformasi yang diperlukan tersebut. Bagian terakhir di sini adalah reformasi kerangka hukum untuk memastikan kepastian wajib pajak. Hal ini berpotensi mencakup penyelidikan keseimbangan antara hak pembayar pajak dan kewenangan administrasi pendapatan.

Komponen ketiga adalah komitmen negara terhadap MTRS. Komponen ini menggarisbawahi pentingnya bahwa sasaran dan reformasi pendapatan dimiliki oleh negara dan disesuaikan dengan kebutuhan spesifiknya. Tingkat pemerintahan tertinggi, termasuk kepala pemerintahan dan menteri keuangan, harus memastikan dukungan politik yang diperlukan untuk pendekatan menyeluruh dari pemerintah. PCT merekomendasikan pendekatan manajemen reformasi, termasuk sponsor eksekutif yang bertanggung jawab,

komite pengarah, dan tim manajemen, untuk mengawasi proses dan mempertahankan dukungan politik di seluruh metode implementasi MTRS. Komponen terakhir MTRS adalah mengorganisasi mitra eksternal di sekitar sasaran yang ditetapkan dalam tiga komponen sebelumnya. Ini adalah komponen bantuan pengembangan kapasitas. Hal ini tidak hanya penting untuk memastikan semua pekerjaan mitra donor terkoordinasi, tetapi juga dapat berfungsi untuk memastikan pendanaan yang memadai untuk realisasi MTRS.

Konsepanya masih dalam tahap awal. Pada saat penulisan, kurang dari 20 negara terlibat dalam MTRS. Hanya Papua Nugini yang berada dalam tahap implementasi awal, sementara negara-negara lain masih dalam tahap desain atau bahkan formulasi awal:

- ✓ Implementasi awal: Papua Nugini (PNG)
- ✓ Dukungan formulasi: Mesir, Indonesia, Republik Demokratik Rakyat Laos, Pakistan, Thailand, Uganda
- ✓ Dialog pra-formulasi: Albania, Bangladesh, Benin, Ethiopia, Georgia, Honduras, Yordania, Mongolia, Myanmar, Senegal, Uzbekistan, Vietnam (Platform untuk Kolaborasi Pajak 2019)

### **5.3 NILAI TAMBAH MTRS DALAM PENINGKATAN KAPASITAS PAJAK MULTILATERAL**

#### **Bidang Tata Kelola Global yang Padat**

Perpajakan merupakan sumber daya terpenting bagi kapasitas negara. Perpajakan dan DRM secara umum juga merupakan konsep yang menarik bagi para donor karena menjanjikan efek leverage yang besar dari investasi bantuan awal, terutama selama satu dekade peningkatan kelelahan bantuan akibat berkurangnya anggaran pemerintah. Jumlah aliran uang yang relatif kecil (Rp.380 juta) yang mengalir ke seluruh dunia untuk membantu DRM tampak membingungkan dalam hal ini. Beberapa hal membantu menjelaskan hal ini. Pertama-tama, biaya aktual program bantuan teknis relatif murah. Sebagian besar terdiri dari penugasan berbagai pakar pajak ke negara-negara berkembang untuk program pelatihan, evaluasi kebijakan, dll. Biaya di sini mencakup tiket pesawat, akomodasi, dan sebagainya, tetapi jarang melibatkan program infrastruktur kecuali infrastruktur TI merupakan bagian dari program, seperti yang terkadang ditawarkan Bank Dunia.

Namun, biaya riil bagi negara donor adalah biaya peluang karena tidak dapat memperoleh pakar ini. Jika suatu negara melepaskan salah satu pakar penetapan harga transfer teratasnya melalui program Inspektur Pajak Tanpa Batas OECD/UNDP selama beberapa bulan, misalnya, negara itu sendiri mungkin akan kehilangan pendapatan. Alasan kedua yang lebih jahat adalah bahwa tidak semua pembuat kebijakan cenderung memisahkan hubungan bantuan dari tujuan kebijakan luar negeri. Selama wawancara, seorang narasumber senior yang diwawancarai oleh lembaga bantuan negara OECD menyebutkan bahwa, di masa lalu, beberapa anggota parlemen yang duduk di komite terkait bantuan menentang pengurangan anggaran bantuan tradisional karena yang terakhir berfungsi sebagai alat kebijakan luar negeri. Alasan ketiga adalah bahwa anggaran bantuan di banyak negara secara tradisional dialokasikan untuk sektor-sektor tertentu, seperti pendidikan atau infrastruktur, yang mewakili kepentingan pribadi di sektor tersebut.

Dana untuk pekerjaan DRM harus berasal dari sumber-sumber diskresioner yang cenderung agak kecil. Saat ini, kerangka kerja internasional untuk TCB dan pembangunan kapasitas pajak merupakan bidang yang padat dengan banyak pemain. Kelompok pelaku pertama dan terbesar dari segi uang yang memberikan bantuan untuk DRM adalah negara-negara donor itu sendiri. Pada tahun 2016, Prancis adalah penyedia bantuan inti DRM terbesar diikuti oleh AS dan Inggris. Di bawah Addis Tax Initiative, negara-negara donor, pada tahun 2015, berjanji untuk menggandakan uang untuk dukungan kapasitas pajak, setelah konferensi Addis Ababa. Ini menandakan bahwa TCB mendapatkan daya tarik dalam lembaga-lembaga pembangunan nasional. Namun, setelah peningkatan signifikan dalam komitmen yang dilaporkan OECD DAC dari Rp.175 juta pada tahun 2015 menjadi 330 juta pada tahun 2016,2 pada tahun 2017 komitmen tersebut turun menjadi 192 juta lagi.

Kelompok pelaku kedua adalah lembaga-lembaga multilateral. Pada tahun 2016, IMF mewakili sekitar 64% dari uang multilateral yang dikomitmenkan untuk upaya DRM. Bantuan teknis merupakan bagian terbesar dari pekerjaan pajak departemen Urusan Fiskal IMF dan bagian dari mandat intinya. Dalam konteks ini, lembaga ini juga mengelola Dana Tematik Mobilisasi Pendapatan (RMTF) yang memungkinkan para donor untuk mengumpulkan sumber daya TCB. IMF juga terlibat dalam Alat Penilaian Diagnostik Administrasi Pajak (TADAT), bersama dengan Bank Dunia dan sekelompok donor bilateral, dan menjadi tuan rumah sekretariatnya. Lembaga ini juga telah bergabung dengan Survei Internasional tentang Administrasi Pendapatan (ISORA)<sup>3</sup> dengan OECD dan organisasi pajak regional.

Pemberi bantuan teknis langsung yang besar lainnya adalah Kelompok Bank Dunia. Pekerjaan Bank Dunia lebih ditujukan untuk pembangunan jangka panjang dan berangkat dari pandangan yang lebih holistik daripada IMF yang hanya menangani masalah keuangan-ekonomi. Pekerjaan pajak Bank Dunia, misalnya, dapat dikaitkan dengan masalah kesehatan melalui bantuan teknis tentang pajak tembakau. Ia juga terlibat dalam investasi jangka panjang, seperti dalam TIK untuk administrasi perpajakan melalui kapasitas pinjamannya yang unik sebagai bank.

OECD secara tradisional tidak menyediakan bantuan teknis langsung dan hanya berfokus pada isu-isu tertentu. Pendekatan utamanya adalah membantu negara-negara berkembang menerapkan prinsip-prinsip pajak yang disepakati secara internasional, saat ini terutama berkaitan dengan program BEPS dan Pertukaran Informasi Otomatis. OECD menawarkan bantuan teknis bilateral dalam lingkup isu-isu tertentu, seperti bantuan penetapan harga transfer. OECD umumnya tidak terlibat dalam bantuan kebijakan pajak, meskipun narasumber di OECD melaporkan permintaan meningkat (OECD, wawancara 8 Desember 2017). OECD juga menyelenggarakan Inspektur Pajak Tanpa Batas (TIWB), sebuah inisiatif bersama dengan Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP). Komite Pakar Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Kerja Sama Internasional dalam Masalah Pajak, yang menanggapi Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC), memiliki ambisi penetapan standar pada perpajakan internasional dan menerbitkan manual untuk negara-negara berkembang (kadang-kadang dibiayai melalui Perjanjian Pajak Internasional) pada subjek-subjek seperti perpajakan industri ekstraktif atau penetapan harga transfer. Departemen Urusan Ekonomi

dan Sosial (UNDESA) sebagai bagian dari sekretariat PBB kurang terlibat langsung dalam TCB dan hanya memberikan bantuan pada isu-isu tertentu seperti negosiasi perjanjian. Badan-badan PBB pada umumnya tidak memiliki ambisi untuk memberikan bantuan holistik kepada negara, sehingga PBB menjadi pemain terkecil di antara empat organisasi multilateral yang paling relevan untuk TCB.

### **Mekanisme Koordinasi**

Semua aktor yang berbeda ini terlibat dalam pembangunan kapasitas perpajakan, yang mendorong perlunya setidaknya beberapa bentuk koordinasi. Hal ini telah diakui oleh para aktor tersebut juga, sehingga kita dapat mengamati dua dinamika koordinatif dalam beberapa tahun terakhir: satu di sekitar donor bilateral dan satu untuk organisasi multilateral. Yang pertama berpusat di sekitar International Tax Compact (ITC) yang berpusat di Jerman (Bonn), sebuah organisasi yang diusulkan pada konferensi UN Doha Financing for Development tahun 2008 yang bertujuan untuk mengumpulkan pemerintah dan organisasi multilateral yang memiliki pemikiran yang sama untuk menemukan cara-cara untuk memperkuat kebijakan pajak di negara-negara berkembang (pengamatan penulis di Doha). Pada tahun 2015, ITC mengambil peran sebagai sekretariat Addis Tax Initiative. ATI adalah badan pemantau untuk janji negara donor untuk menggandakan upaya DRM pada tahun 2020. ATI juga memiliki fungsi pencocokan untuk mempertemukan negara donor dan mitra guna bertukar praktik terbaik dan membangun kolaborasi. ATI saat ini memiliki 44 anggota, yaitu 20 negara donor dan 24 negara mitra. Ada juga 16 organisasi pendukung (Addis Tax Initiative 2019).

Tambahan menarik lainnya di sekitar ITC adalah *Network of Tax Organisations* (NTO), yang juga berbagi sekretariat dengan ITC. Ini menyatukan sembilan organisasi pajak regional yang semakin terlibat dalam pengembangan kapasitas pajak dan memiliki keuntungan tersendiri terkait konteks lokal negara tempat mereka bekerja. Pusat kedua berputar di sekitar empat organisasi multilateral, yaitu *Platform for Collaboration on Tax* (PCT). Ini juga merupakan tindak lanjut dari organisasi yang muncul dari konferensi UN Doha Financing for Development tahun 2008: *International Tax Dialogue* (ITD), yang melibatkan IMF, Bank Dunia, OECD, dan *Inter-American Center of Tax Administrations* (CIAT). Ini adalah jaringan longgar untuk berbagi praktik terbaik, sebagai pengganti proposal untuk organisasi pajak internasional yang dirumuskan oleh Panel Tingkat Tinggi persiapan yang dipimpin oleh mantan Presiden Meksiko Ernesto Zedillo. Itu tidak pernah menghasilkan banyak dan saat ini tidak berfungsi.

Pada tahun 2016, OECD, IMF, Bank Dunia, dan PBB mengorganisasi diri mereka sendiri dalam PCT. PCT mendapat dukungan politik dari pemerintah G20, seperti Jepang, yang merasa jengkel dengan meningkatnya fragmentasi kompleks rezim TCB. Tujuannya adalah untuk memperkuat penetapan standar internasional terkait DRM, TCB, dan bantuan teknis. Mandat paling konkretnya, atas perintah G20, adalah membuat perangkat untuk penerapan standar minimum BEPS OECD. Ini untuk membantu negara-negara berkembang dalam Kerangka Inklusif BEPS dengan penerapan standar minimum tersebut dalam kebijakan domestik mereka.

### **Perlunya Koordinasi di Tingkat Negara**

Peningkatan koordinasi ini sebagian besar merupakan hal yang baik. Semua organisasi ini merasakan adanya permintaan nyata dari negara-negara berkembang untuk bantuan teknis. Yang tidak ada dalam cerita ini adalah metode untuk mengoordinasikan donor di tingkat lapangan. Ini merupakan aspek yang sering diabaikan dalam merancang strategi bantuan. Jika tidak atau tidak diterapkan dengan benar, hal ini dapat lebih banyak merugikan daripada menguntungkan negara-negara berkembang, karena beban administratif koordinasi dan biaya inkohereni cenderung jatuh pada negara-negara berkembang. Selama wawancara, kami juga mendapat pengakuan eksplisit dari salah seorang pejabat lembaga multilateral bahwa "mereka benar-benar pandai menyelenggarakan konferensi konseptual tingkat tinggi, tetapi kurang pandai dalam koordinasi di lapangan." Kerangka kerja yang menempatkan negara mitra sebagai penanggung jawab, yang dapat menjadi dasar bagi negara mitra dan donor untuk mengorganisasikan diri, merupakan penyeimbang yang diperlukan untuk semua koordinasi terkini di lapangan yang sebagian besar digerakkan oleh donor dan organisasi internasional.

Di sinilah MTRS sebagai alat koordinasi memenuhi kebutuhan yang jelas dalam kerangka kerja internasional untuk TCB. MTRS berpotensi membantu memastikan bahwa penerapan bantuan teknis digerakkan oleh negara dan dari bawah ke atas, bukan proses dari atas ke bawah yang mengikuti hasil dan keluaran yang menuntut dari semua inisiatif koordinasi dalam 5 tahun terakhir. MTRS menetapkan ambisi untuk melibatkan semua pemangku kepentingan yang relevan di negara berkembang dalam reformasi kebijakan dan administrasi holistik, dengan bantuan donor untuk implementasi teknis. Banyak faktor yang menjadi penekanan MTRS muncul kembali dalam laporan Bank Dunia terkini tentang cara membangun kepercayaan di antara pembayar pajak dan meningkatkan kepatuhan melalui legitimasi. Ini adalah isu yang sangat relevan di negara-negara miskin. Dengan demikian, MTRS menyediakan inovasi yang secara bersamaan meningkatkan koordinasi di lapangan di negara-negara berkembang, menganjurkan pendekatan bottom-up, dan bertujuan untuk membangun kepercayaan dan legitimasi.

#### **5.4 KEKURANGAN MTRS**

Terlepas dari berbagai inovasi yang tampaknya ditawarkan MTRS, ada beberapa kekurangan yang dapat kita amati. Kekurangan ini tidak sepele atau tidak langsung dan dapat memengaruhi efektivitasnya dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Meskipun MTRS merupakan kerangka kerja untuk mengatasi masalah kapasitas pajak secara bottom-up, kerangka kerja itu sendiri merupakan konstruksi top-down. Kerangka kerja ini berasal dari organisasi multilateral besar, yang tidak memiliki rekam jejak yang sempurna dalam hal pembuatan kebijakan bottom-up di negara-negara berkembang bahkan ketika mereka secara eksplisit bermaksud melakukannya.

### **Isu 1: Negara Berkembang Diharapkan Melakukan Apa yang Tidak Dapat Dilakukan Negara Kaya**

Kritik pertama terhadap MTRS sebagai sebuah konsep adalah bahwa konsep ini menetapkan tujuan ambisius bagi negara berkembang yang tidak dicita-citakan oleh sebagian besar negara industri maju. Konsensus nasional selama 4–6 tahun mengenai kebijakan pajak dan reformasi administrasi pendapatan, yang disertai dengan tujuan pendapatan, merupakan hal yang sulit. Tentu saja, konsensus semacam itu membuat implementasi inisiatif peningkatan kapasitas pajak eksternal menjadi jauh lebih mudah, tetapi semua tujuan tersebut secara politis cukup kontroversial. Reformasi kebijakan pajak di negara-negara Barat sering kali merupakan kebijakan yang diperjuangkan dengan keras yang jarang merupakan hasil dari perdebatan nasional yang tenang. Sebaliknya, kebijakan tersebut sering kali diputuskan selama jendela kesempatan yang singkat ketika partai politik yang berkuasa mencoba mewujudkan sebanyak mungkin preferensi mereka dan/atau perlu segera menopang anggaran mereka.

Undang-Undang Pemotongan Pajak dan Pekerjaan AS (2017) adalah contoh yang baik untuk hal ini. Undang-Undang tersebut merupakan hasil dari Partai Republik yang memiliki kerangka waktu 2 tahun di mana mereka berdua mengendalikan Kongres AS dan memegang jabatan Presiden. Meskipun membangun konsensus di seluruh masyarakat dengan semua pemangku kepentingan yang relevan merupakan tujuan yang diharapkan, agak aneh mengharapkan hal ini dari negara-negara berkembang, ketika sebagian besar negara Barat tampaknya tidak mampu mematuhi sendiri. MTRS seharusnya tidak menjadi contoh dari "lakukan apa yang kami katakan, bukan apa yang kami lakukan"

### **Isu 2: MTRS yang Disepakati Secara Internasional Membatasi Pemerintah Masa Depan**

Isu kedua yang dapat diangkat adalah bahwa MTRS tidak selalu mengikuti siklus legislatif atau ketentuan pemerintah. Ini bermasalah karena MTRS mencakup pilihan kebijakan fiskal yang menentukan kendala anggaran dari keseluruhan pembuatan kebijakan nasional. Misalkan pemerintah baru memiliki posisi pendapatan atau kebijakan yang berbeda. Seberapa baik hal ini akan berjalan dengan para donor yang telah mengorganisasikan diri di sekitar MTRS? Dapatkah MTRS mengikat pemerintah baru? Tampaknya tidak demikian, setidaknya tidak secara hukum. Namun, bukan tidak mungkin bahwa para donor akan mengingatkan pemerintah baru tentang komitmen yang telah dibuat dan direalisasikan oleh pendahulu mereka. Hal ini dapat memberi tekanan pada pemerintah baru tersebut untuk mempertahankan kebijakan mereka dalam ketentuan MTRS, meskipun mereka belum bernegosiasi atau menyetujuinya. Poin ini tidak serta merta berarti kritik semata, tetapi menggarisbawahi pentingnya memiliki proses nasional yang seinklusif mungkin.

### **Isu 3: Lembaga-lembaga PCT Masih Perlu Membuktikan bahwa Mereka Pandai dalam “Kepemilikan Negara”**

MTRS adalah standar yang ditetapkan oleh empat lembaga PCT. Ini cukup untuk menjamin pengawasan terhadap konsep tersebut karena dua dari mitra tersebut, IMF dan WB, memiliki sejarah reformasi fiskal dan pajak wajib yang bersifat top-down yang merugikan di negara-negara berkembang. Program Penyesuaian Struktural (SAP) tahun 1980-1990-an

dan penerusnya yang tampaknya lebih jinak tetapi masih diperdebatkan, Dokumen Strategi Pengurangan Kemiskinan (PRSP), mengingatkan kita pada pendekatan top-down dengan sedikit kepemilikan negara dan partisipasi masyarakat sipil. SAP mencakup program pajak yang didasarkan pada perluasan basis pajak dan moderasi tarif pajak marjinal (Williamson 1990) tanpa memperhitungkan efek distributif. Hal ini sering kali mengarah pada kebijakan pajak regresif, mengikuti ideologi neoliberal Konsensus Washington. Bahkan program-program yang lebih baru oleh lembaga-lembaga Bretton Woods hanya sedikit menyebutkan dampak distribusional dari reformasi yang mereka usulkan. MTRS seolah-olah memberikan lebih banyak ruang untuk reformasi pajak progresif, jika ini adalah tujuan kebijakan negara yang dimaksud, tetapi pemeriksaan kritis terhadap proses MTRS dan dasar-dasar ideologis serta dampak distribusinya tetap disarankan.

#### **Isu 4: Apakah MTRS Membantu Menjembatani Standar Pajak Internasional yang Dipimpin G20/OECD dan Kebutuhan Negara Berkembang?**

Keempat, program kerja utama PCT adalah membantu negara-negara berkembang untuk menerapkan norma pajak internasional yang telah ditetapkan. Meskipun PBB turut serta, para pengamat menyebutkan bahwa dalam praktiknya hal ini berarti menyetujui standar pajak yang dikembangkan OECD, terutama program kerja BEPS. Bahkan ada risiko bahwa PBB akhirnya mendukung norma kebijakan yang tidak disetujui dalam Komite Pakar PBB untuk Kerja Sama Internasional dalam Masalah Pajak atau Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC). Beberapa pakar mengkritik bagaimana negara-negara berkembang terlibat dalam proses BEPS dan Kerangka Inklusif BEPS.

Tidak jelas bagaimana norma-norma tersebut akan berperan dalam MTRS, tetapi ada kemungkinan bahwa organisasi yang terlibat akan mendorong standar minimum BEPS dan reformasi BEPS IF yang akan datang pada ekonomi digital sebagai bagian dari paket MTRS. Salah satu perhatian dengan BEPS IF adalah bahwa hal itu dapat menekan negara-negara berkembang yang berpartisipasi untuk menerima reformasi pajak internasional yang akhirnya menjadi baik untuk tata kelola pajak internasional (dan posisi OECD sebagai forum pusat), tetapi tidak selalu untuk mereka. Salah satu contohnya adalah penerapan yang berbeda dari uji tujuan utama di bawah BEPS Action , yang dapat memicu persaingan pajak negatif di antara negara-negara berkembang. Contoh lain yang lebih mendesak datang dari upaya yang sedang berlangsung untuk mengatasi tantangan terkait pajak dari ekonomi digital.

Proposal saat ini di bawah pendekatan pilar 14 tampaknya mengalokasikan kembali sebagian besar hak perpajakan ke negara-negara pasar besar seperti AS atau Cina. Tidak jelas bagaimana negara-negara berkembang (yang lebih kecil) akan mendapat manfaat dari pendekatan pajak internasional baru yang utamanya berbasis penjualan. Usulan alternatif yang dibuat oleh Kelompok 24 (G24), yang dipimpin oleh India, yang mengusulkan pendekatan yang lebih berbasis formularium untuk mengenakan pajak kepada perusahaan multinasional dan lebih menekankan pada tenaga kerja akan lebih baik melayani kepentingan sebagian besar negara berkembang tetapi sebagian besar dikesampingkan oleh OECD. Sebagai alat PCT, kerangka MTRS dapat menjadi alat yang melaluinya reformasi tersebut dilaksanakan secara teknis yang pada gilirannya dapat membuat negara-negara berkembang menjadi lebih buruk.

### **Isu 5: Potensi Konflik Kepentingan Antara Agenda Pajak Negara Donor dan Mitra**

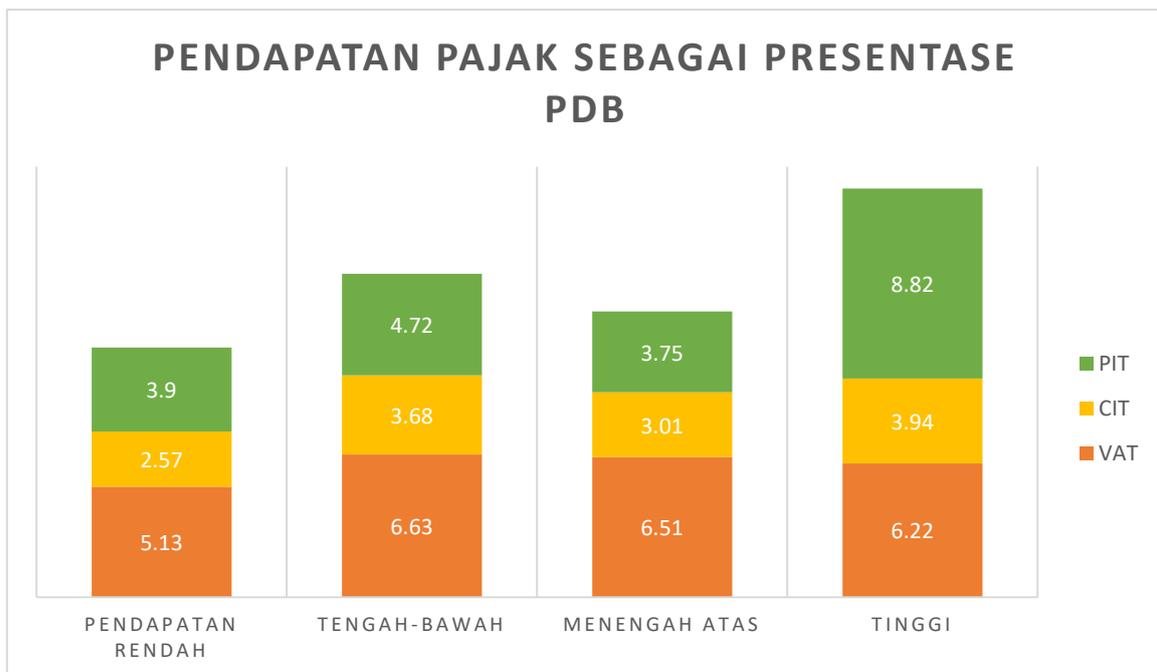
Isu kelima adalah bahwa dalam kasus-kasus yang menyangkut pendapatan DRM dari pembayar pajak internasional, khususnya perusahaan, terdapat konflik kepentingan mendasar antara negara-negara berkembang dan donor OECD yang juga menginginkan kondisi yang menguntungkan bagi perusahaan multinasional yang berdomisili di negara mereka. Ada banyak sekali literatur tentang bagaimana rezim pajak internasional tidak seimbang dalam mendukung negara-negara yang berdomisili di negara tersebut, tetapi rezim pajak global tidak termasuk dalam cakupan MTRS. Namun, yang seharusnya termasuk dalam cakupannya adalah perjanjian pajak yang disepakati oleh negara-negara berkembang, terutama sekarang ketika banyak dari mereka menjadi bagian dari BEPS IF yang standar minimumnya akan disebarluaskan melalui jaringan perjanjian pajak bilateral. Penelitian tentang perjanjian pajak negara-negara Afrika menunjukkan bahwa mereka terkadang secara harfiah “menegosiasikan basis pajak mereka” dalam upaya untuk menarik investasi asing langsung melalui perjanjian pajak.

Cara yang paling terlihat yang mereka lakukan adalah dengan menurunkan pemotongan pajak atas modal, dibandingkan dengan hukum domestik, atau dengan membatasi definisi tempat usaha tetap. Perjanjian pajak antara negara-negara UE dan negara-negara berkembang, misalnya, termasuk yang paling bias terhadap tempat tinggal di OECD. Ada suara-suara yang mempertanyakan kebijaksanaan yang dirasakan bahwa perjanjian pajak bermanfaat bagi negara-negara berkembang dan bahkan IMF menganjurkan kehati-hatian bagi negara-negara berkembang saat menandatangani. Di sinilah MTRS berkonflik dengan kepentingan donor bilateral. Jika negara berkembang ingin meningkatkan kapasitas pengumpulan pajaknya, maka kebijakan pajak perusahaannya terhadap perusahaan internasional dan perluasan perjanjiannya tentu saja harus masuk dalam cakupan terutama karena bagi negara berkembang, perpajakan perusahaan mewakili porsi yang jauh lebih besar dari campuran pajak. Hal ini mengikuti fakta bahwa mereka mengumpulkan pajak penghasilan pribadi (PPh) yang jauh lebih sedikit daripada negara-negara berpenghasilan tinggi (lihat Gambar 5.1) sementara mengumpulkan tingkat yang hampir sama dalam pajak pertambahan nilai (PPN). Jadi, pengurangan atau peningkatan jumlah pajak penghasilan perusahaan (PPh) yang dapat mereka kumpulkan memiliki dampak yang jauh lebih besar pada pendapatan mereka secara keseluruhan.

Pertanyaannya di sini adalah apakah donor bilateral akan mengizinkan sebagian dari aliran bantuan yang mereka berikan untuk pembangunan kapasitas pajak guna memperkuat kapasitas negara berkembang dalam perpajakan perusahaan internasional melalui MTRS, meskipun hal ini dapat menyebabkan pajak sumber yang lebih tinggi untuk perusahaan multinasional yang berkantor pusat di negara mereka? Atau akankah mereka fokus pada pengumpulan pendapatan domestik dalam bentuk pajak konsumsi dan pendapatan pribadi dan mengurangi pembahasan pajak perusahaan terutama untuk menyediakan kepastian pajak dan kondisi yang bersahabat (yang seharusnya menjadi salah satu alasan di balik penandatanganan perjanjian pajak juga) bagi investor asing? Yang terakhir dapat mengikuti dari posisi ideologis bahwa menyediakan iklim yang bersahabat bagi bisnis merupakan

prioritas utama negara-negara berkembang atau sebagai imbalan atas bantuan kapasitas pajak yang diberikan. Para penulis tidak menyarankan bahwa penyediaan kepastian pajak jangka menengah harus dikeluarkan dari MTRS, karena memang penting untuk menarik FDI.

Namun, fokus pada kepastian pajak juga dapat menjadi argumen yang mengalihkan perhatian dari regulasi anti-penghindaran atau menetapkan tarif pajak perusahaan pada tingkat yang menguntungkan bagi negara. Jika MTRS benar-benar menjadi latihan yang digerakkan oleh negara, maka pengamat harus waspada terhadap disposisi apriori yang dibisikkan oleh negara-negara donor, terutama mengingat perbedaan kepentingan antara negara sumber dan negara tempat tinggal. Pembahasan ini juga menunjukkan betapa pentingnya bagi negara-negara donor dalam perumusan bantuan mereka untuk pengembangan kapasitas perpajakan dan MTRS untuk menyatukan keahlian kementerian keuangan dan administrasi perpajakan mereka serta keahlian dan tujuan kebijakan kementerian kerja sama pembangunan mereka sebagai praktik baik koherensi kebijakan untuk pembangunan berkelanjutan (PCSD).



**Gambar 5.1 Basis Data Pengumpulan Pajak USAID 2012–2013**

### **Isu 6: Kesesuaian MTRS dengan SDG dan Pembangunan Berkelanjutan**

Terakhir, MTRS harus dirancang dan dikomunikasikan sedemikian rupa sehingga sepenuhnya mendukung SDG dan rencana pembangunan berkelanjutan nasional (yang lebih ambisius). Ini menyiratkan bahwa MTRS tidak hanya membantu meningkatkan pendapatan pajak agregat tetapi juga memungkinkan untuk memenuhi tujuan-tujuan, antara lain, pengurangan kemiskinan dan ketimpangan, kesetaraan gender, pembangunan ekonomi berkelanjutan (pertanian, industri, infrastruktur), dan keberlanjutan ekologi. Di sisi pendapatan, MTRS harus mengurangi pajak regresif dan mempromosikan kebijakan pajak progresif dan mengembangkan pajak lingkungan untuk mengendalikan perilaku. MTRS juga

harus terkait erat dengan sisi pengeluaran pembuatan kebijakan untuk pembangunan berkelanjutan. PCT sendiri menekankan pentingnya menempatkan MTRS dalam kerangka kerja yang lebih luas ini. Namun, MTRS (Papua Nugini) yang tersedia hanya menyajikan dirinya sebagai dokumen yang cukup teknokratis yang menyediakan agenda reformasi yang mengabaikan tujuan-tujuan lain selain peningkatan pendapatan atau agenda SDGs dan pembangunan berkelanjutan yang lebih luas.

## 5.5 RINGKASAN

### **Bagaimana Melangkah Maju dengan Konsep Strategi Pendapatan Jangka Menengah?**

Konsep MTRS masih dalam tahap awal dan masih terlalu dini untuk benar-benar mengevaluasi hasilnya. Kita memerlukan lebih banyak strategi berkelanjutan dan testimoni dari peserta dan pemangku kepentingan di tingkat yang relevan pada proses perumusan dan implementasi. Meskipun demikian, jelas bahwa MTRS lahir dari kebutuhan nyata dalam lanskap tata kelola global yang padat dan kompleks untuk bantuan kapasitas pajak. MTRS menyediakan kerangka kerja untuk koordinasi di lapangan yang sebelumnya tidak ada, membantu menghindari duplikasi upaya, koordinasi, dan biaya pelaporan. Dalam hal itu, kami percaya MTRS berpotensi menjadi tambahan yang berharga bagi rezim pembangunan kapasitas pajak, terutama karena MTRS menempatkan negara penerima sebagai penanggung jawab.

Meskipun demikian, kami mengidentifikasi beberapa isu aktual dan potensial berkenaan dengan ambisi, mitra, legitimasi, dan tujuan konsep yang tidak sepenuhnya dibahas oleh materi yang ada saat ini di MTRS. Kami tidak menyarankan bahwa orang atau lembaga yang terlibat tidak menyadari hal ini atau bahwa hal ini tidak dibahas sama sekali. Selain itu, yang sempurna tidak boleh menjadi musuh yang baik berkenaan dengan pembangunan kapasitas pajak, dan MTRS tidak pernah dimaksudkan sebagai obat mujarab untuk semua kekurangan yang saat ini ada dalam DRM, pembangunan kapasitas, atau perpajakan internasional. MTRS harus dievaluasi karena merupakan alat tambahan dalam kotak peralatan koordinasi yang lebih besar dalam rezim pembangunan kapasitas pajak. Namun, kami merasa perlu untuk menunjukkan jebakan yang kami jelaskan dan menyerukan pengawasan tentang bagaimana konsep tersebut berkembang lebih lanjut baik IMF maupun WB sangat berinvestasi dalam konsep tersebut.

Pada bulan Oktober 2019, mereka mendedikasikan konferensi selama 2 hari untuk membahasnya, bersama dengan pejabat senior negara dan Kementerian Keuangan Austria. Mereka membahas topik-topik seperti transisi ke MTRS, mengamankan dukungan seluruh pemerintahan, menetapkan tujuan pendapatan dan kebijakan, dan mengamankan dukungan masyarakat sipil. Tidak jelas sejauh mana MTRS dibahas dalam kaitannya dengan agenda SDG yang lebih luas. Kepala Kebijakan Fiskal IMF Vito Gaspar memberikan pidato utama yang meriah di mana ia menegaskan kembali isu utama kepemilikan negara dan kasus untuk koordinasi donor dalam "cara yang terkoordinasi tetapi subordinasi." Ia bahkan menambahkan "Kami di IMF sangat antusias bahkan bersemangat! tentang MTRS". Investasi

kuat dari lembaga-lembaga Bretton Woods ini sangat kontras dengan relatif diamnya OECD dan PBB tentang pendekatan MTRS.

Dalam laporan pembaruan PCT terbaru, terbaca “Sejauh ini IMF dan WBG [Kelompok Bank Dunia] telah paling terlibat dalam mendukung desain dan implementasi MTRS” dan selanjutnya “[O]ECD dan PBB belum terlibat dalam desain atau implementasi MTRS di tingkat negara” dan “Mitra PCT menyadari pentingnya memperkuat kolaborasi di bidang ini”. Ada dugaan bahwa OECD dan PBB belum sepenuhnya ikut serta. Ini akan mengkhawatirkan dan memperkuat kekhawatiran ketiga kami bahwa MTRS adalah konsep yang dipimpin oleh dua organisasi yang memiliki beberapa beban dalam hal reformasi milik negara. Ini juga mengurangi putaran umpan balik dari perancangan proses MTRS di suatu negara ke pekerjaan IMF dan Bank Dunia. Selain itu, pengecualian PBB, yang bisa dibilang sebagai lembaga paling inklusif dari keempat mitra PCT, berarti bahwa salah satu keuntungan dari pengaturan PCT, yaitu pembelajaran dan pertukaran pengalaman antara lembaga-lembaga internasional, hilang. Hal yang sama berlaku untuk OECD. Dengan tidak membantu menerapkan MTRS di tingkat negara, konsep tersebut kehilangan kaitan langsungnya dengan proses BEPS, dan OECD kehilangan umpan balik dari negara-negara yang dapat dikaitkan kembali dengan Kerangka Inklusif BEPS.

1. Kota Monterey, 2002; Doha, 2008; Addis Ababa, 2015.
2. Hal ini hanya berdasarkan statistik yang dilaporkan OECD DAC. Basis data ITC DRM didasarkan pada statistik yang sama tetapi disesuaikan untuk proyek-proyek negara yang tidak disebutkan dalam statistik OECD. Dengan demikian, basis data ini melaporkan lebih banyak uang daripada statistik OECD. Sayangnya, belum ada entri tahun 2017 dalam basis data DRM. Dengan demikian, kami merujuk ke basis data OECD di sini, tetapi kami dapat memperkirakan trennya akan sama, bahkan dengan penyesuaian yang dilakukan basis data DRM.
3. Basis data ini mengumpulkan data yang sebanding tentang kemampuan lebih dari 150 administrasi pajak.
4. Paket reformasi untuk ekonomi digital memiliki dua paket kerja. Pilar 1 menyelidiki realokasi hak perpajakan untuk lebih mematuhi realitas model bisnis digital. Pilar 2, atau proposal GLOBE, menangani pendekatan anti erosi basis global.
5. Meskipun ada juga masalah kapasitas yang perlu ditangani terkait partisipasi negara-negara berkembang dalam forum pajak global. Lihat misalnya: Mosquera Valderrama (2018).

## **BAB 6**

### **INSENTIF PAJAK, BEPS AKSI 5, DAN SDGS 2030 DI NEGARA ALIANSI PASIFIK**

#### **6.1 PENDAHULUAN**

Mengikuti Ogazón dan Hamzaoui, terdapat ketegangan antara dua pertimbangan kebijakan pajak. Di satu sisi, badan legislatif seharusnya tidak mengalami kesulitan dalam merancang dan menerapkan langkah-langkah legislatif untuk melawan erosi basis pajak. Di sisi lain, para pembuat kebijakan perlu meningkatkan daya tarik negara mereka dari perspektif pajak. Namun, keberadaan sistem pajak domestik yang “menguntungkan” memfasilitasi penghindaran pajak.

Proyek Erosi Basis Pajak dan Pengalihan Keuntungan (BEPS) tidak asing lagi dalam diskusi ini. Itulah sebabnya, misalnya, Cotrut dan Mulyandi (2018) menganggap bahwa “perkembangan pajak terkini yang bertujuan untuk mengurangi kemungkinan erosi basis dan pengalihan laba diharapkan dapat meningkatkan pentingnya dan popularitas insentif pajak (. . .) karena fakta bahwa negara-negara ingin tetap kompetitif di panggung internasional dan perusahaan multinasional akan mencari peluang untuk meminimalkan kewajiban pajak mereka”.

Untuk hal di atas, satu bagian dari standar minimum pada Laporan Aksi 5 BEPS berkaitan dengan rezim pajak preferensial, di mana tinjauan sejawat dilakukan untuk mengidentifikasi fitur-fitur rezim tersebut yang dapat memfasilitasi erosi basis dan pengalihan laba dan oleh karena itu berpotensi berdampak tidak adil pada basis pajak yurisdiksi lain. Baru-baru ini, Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) merilis publikasi baru “Praktik Pajak Berbahaya Laporan Kemajuan 2018 tentang Rezim Preferensial” (29/01/2019), yang berisi hasil yang menunjukkan bahwa yurisdiksi telah memenuhi komitmen mereka untuk mematuhi standar praktik pajak yang merugikan (termasuk Negara-negara Amerika Latin dan Karibia yaitu Barbados, Curacao, Kosta Rika, Uruguay, dan Panama).

Namun, negara-negara Amerika Latin terus memasukkan berbagai manfaat pajak dalam undang-undang mereka. Makalah ini akan membahas situasi keempat negara yang tergabung dalam Aliansi Pasifik (Meksiko, Peru, Cile, dan Kolombia) dan akan memberikan rekomendasi konkret mengenai keadilan dan efisiensinya, untuk memenuhi tujuan yang ditetapkan dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dan dalam Proyek BEPS. Berdasarkan hal tersebut di atas, dokumen ini diawali dengan pendekatan teoritis dan konseptual terhadap alasan adanya insentif pajak, dan pengeluaran pajak yang diakibatkannya, serta karakteristik yang diinginkan dan yang bermasalah. Kemudian, makalah ini memaparkan tujuan yang, dari perspektif internasional, ingin dicapai oleh Proyek BEPS OECD dan Agenda Pembangunan Berkelanjutan (SDA) dengan desain dan implementasi insentif pajak yang baik. Setelah itu, makalah ini memaparkan panorama terkini insentif tersebut di negara-negara Amerika Latin

secara umum dan di negara-negara Aliansi Pasifik secara khusus. Terakhir, kami menyajikan sejumlah rekomendasi kebijakan publik untuk perbaikan.

## 6.2 PENDEKATAN TEORITIS DAN KONSEPTUAL TERHADAP INSENTIF PAJAK

Hal pertama yang perlu kita klarifikasi adalah bahwa tidak semua manfaat pajak merupakan insentif. Beberapa manfaat hanya dimaksudkan untuk meringankan beban orang-orang yang kurang mampu, seperti yang terjadi, misalnya, dengan pengecualian pajak pertambahan nilai (PPN) dari keranjang keluarga dasar. Seperti yang dinyatakan oleh Ogazón dan Calderón (2018), tidak ada konsensus tentang apa yang dimaksud dengan insentif pajak. Tabel 6.1 mencantumkan beberapa definisi doktrin:

Definisi di atas memungkinkan kita untuk menyimpulkan bahwa insentif pajak memiliki karakteristik berikut1:

1. Keistimewaan dan pengecualian: Ini mengacu pada tindakan pajak khusus dan pengecualian dalam kaitannya dengan aturan umum.
2. Keistimewaan: Ini terkait dengan perlakuan yang berupaya untuk menguntungkan suatu sektor atau jenis investasi.
3. Efektivitas: Ini bertujuan untuk mencapai tujuan, misalnya, meningkatkan tingkat pengembalian investasi atau mengurangi risiko atau biayanya.
4. Instrumen ekonomi: Ini merujuk pada instrumen kebijakan fiskal yang digunakan untuk menarik investasi domestik dan asing, tergantung pada jenis insentifnya, atau untuk meringankan situasi investasi yang ada.
5. Kualifikasi: Ini adalah proses yang mengharuskan kepatuhan terhadap beberapa persyaratan insentif agar memenuhi syarat.
6. Periode: Biasanya insentif pajak dijamin untuk jangka waktu tertentu.
7. Cakupan: Insentif dapat mencakup satu atau lebih pajak tergantung pada sifatnya.
8. Keterkaitan: Yurisdiksi dapat menerapkan berbagai insentif yang saling terkait tergantung pada kebijakan fiskal. Terakhir,
9. Beban pajak: Setiap insentif pajak menghasilkan beban dalam keuangan publik.

**Tabel 6.1 Definisi doktrinal insentif pajak**

Sumber.	Definisi
Ogazon dan Calderon	Ketentuan khusus yang memungkinkan pengecualian, kredit, tarif pajak preferensial, atau penangguhan kewajiban pajak (mengutip Zolt 2014, hlm. 5)
Ogazon dan Calderon	Insentif pajak dapat didefinisikan berdasarkan dampaknya terhadap pengurangan beban pajak efektif untuk proyek tertentu
Ogazon dan Calderon	Setiap insentif yang mengurangi beban pajak perusahaan untuk mendorong mereka berinvestasi dalam proyek atau sektor tertentu. Insentif tersebut merupakan pengecualian
Ogazon dan Calderon	Semua tindakan yang memberikan perlakuan pajak yang lebih menguntungkan bagi kegiatan atau sektor tertentu dibandingkan dengan yang diberikan kepada industri umum
Ogazon dan Calderon	Singkatnya, dapat dikatakan bahwa, secara umum, insentif pajak menyimpang dari sistem pajak umum dan netral. Mereka dapat diimplementasikan dalam berbagai bentuk,

<b>Munongo dkk. (2017).</b>	Langkah-langkah fiskal yang digunakan oleh pemerintah untuk menarik investasi domestik dan internasional di sektor-sektor utama ekonomi tertentu
<b>Munongo dkk. (2017).</b>	Insentif pajak menurut undang-undang adalah ketentuan pajak khusus yang diberikan kepada proyek investasi yang memenuhi syarat, dan ketentuan ini tidak akan diterapkan
<b>Tavares-Lehman</b>	Insentif fiskal adalah ketentuan pajak yang disesuaikan dengan proyek investasi yang memenuhi syarat yang merupakan penyimpangan yang menguntungkan dari undang-

Akan tetapi, ada kecenderungan umum dalam doktrin tersebut untuk menegaskan bahwa untuk mendorong investasi, jalur pajak bukanlah satu-satunya yang memungkinkan dan bahkan bisa menjadi tidak efektif. Jadi, terkait insentif selain pajak, Tavares-Lehman menyatakan “ada banyak jenis dan subjenis insentif. Sering kali pemerintah menawarkan campuran, atau paket, berbagai jenis insentif. Campuran atau paket tindakan ini sangat bervariasi di antara negara-negara dan bahkan yurisdiksi subnasional”; dan ia menyelidiki lebih dalam insentif keuangan tersebut, di mana ia menganalisis, antara lain, hibah, subsidi, pinjaman, subsidi upah dan subsidi pelatihan kerja; penciptaan infrastruktur baru yang bertarget; dan dukungan untuk biaya ekspatriasi.

Munongo, Akanbi, dan Robinson (2017) dan James menekankan bahwa untuk menarik investasi asing, bukan hanya faktor pajak yang penting, tetapi juga faktor non-pajak lainnya, seperti kondisi ekonomi makro, infrastruktur, dan desain kelembagaan yang memadai. Laukkaanen (2018) menambahkan relevansi biaya bahan baku. Carrizosa (2008) menganalisis bagaimana indikator daya saing di Amerika Latin mencakup, selain aspek pajak (di mana ia mengakui bahwa ada banyak pengecualian di Amerika Latin, tarif tidak netral, dan banyak pajak anti-teknis masih ada di wilayah tersebut), ketidakpastian politik, ketidakstabilan ekonomi makro, korupsi, akses ke pembiayaan, hambatan untuk pekerjaan, infrastruktur, dan biaya transaksi lainnya secara umum (misalnya lisensi dan bea cukai). Namun, beberapa penelitian seperti yang dilakukan oleh Zhan dan Karl (2016) menyimpulkan bahwa untuk menarik investasi asing, kendaraan yang paling umum digunakan adalah pajak keuangan dan pajak regulasi. Ketidakefektifan insentif juga dianalisis secara luas oleh doktrin tersebut baik secara umum maupun khusus. Jadi, misalnya, James (2016) menyatakan, secara umum, “insentif pajak sangat lazim dan mencerminkan keinginan pemerintah untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan memberikan nilai bagi ekonomi lokal melalui lapangan kerja, keterampilan baru, dan teknologi. Pemerintah juga memberikan insentif pajak untuk mendiversifikasi ekonomi mereka dan mendukung kegiatan yang mereka harapkan akan mengarah pada sumber pertumbuhan baru yang menggunakan potensi negara yang belum dimanfaatkan.

Namun, hal ini memiliki konsekuensi yang tidak diinginkan, yang mengakibatkan meningkatnya peluang untuk mencari keuntungan, karena kekuasaan diskresioner dapat disalahgunakan” (hal. 173). Selain itu, Redonda dkk. (2018) menganggap bahwa “insentif pajak untuk investasi biasanya dirancang dengan buruk dan tidak efektif (... ) dampaknya terhadap investasi sering kali diabaikan dan cenderung memicu keuntungan tak terduga yang mahal bagi bisnis” (hlm. 5). Para penulis ini juga mempertanyakan dampak lingkungan dari beberapa insentif, merekomendasikan agar pemerintah tidak menggunakannya. Castañeda (2018)

dalam menganalisis inefisiensi dan ketidakadilan sistem pajak Kolombia menyimpulkan bahwa pengaruh politik kelompok kepentingan komunitas bisnis menjelaskan keterbatasan kebijakan pajak dalam mencapai pertumbuhan ekonomi dan redistribusi.<sup>2</sup> Van Kommer (2018) menganggap bahwa insentif pajak sering kali diberikan kepada kelompok sasaran tertentu dan jenis pendapatan atau pengeluaran tertentu; namun, insentif tidak datang tanpa risiko penyalahgunaan atau penyalahgunaan. Risiko yang dapat diperkirakan dapat merujuk pada (1) peningkatan jumlah pelamar; (2) pelaporan pendapatan yang kurang; (3) deklarasi yang salah; (4) pengalihan ke kategori pendapatan lain; (5) memajukan investasi atau menundanya untuk memanipulasi klaim insentif; (6) mengalihkan pendapatan ke entitas lain; dan (7) menerapkan insentif pajak pada pajak lain.

Terakhir, Munongo, Ayo, dan Robinson (2017), dalam sebuah studi yang berfokus pada negara-negara Afrika Selatan, menunjukkan kerugian insentif seperti hilangnya pendapatan, salah alokasi sumber daya, tantangan penegakan dan kepatuhan, dan korupsi karena diskresi dalam pemberian insentif. Untuk tujuan ini, makalah ini berfokus pada dampak ekonomi insentif terhadap persaingan pajak dan harmonisasi peraturan regional. Dalam hal ini, mereka menyatakan: "Telah dicatat bahwa penggunaan insentif pajak untuk menarik FDI dapat meningkatkan kesejahteraan individu di yurisdiksi yang menerapkan insentif, tetapi memiliki implikasi biaya eksternal bagi penduduk di yurisdiksi pesaing lain yang tidak mengadopsi insentif pajak. Dengan demikian, insentif pajak dianggap mengurangi kesejahteraan penduduk suatu wilayah secara keseluruhan".

Beberapa artikel yang menganalisis insentif pajak khusus tertentu dan dampaknya menurut sektor, misalnya, adalah artikel oleh Carpentier dan Suret (2016), Poterba (1997), Jorgenson (1996) dan Laukkaenen (2018). Meskipun terdapat perbedaan jumlah tahun antara penelitian-penelitian ini, rekomendasi yang mereka hasilkan untuk evaluasi kebijakan keringanan pajak di masa mendatang adalah penting. Dokumen Carpetiner dan Suret (2016) menganalisis bagaimana negara-negara Amerika Latin telah memasukkan insentif pajak dalam yurisdiksi mereka untuk mempromosikan "Business Angels" (selanjutnya disebut BA). Implementasi kebijakan-kebijakan ini menghabiskan biaya jutaan dolar bagi negara-negara, yang mana disimpulkan bahwa manfaat ekonomi dari inisiatif-inisiatif ini tidak jelas dan tidak diketahui. Sedemikian rupa sehingga program-program gagal mengumpulkan dan menyediakan informasi yang dibutuhkan untuk melakukan evaluasi komprehensif terhadap program-program ini.

Maka, buku ini, yang juga didukung oleh penelitian sebelumnya, menyimpulkan bahwa "pengeluaran pajak umumnya lebih tinggi daripada pendapatan pajak ketika efek tambahan dan pemindahan dari insentif dipertimbangkan". Namun, makalah ini mengakui bahwa masih banyak yang harus dianalisis, karena sebagian besar penelitian menunjukkan kekurangan dalam dimensi metodologisnya. Jadi, bagi Carpetier dan Suret, tiga pertanyaan berikut belum terjawab oleh literatur, dan mereka memerlukan pengukuran: (1) "bahkan jika program insentif pajak berupaya untuk meningkatkan tingkat pengembalian investor, sedikit yang diketahui tentang apakah tujuan ini telah tercapai"; (2) "program (.. .) secara resmi didedikasikan untuk BA, tetapi umumnya terbuka untuk semua pembayar pajak atau investor

yang memenuhi syarat"; dan, akhirnya, (3) "mengingat bahwa analisis yang tersedia berfokus pada efek jangka pendek, kita tahu sedikit tentang kinerja, kelangsungan hidup, dan keberhasilan perusahaan yang dibiayai oleh kredit pajak" (hal. 348). Poterba (1997) menganalisis insentif pajak untuk penelitian dan pengembangan di Amerika Serikat, dan menyimpulkan bahwa mengingat kompleksitasnya, insentif pajak tersebut menimbulkan disinsentif yang tidak diinginkan.

Terkait hal ini, ia menyatakan, "Insentif dan disinsentif pajak untuk investasi sering kali tidak disengaja. Ketentuan internasional tentang Kode Pendapatan Internal AS telah menjadi sangat rumit sehingga para arsitek yang secara teratur menambal struktur ini mungkin gagal memahami konsekuensi perilaku dari lapisan kompleksitas baru". Jorgenson (1996) menunjukkan, melalui analisis selama 5 tahun, bagaimana sistem regulasi baru untuk menghitung tunjangan penyusutan untuk tujuan pajak (sistem rentang penyusutan aset, ADR) yang dibuat pada tahun 1971 di Amerika Serikat menghasilkan dampak yang relatif kecil selama tahun pertama dan bahwa dampak maksimum pada investasi, produk nasional bruto, dan lapangan kerja terjadi 3 tahun kemudian. Menarik untuk mempertimbangkan bahwa dalam kasus ini ada informasi ekonomi yang memungkinkan kita mengevaluasi ukuran pajak.

Terakhir, Laukkaenen (2018), dalam menganalisis "Kawasan Ekonomi Khusus" (selanjutnya disebut KEK), menegaskan bahwa jika terdapat desain insentif yang tidak memadai, hal itu dapat mengakibatkan peningkatan penghindaran pajak dan kerugian kompetitif. Dengan demikian, bagi Laukkaenen, misalnya, perusahaan multinasional dapat memanfaatkan kawasan ini untuk meringankan beban pajak mereka secara keseluruhan melalui pengalihan laba buatan dari perusahaan induk ke entitas yang berlokasi di KEK dengan pajak rendah, yang karenanya analisis substansi ekonomi menjadi hal mendasar, seperti juga penyertaan dalam konvensi penghindaran pajak berganda yang memuat ketentuan nondiskriminasi, prosedur kesepakatan bersama, klausul negara yang paling disukai, pembatasan manfaat, dan tujuan utama klausul transaksi (lihat juga Ferreira dan Perdelwitz 20183). Bagi para penganut doktrin yang berbeda, insentif dapat berupa pembebasan pajak, insentif investasi modal, pengurangan tarif pajak perusahaan, zona ekonomi khusus, kerugian yang dapat ditanggung di masa mendatang, tunjangan investasi, penyusutan yang dipercepat, tunjangan awal, kredit pajak investasi, pengurangan yang ditingkatkan, pengurangan tarif pajak atas dividen dan bunga yang dibayarkan di luar negeri, perlakuan istimewa atas keuntungan modal jangka panjang, pengecualian (PPN), tarif nol (PPN) dan surga pajak, antara lain.

### **6.3 ASPIRASI INTERNASIONAL: INSENTIF PAJAK, BEPS, DAN SDGS 2030**

#### **Aksi BEPS 5 dan Apa Artinya bagi Insentif Pajak**

Aksi BEPS 5 berupaya untuk memerangi praktik pajak yang merugikan berdasarkan transparansi dan substansi ekonomi. OECD telah mendeteksi praktik semacam itu di dua area:

- (1) rezim pajak preferensial, yaitu rezim yang menawarkan kondisi pajak yang menguntungkan bagi perusahaan yang menjalankan aktivitas tertentu dan karenanya memberikan insentif untuk merelokasi aktivitas bisnis, dan;

- (2) perjanjian dengan administrasi pajak atau putusan pajak dan dampak pajak negatifnya di tingkat global.

Masalah rezim pajak preferensial dibahas baik dalam laporan tahun 1998 berjudul “Persaingan pajak yang merugikan: Masalah global” maupun dalam Aksi 5. Aksi 5 membahas aktivitas yang “bergerak secara geografis”, misalnya, aktivitas keuangan atau layanan, yang memungkinkan globalisasi dan kemajuan teknologi untuk berpindah dengan biaya rendah dari satu wilayah ke wilayah lain tanpa memerlukan struktur bisnis yang relevan, sehingga memperoleh keuntungan pajak di yurisdiksi tuan rumah.

Penting untuk mengklarifikasi bahwa rezim preferensial berpotensi merugikan hanya jika rezim tersebut benar-benar telah menciptakan dampak ekonomi yang merugikan menurut pedoman OECD dalam Proyek BEPS tentang aktivitas ekonomi substansial. Dengan demikian, basis pajak tidak dapat secara artifisial dipindahkan dari negara-negara tempat nilai diciptakan ke negara-negara dengan pajak rendah. Dalam hal ini, keuntungan pajak yang terkait dengan rezim preferensial hanya boleh diakui jika entitas yang bermaksud menerapkan rezim tersebut terlibat dalam kegiatan ekonomi yang substansial.

Aksi 5 dari Proyek BEPS memperluas rezim hak kekayaan intelektual preferensial. Dengan demikian, negara-negara bebas menetapkan insentif pajak yang mendorong perusahaan untuk berinvestasi dalam penelitian dan pengembangan, tetapi insentif ini tidak boleh menimbulkan distorsi atau dampak buruk pada ekonomi, itulah sebabnya persyaratan untuk aktivitas substansial merupakan elemen penting.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa aktivitas yang dilakukan memiliki substansi yang cukup dan karenanya membenarkan penerapan rezim pajak preferensial, berdasarkan hubungan atau kaitan antara pendapatan dan pengeluaran yang terkait dengan pengembangan aset tidak berwujud. Dengan cara ini, manfaat pajak yang terkait dengan rezim tersebut hanya akan berlaku untuk pendapatan yang diperoleh dari eksploitasi hak kekayaan intelektual berdasarkan proporsi antara pengeluaran yang memenuhi syarat dan total pengeluaran. Dengan demikian, Aksi 5 secara tegas menetapkan rumus untuk menghitung manfaat yang akan diterapkan oleh rezim pajak khusus ini, serta uraian variabel-variabelnya.<sup>5</sup>

Aksi 5 BEPS juga menetapkan bahwa wajib pajak hanya dapat menerapkan manfaat pajak yang terkait dengan rezim preferensial jika mereka benar-benar melakukan kegiatan ekonomi yang menjadi acuan rezim tersebut. Skema yang dianalisis adalah skema yang memberikan manfaat pajak kepada perusahaan yang terlibat, antara lain, dalam (1) rezim kantor pusat, (2) rezim distribusi, (3) rezim pembiayaan atau sewa guna usaha, (4) rezim pengelolaan dana, dan (5) rezim perbankan dan asuransi. Sebagai kesimpulan, OECD tidak mengharapkan negara-negara untuk menghapus rezim preferensial mereka, tetapi menerima penerapannya hanya jika entitas tersebut melakukan kegiatan substansial yang membenarkannya. Meskipun demikian, peran badan-badan internasional seperti OECD dan Uni Eropa dalam menetapkan aturan dan standar internasional telah dipertanyakan dalam literatur. Demikian halnya dengan Van Kommer (2018): “Argumen yang dikemukakan oleh OECD bahwa kebijakan pajak dengan rezim preferensial tidak hanya merugikan negara yang basis pajaknya sedang terkikis, tetapi juga negara-negara dengan rezim preferensial, tidak

pernah dibuktikan secara memadai. Pernyataan bahwa kebijakan tersebut akan menyebabkan persaingan menuju dasar dan negara-negara yang bersaing akan mengalami penurunan pendapatan pajak yang sesuai bersamaan dengan penurunan tarif pajak juga telah dibantah di masa lalu. Dengan demikian, pepatah ‘kita semua bersama-sama dalam hal ini’ tidak terlalu berbobot”.

### **Agenda Pembangunan Berkelanjutan 2030 dan Artinya bagi Insentif Pajak di Amerika Latin**

SDGs 2030 ditujukan, antara lain, untuk mengurangi (1) rendahnya produktivitas dan buruknya infrastruktur, (2) rendahnya kualitas penyediaan layanan pendidikan dan kesehatan, (3) ketidaksetaraan gender dan teritorial terkait dengan kaum minoritas, dan (4) dampak perubahan iklim yang semakin cepat terhadap segmen masyarakat termiskin. Dengan pemahaman interdisipliner tentang pembangunan berkelanjutan dan untuk mencapai tujuan-tujuan di atas, SDA mencakup 17 tujuan dan 169 sasaran.

Terkait bidang fiskal, beberapa studi oleh Komisi Ekonomi untuk Amerika Latin dan Karibia (ECLAC) telah menganalisis kebijakan pajak yang mendorong mobilisasi sumber daya dalam kerangka tujuan-tujuan ini, yang mencakup kebutuhan untuk memperkuat pengumpulan pendapatan. Untuk tujuan ini, dokumen ini membahas tantangan yang terlibat dalam perpajakan ekonomi digital serta memodifikasi pola produksi dan konsumsi untuk mendorong dekarbonisasi ekonomi dan mencapai peningkatan kesehatan publik. Namun, untuk tujuan dokumen ini, sangat penting bagi ECLAC bahwa penggunaan insentif fiskal membatasi mobilisasi sumber daya, tetapi mengakui bahwa jika insentif ini diarahkan untuk investasi, insentif tersebut dapat berkontribusi pada pertumbuhan yang berkelanjutan dan inklusif. Dengan demikian, ECLAC menganalisis bahwa mobilisasi sumber daya domestik di negara-negara di kawasan tersebut dibatasi oleh adanya insentif fiskal yang substansial karena biaya pengeluaran pajak yang beroperasi sebagai transfer sumber daya publik melalui sistem pajak cukup besar.

Dengan demikian, sangat penting bagi pengeluaran pajak untuk diarahkan secara efektif untuk investasi guna mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Namun, bagi Komisi, penggunaan mekanisme ini harus dievaluasi melalui analisis biaya-manfaat, untuk menganalisis interaksi antara kebijakan pajak dan program belanja publik. Oleh karena itu, dimungkinkan untuk mengidentifikasi apakah ada pembenaran untuk pembentukan atau pemeliharaan perlakuan pajak preferensial ini atau apakah disarankan untuk menggantinya dengan tindakan lain yang lebih efisien dan efektif. Hal ini karena tidak semua perlakuan pajak khusus efektif dalam mendorong investasi; hal ini terjadi di negara-negara berpenghasilan rendah yang menggunakan pengecualian pajak sementara dan pajak penghasilan yang mahal untuk menarik investasi, padahal kredit pajak investasi dan penyusutan yang dipercepat dapat menghasilkan lebih banyak investasi untuk setiap dolar yang dibelanjakan. Singkatnya, bagi ECLAC, hubungan utama antara mobilisasi sumber daya domestik dan SDGs adalah pengumpulan pajak yang ditujukan untuk membiayai belanja publik yang diperlukan untuk mencapai visi luas tentang pembangunan berkelanjutan dan inklusif yang selaras dengan lingkungan.

Dalam argumen yang sama, Zhan dan Karl (2016) menganggap bahwa untuk memenuhi SDGs, insentif pajak perlu menyediakan sumber daya bagi negara-negara berpendapatan rendah untuk meningkatkan infrastruktur, penyediaan layanan kesehatan, promosi energi terbarukan, penelitian dan pengembangan (R&D) dan pendidikan dengan harga yang terjangkau. Dengan demikian, penulis menyimpulkan, dari survei lembaga promosi investasi tahun 2014 yang disiapkan oleh Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perdagangan dan Pembangunan (UNCTAD), prioritas insentif cenderung bersifat ekonomi daripada lingkungan atau sosial. Dalam hal ini, “survei IPA UNCTAD yang disebutkan di atas (2014) mengungkapkan bahwa penciptaan lapangan kerja, transfer teknologi, dan promosi ekspor adalah tiga tujuan kebijakan teratas dari skema insentif investasi yang ada. Dengan demikian, skema ini berfokus terutama pada tujuan ekonomi. Pertimbangan SD lingkungan dan sosial bukanlah prioritas utama, meskipun lembaga yang menanggapi mengonfirmasi bahwa mereka baru-baru ini memperoleh kepentingan dalam kebijakan promosi investasi. Sekitar 40 persen IPA menganggap SD hanya sedikit atau sama sekali tidak penting lima tahun lalu, dibandingkan dengan hanya 5 persen saat ini”.

#### **6.4 INSENTIF PAJAK DI AMERIKA LATIN DAN ALIANSI PASIFIK**

Sejak tahun 1950-an, telah ada referensi doktrinal tentang situasi pajak di negara-negara Amerika Latin seperti makalah yang ditulis oleh Froomkin (1957). Makalah ini menganalisis kebijakan yang diadopsi dalam lingkungan sosial politik yang kompleks seperti Argentina, Brasil, Kolombia, Chili, dan Meksiko dan menyimpulkan bahwa ada pengalihan peraturan AS yang tidak semestinya ke yurisdiksi ini, yang membentuk pendekatan baru terhadap penyusutan, yang menyebabkan disparitas dalam tarif pajak penghasilan marjinal. Studi tersebut diakhiri dengan kalimat yang mengejutkan: “Mungkin, akan lebih praktis untuk mengarahkan reformasi sistem pajak ke arah hukuman bagi non-investor, daripada imbalan bagi investor”, yang menunjukkan kekecewaan terhadap insentif pajak.

Penelitian yang lebih baru untuk Amerika Latin, secara umum, adalah penelitian oleh Atria et al. (2018), Podestá dan Hanni (2019), Renzio (2019) dan CEPAL (2019), tiga penelitian terakhir dibahas pada acara “Seminar Regional tentang Manfaat Pajak” yang diadakan di Bogotá pada bulan September 2019 dan diselenggarakan oleh Friedrich-Ebert-Stiftung (Fescol), Dejusticia dan “International Budget Partnership (IBP)”.<sup>7</sup> Kesimpulan utama dari penelitian ini mencakup hal-hal berikut:

1. Negara-negara Amerika Latin telah meningkatkan pengumpulan pajak mereka dari 9,7% dari produk domestik bruto (PDB) pada tahun 1960 menjadi 16,2% dari PDB pada tahun 2014. Dokumen tersebut menjelaskan empat periode pertumbuhan ini dan motivasinya serta mengusulkan pendekatan baru terhadap perpajakan di Amerika Latin berdasarkan dimensi relasional (interaksi negara-masyarakat), historis (pengaruh sejarah dan pengumpulan pajak yang rendah) dan transnasional (mobilitas modal yang juga disebabkan oleh insentif pajak).
2. “Negara-negara di kawasan ini perlu mencapai mobilisasi sumber daya yang lebih besar untuk memenuhi tujuan Agenda Pembangunan Berkelanjutan 2030. Untuk

tujuan ini, sangat penting bagi mereka untuk menciptakan kondisi dan kebijakan yang tepat untuk menarik investasi asing langsung dan berupaya memperkuat pengumpulan pajak, termasuk pembatasan atau penghapusan bertahap pengeluaran pajak yang tidak hemat biaya”.

3. “Di negara-negara di Amerika, sebagian besar insentif pajak untuk perusahaan ditujukan pada wilayah geografis tertentu (umumnya wilayah terpencil, iklim yang tidak bersahabat, wilayah perbatasan atau wilayah dengan pembangunan relatif yang lebih sedikit), serta sektor atau kegiatan tertentu, seperti promosi energi terbarukan; proyek penelitian, pengembangan, dan inovasi teknologi; sektor industri dan agroindustri tertentu; pariwisata; sektor kehutanan dan proyek perfilman; antara lain”. Akan tetapi, disimpulkan bahwa penggunaan insentif pro-investasi seperti penyusutan yang dipercepat atau penerapan pengurangan atau kredit pajak yang terkait dengan biaya investasi jarang digunakan di wilayah tersebut.
4. Meskipun terdapat masalah metodologis dalam mengukur pengeluaran fiskal di wilayah tersebut, dapat dikatakan bahwa keringanan fiskal ini berkisar antara 14 hingga 25% dari pengumpulan efektif. Dengan demikian, pengeluaran publik dalam kaitannya dengan beban pajak adalah sebesar 30%. Hanya 1% dari PDB negara-negara Amerika Latin yang merupakan pengeluaran pajak pro-investasi. Disimpulkan juga bahwa pengeluaran pajak atas PPN lebih besar daripada pendapatan dan bahwa pendapatan perusahaan lebih besar daripada pendapatan individu.
5. Untuk kasus khusus negara-negara Aliansi Pasifik, tidak termasuk Kolombia,8 pengeluaran pajak mewakili persentase antara 2,1 dan 3,1% dari PDB. Meksiko memiliki hasil tertinggi dengan 3,1%, yang 1,7% berasal dari beban pajak yang terkait dengan pajak penghasilan dan di mana manfaat yang diterima oleh orang pribadi lebih besar daripada yang diterima oleh badan hukum (masing-masing 0,92% dan 0,77%), sementara beban pajak yang terkait dengan PPN mewakili 1,4% dari PDB. Dalam kasus Chili, pengeluaran pajaknya mewakili 2,9% dari PDB, 2,1% di antaranya terkait dengan pajak penghasilan, dalam porsi yang sama antara orang hukum dan orang pribadi; 0,8% dari PDB dikaitkan dengan pengeluaran pajak yang terkait dengan PPN. Peru mengalokasikan 2,9% dari PDB-nya untuk pengeluaran pajak, dengan PPN yang merupakan bagian terbesar (1,6%), sementara pengeluaran yang terkait dengan pajak penghasilan mewakili 0,37% dari PDB, 0,2% untuk orang pribadi dan 0,17% untuk badan hukum. Pengeluaran pajak untuk insentif pro-investasi adalah 0,9% dari PDB untuk Peru (44% dari total pengeluaran pajak), 2,4% dari PDB untuk Chili (69% dari total pengeluaran pajak) dan 0,9% untuk Meksiko (27% dari total pengeluaran pajak).
6. Namun, sebagaimana dibahas dalam bagian teoritis makalah ini, faktor nonpajak lainnya memengaruhi keputusan investasi di Amerika Latin, seperti stabilitas politik, keamanan, dan lingkungan hukum yang stabil.
7. Mayoritas negara Amerika Latin menyajikan semacam laporan tentang pengeluaran pajak mereka, tetapi heterogenitasnya sangat luas, misalnya, Meksiko menyajikan laporan yang luas dan terperinci, berbeda dengan negara lain seperti Paraguay.

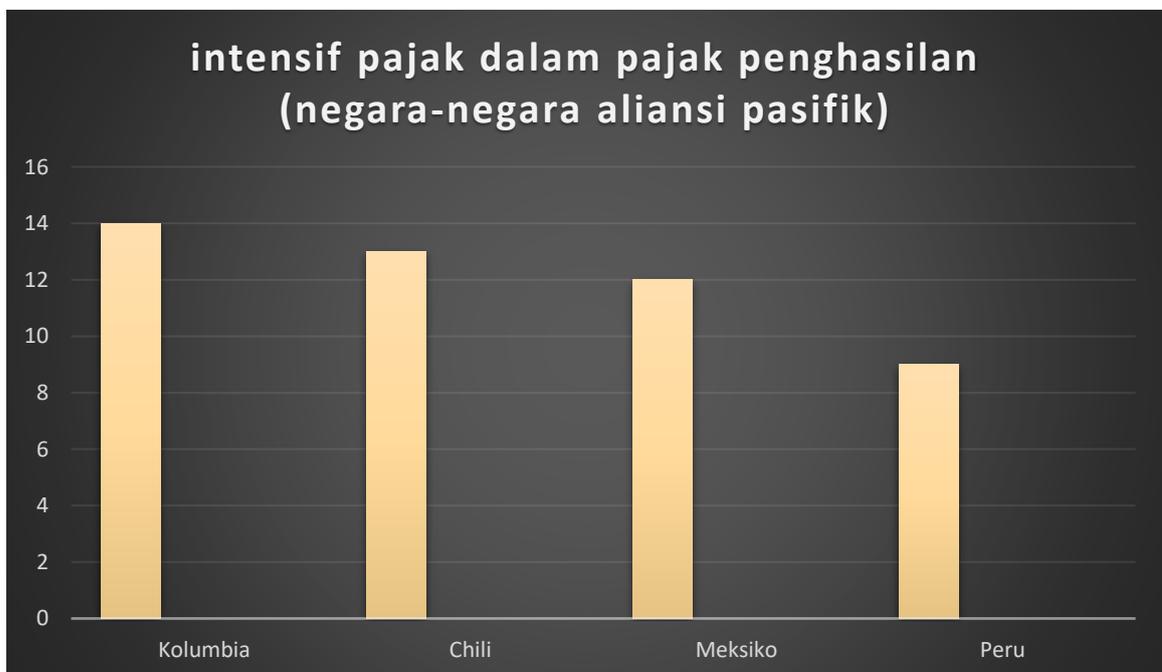
Laporan Meksiko mencakup tujuan kebijakan berdasarkan insentif serta evaluasi pengeluaran pajak menurut desil pendapatan, yang sayangnya tidak bertepatan dengan waktu ketika perdebatan anggaran berlangsung. Dalam kasus Kolombia, dalam instrumen yang dikenal sebagai "kerangka fiskal jangka menengah", terdapat kuantifikasi pengeluaran pajak hanya untuk beberapa pajak nasional (PPN dan pendapatan), tetapi tidak untuk pajak teritorial, tetapi sayangnya informasi ini tidak memengaruhi pengambilan keputusan anggaran. Di Chili, proposal anggaran mencakup bab tentang pengeluaran pajak yang mencakup proyeksi. Terakhir, di Peru, laporan terperinci diterbitkan yang dikaitkan dengan usulan anggaran.

8. Pemerintah di Amerika Latin sering kali menyertakan informasi tentang estimasi pendapatan yang hilang tetapi tidak menerbitkan proyeksi pendapatan mendatang, tanggal efektif, atau informasi tentang tujuan kebijakan yang mereka kejar.
9. Sekitar 3,7% dari PDB di Amerika Latin sesuai dengan pendapatan yang tidak dikumpulkan dalam beberapa tahun terakhir (2016–2019), yaitu antara 10 dan 20% dari pendapatan publik.
10. Sebuah indikator yang disebut "Indeks Anggaran Terbuka" yang diproduksi oleh Kemitraan Anggaran Internasional menunjukkan bahwa pemerintah jauh kurang transparan sehubungan dengan pengeluaran pajak dibandingkan dengan informasi anggaran umum, meskipun situasi ini tidak terlalu mengkhawatirkan di Amerika Latin seperti di Eropa Barat dan Afrika sub-Sahara.
11. Di Amerika Latin secara umum, dan khususnya di negara-negara Aliansi Pasifik, tidak ada perincian tentang proses persetujuan, peninjauan, dan evaluasi pengeluaran pajak. Tidak ada pula mekanisme akuntabilitas yang memungkinkan adanya perdebatan yang terinformasi tentang peran pengeluaran pajak sebagai instrumen kebijakan fiskal.
12. Di Amerika Latin dan Karibia, dari 40 negara yang dianalisis, mayoritas menerapkan pembebasan pajak (29 setara dengan 72%), diikuti oleh 26 yang menggunakan tarif pajak yang lebih rendah (65%). 60% menggunakan KEK, 47% tunjangan investasi/kredit pajak, dan 30% pengurangan R&D. Untuk 24 negara Amerika Latin yang dianalisis oleh James (2016), 92% menggunakan pembebasan pajak/pembebasan pajak, 50% keringanan investasi/kredit pajak, 33% pengurangan tarif pajak, 8% insentif pajak R&D, dan 4% pengurangan super. Namun, perbedaan persentase dari dua studi sebelumnya menjadi perhatian, meskipun hal ini mungkin disebabkan oleh yurisdiksi yang dianalisis dan kriteria yang digunakan untuk mengklasifikasikan insentif pajak. Selain itu, seperti yang diakui oleh James, terdapat kendala dalam meringkas berbagai jenis insentif dan cara pemberiannya.

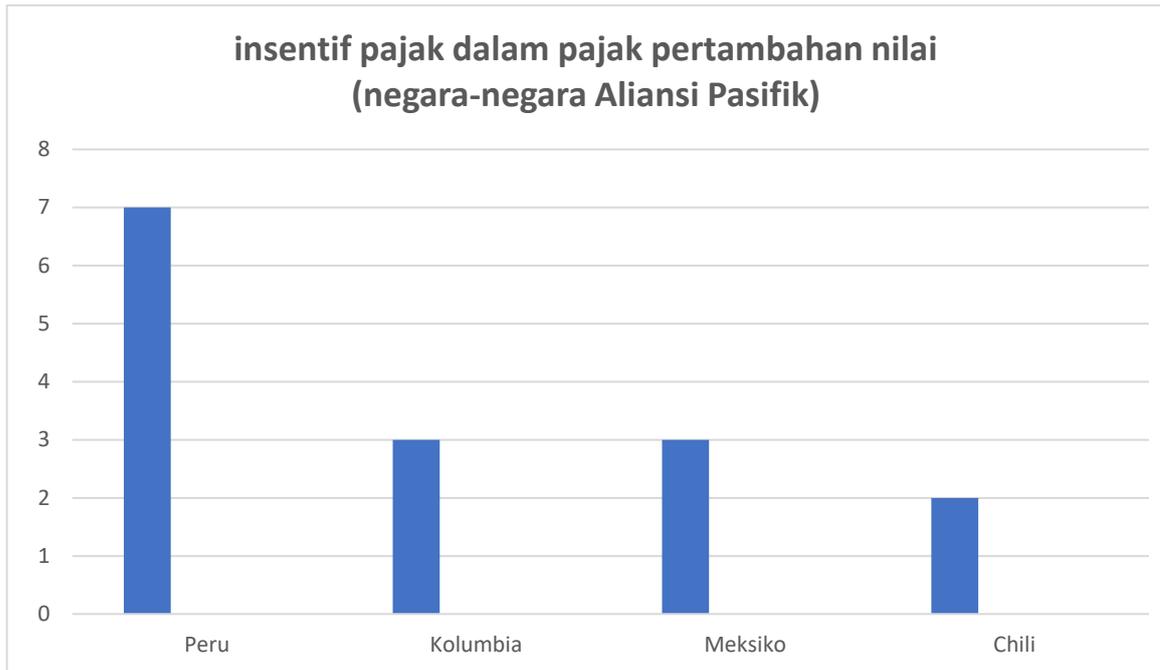
Meskipun terdapat kesulitan metodologis sebelumnya, dan untuk menganalisis situasi insentif pajak negara-negara Aliansi Pasifik (Meksiko, Peru, Chili, dan Kolombia) dalam hal pajak penghasilan (pajak langsung) dan pajak pertambahan nilai (pajak tidak langsung), saya mengikuti kategorisasi oleh James (2016) yang dengannya insentif pajak dapat diklasifikasikan menurut tipologi berikut:

- (1) pengecualian pajak sementara (liburan pajak) dan pengurangan tarif;
  - (2) insentif investasi (penyusutan yang dipercepat, pengurangan sebagian, kredit pajak, dan penangguhan pajak);
  - (3) zona khusus dengan perlakuan pajak istimewa (bea masuk, manfaat pajak penghasilan, manfaat pajak pertambahan nilai); dan
  - (4) insentif ketenagakerjaan (pengurangan pajak untuk mempekerjakan tenaga kerja).
- Saya juga mencoba tidak hanya membedakan insentif pajak dari perpajakan langsung dan tidak langsung, tetapi juga mengaitkannya dengan tujuan yang dikejar oleh SDA 2030, dengan mempertimbangkan studi ECLAC (CEPAL 2019).

Dari data berikut, mengacu pada insentif pajak penghasilan (perpajakan langsung), disimpulkan bahwa Kolombia adalah yurisdiksi yang paling banyak menawarkan jenis insentif ini dalam kaitannya dengan total sampel yang dipilih (14/24, 58%), diikuti oleh Chili (13/24, 54%), Meksiko (12/24, 50%) dan Peru (9/24, 37,5%) (Gambar 6.1).



**Gambar 6.1** Jumlah insentif pajak dalam pajak penghasilan menurut negara-negara Aliansi Pasifik. Sumber: Penulis berdasarkan informasi pada Tabel 6.2



**Gambar 6.2 Jumlah insentif pajak dalam pajak pertambahan nilai menurut negara-negara Aliansi Pasifik. Sumber: Penulis berdasarkan informasi dari Tabel 6.3**

Seperti yang ditunjukkan, Peru menawarkan tujuh dari delapan insentif pajak dalam pajak pertambahan nilai yang dianalisis (87,5%), Kolombia dan Meksiko, masing-masing tiga (37,5%), dan terakhir Chili dengan 2 (25%) (Gambar 6.2). Sebagaimana dianalisis, tujuan yang diusulkan oleh SDA 2030 ditujukan untuk mengonsolidasikan keberlanjutan ekonomi, sosial, dan lingkungan. Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 6.2 dan 6.3, mudah untuk menemukan hubungan antara tujuan insentif dan SDG. Untuk konteks ekonomi negara-negara Aliansi Pasifik, penting untuk memiliki kebijakan publik yang hemat biaya untuk memberantas kemiskinan dan ketidaksetaraan ekstrem serta mencapai skenario ekonomi yang mendorong pertumbuhan, pekerjaan layak, kesetaraan gender, dan inovasi, di antara tujuan-tujuan lainnya. Dalam skenario ini, peran kebijakan fiskal sangat penting. Dengan demikian, akuntabilitas penerima manfaat berkenaan dengan insentif, dalam hal investasi sosial yang dilakukan, dan kuantifikasi pengeluaran pajak oleh Negara adalah hal yang mendasar, di mana jumlah yang terakhir tidak boleh lebih besar dari yang pertama. Sebagai kesimpulan, cita-cita sistem pajak yang adil dan progresif adalah bahwa insentif pajak, meskipun pengumpulannya menurun, secara signifikan meningkatkan investasi untuk memenuhi tujuan sosial.

## 6.5 RINGKASAN

Beberapa kesimpulan dapat diambil dari analisis di atas. Pertama, tidak semua manfaat pajak merupakan insentif. Namun, untuk manfaat yang merupakan insentif, tidak ada konsensus dalam literatur mengenai definisinya; namun, manfaat pajak tersebut harus memenuhi karakteristik berikut: manfaat pajak tersebut harus merupakan tindakan pajak khusus dan luar biasa yang bertentangan dengan aturan umum, menguntungkan sektor atau jenis investasi untuk menariknya, manfaat pajak tersebut berupaya meningkatkan tingkat

pengembalian atau mengurangi risiko dan biaya, manfaat pajak tersebut harus mematuhi proses kualifikasi persyaratan akses yang ketat, manfaat pajak tersebut idealnya harus ditetapkan untuk jangka waktu tertentu, manfaat pajak tersebut mencakup satu atau beberapa pajak, manfaat pajak tersebut dapat berinteraksi dengan strategi pro-investasi lainnya, dan manfaat pajak tersebut menghasilkan dampak negatif pada keuangan publik jika tidak hemat biaya. Makalah ini juga menyimpulkan bahwa, selain strategi pajak, biasanya ada strategi lain yang mendukung investasi dan strategi pajak belum tentu efektif, meskipun strategi tersebut paling umum digunakan dalam konteks global. Menghadapi dampak yang tidak diinginkan, dokumen ini menganalisis berbagai studi umum dan khusus berdasarkan insentif dan sektor dan mengaitkan insentif pajak yang umum digunakan dalam skema perpajakan langsung dan tidak langsung.

Jelas pula bahwa distorsi yang mungkin ditimbulkan oleh insentif pajak dalam keberadaan rezim preferensial menjadi perhatian Proyek BEPS OECD. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis substansialitas kegiatan ekonomi, mengintensifkan Proyek BEPS ke berbagai bidang seperti kekayaan intelektual, dan lain-lain. Mengenai efektivitasnya dalam mencapai SDGs, sangat penting untuk menetapkan hubungan dengan langkah-langkah kebijakan fiskal pro-investasi, serta pemantauan dan evaluasinya yang terus-menerus.

Namun, makalah ini mengeksplorasi kekecewaan yang dilaporkan terkait insentif pajak dalam konteks Amerika Latin dengan menunjukkan masalah yang terkait dengan kuantifikasi pengeluaran pajak terkait dan efisiensi biayanya, serta akuntabilitas yang buruk dari penerima manfaat insentif ini. Oleh karena itu, di negara-negara Aliansi Pasifik, tidak ada tindak lanjut terhadap kebijakan fiskal tersebut, apalagi hubungan yang memadai dengan proses penganggaran yang berlaku di negara-negara ini, sehingga memengaruhi SDGs. Mengingat hal tersebut di atas, dan mengikuti rekomendasi dari Redonda et al. (2018), Podestá dan Hanni (2019), De Renzio (2019), Van Kommer (2018), CEPAL (2019) dan James (2016) khususnya, kebijakan fiskal publik terkait insentif pajak di negara-negara Amerika Latin secara umum, dan di Aliansi Pasifik khususnya, harus mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Penyusunan laporan berkala tentang insentif pajak. Negara-negara harus memberikan laporan yang konstan, tepat waktu, dan terperinci tentang biaya, manfaat yang diharapkan, tanggal kedaluwarsa, penerima manfaat utama, dan tujuan insentif. Mereka juga harus memperkirakan, seakurat mungkin, pengeluaran pajak yang dihasilkan dari insentif tersebut.
2. Menghubungkan laporan insentif pajak dengan pengambilan keputusan anggaran. Analisis efisiensi biaya insentif pajak harus diperhitungkan saat pemerintah menyiapkan anggaran tahunan mereka, dan saat disetujui oleh badan legislatif atau badan terkait di tingkat subnasional.
3. Pemantauan dan evaluasi berkelanjutan atas efektivitas insentif pajak dan partisipasi berbagai pelaku. Pemerintah, bersama dengan pengawasan warga negara dan kerja sama internasional, harus menindaklanjuti kebijakan fiskal yang mencakup insentif pajak dan memastikan efektivitas biayanya. Mereka juga harus meninjau persaingan dan komplementaritas dengan mekanisme pro-investasi, selain mekanisme pajak.

4. Penilaian insentif pajak harus mencakup pemenuhan aspirasi internasional Proyek BEPS OECD dan SDA 2030. Standar internasional yang terkandung dalam Proyek BEPS dan SDA berfungsi untuk menyelaraskan rezim pajak, menghindari persaingan pajak yang merugikan, dan membuatnya lebih adil dan lebih progresif. Beberapa insentif pajak dapat berkontribusi pada SDGs di luar tujuan sosial-ekonomi klasik berupa lapangan kerja dan pertumbuhan (misalnya lingkungan, energi terbarukan, kesetaraan gender).
5. Pencantuman insentif pajak hanya dalam aturan pajak. Di negara-negara Amerika Latin, peraturan nonpajak mencakup insentif pajak untuk mempromosikan sektor atau kegiatan tertentu, dalam kasus terbaik, karena penerapannya sering kali dimotivasi oleh kepentingan tertentu dan/atau tekanan politik.
6. Kriteria yang jelas dalam undang-undang untuk akses ke insentif pajak. Untuk menghindari korupsi dalam alokasi insentif, undang-undang harus secara tegas menetapkan persyaratan pemberian dan ketentuan keabsahannya.
7. Perlu ada koordinasi antara pemerintah nasional dan subnasional dalam pemantauan dan evaluasi insentif pajak. Di kawasan ini, pengeluaran pajak yang dihasilkan di tingkat subnasional melalui insentif pajak yang ditetapkan tidak dihitung secara kuantitatif, yang biasanya pembahasannya tetap di tingkat nasional. Oleh karena itu, perlu ada koordinasi yang memadai di antara berbagai tingkat pemerintahan.

Masalah insentif pajak di Amerika Latin terlalu sering didiagnosis. Oleh karena itu, diperlukan upaya dari pemerintah nasional dan subnasional untuk memperbaiki struktur pajak yang tetap, dengan insentif yang luar biasa untuk investasi dan evaluasi berkala, agar dapat mematuhi standar internasional dan mencapai skema pajak yang lebih adil, progresif, dan efisien.

**Tabel 6.2 Insentif pajak penghasilan (pajak langsung) di negara-negara Aliansi Pasifik dan SDA 2030**

SDGs	Jenis insentif pajak	Insentif pajak	Chili	Kolombia	Meksiko	Peru
Tujuan 5. Kesetaraan gender	Insentif ketenagakerjaan	1. Kredit pajak gaji untuk perusahaan yang mempekerjakan pekerja tertentu, termasuk perempuan berusia di atas 40 tahun yang tidak bekerja secara resmi pada tahun sebelumnya		X		
Tujuan 7. Energi yang terjangkau dan bebas polusi. Tujuan 12. Produksi dan konsumsi yang bertanggung jawab	Insentif investasi	2. Insentif yang mendorong penggunaan energi terbarukan	X	X	X	X

Tujuan 8. Pekerjaan yang layak dan pertumbuhan ekonomi	Insentif ketenagakerjaan	3. Kredit untuk kontribusi jaminan sosial atau pengurangan pajak penghasilan tambahan untuk mempekerjakan pekerja tertentu seperti lansia, penyandang disabilitas, kaum muda atau pekerja di bidang atau sektor tertentu, antara lain		X	X	
Tujuan 8. Pekerjaan yang layak dan pertumbuhan ekonomi.	Insentif investasi	4. Kredit atau pengurangan untuk investasi dalam mesin, peralatan dan barang modal lainnya	X	X	X	
Tujuan 8. Pekerjaan yang layak dan pertumbuhan ekonomi	Insentif investasi	5. Insentif untuk usaha mikro, kecil, dan menengah	X	X	X	
Tujuan 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Insentif investasi	6. Kredit atau pengurangan pajak penghasilan untuk pengeluaran untuk penelitian dan pengembangan atau inovasi teknologi	X	X	X	X
Tujuan 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Insentif investasi	7. Pengurangan atau kredit untuk investasi dalam infrastruktur publik		X		X
Tujuan 10. Mengurangi ketimpangan		8. Revisi dan rasionalisasi pengeluaran pajak atas pajak penghasilan pribadi dan pajak kekayaan				
Tujuan 12. Produksi dan konsumsi yang bertanggung jawab	Insentif investasi	9. Insentif untuk perkebunan hutan	X	X		
Sasaran 13. Aksi untuk iklim	Insentif investasi	10. Insentif untuk opsi rendah karbon seperti kendaraan listrik, lampu LED atau panel surya, antara lain	X		X	
Sasaran 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Kawasan khusus dengan perlakuan pajak istimewa	11. Zona bebas—diuntungkan dari tarif pajak penghasilan yang lebih rendah	X	X	X	X
Sasaran 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Insentif investasi	13. Kontrak stabilitas hukum	X	X		X

Sasaran 8. Pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi	Insentif investasi	14. Pengecualian untuk perusahaan penerbitan. Pendapatan yang diperoleh oleh perusahaan penerbitan yang didirikan di Kolombia sebagai badan hukum, yang kegiatan ekonominya secara eksklusif menerbitkan buku, majalah, pamflet atau koleksi serial yang bersifat ilmiah atau budaya, dibebaskan dari pajak penghasilan dan bersifat pelengkap selama 20 tahun terhitung sejak tanggal berlakunya Undang-Undang	X	X	X	
Sasaran 12. Produksi dan konsumsi yang bertanggung jawab	Insentif investasi	15. Kredit untuk sistem termal surya untuk keuntungan perusahaan konstruksi yang memasang sistem termal surya (STS) di rumah yang mereka bangun. Perusahaan konstruksi dapat mengenakan kredit terhadap pembayaran sementara bulanan wajib mereka hingga 100% dari biaya STS yang dipasang untuk menghasilkan air panas di rumah baru yang harga jualnya kurang dari jumlah tertentu. Insentif tersebut berupaya untuk memperluas penggunaan STS	X			
Sasaran 8. Pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi	Insentif investasi	16. Pembebasan biaya sewa untuk hotel baru dan yang telah direnovasi		X		
Sasaran 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Kawasan khusus dengan perlakuan pajak istimewa	17. Pusat ekspor, transformasi, industri, komersialisasi, dan layanan (CETICOS)—dibebaskan dari pajak penghasilan				X
Sasaran 10. Mengurangi ketimpangan	Insentif investasi	18. Beban pajak untuk pajak penghasilan pribadi—dalam bentuk	X		X	

		pengurangan atau kredit. Secara umum, hal tersebut bergantung pada jenis dan tingkat pendidikan yang memenuhi syarat untuk perlakuan istimewa, serta jenis biaya yang ditanggung dan usia serta tempat dalam rumah tangga orang yang menanggung biaya pendidikan tersebut				
Sasaran 4. Pendidikan berkualitas	Insentif investasi	19. Manfaat pajak untuk perusahaan guna mendorong investasi dalam pendidikan dan pelatihan karyawannya. Langkah-langkah ini secara umum memiliki dua bentuk: pengurangan atau kredit	X	X	X	X
Sasaran 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Insentif investasi	20. Manfaat pajak untuk perusahaan yang berlokasi di suatu wilayah geografis	X Tanah Api		X Chiapas, Guerrero, dan Oaxaca	X Amazon, daerah pegunungan Andes
Sasaran 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Insentif investasi	21. Manfaat pajak untuk pendapatan dari dana investasi asing	X			
Sasaran 10. Mengurangi ketimpangan	Insentif investasi	22. Pengurangan 165% untuk investasi atau sumbangan dalam proyek sinematografi		X		
Sasaran 8. Pekerja layak dan pertumbuhan ekonomi	Insentif investasi	23. Kredit untuk investasi di bidang sinematografi, produksi teater, dan infrastruktur olahraga			X	
Sasaran 12. Produksi dan konsumsi yang bertanggung jawab	Insentif investasi	24. Pengurangan tarif untuk sektor pertanian dan agroindustri				X

**Tabel 6.3 Insentif pajak dalam pajak pertambahan nilai (pajak tidak langsung) di negara-negara Aliansi Pasifik dan tujuan SDA 2030**

SDGs	Jenis insentif pajak	Insentif pajak	Chili	Kolombia	Meksiko	Peru
Tujuan 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Daerah khusus dengan perlakuan pajak istimewa	1. Kawasan bebas bea (dengan barang dan jasa yang dibebaskan dari PPN dan bea cukai)	X	X	X	X
Tujuan 9. Industri, inovasi, dan infrastruktur	Insentif investasi	2. Rezim khusus untuk pemulihan awal PPN—rezim ini menetapkan pengembalian PPN atas impor dan/atau pembelian				X

		lokal barang modal baru, barang setengah jadi baru, jasa, dan kontrak konstruksi, yang dilakukan dalam tahap praproduksi dan yang akan digunakan dalam pelaksanaan proyek yang diramalkan dalam kontrak investasi dan yang ditujukan untuk pelaksanaan operasi yang dikenakan PPN atau untuk ekspor				
Tujuan 13. Aksi untuk iklim	Insentif investasi	3. Promosi sektor pertanian—wajib pajak yang tercakup dalam Undang-Undang untuk Promosi Sektor Pertanian dapat meminta pengembalian PPN yang dibayarkan atas pembelian barang modal, input, jasa, dan kontrak konstruksi. Selain itu, mereka dapat mendepresiasi pekerjaan infrastruktur hidrolik dan irigasi dengan tarif yang dipercepat sebesar 20%. Terakhir, perusahaan-perusahaan di sektor ini terkena dampak pada tingkat yang dikurangi sebesar 15%				X
Tujuan 8. Pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi	Insentif investasi	4. Insentif pertambangan—pengembalian PPN yang dibayarkan dalam fase eksplorasi dan pengurangan investasi dalam infrastruktur yang merupakan layanan publik				X
Tujuan 9. Industri, inovasi dan infrastruktur	Daerah khusus dengan perlakuan pajak istimewa	5. Pusat ekspor, transformasi, industri, komersialisasi, dan layanan (CETICOS)—dibebaskan dari PPN				X
Sasaran 4. Pendidikan yang bermutu	Insentif investasi	6. Pembebasan pajak pertambahan nilai untuk konsumsi layanan pendidikan, perlengkapan sekolah, dan transportasi. Layanan pendidikan pada umumnya didefinisikan secara luas dan mencakup semua tingkatan, serta penyediaannya oleh lembaga publik dan swasta. Hanya sedikit yang secara khusus menyebutkan pendidikan dan pelatihan teknis dan kejuruan—Peru adalah pengecualian—tetapi definisi umum ini dapat diartikan mencakup pendidikan dan pelatihan teknis dan kejuruan yang diberikan	X	X	X	X

		dalam sistem pendidikan formal, serta yang diberikan di lembaga nonformal yang diakui oleh lembaga pemerintah terkait				
Sasaran 9. Industri, inovasi dan infrastruktur	Insentif investasi	7. Pihak yang bertanggung jawab atas PPN dapat memotong dari pajak penghasilan yang terutang, yang sesuai dengan tahun pembayarannya, atau dalam salah satu periode kena pajak berikut, PPN yang dibayarkan untuk perolehan, konstruksi atau pelatihan dan impor aset tetap produktif riil, termasuk yang terkait dengan layanan yang diperlukan untuk menggunakannya		X		
Sasaran 9. Industri, inovasi dan infrastruktur		8. Layanan hotel untuk orang asing			Tingkat X Nol	Tingkat X Nol

## **BAB 7**

### **INSENTIF PAJAK DI NEGARA BERKEMBANG**

#### **7.1 PENDAHULUAN**

Globalisasi dan peningkatan mobilitas modal memungkinkan perusahaan untuk menyusun operasi bisnis mereka di berbagai yurisdiksi dan memilih negara yang menawarkan iklim investasi yang paling menguntungkan. Faktor-faktor yang menentukan termasuk, antara lain, biaya modal yang lebih rendah, kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dari perjanjian perdagangan bebas dan insentif pajak yang menguntungkan. Pada prinsipnya, insentif pajak dianggap sebagai cara yang sangat berguna untuk menarik investasi asing langsung; namun, desain dan implementasinya dapat berdampak besar pada keberhasilannya di negara tertentu. Jenis insentif pajak yang paling umum ditawarkan adalah liburan pajak, pengurangan tarif pajak dan pengurangan untuk pengeluaran tertentu dan zona perdagangan bebas, antara lain.

Tinjauan umum tentang insentif yang diperkenalkan oleh negara-negara untuk mempromosikan investasi asing langsung telah dikembangkan oleh Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perdagangan dan Pembangunan (UNCTAD) (2000). Sementara insentif pajak di negara maju terutama bertujuan untuk mempromosikan kegiatan ekspor, penelitian dan pengembangan serta meningkatkan posisi keseluruhan perusahaan domestik di pasar global, peran utama insentif pajak di negara berkembang sering kali sebaliknya. Rezim insentif pajak di negara berkembang bertujuan untuk menarik investasi asing langsung, sering kali ke wilayah tertentu di negara tersebut atau sektor pasar tertentu.

Penilaian dan efisiensi rezim insentif pajak di negara berkembang telah dibahas selama hampir lebih dari dua dekade sekarang. Di antara alasan lainnya, ada kekhawatiran apakah insentif pajak menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial yang diinginkan. Ada juga kekhawatiran bahwa insentif tersebut mengikis basis pajak tanpa memiliki dampak aktual pada tingkat investasi di negara tersebut. Oleh karena itu, fokusnya tidak lagi hanya pada insentif pajak sebagai metode untuk menarik investasi tetapi juga pada dampaknya terhadap ekonomi negara-negara. Baru-baru ini, dan berdasarkan Rencana Aksi Erosi Basis dan Pengalihan Keuntungan (BEPS), negara-negara telah ditinjau berdasarkan Aksi BEPS 5.

Aksi BEPS 5 menangani insentif pajak atas pendapatan bisnis yang bergerak secara geografis yang dianggap sebagai rezim pajak preferensial untuk menilai apakah rezim ini dapat dianggap sebagai praktik pajak yang merugikan. Aksi BEPS 5 adalah salah satu dari empat standar minimum yang telah berkomitmen untuk dilaksanakan oleh negara-negara yang berpartisipasi dalam Kerangka Inklusif BEPS. Penilaian Aksi BEPS 5 berada di luar cakupan bab ini; Namun, beberapa referensi akan dibuat untuk kompatibilitas insentif pajak di Singapura dan Filipina dengan BEPS Action 5.

Berdasarkan latar belakang ini, tujuan pertama bab ini adalah membandingkan insentif pajak untuk negara-negara berkembang dengan studi kasus dua negara: Singapura dan Filipina. Singapura telah dianggap dalam literatur sebagai salah satu negara yang berhasil

menarik investasi asing langsung; namun, belum jelas apakah ini merupakan hasil dari insentif pajak atau tindakan lainnya. Filipina pada saat penulisan ini sedang dalam proses memperkenalkan program reformasi pajak komprehensif (CTRP) yang bertujuan untuk mendesain ulang insentif pajak agar menjadi lebih kompetitif di kawasan tersebut dan untuk mencapai pertumbuhan sosial dan ekonomi. Negara-negara ini juga termasuk dalam kawasan yang sama (yaitu Asia Tenggara), dan oleh karena itu, perbandingan insentif di negara-negara ini juga dapat berkontribusi pada praktik terbaik di kawasan tersebut. Setelah perbandingan ini, tujuan kedua bab ini adalah untuk mengevaluasi insentif pajak yang diberikan di Singapura dan Filipina dengan mempertimbangkan kerangka evaluasi baru yang diusulkan untuk insentif pajak berdasarkan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Analisis ekonomi tentang biaya dan manfaat berada di luar cakupan kontribusi ini.

Bab ini disusun sebagai berikut: Bagian 7.2 memperkenalkan kerangka kerja untuk mengevaluasi insentif pajak yang dikembangkan oleh literatur, organisasi internasional, dan kerangka kerja yang kami usulkan sendiri. Bagian 7.3 berisi studi kasus Singapura dan Filipina, di mana masing-masing rezim insentif pajak dianalisis dan pertimbangan lain untuk menarik investasi di kedua negara dibahas. Karena pandemi COVID-19 (pada saat penulisan Juni 2020), referensi singkat akan dibuat untuk insentif pajak untuk memberikan stimulus fiskal yang diperkenalkan oleh Singapura dan Filipina. Bagian 7.4 memberikan perbandingan kedua negara ini dan penilaian desain insentif pajak di kedua negara ini berdasarkan kerangka kerja yang kami usulkan yang disajikan di Bagian 7.2. Bagian 7.5 menyimpulkan bab ini.

## **7.2 KERANGKA KERJA UNTUK MENGEVALUASI INSENTIF PAJAK**

Bagian ini memberikan gambaran umum tentang berbagai masalah utama dalam literatur oleh akademisi dan organisasi pajak internasional mengenai kerangka kerja untuk mengevaluasi insentif berdasarkan efektivitas dan efisiensi insentif pajak di negara-negara berkembang. Setelah itu, kerangka kerja evaluasi yang kami usulkan untuk insentif pajak akan disajikan.

### **Literatur**

Insentif pajak telah dibahas secara luas oleh para akademisi. Dalam analisis literatur, temuan tentang relevansi insentif pajak dan perannya dalam menarik investasi asing langsung (FDI) cenderung tidak meyakinkan. Misalnya, van Parys dan James berpendapat bahwa efektivitas insentif pajak terkait dengan iklim investasi dan khususnya kepercayaan investor terhadap otoritas pendapatan. Hal ini penting bagi kawasan yang persaingan pajaknya tinggi dan negara-negara tetangga berlomba-lomba memberikan insentif pajak yang lebih menguntungkan. Dalam situasi di mana dua negara dari kawasan yang sama memberikan insentif pajak yang sama, negara dengan iklim investasi yang lebih baik cenderung akan menarik FDI. James memperkirakan peluang negara-negara dengan iklim investasi yang baik delapan kali lebih besar dalam menarik FDI dibandingkan dengan negara-negara dengan lingkungan investasi yang kurang menguntungkan.

Bird dan Zolt memiliki pandangan yang sama dan berpendapat bahwa kebijakan pajak hanyalah sebagian kecil dari masalah dan ketika mempertimbangkan gambaran yang lebih

besar, memperbaiki iklim investasi secara umum akan terbukti lebih efisien dalam menarik lebih banyak investasi asing langsung (FDI). Iklim investasi dipengaruhi oleh sejumlah faktor termasuk, misalnya, stabilitas politik, stabilitas kebijakan fiskal, infrastruktur yang memadai, dan administrasi publik yang efektif, transparan, dan akuntabel. Zolt juga berpendapat bahwa insentif pajak mendatangkan pertumbuhan ekonomi, yang berdampak pada peningkatan daya beli penduduk lokal, dan pada akhirnya menghasilkan pendapatan pajak yang lebih besar. Brauner, di sisi lain, menyuarakan kekhawatiran bahwa insentif pajak tidak mendatangkan pertumbuhan ekonomi yang diinginkan ke wilayah tersebut dan tidak selalu menjadi faktor penentu untuk menarik investasi asing.

### **7.3 ORGANISASI INTERNASIONAL**

#### **Toolkit tentang Insentif Pajak bagi Negara-negara Berpenghasilan Rendah Tahun 2015**

Dalam Toolkit tentang Insentif Pajak bagi Negara-negara Berpenghasilan Rendah Tahun 2015, Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia, dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan bahwa: “Insentif pajak umumnya mendapat peringkat rendah dalam survei iklim investasi di negara-negara berpendapatan rendah, dan ada banyak contoh yang melaporkan bahwa insentif pajak tersebut berlebihan artinya, investasi akan tetap dilakukan meskipun tanpa insentif pajak.

Biaya fiskal insentif pajak juga bisa tinggi, sehingga mengurangi peluang belanja publik yang sangat dibutuhkan untuk infrastruktur, layanan publik, atau dukungan sosial, atau memerlukan pajak yang lebih tinggi untuk kegiatan lain”. Oleh karena itu, organisasi-organisasi ini telah memberikan rekomendasi kepada negara-negara berpendapatan rendah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi insentif pajak investasi mereka. Beberapa rekomendasi ini adalah: “Di tingkat nasional, secara umum ada ruang untuk meningkatkan desain insentif pajak (misalnya dengan memberi penekanan lebih besar pada insentif berbasis biaya daripada yang berbasis laba; dan dengan menargetkan insentif pajak dengan lebih baik), memperkuat tata kelola mereka (misalnya melalui transparansi yang lebih baik, undang-undang pajak yang lebih baik, dan peran Menteri Keuangan yang lebih kuat) dan dengan melakukan evaluasi yang lebih sistematis. Di tingkat internasional, negara-negara dapat memperoleh keuntungan dengan mengoordinasikan kebijakan insentif pajak mereka secara regional, sehingga dapat mengurangi spillover negatif dari persaingan pajak”.

#### **2018 UN-CIAT Desain dan Penilaian Insentif Pajak di Negara Berkembang**

Pada tahun 2018, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Pusat Administrasi Pajak Antar-Amerika (CIAT) menerbitkan laporan untuk desain dan penilaian insentif pajak di negara berkembang dengan studi kasus Republik Dominika (UN-CIAT 2018).<sup>4</sup> Laporan ini memberikan analisis biaya dan manfaat insentif pajak dan juga daftar periksa untuk menyusun undang-undang insentif pajak di negara berkembang. Daftar periksa berisi daftar hal-hal yang perlu dipertimbangkan untuk memaksimalkan kejelasan dan administrasi insentif pajak dan untuk memastikan konsistensi penyusunan undang-undang dengan kebijakan yang mendasari insentif pajak.

Elemen utama analisis biaya-manfaat yang diberikan dalam laporan tersebut adalah (1) biaya—biaya pendapatan, biaya alokasi sumber daya, biaya penegakan dan kepatuhan, serta biaya yang terkait dengan korupsi dan kurangnya transparansi dan (2) manfaat, untuk menarik investasi dan memperbaiki inefisiensi pasar atau eksternalitas positif umum. Berdasarkan analisis ini, salah satu temuan laporan ini adalah bahwa bagi negara-negara maju, terkadang lebih mudah memberikan insentif pajak daripada memperbaiki kekurangan dalam sistem hukum atau memperbaiki infrastruktur suatu negara. Namun, insentif pajak tidak dapat mengompensasi kekurangan dalam desain sistem pajak atau infrastruktur fisik, keuangan, hukum, atau kelembagaan yang tidak memadai. Oleh karena itu, laporan ini merekomendasikan agar negara-negara berkembang membawa rezim tarif pajak perusahaan lebih dekat dengan praktik internasional dan memperbaiki kekurangan tersebut daripada memberikan manfaat pajak tambahan kepada investor Pajak dan Pembangunan Bank Pembangunan Asia (ADB) 2018: Tantangan di Asia dan Pasifik

Meskipun tidak ada laporan khusus yang membahas insentif pajak yang diterbitkan oleh Bank Pembangunan Asia, telah ada perhatian terhadap tantangan di Asia dan Pasifik terkait insentif pajak. Misalnya, Laporan Pajak dan Pembangunan 2018 membahas dalam Bab 2 perlunya insentif pajak “dikendalikan oleh Kementerian Keuangan. Jika dikelola oleh Badan Investasi atau kementerian untuk mempromosikan FDI, insentif pajak akan berkembang biak dan dapat menjadi terlalu rumit dengan mengorbankan kas pemerintah. Dalam skenario seperti itu, pendapatan yang hilang harus diperoleh dari pajak distorsi lainnya”. Selain itu, laporan tersebut menyatakan perlunya mencegah persaingan pajak yang tidak sehat dan perlunya memperluas “basis pajak dengan merasionalisasi insentif dan pengecualian pajak”.

Bank Pembangunan Asia telah menerbitkan ikhtisar insentif pajak yang memberikan perbandingan pedoman dan peraturan pajak yang berkaitan dengan investasi langsung di Asia Tenggara dan Asia Selatan. Menurut situs web tersebut, “sumber data mencakup laporan resmi dan siaran pers dari masing-masing lembaga pemerintah seperti kementerian keuangan, perdagangan dan niaga; badan pembangunan ekonomi; badan investasi; dan badan terkait dari pemerintah nasional yang mengejar penciptaan dan promosi investasi, dan sampai batas tertentu, perdagangan”. Namun, basis data tersebut tidak memberikan perkembangan terkini, misalnya, reformasi pajak terkini di Filipina, atau informasi terkait stimulus fiskal terkait COVID-19. Oleh karena itu, untuk perbandingan langkah-langkah stimulus fiskal, basis data organisasi internasional (misalnya IMF) relevan.<sup>5</sup>

### **Laporan ESCAP Perserikatan Bangsa-Bangsa 2018 tentang Kebijakan Pajak untuk Pembangunan Berkelanjutan di Asia dan Pasifik**

Laporan ESCAP 2018 berisi bab yang membahas insentif pajak dan perlindungan basis pajak untuk negara-negara berkembang. Fokus bab ini adalah pada dampak ekonomi dari insentif pajak. Oleh karena itu, pertimbangan administratif mengenai kompleksitas, kesewenang-wenangan, dan penggunaan insentif pajak diskresioner tidak dibahas dalam bab ini. Meskipun ada peringatan ini, laporan tersebut membahas pilihan pemerintah untuk "menggunakan alat yang lebih terlihat dan mudah didapat, seperti pembebasan pajak, untuk

menarik investor daripada menggunakan langkah-langkah yang memakan waktu seperti meningkatkan stabilitas ekonomi makro dan meningkatkan infrastruktur publik".

Bab ini berisi analisis beberapa negara Asia-Pasifik (yaitu Singapura, Hong Kong, Tiongkok, dan Republik Korea). Mengenai Singapura, analisis penulis adalah bahwa "Singapura unggul dalam hal efisiensi negara dibandingkan dengan negara-negara tetangganya. Hal ini menunjukkan bahwa insentif tertentu kemungkinan lebih hemat biaya di Singapura daripada, misalnya, di Republik Korea karena biaya administrasi dan kemungkinan korupsi yang terkait dengan insentif pajak mungkin jauh lebih rendah di Singapura". Laporan tersebut juga membahas perubahan yang telah dilakukan Singapura terhadap kebijakan insentifnya dengan menyatakan bahwa "pada kenyataannya, Singapura telah menyesuaikan kebijakan insentifnya dari skema insentif yang agresif dan berbasis luas di negara-negara awal pembangunan ketika keunggulan kompetitifnya terbatas, menjadi skema insentif yang lebih berbasis target dengan tarif undang-undang yang lebih rendah pada pertengahan 1980-an ketika Singapura telah menjadi lokasi investasi yang menarik".

Akhirnya, laporan tersebut menyimpulkan berdasarkan studi perbandingan negara-negara bahwa "penggunaan insentif pajak yang efektif sangat bergantung pada faktor dan prioritas khusus negara, yang menentang praktik terbaik 'satu ukuran untuk semua'. Meskipun insentif investasi dapat berjalan baik jika dipadukan dengan investasi iklim yang kuat, perannya tidak boleh dikesampingkan di negara-negara dengan iklim investasi yang lemah".

### **Bank Dunia 2020 Mengevaluasi Biaya dan Manfaat Insentif Pajak Perusahaan**

Laporan Bank Dunia tahun 2020 berfokus pada analisis biaya-manfaat insentif pajak (seperti yang juga terjadi dalam Laporan UN-CIAT). Laporan tersebut menyatakan bahwa "analisis biaya-manfaat dapat membantu pembuat kebijakan menunjukkan biaya langsung (pendapatan pajak yang hilang) yang dikeluarkan oleh pemerintah terhadap manfaat ekonomi yang sedang dikejar. Bukti global tentang keputusan lokasi investasi menunjukkan bahwa meskipun insentif pajak dapat membantu menarik investasi, faktor-faktor lain, seperti iklim investasi yang lebih luas dan peluang pasar, adalah yang paling penting. Oleh karena itu, insentif pajak harus dipahami sebagai bagian dari kerangka kebijakan investasi yang lebih luas di suatu negara dan pemerintah harus realistis tentang dampak potensial yang mungkin ditimbulkan oleh setiap tindakan. Dalam hal ini, analisis biaya-manfaat dapat berfungsi sebagai alat yang ampuh untuk menginformasikan reformasi kebijakan insentif dan menawarkan masukan penting ke dalam strategi kebijakan investasi suatu negara".

Bagi penulis laporan ini, analisis biaya-manfaat ini dapat berguna untuk "reformasi kebijakan guna meningkatkan penargetan, desain, transparansi, dan administrasi insentif pajak". Untuk menghitung estimasi pengeluaran pajak yang terkait dengan insentif, laporan tersebut membahas tiga pendekatan (yaitu perhitungan pendapatan yang hilang, atau perolehan pendapatan atau kesetaraan pengeluaran). Laporan ini juga membedakan antara insentif lokasi (menarik perusahaan baru) dan perilaku (mengubah perilaku perusahaan) untuk menentukan keberhasilan insentif (apakah bisnis tersebut beroperasi di wilayah tersebut karena insentif pajak atau apakah bisnis tersebut menghasilkan lebih banyak output

karena insentif). Untuk mengukur manfaatnya, laporan ini memberikan gambaran umum tentang berbagai alat untuk menilai efektivitas insentif lokasi dan perilaku.

### **Kerangka Evaluasi yang Diusulkan untuk Insentif Pajak Berdasarkan SDG**

Setelah analisis insentif pajak oleh para akademisi dan organisasi internasional, bab ini memberikan kerangka evaluasi insentif pajak di negara-negara berkembang. Kerangka ini memperhitungkan tidak hanya pertimbangan administratif dan penyusunan hukum insentif pajak tetapi juga hubungan insentif pajak dengan tujuan pembangunan berkelanjutan. Kerangka kerja ini telah dikembangkan lebih lanjut oleh salah satu penulis di tempat lain.

Idealnya, insentif pajak yang efektif dan efisien akan menghasilkan manfaat sosial, yang lebih besar daripada biaya sosial terkait insentif tersebut. Manfaat sosial yang dihasilkan harus meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat dan juga berkontribusi pada pertumbuhan dan pembangunan ekonomi negara. Penilaian biaya sosial dan manfaat sosial yang dihasilkan sangat penting dan juga sangat menantang, karena ada sejumlah faktor yang perlu dipertimbangkan. Untuk menghubungkan analisis insentif pajak dengan tujuan pembangunan berkelanjutan, kami berpendapat bahwa insentif pajak di negara-negara berkembang harus dievaluasi dengan mempertimbangkan "efektivitas" insentif pajak dalam mencapai tujuannya (pertumbuhan sosial dan ekonomi) dan kemudian sisi biaya dan "efisiensi" mereka dalam hal hilangnya pendapatan, perpajakan yang adil, dan kesempatan yang sama bagi semua warga negara.

Dalam kerangka kerja yang diusulkan ini, "referensi ke pertumbuhan sosial dan ekonomi dan juga ke perpajakan yang adil dan kesempatan yang sama dikaitkan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan. Sasaran-sasaran ini mencakup pencapaian pekerjaan layak dalam pertumbuhan ekonomi, pemberantasan kemiskinan, dan pembangunan infrastruktur yang tangguh. Pemerintah memiliki peran penting dalam mendorong pertumbuhan dan pembangunan yang juga berkontribusi pada target SDG 17.1: Memperkuat mobilisasi sumber daya domestik dan 17.16 tentang kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan”.

Kerangka kerja ini harus dirancang oleh setiap negara dan, jika memungkinkan, mempertimbangkan praktik negara-negara lain di kawasan tersebut sehingga negara-negara tersebut juga dapat bertukar praktik terbaik. Untuk tujuan penilaian insentif pajak di Singapura dan Filipina, kriteria berikut dapat digunakan:

- Tinjauan sistematis insentif pajak. Tinjauan ini harus berfokus pada apakah insentif pajak telah mencapai tujuan tertentu dalam hal efektivitas dan efisiensi.
- Sasaran dan kriteria kelayakan yang jelas untuk pemberian insentif, yang akan diukur berdasarkan perkembangan sosial dan ekonomi kawasan/sector/negara.
- Insentif pajak harus transparan, dan pemberian insentif pajak tidak boleh bersifat diskresioner. Untuk mencapai akuntabilitas dan transparansi insentif pajak yang lebih besar, penting untuk menganalisis pengeluaran pajak umum negara secara berkala dan melaksanakan anggaran pajak (UN-CIAT 2018: 19). Upaya harus dilakukan oleh organisasi internasional untuk melatih staf dan menggunakan analisis data untuk melakukan analisis ini di negara-negara berkembang. Misalnya, statistik pendapatan

regional OECD termasuk yang untuk Kawasan Asia dan Pasifik mengacu pada kebutuhan untuk memasukkan pelaporan di sisi pendapatan dan sisi pengeluaran. Setelah memberikan perbedaan antara ketentuan pajak dan pengeluaran, laporan ini juga menyatakan bahwa fokus laporan adalah pada ketentuan pajak daripada ketentuan pengeluaran. Namun, menurut pendapat kami, untuk meningkatkan transparansi, negara-negara juga harus memasukkan laporan pengeluaran dalam anggaran tahunan mereka seperti yang telah dilakukan oleh Filipina dan Singapura.

- Insentif pajak harus memiliki anggaran fiskal dan mungkin juga batas atas dalam anggaran sehingga setelah mencapai batas atas kehilangan pendapatan, insentif pajak akan dihentikan.

Kondisi kelembagaan untuk insentif ini juga harus diperhitungkan terutama:

- Negara-negara berkembang harus menunjuk satu orang, biasanya Kementerian Keuangan, untuk mengelola dan memantau insentif pajak.
- Negara-negara berkembang harus mencegah penggunaan beberapa undang-undang (investasi, pajak, lainnya) untuk mengatur insentif pajak. Lebih jauh, untuk meningkatkan transparansi, undang-undang yang mengatur insentif pajak harus tersedia untuk umum dengan referensi khusus dalam bahasa Inggris (untuk insentif, manfaat pajak, dan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi insentif pajak secara sistematis).
- Penggunaan lembaga terpadu harus didorong, karena investor mungkin merasa berguna untuk mengakses informasi tetapi juga menangani semua izin/lisensi dan pertanyaan lebih lanjut mengenai investasi mereka. Badan ini harus memiliki kode etik untuk memandu kegiatan mereka di dalam badan tersebut, dan sebagai tambahan, daftar sanksi (denda administratif atau hukuman penjara) harus diperkenalkan. Jika terjadi korupsi atau penyuapan, sanksi untuk pejabat badan terkait harus dipublikasikan.

### **Studi Kasus: Singapura dan Filipina**

Pada saat penulisan ini, Singapura berada di peringkat 2 dan Filipina di peringkat 95 dalam Panduan Berbisnis Bank Dunia (kemudahan berbisnis di seluruh dunia), dan di Kawasan Asia Timur-Pasifik (25 negara), Singapura berada di peringkat 1 dan Filipina di peringkat 11 (Bank Dunia 2019). Hal ini menunjukkan bahwa dalam hal daya tarik bagi investor dan kemudahan berbisnis, Singapura merupakan contoh terdepan di dunia dan kawasan ini.

Untuk saling bertukar praktik terbaik, Bagian 7.2 memberikan perbandingan insentif pajak di Singapura dan Filipina dengan melihat (1) jenis insentif yang ditawarkan, (2) apakah insentif tersebut berbasis biaya atau laba, (3) apakah insentif tersebut ditujukan pada lokasi/sektor tertentu, (4) transparansi keseluruhannya, (5) peran Menteri Keuangan, (6) evaluasi insentif yang sistematis, (7) koordinasi regional, dan (8) pertimbangan lain termasuk pengaruh BEPS Aksi 5 dalam insentif pajaknya. Filipina saat ini sedang dalam proses meloloskan reformasi pajak yang komprehensif, dan hanya satu dari empat paket yang diusulkan yang disahkan menjadi undang-undang. Paket kedua yang membahas insentif pajak diharapkan akan diadopsi pada tahun 2019 (pada saat tulisan ini dibuat, Juni 2020, adopsi

tersebut belum terjadi; sebagai gantinya beberapa perubahan telah diperkenalkan untuk mengatasi COVID-19). Oleh karena itu, sistem insentif saat ini dan perubahan yang diusulkan akan dibahas dalam bagian ini. 7.3.1 Jenis Insentif yang Ditawarkan

### **Singapura**

Pajak perusahaan di Singapura dikenakan sebesar 17%, yang menjadikannya negara dengan tarif pajak penghasilan perusahaan terendah di kawasan Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN). Selain itu, Singapura memberikan insentif pajak yang besar termasuk tarif pajak konsesi untuk industri tertentu dan zona perdagangan bebas.<sup>9</sup> Karena pandemi COVID-19, Singapura telah memperkenalkan beberapa langkah untuk mendukung bisnis. Bagi perusahaan, langkah stimulus fiskal bertujuan untuk memperlancar arus kas perusahaan; oleh karena itu, dua langkah telah diperkenalkan, yaitu penangguhan pembayaran (3 bulan) pajak penghasilan perusahaan dan perpanjangan batas waktu pelaporan pajak.<sup>10</sup>

Sumber insentif legislatif utama adalah Undang-Undang Insentif Perluasan Ekonomi (pembebasan pajak penghasilan) (EEIA) dan Undang-Undang Pajak Penghasilan (ITA). Pemberian insentif dilimpahkan kepada badan pemerintah berdasarkan segmentasi industri, dan kepada Otoritas Pendapatan Dalam Negeri Singapura (IRAS). Dewan Pengembangan Ekonomi (EDB), yang merupakan bagian dari Kementerian Perdagangan dan Industri, mengelola sejumlah insentif yang ditawarkan. Tujuan dari insentif pajak Singapura adalah untuk menarik perusahaan yang akan memberikan manfaat yang lebih luas di Singapura. EDB mengharapkan perusahaan untuk mencapai hal ini melalui belanja lokal, penciptaan lapangan kerja terampil, pembiayaan penelitian dan pengembangan atau penjangkaran teknologi mutakhir. EDB mendefinisikan tujuannya sebagai "untuk mengembangkan kegiatan ekonomi bernilai tinggi dan substantif di Singapura".

Beberapa insentif pajak bertujuan untuk mendorong perusahaan mengembangkan kemampuan manajemen perbendaharaan dan keuangan strategis tertentu atau mengembangkan industri penyewaan pesawat di Singapura. Insentif pajak lainnya berfokus pada pengembangan penelitian di bidang sains dan teknologi, pada penyediaan berbagai program pelatihan bagi karyawan dan pada dorongan penggunaan dan komersialisasi hak kekayaan intelektual dari kegiatan penelitian dan pengembangan (R&D). Insentif ini dikaitkan dengan kegiatan tertentu yang dianggap bermanfaat bagi pembangunan Singapura dan bertujuan untuk memungkinkan pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Ada juga insentif yang mendukung fasilitas agar lebih hemat energi dan meningkatkan daya saing. Insentif yang dikelola oleh EDB dapat dibagi menjadi tiga kategori utama:

- (1) industri yang sedang berkembang;
- (2) inovasi, R&D, dan pengembangan kemampuan; dan
- (3) produktivitas. Insentif ini mencakup Pioneer Certificate Incentive (PC) dan Development and Expansion Incentive (DEI), Finance and Treasury Centre (FTC) Incentive, Aircraft Leasing Scheme (ALS), Research Incentive Scheme for Companies (RISC), Training Grant for Company (TGC), Intellectual Property Development Incentive (IDI), Resource Efficiency Grant for Energy (REG(E)) dan Land Intensification Allowance (LIA). Misalnya, di bawah PC dan DEI, perusahaan menikmati pengecualian dari pajak

perusahaan atau tarif konsesi sebesar 5 atau 10%. Perusahaan mendapat manfaat dari tarif pajak konsesi 8% atas pendapatan dari aktivitas FTC yang memenuhi syarat di bawah insentif FTC dan 5 atau 10% atas pendapatan IP yang memenuhi syarat di bawah IDI. Pada tahun 2019, Kementerian Keuangan menerbitkan RUU Pajak Penghasilan (Amandemen), yang memperluas dan menyempurnakan skema insentif pajak untuk dana yang dikelola oleh manajer dana yang berbasis di Singapura (IBFD 2019).

### **Filipina**

Tarif pajak penghasilan badan di Filipina adalah 30% untuk perusahaan domestik dan nonresiden, tarif pajak penghasilan badan tertinggi di semua negara ASEAN. Meskipun pendapatan pajak penghasilan badan (PPH Badan) meningkat setiap tahun, rezim insentif pajak kurang efisien. Meskipun Filipina menyediakan sistem insentif pajak paling dermawan di kawasan tersebut, jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga, FDI masuk Filipina tidak mencapai jumlah yang diinginkan. Insentif Filipina di bawah rezim saat ini termasuk hari libur pajak, insentif kantor pusat operasi regional, dan tarif pajak konsesi di bawah rezim pajak Kantor Pusat Operasi Regional (ROHQ) dan pendapatan kotor yang diperoleh.

Insentif diatur berdasarkan Omnibus Investments Code tahun 1987 dan Undang-Undang Zona Ekonomi Khusus tahun 1995, yang mencakup insentif fiskal dan non-fiskal. Inti dari sistem insentif Filipina adalah pembebasan pajak penghasilan yang ditawarkan kepada kegiatan yang terdaftar di Badan Investasi (BOI)/Otoritas Zona Ekonomi Filipina (PEZA) dengan status pionir (pembebasan pajak penghasilan 6 tahun) dan status non-pionir (pembebasan pajak penghasilan 4 tahun). Setelah berakhirnya pembebasan pajak penghasilan, kegiatan yang terdaftar di PEZA dapat memperoleh manfaat dari rezim pajak penghasilan bruto (GIE) sebesar 5%. GIE diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan berlaku untuk semua pendapatan, pajak pertambahan nilai (PPN), dan pajak daerah. Sejak tahun 2015, Undang-Undang Manajemen dan Transparansi Insentif Pajak (TIMTA) mengharuskan agar insentif pajak yang diberikan kepada investasi terdaftar dilaporkan (Departemen Keuangan Filipina 2018c). Perusahaan multinasional (MNE) yang mendirikan ROHQ di Filipina memperoleh manfaat dari tarif CIT preferensial sebesar 10% dan dibebaskan dari berbagai pajak, biaya, dan retribusi daerah. ROHQ dibentuk untuk memberikan layanan R&D dan pengembangan produk kepada afiliasi, cabang, dan anak perusahaannya. Rezim ROHQ ini telah tercantum dalam Daftar Rezim Pajak Preferensial OECD BEPS 5 dan saat ini ditandai sebagai sedang dalam proses penghapusan.

Program Reformasi Pajak Komprehensif (CTRP) Tujuan reformasi ini adalah untuk memperbaiki sistem pajak negara yang kurang baik yang disebabkan oleh perlakuan khusus dan pengecualian bagi beberapa pembayar pajak. Menurut Departemen Keuangan Filipina, perlakuan khusus ini ditambah dengan kurangnya transparansi menyebabkan sistem pajak yang tidak setara, rumit, dan tidak efisien. Reformasi yang diusulkan kemungkinan akan memengaruhi semua insentif ini. Tujuan CTRP adalah untuk "mempercepat pengentasan kemiskinan" dan untuk "mengatasi ketimpangan secara berkelanjutan" (Departemen Keuangan Filipina 2018c). CTRP memperkenalkan empat paket, dengan paket pertama diberlakukan pada tahun 2017 dan yang kedua akan diadopsi pada tahun 2019. Reformasi

insentif pajak tercakup dalam Paket 2: “Reformasi Pajak Penghasilan Perusahaan dan Modernisasi Insentif Fiskal (CITIRA)”. Paket ini telah dikalibrasi ulang mengingat adanya pandemi COVID-19. Paket 2 yang baru disebut sebagai Undang-Undang Pemulihan Perusahaan dan Insentif Pajak untuk Perusahaan (CREATE). Menurut situs web Departemen Keuangan Filipina, kalibrasi ulang tersebut diperlukan “untuk membuatnya lebih relevan dan responsif terhadap kebutuhan bisnis, terutama yang menghadapi kesulitan keuangan, dan meningkatkan kemampuan Filipina untuk menarik investasi yang akan menguntungkan kepentingan publik” (Departemen Keuangan Filipina 2018f).

Sasaran Paket 2 CTRP dalam bentuk CITIRA adalah (1) menurunkan tarif PPh Badan secara bertahap dari 30 menjadi 20% selama 10 tahun ke depan; (2) mengarahkan kembali insentif fiskal ke industri-industri yang tumbuh secara strategis; dan (3) menyediakan insentif bagi investor yang memberikan kontribusi positif bersih bagi masyarakat (Departemen Keuangan 2018f). Selain itu, perusahaan-perusahaan yang terdaftar untuk insentif perusahaan akan menerima pengurangan lebih lanjut untuk biaya tenaga kerja, biaya pelatihan, pembelian dari pemasok lokal, pengembangan infrastruktur, penelitian dan pengembangan, penyisihan penyusutan yang dipercepat, dan peningkatan pengalihan kerugian operasional bersih. Langkah-langkah baru yang diusulkan oleh Paket CTRP dalam bentuk CREATE utamanya adalah pengenalan stimulus fiskal untuk bisnis. Langkah-langkah ini mencakup pengurangan pajak penghasilan badan sebesar 5% segera mulai Juli 2020, perpanjangan penerapan pengalihan kerugian yang terjadi pada tahun 2020 dari 3 menjadi 5 tahun untuk pembayar pajak nonbesar, perusahaan yang mendapatkan keuntungan dari insentif pendapatan kotor (GIE) sebesar 5% akan mendapatkan keuntungan dari klausul sunset dari 4 menjadi 9 tahun (dalam bentuk CITIRA adalah 2–7 tahun); dan lebih banyak fleksibilitas bagi Presiden dalam memberikan insentif fiskal dan non-fiskal, yang menurut Departemen Keuangan, “akan menjadi penting karena negara ini bersaing secara internasional untuk investasi bernilai tinggi”. CTRP mengakui perlunya insentif pajak untuk menarik investasi, yang mendukung pencapaian tujuan Filipina, termasuk penciptaan lapangan kerja, stimulasi industri dalam negeri, dan mendorong inovasi. Namun, Filipina juga mengakui perlunya sistem insentif yang adil dan akuntabel. Alasannya adalah bahwa uang yang mendukung insentif tersebut berasal dari anggaran pemerintah dan seharusnya menjadi bagian dari belanja publik yang bermanfaat bagi masyarakat. Untuk memastikan adanya rezim insentif pajak yang adil dan akuntabel, insentif harus (1) berbasis kinerja, (2) tepat sasaran, (3) terikat waktu, dan (4) transparan. Namun, kewenangan diskresioner Presiden untuk memberikan insentif pajak fiskal dan non-fiskal dalam CREATE dapat mengurangi efektivitas tujuan transparansi reformasi CTRP. Insentif pajak baru juga akan mencakup ketentuan sunset, yang membatasi waktu manfaat yang dapat dinikmati perusahaan. Akibatnya, insentif pajak tidak akan lagi diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas seperti, misalnya, tax holiday, yang dapat diperpanjang tetapi akan dibatasi waktunya. Hal ini dapat menghasilkan akuntabilitas yang lebih besar dan peningkatan kinerja MNE.

### **Insentif Berbasis Biaya vs. Insentif Berbasis Laba**

Insentif berbasis laba dikaitkan dengan laba perusahaan dan mencakup, misalnya, pengurangan tarif pajak atau pembebasan pajak yang membebaskan laba secara keseluruhan. Insentif pajak berbasis biaya mengurangi biaya bagi perusahaan dan dapat mencakup, misalnya, kredit pajak dan penyusutan yang dipercepat. Insentif berbasis laba, meskipun lebih mudah dikelola saat diperkenalkan, memerlukan pemantauan berkelanjutan untuk memastikan wajib pajak memenuhi syarat untuk insentif tersebut, yang tidak selalu mudah. Hal ini dapat terbukti sangat sulit bagi administrasi pajak di negara-negara berkembang, di mana sumber daya terbatas. Oleh karena itu, para akademisi dan organisasi internasional merekomendasikan agar negara-negara berkembang memperkenalkan insentif pajak berbasis biaya meskipun lebih rumit untuk dikelola. Singapura dan Filipina memiliki campuran insentif berbasis laba dan berbasis biaya, dan meskipun insentif berbasis laba banyak digunakan di kedua negara saat ini, hal ini kemungkinan akan berubah untuk Filipina setelah diperkenalkannya paket kedua dalam CTRP yang diharapkan akan diadopsi pada tahun 2019.

#### ***Singapura***

Di Singapura, insentif berbasis laba berlaku. Hal ini terutama disebabkan oleh tarif pajak konsesi dan pengecualian yang ditawarkan untuk berbagai macam kegiatan. Sementara insentif yang ditawarkan berdasarkan EEIA sebagian besar berbasis laba, insentif yang ditawarkan berdasarkan ITA merupakan campuran pengecualian, pengurangan, dan penurunan tarif.

#### ***Filipina***

Di Filipina, insentif pajak berdasarkan rezim saat ini sebagian besar berbasis laba dan berfokus pada pengurangan tarif pajak bagi perusahaan. Alasannya bisa jadi karena tarif pajak perusahaan yang tinggi sejak awal dan perlunya menurunkan tarif ini untuk menarik investasi. CTRP yang diusulkan bertujuan untuk menurunkan tarif pajak penghasilan perusahaan sehingga fokus rezim insentif baru akan beralih ke insentif berbasis biaya. Pengurangan yang diusulkan untuk perusahaan yang terdaftar untuk insentif selanjutnya membuktikan bahwa sistem insentif baru akan berupaya memperkenalkan lebih banyak insentif berbasis biaya dengan tujuan mencapai manfaat sosial.

### **Insentif yang Ditargetkan**

#### ***Singapura***

Masalah dengan insentif pajak yang ditargetkan adalah bahwa insentif tersebut dapat merugikan perusahaan yang tidak ditargetkan. Namun, insentif tersebut dapat dibenarkan dalam kasus-kasus yang mengurangi biaya kebijakan atau ketika menargetkan investasi seluler tertentu lebih hemat biaya. Singapura menawarkan sejumlah insentif yang menargetkan industri tertentu, seperti pengecualian dan tarif konsesi untuk investor malaikat, perusahaan pengelola dana, bisnis yang bergerak di berbagai kegiatan pengiriman dan maritim, serta perusahaan yang mendirikan kantor pusat global atau regional di Singapura. Jika melihat kegiatannya, target utamanya adalah bidang manufaktur dan jasa, perdagangan, investasi dan jasa keuangan, pengiriman, serta kegiatan penelitian dan pengembangan.<sup>26</sup> Untuk memperoleh manfaat dari insentif tersebut, investor harus memenuhi kriteria kualitatif dan

kuantitatif. Akibatnya, hanya investor terpilih yang memperoleh manfaat dari insentif tersebut, dan biaya terkait pun ditekan seminimal mungkin.

### ***Filipina***

Pada saat penulisan ini (Juni 2020), insentif pajak menargetkan perusahaan di berbagai sektor, dan tarif PPh efektif yang dihasilkan tidak sama. Kegiatan investasi yang menjadi target dimasukkan dalam Rencana Prioritas Investasi (IPP). IPP 2017 mencantumkan area prioritas investasi berikut untuk tahun 2017–2019: kegiatan ekspor, pertanian, industri dasar, infrastruktur, fasilitas layanan industri, teknik, logistik, investasi BIMP-EAGA, pariwisata, kesehatan dan pendidikan, halal, perbankan, dan investasi energi (IPP 2017).

Berdasarkan reformasi pajak baru CTRP, insentif akan ditargetkan pada kelompok perusahaan atau industri tertentu, sehingga membatasi jumlah perusahaan yang mendapatkan manfaat darinya. Hal ini akan menghilangkan pemberian manfaat yang tidak adil kepada perusahaan multinasional besar yang tarif pajak efektifnya jauh di bawah yang dibayarkan oleh perusahaan mikro dan kecil setempat. Insentif akan ditargetkan pada kegiatan yang memberikan manfaat signifikan bagi negara (Departemen Perdagangan dan Industri Filipina-Dewan Investasi 2018).

### **Pemberian Insentif Pajak: Transparansi**

#### ***Singapura***

EDB menerbitkan brosur dan surat edaran di situs webnya. Brosur dan surat edaran tersebut memberikan gambaran umum tentang setiap insentif, termasuk kriteria penilaian serta administrasi insentif secara terperinci. Namun, karena insentif pajak Singapura tidak semuanya tercakup dalam undang-undang pajak penghasilan, cakupannya tidak sesederhana dan sejelas yang diharapkan. IRAS berupaya membuatnya transparan dengan menerbitkan daftar konsolidasi di situs web mereka beserta petunjuk tentang cara dan tempat mengajukan permohonan. Setiap insentif juga menjelaskan administrasi insentif secara terperinci dan menyebutkan ketentuan Undang-Undang Pajak Penghasilan (ITA) atau Undang-Undang Insentif Perluasan Ekonomi (EEIA), tempat insentif tersebut diterapkan. Desain dan administrasi insentif Singapura oleh banyak badan menghasilkan koordinasi langkah-langkah insentif yang lebih kompleks. Hal ini dapat menyebabkan inkonsistensi dan tumpang tindih insentif. Sementara otoritas pajak khawatir tentang pendapatan yang hilang, lembaga dan badan terutama difokuskan pada menarik investasi. Hal ini juga dapat membuat insentif pajak tidak efisien, karena investor berpotensi mendapat manfaat dari insentif yang ditawarkan oleh berbagai badan dan dengan demikian mengikis basis pajak mereka.

#### ***Filipina***

Menurut survei yang dilakukan oleh Forum Ekonomi Dunia, birokrasi pemerintah yang tidak efisien, korupsi, peraturan pajak, dan tarif pajak diidentifikasi sebagai beberapa masalah terbesar dalam menjalankan bisnis di Filipina. Kebutuhan akan transparansi dan kesederhanaan ini juga disoroti oleh Yasuyuki Sawada, Kepala Ekonom dan Direktur Jenderal Bank Pembangunan Asia.

Saat ini, insentif diberikan melalui 123 undang-undang investasi dan 192 undang-undang noninvestasi. Adanya insentif dalam sejumlah undang-undang menciptakan rezim

insentif yang kompleks, yang menyebabkan kurangnya transparansi (OECD 2016). Dengan CTRP, 123 undang-undang khusus ini akan digantikan oleh satu undang-undang tunggal. Hingga Juni 2020, insentif dapat diberikan oleh 1 dari 19 Badan Promosi Investasi (IPA), dan untuk mendapatkan manfaat darinya, pendaftaran dengan Otoritas Zona Ekonomi Filipina (PEZA) atau Dewan Investasi (BOI) diperlukan untuk sebagian besar dari mereka. Untuk dapat mendaftar dengan BOI, aktivitas bisnis harus tercantum dalam Rencana Prioritas Investasi 2017. Fakta bahwa insentif diberikan melalui banyak lembaga mengakibatkan kurangnya transparansi dan peningkatan kompleksitas dalam hal memantau keputusan kepada siapa dan dalam keadaan apa insentif diberikan. Hal ini memberikan ruang untuk kebijaksanaan yang tidak diinginkan dan dapat mengakibatkan erosi basis pajak oleh investor yang biasanya tidak memenuhi syarat untuk insentif tersebut.

Setelah reformasi pajak CTRP saat ini, Dewan Peninjauan Insentif Fiskal (FIRB) akan berfungsi sebagai administrasi keseluruhan IPA dan insentif. FIRB akan mengawasi 1329 IPA yang ada dan akan bertanggung jawab untuk memantau bahwa wajib pajak penerima manfaat terus memenuhi persyaratan yang memenuhi syarat dan mencapai target yang diinginkan. Hal ini akan menyederhanakan rezim insentif dan membantu transparansi secara keseluruhan, karena semua insentif akan dikelola dan dipantau oleh satu badan pusat.

### **Peran Kementerian Keuangan**

#### ***Singapura***

Berdasarkan Undang-Undang Pajak Penghasilan, Menteri Keuangan menunjuk seorang Pengawas Pajak Penghasilan, yang bertanggung jawab atas penilaian dan pemungutan pajak di Singapura (ITA 2014). Oleh karena itu, Kementerian Keuangan memiliki tanggung jawab utama untuk penilaian dan pengembangan proposal insentif pajak. Proposal untuk insentif pajak baru hanya dapat diterima jika insentif tersebut memajukan tujuan ekonomi negara dan kemudian, jika diadopsi, dimasukkan dalam anggaran tahunan yang diajukan ke Parlemen.

Karena sifat sistem politik Singapura, pemerintah secara efektif mengendalikan sebagian besar badan legislatif, dan Kementerian Keuangan mendapat dukungan pemerintah untuk proposalnya. Setelah Parlemen menyetujui proposal tersebut, insentif pajak menjadi efektif, tetapi dorongan utama datang langsung dari Menteri Keuangan. Setiap tahun laporan anggaran diterbitkan, merinci insentif mana yang diperhitungkan dalam anggaran. Anggaran tersebut memberikan tanggal akhir untuk beberapa insentif pajak, dengan demikian memastikan bahwa insentif tersebut dianggarkan hanya untuk sejumlah tahun tertentu.<sup>30</sup>

#### ***Filipina***

Departemen Keuangan berpartisipasi dalam pembicaraan yang menguraikan IPP, berbeda dengan Biro Pendapatan Internal Filipina, yang keterlibatannya sangat kecil. Biro tersebut dapat memprioritaskan berbagai kegiatan berdasarkan kebutuhan nasional dan anggaran melalui IPP.

### **Menilai Biaya Insentif (Pendapatan yang Hilang)**

Karena salah satu perhatian tentang insentif adalah biaya langsung (pendapatan yang hilang) yang dikeluarkan oleh pemerintah, sangat penting bahwa insentif tersebut transparan

mengenai pendapatan yang hilang. Baru-baru ini, laporan Bank Dunia yang mengevaluasi biaya dan manfaat insentif pajak telah menyatakan perlunya mendorong transparansi keuangan publik yang lebih besar. Menurut Laporan Bank Dunia 2020, “mengestimasi secara sistematis pendapatan yang hilang dari insentif dapat menghasilkan transparansi keuangan publik yang lebih besar. Terutama karena biaya yang terkait dengan insentif pajak dapat menghadapi pengawasan yang lebih sedikit daripada pengeluaran pemerintah secara langsung, memperkirakan dan menggabungkan analisis tersebut sebagai bagian dari proses penganggaran dapat mengarah pada pengambilan keputusan kebijakan anggaran dan fiskal yang lebih terinformasi”.

Lebih lanjut, laporan Bank Dunia menyatakan bahwa penting dalam perhitungan biaya langsung (pendapatan yang hilang) untuk mempertimbangkan “tidak hanya insentif pajak penghasilan perusahaan, tetapi juga harus mencakup kombinasi konsesi pajak yang lebih luas yang ditawarkan kepada perusahaan, termasuk bea cukai, pajak keuntungan modal, bayar sesuai penghasilan, dan pajak pertambahan nilai” (Kronfol dan Steenbergen 2020: 5).

### **Singapura**

Untuk memastikan konsistensi dan akuntabilitas, Kementerian Keuangan memberikan pedoman untuk mengelola insentif pajak dan mewajibkan lembaga untuk memantau perusahaan yang menerima insentif pajak atas kepatuhan mereka terhadap kewajiban dan komitmen. Lebih jauh, EDB menetapkan proses penilaian untuk setiap insentif yang dikelolanya.

Semua insentif tunduk pada ketentuan Undang-Undang Insentif Perluasan Ekonomi, dan sebagai tambahan, perusahaan perlu menyerahkan laporan berkala kepada EDB agar kinerjanya dapat dievaluasi. Analisis pendapatan dan pengeluaran juga disediakan di Singapura dan diserahkan kepada Parlemen untuk dievaluasi pada Hari Anggaran.

### **Filipina**

Di Filipina, Departemen Anggaran dan Manajemen menyediakan Laporan Anggaran Pengeluaran dan Sumber Pembiayaan.<sup>32</sup> Pada bulan Desember 2015, Undang-Undang Manajemen dan Transparansi Insentif Pajak (TIMTA) disahkan. Tujuannya adalah untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas di bidang pemberian dan administrasi insentif pajak. TIMTA ditugaskan untuk membuat sistem basis data tunggal guna mencatat dan mengevaluasi dampak insentif pajak Filipina. Lebih jauh, TIMTA bertanggung jawab untuk memantau dan melacak insentif pajak yang diberikan oleh IPA. TIMTA dianggap sebagai perkembangan positif menuju transparansi. Menurut Sawada, Kepala Ekonom dan Direktur Jenderal Asian Development Bank, berkat TIMTA “sekarang memungkinkan untuk mengevaluasi apakah insentif pajak telah menghasilkan lapangan kerja, pendapatan, dan pertumbuhan ekspor” (Sawada 2018).

Berkaitan dengan CTRP, Departemen Keuangan Filipina melakukan analisis biaya-manfaat awal atas insentif pajak di bawah rezim lama dan menyimpulkan bahwa: “rata-rata, tidak ada perbedaan antara kinerja perusahaan yang menerima insentif dan perusahaan yang tidak menerima insentif dalam hal lapangan kerja, ekspor, investasi, dan produktivitas. Ini berarti banyak insentif yang berlebihan” (Departemen Keuangan Filipina 2018c).

Menurut Paket CTRP 2 yang diusulkan, insentif akan diberikan kepada investor yang mendorong peningkatan keterampilan, menciptakan lebih banyak dan lebih baik pekerjaan, mempromosikan penelitian dan pengembangan, mendorong inovasi, merangsang industri dalam negeri, berinvestasi dalam agribisnis, mendiversifikasi basis produk mereka ke ekspor bernilai lebih tinggi, menginvestasikan kembali modal mereka, berinvestasi di daerah yang kurang berkembang dan berinvestasi di daerah yang sedang pulih dari bencana atau konflik bersenjata (Departemen Keuangan 2018a). Ada tujuan yang jelas untuk insentif untuk membantu pertumbuhan ekonomi dan sosial negara tersebut. Paket CTRP 2 juga berencana untuk memperkenalkan insentif berbasis kinerja. Insentif berbasis kinerja seperti namanya akan menetapkan target/persyaratan kinerja yang harus dipenuhi perusahaan agar dapat memperoleh manfaat dari insentif pajak. Target ini akan bertujuan untuk memberi manfaat bagi masyarakat dan akan menghasilkan pembangunan yang positif. Perbedaan utama dibandingkan dengan insentif di bawah rezim lama adalah bahwa insentif tidak akan lagi diberikan kepada "semua orang" dan "gratis". Insentif akan diberikan kepada perusahaan yang benar-benar membutuhkannya dan jika mereka juga memenuhi persyaratan kinerja. Pengenalan jenis insentif ini akan memerlukan evaluasi lebih lanjut tentang bagaimana tujuan dan persyaratan kinerja ini dipenuhi.

### **Kerjasama Regional**

#### ***Singapura***

Singapura adalah anggota ASEAN dan memiliki sejumlah perjanjian perdagangan bebas. Singapura juga telah menandatangani Konvensi tentang Bantuan Administratif Bersama dalam Masalah Perpajakan dan merupakan anggota Forum Global OECD tentang Transparansi dan Pertukaran Informasi untuk Tujuan Perpajakan. Kerjasama regional, terutama di kawasan dengan negara-negara berkembang, yang bersaing untuk menarik investasi, sangat penting dalam meminimalkan atau menghindari persaingan pajak yang merugikan. OECD mengakui perlunya kerja sama regional dan juga mengaitkannya dengan peningkatan transparansi (OECD t.t.). Singapura memiliki tarif CIT terendah di kawasan tersebut, dan ini dapat mendorong negara-negara lain untuk memberikan insentif yang menguntungkan dan mengimbangi tarif pajak mereka yang lebih tinggi. Meskipun mendorong perubahan positif, misalnya penciptaan insentif pajak dan revisi aturan pajak yang ada, spillover negatif dapat menyebabkan negara-negara tetangga berlomba-lomba menuju ke dasar.

#### ***Filipina***

Filipina adalah anggota ASEAN dan telah menandatangani Konvensi tentang Bantuan Administratif Bersama dalam Masalah Perpajakan. Selain itu, Filipina adalah anggota Forum Global OECD tentang Transparansi dan Pertukaran Informasi untuk Tujuan Perpajakan.

### **Tinjauan BEPS Action 5**

Dari kedua negara yang diteliti, Singapura sebagai anggota Kerangka Inklusif BEPS telah berkomitmen untuk menerapkan Standar Minimum BEPS 4 termasuk BEPS Action 5. Pada saat penulisan (Juni 2020), Filipina bukan anggota Kerangka Inklusif. Meskipun penilaian BEPS Action 5 berada di luar cakupan bab ini, penting untuk mempertimbangkan bahwa meskipun

Filipina bukan anggota kerangka ini, kedua negara telah ditinjau untuk rezim pajak preferensial mereka. Akibatnya, Singapura dan Filipina telah mengubah atau menghapus beberapa insentif ini untuk mematuhi rekomendasi laporan tinjauan sejawat BEPS Action 5.

### ***Singapura***

Singapura sebagai salah satu anggota Kerangka Inklusif BEPS awalnya dimasukkan dalam daftar praktik pajak yang merugikan tahun 2015. Laporan tahun 2015 meninjau beberapa insentif pajak Singapura, yang semuanya terbukti tidak merugikan atau kemudian diubah atau dihapuskan. Tidak ada rezim yang tunduk pada tinjauan pada laporan tahun 2018.

### ***Filipina***

Meskipun Filipina belum berkomitmen pada Kerangka Inklusif BEPS, insentif pajak Filipina telah ditinjau berdasarkan Aksi 5 BEPS. Laporan tahun 2018 melaporkan bahwa Kantor Pusat Wilayah Regional tidak termasuk dalam cakupan karena tidak berlaku untuk aktivitas bergerak, sementara Kantor Pusat Operasional Regional memiliki beberapa fitur yang berpotensi merugikan, dan sedang dalam proses penghapusan.

## **7.4 PERBANDINGAN DAN KERANGKA PENILAIAN INSENTIF PAJAK**

### **Analisis Perbandingan Insentif Pajak di Singapura dan Filipina**

Dalam uraian di Bab 7.3, beberapa perbedaan dapat disorot antara Singapura dan Filipina. Perbedaan mencolok pertama adalah tarif pajak perusahaan yang di Singapura sebesar 17% sementara di Filipina sebesar 30%. Selain itu, terdapat perbedaan dalam cara pemberian insentif pajak di kedua negara terutama terkait sumber legislatif dan lembaga yang memberikan insentif pajak. Sementara Singapura memiliki pengambilan keputusan yang lebih tersentralisasi dengan 2 sumber legislatif utama, Filipina memiliki insentif dalam 123 undang-undang investasi dan 192 undang-undang noninvestasi. Selain itu, pemberian insentif pajak di Singapura diatur berdasarkan segmentasi industri, sedangkan di Filipina, terdapat 13 Badan Promosi Investasi yang memberikan insentif. Filipina sejak 2017 tengah dalam proses memperkenalkan CTRP untuk mengurangi tarif pajak dan memperbaiki kompleksitas sistem pajak negara tersebut, termasuk berbagai jenis insentif pajak. Namun, masih harus dilihat berapa banyak proposal yang akan lolos, karena dari keempat paket, hanya satu yang telah diadopsi. Namun, pemerintah Filipina menyadari perlunya mengubah rezim insentif pajak mereka dan juga perlunya memberikan lebih banyak transparansi dalam pemberian insentif pajak.

Meskipun Singapura berhasil menarik investasi asing, sulit untuk mengatakan apakah hal itu dicapai melalui insentif pajaknya. Dapat dikatakan bahwa tidak seperti negara berkembang atau negara dalam masa transisi lainnya, Singapura tidak memiliki penghalang investasi (misalnya iklim ekonomi atau politik yang buruk). Hal ini mendukung argumen bahwa insentif pajak sendiri tidak dapat memperbaiki rezim pajak dan iklim investasi di negara tersebut dan dengan demikian membuatnya lebih menarik bagi investor. Bahkan pemerintah menekankan bahwa tanpa faktor-faktor nonpajak ini, insentif pajak kemungkinan tidak akan efektif dalam menarik investasi asing. Pekerja yang berpendidikan baik dan sangat terampil, jaringan infrastruktur yang luas, transportasi umum yang efisien, lingkungan yang bersih,

kualitas hidup yang tinggi, dan stabilitas politik dan ekonomi secara keseluruhan, semuanya berkontribusi pada posisi Singapura di antara tujuan bisnis yang paling menarik. Namun, hal ini tidak berlaku untuk Filipina, karena tarif pajak yang tinggi dan iklim politik yang tidak stabil membuat sulit untuk menarik investasi asing. Perubahan yang diperkenalkan oleh CTRP baru termasuk pengurangan tarif pajak sebagian dapat menyelesaikan masalah ini. Namun, insentif pajak seharusnya tidak menjadi satu-satunya motivasi bagi negara-negara untuk memperkenalkan perubahan. Perhatian harus diberikan pada infrastruktur, iklim ekonomi dan politik sehingga investor asing akan memutuskan untuk berinvestasi di negara tersebut terlepas dari insentif pajak.

Lebih jauh, elemen lain yang perlu diingat untuk sistem investasi yang stabil adalah transparansi dalam insentif pajak termasuk penilaian sistematis sebelum dan sesudah insentif pajak diberikan. Unsur-unsur kerangka evaluatif insentif pajak akan diberikan di bagian berikut.

### ***Kerangka Evaluasi untuk Insentif Pajak Berdasarkan SDG***

Insentif pajak perlu dinilai berdasarkan kasus per kasus; namun, ada beberapa elemen dalam kerangka evaluasi insentif pajak yang harus dipertimbangkan dalam semua kasus. Kerangka ini telah dikembangkan di tempat lain, dan akan digunakan untuk menganalisis insentif pajak Singapura dan Filipina sehingga kedua negara juga dapat saling bertukar praktik terbaik.

- *Tinjauan sistematis insentif pajak: Tinjauan dilakukan di kedua negara; namun, lebih difokuskan pada pemberian insentif pajak. Tidak ada kejelasan apakah tinjauan dilakukan sebelum atau setelah insentif pajak diberikan. Penilaian insentif pajak di Filipina sebelum memperkenalkan CTRP menunjukkan bahwa banyak insentif yang berlebihan. Namun, penilaian ini tidak hanya harus dilakukan pada saat ada reformasi pajak baru tetapi secara berkala. Perbandingan pada Bagian 7.3 menunjukkan bahwa penilaian tersebut sangat terbatas di kedua negara. Untuk penilaian, penting bagi pemerintah untuk merencanakan dengan cermat jumlah pendapatan yang hilang untuk memberikan insentif pajak dan, jika perlu, menetapkan batas atas jumlah pendapatan yang hilang. Setelah insentif diberikan, insentif ini harus dievaluasi secara sistematis oleh pemerintah dengan mempertimbangkan persyaratan untuk memberikan insentif dan apakah insentif tersebut masih diperlukan. Oleh karena itu, kedua negara dapat memperoleh manfaat dari penetapan waktu khusus untuk peninjauan insentif pajak sebelum dan setelah insentif pajak diberikan dan secara berkala (setiap 2 tahun) dan juga memasukkan dalam peninjauan tersebut evaluasi anggaran khusus yang dapat membatasi jumlah pendapatan yang hilang dalam insentif pajak.*
- *Insentif harus memiliki target dan kriteria kelayakan yang jelas untuk pemberian insentif; target ini harus dapat diukur untuk mencapai pembangunan sosial dan ekonomi di kawasan/sector/negara. Hal ini tidak terjadi di kedua negara yang diteliti. Reformasi pajak Filipina saat ini bertujuan untuk menarik investasi yang memberikan kontribusi positif bagi masyarakat, tetapi tidak jelas mengenai kriteria untuk mencapai*

tujuan ini. Di Singapura, Dewan Pengembangan Ekonomi dapat berperan dalam merancang target dan kriteria kelayakan yang jelas untuk memberikan insentif yang juga dapat diukur berdasarkan perkembangan sosial dan ekonomi. Karena pandemi COVID-19, insentif pajak diperkenalkan untuk memperlancar arus kas dari bisnis. Namun, penting juga bahwa bahkan di tengah COVID-19, pengenalan insentif pajak ini memiliki target dan kriteria kelayakan yang jelas. Uraian tersebut menunjukkan bahwa sementara Singapura memutuskan untuk memberikan penangguhan pembayaran pajak dan pelaporan pajak, Filipina memutuskan untuk segera mengurangi tarif pajak dari 30 menjadi 25%, untuk memperkenalkan aturan yang menguntungkan untuk pengalihan kerugian, untuk memperpanjang klausul penghentian untuk jenis insentif tertentu dan untuk memberikan kepada Presiden kekuasaan diskresioner untuk memberikan insentif pajak.

- *Transparansi dan kekuasaan diskresioner.* Seharusnya tidak ada ruang untuk kebijaksanaan administratif dalam pemberian insentif pajak; satu orang/badan harus bertanggung jawab untuk memberikan insentif pajak, dan insentif tersebut harus transparan (tersedia untuk umum di situs web administrasi pajak atau badan administratif). Di kedua negara, peran Kementerian Keuangan sangat penting dalam pemberian insentif pajak. Namun, satu masalah di kedua negara adalah desain dan administrasi insentif oleh beberapa badan yang mengakibatkan koordinasi yang rumit dan kurangnya transparansi. Misalnya, Filipina memiliki 19 Badan Promosi Investasi yang bertugas memberikan insentif. Ini sudah menjadi sasaran dalam CTRP baru dengan memperkenalkan Badan Peninjauan Insentif Fiskal untuk berfungsi sebagai administrasi keseluruhan dan untuk mengawasi 13 dari 19 IPA yang memberikan insentif.<sup>35</sup> Namun, tindakan COVID-19 yang memberikan kekuasaan diskresioner kepada Presiden dapat memengaruhi jalan yang diambil oleh Filipina untuk meningkatkan transparansi dan mengurangi kekuasaan diskresioner dalam pemberian insentif pajak.

Pemantauan oleh satu badan pusat memang diharapkan. Akan tetapi, badan ini juga harus memiliki kode etik untuk memandu kegiatan mereka, termasuk juga daftar sanksi (denda administratif, pemecatan, atau pemencaraan) jika terjadi korupsi atau penyuapan. Filipina telah memiliki Kode Etik dengan beberapa sanksi; meskipun demikian, salah satu masalah yang diidentifikasi di Filipina oleh Indeks Daya Saing Global Forum Ekonomi Dunia adalah korupsi (lihat Bagian 7.3). Oleh karena itu, salah satu cara yang mungkin untuk meningkatkan transparansi adalah dengan membuat sanksi untuk masing-masing badan resmi tersedia untuk umum. Singapura menyediakan daftar insentif pajak terkonsolidasi yang dipublikasikan, sedangkan Filipina tidak. Hal ini harus diubah untuk mencapai transparansi yang lebih baik. Selain itu, baik Singapura maupun Filipina dapat memperoleh manfaat dari penyusunan anggaran fiskal untuk setiap insentif dan mungkin juga batas anggaran sehingga setelah mencapai batas kerugian pendapatan, insentif pajak akan dihentikan. Jumlah

anggaran yang dialokasikan yang digunakan dapat disediakan setiap tahun bagi investor sehingga mereka tidak terkejut ketika batasnya telah tercapai.

Untuk mencapai akuntabilitas insentif pajak yang lebih besar, penting untuk menganalisis pengeluaran pajak umum Singapura dan Filipina secara berkala dan melaksanakan anggaran pajak. Dari perbandingan di Bab 7.3, terdapat anggaran yang diterbitkan setiap tahun di Singapura dan Filipina yang menetapkan insentif mana yang diperhitungkan dalam anggaran. Namun, anggaran ini juga memerlukan pemantauan dan evaluasi sistematis, dan upaya harus dilakukan oleh organisasi internasional untuk melatih staf dan menggunakan analisis data di negara-negara berkembang untuk melakukan penelitian yang berorientasi pada kebijakan lintas sektoral tentang bagaimana insentif pajak memengaruhi investasi. Tujuan utamanya adalah untuk mengetahui bagaimana insentif digunakan, termasuk di sektor mana, dan dampaknya dalam hal investasi dan/atau pendapatan yang hilang.

Baik Singapura maupun Filipina memperkenalkan insentif mereka dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan dan Undang-Undang Investasi, tetapi di Filipina, jumlah undang-undang investasi (yaitu 123) dan undang-undang non-investasi (yaitu 192) yang memberikan insentif menciptakan lebih banyak kerumitan dalam rezim pajak. Kedua negara menyediakan informasi dalam bahasa Inggris di situs web pemerintah masing-masing. Namun, informasi ini seharusnya tidak hanya berisi insentif tetapi juga kriteria yang akan digunakan untuk mengevaluasi insentif pajak secara sistematis.

## 7.5 RINGKASAN

Setelah menganalisis rezim insentif pajak di Singapura dan Filipina, bab ini menyimpulkan bahwa jika dirancang dan diterapkan dengan benar, insentif pajak dapat sangat efektif dalam menarik investasi asing langsung; namun, insentif pajak itu sendiri tampaknya tidak cukup menarik bagi investor.

Studi kasus menunjukkan dua pengalaman yang sangat berbeda dari negara-negara di kawasan yang sama. Singapura berhasil menarik investasi asing dan sering dianggap sebagai panutan bagi negara-negara berkembang dan negara-negara dalam masa transisi lainnya. Namun, Singapura tidak menciptakan insentif pajak dengan tujuan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan pasar. Sebaliknya, insentif pajak tersebut melengkapi lingkungan investasinya yang sudah menarik. Di sisi lain, insentif pajak Filipina di bawah rezim lama mengimbangi CIT-nya yang tinggi. Reformasi yang diusulkan mengoreksi hal ini dengan menetapkan tujuan yang jelas untuk dicapai dan cara memantau efisiensi dan efektivitas insentif. Untuk menganalisis dengan tepat rezim baru dan seberapa suksesnya rezim tersebut, analisis *ex-post* dan evaluasi sistematis perlu dilakukan untuk memeriksa apakah analisis biaya-manfaat awal akan terkonfirmasi.

Jika dirancang dan diterapkan dengan benar, insentif pajak juga dapat berkontribusi pada pembangunan sosial dan ekonomi negara. Penting untuk diingat tujuan utama insentif pajak saat sedang disusun dan sebagai tambahan pertimbangan desain. Studi yang sudah ada yang berupaya menilai sejauh mana insentif pajak menarik investasi asing langsung

memberikan referensi kerangka kerja yang berbeda dan menggunakan metodologi yang berbeda untuk melakukan penilaiannya (lihat Bab 7.2). Itulah alasan utama mengapa temuan mereka tidak meyakinkan dan ada pandangan yang berbeda tentang topik ini.

Konsensus umum adalah bahwa iklim investasi yang menarik secara keseluruhan akan memiliki dampak yang lebih besar pada keputusan investor daripada insentif pajak yang menguntungkan itu sendiri. Daya persuasif insentif pajak akan bergantung pada desain dan implementasinya, ditambah dengan sistem pajak umum di negara tersebut dan faktor-faktor lain termasuk stabilitas politik dan fiskal serta infrastruktur yang dikembangkan.

## **BAB 8**

### **PERAN PERJANJIAN INVESTASI INTERNASIONAL**

#### **8.1 PENDAHULUAN**

Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan merupakan cetak biru yang disepakati untuk pembangunan berkelanjutan, dan 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) merupakan sarana untuk memfasilitasi hal ini. SDGs tidak bertentangan dengan atau menghalangi kebijakan perpajakan atau investasi. Pada saat yang sama, globalisasi perdagangan dan investasi telah sangat memengaruhi praktik dan kebijakan perpajakan internasional. Memang, para profesional pajak kini memerlukan keahlian lintas disiplin untuk memahami secara memadai tantangan yang dihadapi oleh investor yang melakukan investasi lintas batas.

Selain itu, dalam beberapa dekade terakhir telah terjadi penghapusan signifikan banyak hambatan non-pajak terhadap perdagangan dan investasi lintas batas. Pertama, organisasi internasional, seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia, dan Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), telah mendorong kebijakan liberalisasi perdagangan dan penghapusan kontrol valuta asing serta kontrol atas investasi masuk dan keluar. Selain itu, maraknya perjanjian perdagangan bebas, yang telah menghapus atau mengurangi bea masuk dan tarif atas transaksi masuk dan keluar, mengurangi hambatan non-pajak, dan menerapkan mekanisme fasilitasi perdagangan, yang juga berdampak sangat besar.

Memang, sebagian besar negara telah memasuki IIA, dan di mana IIA beroperasi, aktivitas terkait investasi seperti Penanaman Modal Asing (FDI) atau NTM akan tunduk pada peraturan yang ditetapkan dalam IIA. Ini berarti bahwa NTM dapat menjadi pelanggaran IIA, di mana NTM dianggap bertentangan dengan IIA tertentu. Menurut UNCTAD, saat ini terdapat 2659 IIA yang aktif. Selain itu, sengketa investasi yang berkaitan dengan masalah pajak akan diidentifikasi, dan juga akan ditunjukkan bahwa baik hukum investasi internasional maupun arbitrase investasi, meskipun tidak disengaja, memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kerangka regulasi yang berlaku untuk kebijakan pajak. Bab ini mengidentifikasi konvergensi teoritis antara rezim pajak dan investasi dan juga mengidentifikasi ketentuan aktual IIA yang harus dipatuhi dan dipatuhi oleh pembuat kebijakan nasional untuk menghindari arbitrase investasi.

#### **8.2 SAAT INVESTASI ASING BERHADAPAN DENGAN PAJAK**

Untuk menentukan apakah IIA berlaku untuk masalah pajak, pertanyaan mendasarnya adalah apakah investasi tertentu yang tunduk pada NTM merupakan "investasi asing" dalam arti IIA tersebut. Jika ya, investasi tersebut akan memicu penerapan IIA, yang menyediakan kerangka kerja untuk menilai perlakuan asing di negara tuan rumah, termasuk perlakuan dalam hal perpajakan.

Penting untuk diingat bahwa IIA sangat berbeda dari Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B). Sementara P3B mengalokasikan yurisdiksi perpajakan antara negara sumber dan negara tempat tinggal, sebaliknya, IIA tidak dimaksudkan untuk memberikan langkah-langkah perpajakan khusus.

### **Pengertian Umum Investasi dalam IIA**

Konsep "investasi" tidak memiliki definisi yang diterima secara umum tetapi akan lebih spesifik untuk setiap perjanjian. Seringkali, IIA mengadopsi definisi luas tentang "investasi" yang merujuk pada "setiap jenis aset," "baik yang berwujud maupun tidak berwujud," dari investor asing di negara tuan rumah, yang menunjukkan bahwa setiap kegiatan ekonomi tercakup dalam IIA tersebut. (Perlu dicatat juga bahwa beberapa IIA juga berfokus pada investasi asing dalam "perusahaan" daripada berbagai aset.) Dampaknya adalah cakupan penerapan norma terkait yang luas. Dengan demikian, "investasi asing" dilindungi, berkenaan dengan semua jenis perlakuan yang diadopsi oleh negara tuan rumah, dan oleh karena itu pajak dimasukkan ke dalam payung IIA.

### **Keragaman Pengecualian Pajak dalam IIA**

Karena pengendalian atas masalah perpajakan umumnya dipandang sebagai aspek mendasar dari kedaulatan, kebijakan fiskal negara pada umumnya dikecualikan dari cakupan penerapan IIA. Namun, ini tidak berarti bahwa arbiter investasi tidak memutuskan tindakan perpajakan. IIA mungkin berisi pengecualian pajak, tetapi pengecualian ini agak rumit dan sering disalahpahami.

Pengecualian untuk tindakan perpajakan diberikan sebagai berikut:

1. Beberapa IIA membedakan antara tindakan pajak langsung dan tidak langsung dan sering kali hanya memberlakukan tindakan pajak tidak langsung pada rezim IIA.
2. IIA lainnya mengandalkan pengecualian yang berbeda, seperti membatasi cakupan pada perlakuan nasional (NT), perlakuan negara yang paling disukai (MFN), perlakuan yang adil dan setara (FET), atau kombinasi dari semua ini.

Contoh mengenai tipologi pengecualian pajak diberikan dalam Tabel 8.1. Pengecualian yang berbeda (atau tidak ada pengecualian) diberikan oleh perjanjian khusus. Akibatnya, IIA yang tidak memberikan pengecualian pajak yang memadai dapat menimbulkan sengketa pajak berdasarkan perjanjian tersebut.

**Tabel 8.1 Tipologi pengecualian pajak dalam IIA**

<b>Jenis pengecualian</b>	<b>Contoh</b>	<b>Dampak hukum</b>
Pengecualian umum	"Ketentuan dalam Perjanjian ini tidak berlaku untuk masalah perpajakan di wilayah salah satu Pihak Kontrak. Masalah tersebut akan diatur oleh hukum domestik masing-masing Pihak Kontrak dan ketentuan perjanjian apa pun yang berkaitan dengan perpajakan yang disepakati antara Pihak Kontrak." Perjanjian antara Pemerintah Hong Kong	Ketentuan tersebut mengecualikan masalah pajak dari cakupan penerapan perjanjian tanpa syarat apa pun. Tidak mungkin untuk mengajukan sengketa terkait pajak ke pengadilan investasi atas dasar perjanjian tersebut

	dan Pemerintah Selandia Baru untuk Promosi dan Perlindungan Investasi, H.K.-N.Z., pasal 8.2, 6 Juli 1995, 1889 U.N.T.S. 333	
Pengecualian umum (tetapi dengan reservasi untuk EXP dan kompensasi)	“Tidak ada dalam Perjanjian ini yang berlaku untuk tindakan perpajakan kecuali sebagaimana secara tegas ditetapkan dalam paragraf 3, 4, dan 5.” Pasal 21, Perjanjian Investasi Trilateral Tiongkok-Jepang-Korea, Republik Rakyat Tiongkok 2012	Ketentuan tersebut mengecualikan masalah pajak dari cakupan penerapan perjanjian tetapi dengan syarat tertentu. Peringatannya adalah bahwa sengketa yang berkaitan dengan EXP dan kompensasi dapat diajukan ke ISDS, dan oleh karena itu penting untuk menentukan apakah tindakan pajak tersebut bersifat perampasan atau tidak.

### Interpretasi oleh Pengadilan Investasi

Kompleksitas telah ditambahkan oleh pengadilan investasi yang juga telah mengembangkan pendekatan khusus, meskipun tidak konsisten, terhadap interpretasi pengecualian perpajakan. Misalnya, Putusan Akhir *Occidental Exploration v. Ecuador* menafsirkan ketentuan perpajakan untuk mengizinkan klaim berdasarkan standar FET perjanjian investasi bilateral (BIT). Namun, kasus *Pan American Energy LLC dan BP Argentina Exploration Company v. The Argentine Republic* tidak setuju dengan pendekatan yang diambil dalam *Occidental Exploration v. Ecuador*. Secara signifikan, kasus *Burlington Resources Inc. v. Republic of Ecuador* menyatakan bahwa berdasarkan Pasal X BIT, “masalah perpajakan” pada umumnya dikecualikan dari ruang lingkup perjanjian dan memeriksa klaim yang diajukan oleh penggugat secara individual untuk memastikan apakah hukum perpajakan ditentang atau tidak sehubungan dengan setiap klaim. Selain itu, kasus *Nations Energy Corporation v. Panama* menafsirkan BIT untuk mengecualikan klaim yang berasal dari masalah perpajakan berdasarkan standar FET. Terakhir, dengan cara yang sangat lugas, Putusan *Quasar de Valors v. Russia* tentang Keberatan Awal mencatat bahwa pengecualian perpajakan tidak dapat memberikan celah untuk menghindari kewajiban utama perlindungan investor.

### Banyaknya Sengketa Pajak di Pengadilan Investasi

Meskipun demikian, terlepas dari kompleksitas yang sangat besar ini, terdapat banyak sengketa pajak di pengadilan investasi internasional, yang merupakan perubahan signifikan dalam lanskap investasi internasional. Hal ini sebagian dapat dijelaskan karena, seperti dijelaskan di bawah ini, mekanisme penyelesaian sengketa standar perjanjian pajak internasional pada umumnya tidak memuaskan investor.

### Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perjanjian Pajak

1. Prosedur Kesepakatan Bersama (MAP) tetapi investor harus melalui proses yang panjang dan tidak dijamin akan mendapatkan kasus yang diadili oleh pengadilan arbitrase (Pasal 25 (1) dan (2) dari Konvensi Model OECD mengatur tentang bagaimana investor harus melanjutkan proses selama sengketa pajak). Kelemahan lainnya

termasuk kurangnya transparansi (misalnya, bagaimana otoritas pajak membuat keputusan untuk menerima atau menolak kasus tidak diungkapkan); inefisiensi prosedural (misalnya, MAP membebankan tanggung jawab yang longgar pada otoritas yang berwenang, yang hanya perlu "berusaha" untuk menyelesaikan kontroversi tetapi tidak "diwajibkan" untuk menyelesaikan sengketa); tidak ada hak bagi wajib pajak/investor untuk diperlakukan secara adil; dan ketidakmampuan yang melekat untuk menyelesaikan masalah pajak berganda, penetapan harga transfer, dll. (Hal ini karena MAP gagal menentukan alokasi pajak yang seharusnya diterima setiap negara yang berkontrak.)

2. Konvensi Pajak Model OECD, jika berlaku, memang menyediakan kemungkinan arbitrase (lihat Christians 2009). Namun, sama halnya, seorang investor juga tidak dapat mengakses arbitrase secara langsung dan harus melalui proses yang sulit (investor harus terlebih dahulu memenuhi syarat berdasarkan Pasal 25(1) dan (2) dari Konvensi Pajak Model OECD). Meskipun hal ini dapat diperluas, klausul arbitrase hanya berfungsi sebagai perluasan dari MAP (dan hanya untuk masalah yang tidak dapat diselesaikan dalam proses MAP tetapi tidak untuk seluruh sengketa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 25(5) dari Konvensi Pajak Model OECD). Klausul arbitrase merupakan pelengkap dari MAP dan tidak dapat menggantikannya. OECD telah mengomentari bahwa klausul arbitrase adalah "teknik penyelesaian sengketa tambahan yang dapat membantu memastikan bahwa sengketa pajak internasional akan, sejauh mungkin, diselesaikan secara final, berprinsip, adil, dan objektif bagi kedua negara dan wajib pajak yang bersangkutan." Bahkan OECD melihat hal ini sebagai penghalang untuk mengajukan arbitrase jika pengadilan setempat telah menyelesaikan sengketa pajak. Karena alasan ini, Pasal 25(5) dari Konvensi Pajak Model OECD menghindari pemberian kewenangan paralel (yaitu, kepada pengadilan domestik dan pengadilan internasional) untuk menangani masalah tersebut. Penafsiran lain dari klausul arbitrase adalah bahwa investor harus melepaskan hak untuk mengakses pengadilan domestik untuk meminta agar sengketa pajak diajukan ke arbitrase berdasarkan Konvensi Model OECD atau perjanjian pajak internasional (untuk menghindari otoritas paralel), masa tunggu 2 tahun (masa tunggu yang dinyatakan dalam Pasal 25(2) Konvensi Pajak Model OECD), perwakilan hanya di tingkat negara (Investor dikecualikan dari menjadi penggugat dalam arbitrase dan kedudukan diberikan kepada otoritas yang kompeten dari negara yang mengajukan banding, yaitu otoritas pajak) dan rezim penegakan yang tidak memadai. Dalam hal ini, keputusan hanya mengikat kedua negara pihak, dan jika negara pihak yang kalah tidak mematuhi keputusan arbitrase, negara pihak yang menang atau wajib pajak/investor tidak dapat melakukan apa pun. Hebatnya, tidak ada mekanisme penegakan berdasarkan perjanjian pajak internasional, dan tidak ada sanksi atau tindakan penyitaan yang dapat dijatuhkan kepada negara pihak yang kalah atas ketidakpatuhan terhadap keputusan arbitrase. Proses yang tidak memuaskan ini merupakan faktor eksogen yang menjelaskan banyaknya sengketa pajak di pengadilan investasi.

### Faktor Endogen Lainnya

Dua faktor tambahan utama yang menjelaskan banyaknya sengketa pajak di hadapan pengadilan investasi adalah sebagai berikut:

1. Salah satu fitur utama perlindungan investasi adalah memungkinkan investor asing untuk menantang tindakan pemerintah tuan rumah di hadapan pengadilan arbitrase internasional.
2. Perluasan investasi asing ke dalam jenis investasi yang jumlahnya terus bertambah pasti menimbulkan ketegangan dengan negara tuan rumah yang dapat mengakibatkan sengketa yang inovatif dan rumit yang harus diselesaikan oleh pengadilan arbitrase.

### 8.3 TINJAUAN YUDISIAL PERATURAN PAJAK OLEH PENGADILAN INVESTASI

Oleh karena itu, tidak mengherankan, sejak tahun 1999, setidaknya 32 kasus terkait pajak telah dibawa ke arbitrase internasional. Namun, jumlah ini kemungkinan hanya puncak gunung es karena banyak kasus arbitrase yang masih belum diketahui publik, tidak diungkapkan, atau masih dinegosiasikan.

#### Sengketa Pajak yang Tidak Dimenangkan oleh Investor

Tidak semua klaim investasi menghasilkan penghargaan yang harus dibayarkan oleh negara tuan rumah. Faktanya, data menunjukkan bahwa sedikit lebih dari 50% klaim investasi yang berkaitan dengan masalah pajak menghasilkan keputusan pengadilan yang menguntungkan negara. Artikel ini telah mengidentifikasi 17 sengketa yang menghasilkan keputusan yang menolak pelanggaran IIA yang relevan. Kategori keputusan pertama ini menunjukkan bahwa investor asing mempertimbangkan untuk menggunakan IIA untuk mengajukan klaim terhadap sejumlah negara dan tindakan perpajakan. Tren tersebut menunjukkan bahwa IIA merupakan jalan keluar yang potensial terhadap beberapa tindakan perpajakan domestik. Tabel 8.2 memberikan rincian dari masing-masing dari 17 sengketa ini. Dalam 17 sengketa ini, terdapat keragaman besar tindakan perpajakan yang menjadi asal muasal sengketa, yaitu pajak keuntungan tak terduga, investigasi pajak, pajak pertambahan nilai, perpajakan atas pendapatan perwalian, pajak impor, pajak penghasilan perusahaan, pita pajak atas rokok, rezim bebas bea, dll. Tidak mengherankan, cakupan penerapan IIA yang luas memungkinkan pengadilan untuk melihat berbagai tindakan perpajakan.

**Tabel 8.2 Sengketa investasi yang tidak dimenangkan oleh investor**

Nama kasus	Bidang pajak	Perjanjian	Tahun klaim	Tanggal pemberian	Hasil
Corn Products International Inc. v. Mexican States	Pemberlakuan pajak baru pada minuman ringan dan sirup yang dimaniskan dengan pemanis buatan	NAFTA	2003	18 Agustus 2009	Tidak dipublikasikan

Paushok v. Mongolia	Pengelolaan sumber daya (minyak dan gas), pajak (pajak keuntungan tak terduga), ketenagakerjaan (persyaratan kinerja)	Rusia-Mongolia BIT	2007	28 April 2011	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim, menolak klaim kecuali pengambilan emas. Para penggugat memiliki waktu 60 hari untuk mengklaim ganti rugi
Burlington Resources v. Ekuador	Pajak keuntungan tak terduga, penegakan pajak tersebut, pengambilalihan fisik ladang minyak	AS—EKUADOR	2008	14 Desember 2012	Pengadilan menolak yurisdiksi atas klausul payung tetapi menerima yurisdiksi atas keputusan caucidad. Pengadilan memutuskan Ekuador mengambil alih investasi penggugat secara tidak sah. Klaim lainnya ditolak
Phoenix Action v. Republik Ceko	Administrasi peradilan (putusan pengadilan), pajak (investigasi), kontrol perbatasan (bea cukai)	Kroasia-Republik Ceko BIT	2004	15 April 2009	Pengadilan menolak yurisdiksi atas klaim. Penggugat harus membayar semua biaya arbitrase
Noble Energy v. Ekuador	Utilitas (listrik), privatisasi (energi), pajak (pajak pertambahan nilai), ketertiban umum (penegakan tarif listrik), energi (subsidi)	AS Ekuador BIT	2005	Telah diselesaikan	Pengadilan menerima yurisdiksi. Kasus tersebut kemudian diselesaikan dengan kesepakatan antara penggugat dan negara tergugat
Gottlieb v. Kanada	Pajak (perpajakan atas perwalian pendapatan), pengelolaan sumber daya (minyak dan gas)	NAFTA	2007		Klaim ditolak setelah negara tergugat dan negara asal penggugat sepakat bahwa tindakan perpajakan tidak merupakan perampasan
TCW v Republik Dominika	Utilitas (listrik), privatisasi (energi), ketertiban umum (pencurian listrik), pajak (investigasi)	CAFTA	2007	Persetujuan/ 16 Juli 2009	Kasus diselesaikan dengan persetujuan penggugat dan negara tergugat sebelum ada

					keputusan tentang yurisdiksi
Lacich v Kanada	Pajak (perpajakan atas pendapatan yang dijaminan), pengelolaan sumber daya (minyak dan gas)	NAFTA	2009	Ditarik	Klaim ditarik sebelum pengadilan dibentuk
Perdagangan Tautan v Moldova	Pajak (pajak impor), kontrol perbatasan (bea cukai), kebijakan industri (zona ekonomi bebas)	USA Moldova BIT	1999	18 April 2002	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim tetapi memutuskan bahwa negara tergugat tidak melanggar perjanjian. Penggugat diharuskan membayar biaya hukum tergugat
Tokios Tokeles v. Ukraina	Budaya (penerbitan cetak), pajak (investigasi)	Lithuania-Ukraine BIT	2002	26 Juli 2007	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim tetapi memutuskan bahwa negara tergugat tidak melanggar perjanjian. Pengadilan membagi biaya arbitrase antara penggugat dan negara tergugat
EnCana v. Ekuador	Pajak (pajak pertambahan nilai), kontrak publik (produksi minyak), pengelolaan sumber daya (minyak)	Canada-Ecuador BIT	2003	3 Februari 2006	Pengadilan menolak yurisdiksi atas klaim kecuali perampasan, memutuskan bahwa negara tergugat tidak melanggar perjanjian. Negara tergugat harus membayar semua biaya arbitrase
Plama Consortium Limited v. Bulgaria	Perlindungan lingkungan (tanggung jawab lingkungan), administrasi peradilan (administrasi kebangkrutan), ketertiban umum (pendudukan kilang	ECT dan Bulgaria-Siprus BIT	2003	27 Agustus 2008	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim yang timbul dari ECT tetapi memutuskan bahwa penggugat tidak berhak atas perlindungan substantif yang diberikan oleh ECT dan negara tergugat tidak

	minyak), pajak (pajak penghasilan perusahaan), privatisasi (kilang minyak)				melanggar perjanjian. Pengadilan mengharuskan penggugat untuk membayar semua biaya arbitrase serta biaya hukum negara tergugat.
Grand River v. USA	Kesehatan masyarakat (anti-rokok), administrasi peradilan (penyelesaian dengan produsen rokok), pajak (stempel pajak untuk rokok)	NAFTA	2004	12 Januari 2011	Pengadilan menolak yurisdiksi atas klaim Grand River, menerima yurisdiksi atas klaim Arthur Montour tetapi memutuskan bahwa negara tergugat tidak melanggar perjanjian dan membagi biaya arbitrase.
Amto LLC. v. Ukraine	Prosedur perpajakan (energi, kebijakan industri, privatisasi)	ECT	2005	26 Maret 2008	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim, tetapi memutuskan bahwa negara tergugat tidak melanggar perjanjian. Biaya arbitrase dibagi antara para pihak dan masing-masing pihak menanggung biaya hukumnya sendiri
EDF v. Rumania.	Ketertiban umum (investigasi korupsi), kontrol perbatasan (bea cukai), pajak (rezim bebas bea), hubungan internasional (aksesi Uni Eropa)	BIT Inggris-Rumania	2005	8 Oktober 2009	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim tetapi memutuskan bahwa negara tergugat tidak melanggar perjanjian. Pengadilan membagi biaya arbitrase antara penggugat dan negara tergugat tetapi mengharuskan penggugat membayar \$6 juta untuk biaya hukum negara tergugat

Grup Rompetrol N.V. v. Rumania.	Penyimpangan selama privatisasi, penipuan pajak, korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, pencucian uang	BIT Belanda-Rumania	2005	6 Mei 2013	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim, memutuskan bahwa tidak ada pelanggaran perjanjian
Jan Oostergetel dan Theodora Laurentius v. Republik Slovakia	Kebangkrutan, tunggakan pajak	BIT Belanda-Republik Slowakia	2006	23 April 2012	Pengadilan memutuskan bahwa negara tergugat tidak melanggar perjanjian, memerintahkan penggugat untuk menanggung biaya arbitrase dan membayar tergugat 2 juta euro sebagai kontribusi untuk biaya hukum dan biaya lainnya

Terdapat pula keragaman di negara-negara yang terlibat dalam sengketa ini karena negara-negara tersebut tidak termasuk dalam kategori ekonomi yang sama. Meskipun demikian, sulit untuk memperluas analisis lebih lanjut karena, dalam sebagian besar sengketa ini, negara-negara telah membuktikan bahwa mereka menggunakan undang-undang atau peraturan perpajakan dengan cara yang sesuai dengan IIA yang relevan. Atau, jika pengadilan menolak klaim karena kurangnya yurisdiksi, tidak ada yang dapat disimpulkan mengenai potensi pelanggaran hukum investasi oleh tindakan pajak domestik. Skenarionya sangat berbeda ketika kita melihat sengketa yang kalah oleh berbagai negara tuan rumah.

#### **Sengketa Pajak yang Kalah di Pihak Negara Tuan Rumah**

Dari 32 sengketa yang berkaitan dengan masalah pajak, 15 di antaranya kalah di pihak negara tuan rumah. Sengketa-sengketa ini merupakan yang paling menarik karena menunjukkan apa yang bisa salah dalam hal merancang kebijakan pajak sesuai dengan IIA. Tabel 8.3 menyajikan rincian dari masing-masing dari 15 sengketa ini.

**Tabel 8.3 Sengketa investasi yang dialami negara tuan rumah**

Nama kasus	Bidang pajak	Perjanjian	Tahun klaim	Tanggal pemberian	Hasil
Feldman v. Meksiko	Pajak (pajak cukai rokok), kontrol perbatasan (bea cukai, ekspor rokok ke pasar gelap)	NAFTA	1999	16 Desember 2002	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim tersebut, memutuskan bahwa negara tergugat melanggar perjanjian

					(NT). Pengadilan memberikan secara khusus “\$16.961.056 peso Meksiko (jumlah pokok \$9.464.627,50 ditambah bunga \$7.496.428,47). Pengadilan membagi biaya arbitrase antara penggugat dan negara tergugat
Goetz v. Burundi	Pembatalan izin usaha di kawasan ekonomi bebas	Belgium-Luxemburg-Burundi BIT	1999	10 Februari 1999	Pengambilalihan tidak langsung dengan kompensasi berjumlah sekitar \$3 juta
Enron Corporation & Ponderosa Assets LP v. Republik Argentina	Pajak bea meterai	Argentine-USA BIT	2001	22 Mei 2007	Pengadilan memutuskan bahwa Argentina melanggar FET dan klausul umum dan memberikan kompensasi sebesar \$106,2 juta
Occidental Exploration and Production Company v. Ekuador Kasus No. UN 3467	Pajak (pajak pertambahan nilai), kontrak publik (produksi minyak)	USA-Ecuador BIT	2002	1 Juli 2004	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim tersebut, memutuskan bahwa negara tergugat melanggar perjanjian (NT dan FET), dan memberikan sekitar \$75,0 juta (ditambah bunga) terhadap negara tergugat. Pengadilan mengharuskan negara tergugat untuk membayar 55% dari biaya arbitrase.
Archer Daniels Midland Co. & Tate Lyle Ingredients Americas, Inc. v. Amerika Serikat Meksiko	Pengenaan pajak baru pada minuman ringan dan sirup yang dimaniskan dengan pemanis selain gula	NAFTA	2003	21 November 2007	Pengadilan memutuskan bahwa Meksiko melanggar pasal-pasal tentang NT dan persyaratan kinerja dan bahwa pajak yang dikenakan tidak merupakan tindakan balasan yang sah. Pengadilan memberikan ganti rugi sebesar US\$33,0 juta

El Paso Energy International Company v. Republik Argentina	Pengelolaan sumber daya (minyak dan gas), utilitas (listrik), privatisasi (energi), sistem moneter (krisis keuangan, reformasi mata uang)	Argentina-BIT AS	2003	31 Oktober 2011	Pengadilan memutuskan bahwa Republik Argentina melanggar FET, memberikan ganti rugi sebesar \$43,0 juta ditambah bunga, dan membagi biaya arbitrase. Para pihak menanggung biaya dan pengeluaran hukum mereka sendiri
Duke Energy v. Ekuador	Utilitas (listrik), kontrak publik (pengadaan tenaga listrik), kontrol perbatasan (bea cukai), pajak (pajak impor)	AS-BIT Ekuador	2004	18 Agustus 2008	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim kecuali bea cukai, memutuskan bahwa negara tergugat melanggar perjanjian (NT dan klausul payung), dan memberikan ganti rugi sekitar \$5,6 juta (ditambah bunga) terhadap negara tergugat. Pengadilan membagi biaya arbitrase antara penggugat dan negara tergugat
Hulley v. Russia	Pajak (investigasi penggelapan pajak), ketertiban umum (penyitaan fasilitas), administrasi peradilan (putusan pengadilan), privatisasi (industri minyak)	ECT	2005	18 Juli 2014	Pengadilan menerima yurisdiksi, memutuskan bahwa Rusia melanggar pasal perampasan, memberikan ganti rugi sebesar \$40 miliar
RosInvestCo v. Russia	Pajak (investigasi penggelapan pajak), ketertiban umum (penyitaan fasilitas), administrasi peradilan (putusan pengadilan), privatisasi (industri minyak)	BIT Inggris-Uni Soviet	2005	22 Desember 2010	Pengadilan menerima yurisdiksi, memutuskan bahwa Rusia melanggar pasal perampasan, memberikan ganti rugi sebesar \$3,5 juta, membagi biaya arbitrase
Yukos Universal v. Russia	Pajak (investigasi penggelapan pajak), ketertiban umum (penyitaan fasilitas),	ECT	2005	18 Juli 2014	Pengadilan menerima yurisdiksi, memutuskan bahwa Rusia melanggar pasal perampasan,

	administrasi peradilan (putusan pengadilan), privatisasi (industri minyak)				memberikan ganti rugi sebesar \$1,8 miliar
Mobil v. Venezuela	Manajemen sumber daya (minyak), kontrak publik (produksi minyak), pajak (pajak penghasilan perusahaan)	BIT Belanda-Venezuela	2007	9 Oktober 2014	Pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim kecuali klaim yang timbul dari peningkatan tarif pajak penghasilan. Pengadilan memberikan kompensasi sekitar \$1411 juta ditambah bunga untuk perampasan dan \$9,0 juta ditambah bunga untuk pembatasan produksi dan ekspor. Pengadilan membagi biaya arbitrase
Quasar de Valores Sicav SA v. The Russian Federation	Pajak (investigasi penggelapan pajak), ketertiban umum (penyitaan fasilitas), administrasi peradilan (putusan pengadilan)	Spain-USSR BIT	2007	20 Juli 2012	Pengadilan menerima yurisdiksi, memutuskan bahwa Rusia melanggar pasal perampasan, memberikan ganti rugi sekitar \$2,0 juta secara total
Renta 4 v. Russia	Penilaian pajak, ketertiban umum (penyitaan fasilitas), administrasi peradilan (putusan pengadilan), privatisasi (industri minyak)	Spain-USSR BIT	2007	30 Maret 2009	Kasus Quasar sebelumnya dikenal sebagai kasus Renta 4. Dalam putusan yurisdiksi, pengadilan menerima yurisdiksi atas klaim hanya empat dari tujuh penggugat kasus Renta 4. Oleh karena itu, kasus tersebut berganti nama menjadi Quasar
Tza Yap Shum v. Republic of Peru	Penilaian pajak	China-Peru BIT	2005	7 Juli 2011	Kasus perampasan tidak tersedia dalam bahasa Inggris
Veteran Petro-leum v. Russia	Pajak (investigasi penggelapan pajak), ketertiban umum (penyitaan fasilitas), administrasi peradilan (putusan pengadilan),	ECT	2005	18 Juli 2014	Pengadilan menerima yurisdiksi, memutuskan bahwa Rusia melanggar pasal perampasan, memberikan ganti rugi sebesar \$50.020.867.798

	privatisasi (industri minyak)				
--	-------------------------------	--	--	--	--

Ke-15 sengketa ini hanya dimenangkan oleh 7 negara, yang semuanya merupakan negara berkembang atau negara yang sedang dalam masa transisi ekonomi.

Sebagian besar kasus (sembilan putusan) diakhiri dengan putusan perampasan. Akan tetapi, dua klaim dikonsolidasikan menjadi satu kasus untuk Renta 4 dan Quasar de Valores v. Rusia. Selain itu, sebagai bagian dari kasus Yukos, tiga klaim terpisah oleh mantan pemegang saham Yukos diajukan oleh Hulley Enterprises Limited (Siprus), Yukos Universal Limited (Isle of Man), dan Veteran Petroleum Limited (Siprus). Akibatnya, hanya ada enam sengketa pajak yang benar-benar berbeda yang menghasilkan putusan perampasan.

Perselisihan Señor Tza Yap Shum v. Peru memberikan gambaran menyeluruh tentang jenis interaksi bermasalah antara pembayar pajak dan administrasi yang dapat mengakibatkan sengketa investasi. Pada tahun 2002, Tn. Tza Yap Shum mendirikan investasi sebesar \$400.000 dan mulai mengoperasikan bisnis ekspor produk ikan (TSG). Akan tetapi, pada tahun 2004, otoritas pajak Peru, setelah melakukan audit rutin, memutuskan bahwa jumlah dan nilai bahan baku yang dibeli belum dideklarasikan dengan benar dan mungkin berarti bahwa penjualan telah dideklarasikan kurang dari yang sebenarnya. Otoritas tersebut mengeluarkan penilaian pajak baru berdasarkan "dasar yang diasumsikan" sebesar \$4 juta dan juga mengambil apa yang disebut tindakan sementara untuk menegakkan penilaian pajak yang telah diberlakukan untuk mengamankan uang bagi Departemen Keuangan. Semua bank di Peru diarahkan untuk menahan dana apa pun yang terkait dengan TSG yang diberikan kepada mereka dan mengalihkan dana tersebut ke otoritas pajak. Hampir seketika, bisnis TSG menjadi tidak dapat beroperasi karena perusahaan tersebut tidak dapat membayar pemasok atau menerima pembayaran dari pelanggannya.

Pengadilan arbitrase memutuskan bahwa tindakan sementara tersebut sama dengan pengambilalihan. Pengadilan menyimpulkan bahwa tindakan sementara tersebut secara signifikan mengganggu operasi TSG, diberlakukan secara sewenang-wenang, dan tidak mematuhi aturan dan pedoman internal untuk tindakan semmentaranya sendiri dan bahwa regulator lokal tidak melakukan upaya apa pun untuk memverifikasi apakah aturan ini diikuti. Memang, klaim pajak yang sebenarnya mungkin dibenarkan, tetapi tindakan penegakan sementara yang diambil sangat merusak operasi perusahaan sehingga klaim pajak itu sendiri menjadi tidak relevan karena perusahaan tidak dapat bertahan dari tindakan tersebut.

Kasus tersebut menggambarkan bahwa tindakan pemulihan yang diambil suatu negara untuk menagih utang pajak sensitif dari perspektif perlindungan yang dimiliki investor asing berdasarkan IIA serta berdasarkan hukum internasional umum. Tindakan tersebut dapat dengan mudah memiliki efek perampasan, bahkan ketika jumlah pajak yang dipulihkan itu sendiri tidak bersifat penyitaan. Utang pajak yang tidak terlalu besar, tetapi masih dipersengketakan dan karenanya belum ditetapkan secara final, dapat ditagih oleh negara dengan menggunakan tindakan yang sangat drastis dan tidak proporsional sehingga mengakibatkan penghentian investasi. Penutupan sementara fasilitas bisnis, penyitaan aset

bisnis atau rekening bank, atau bahkan pemenjaraan sementara para eksekutif perusahaan lokal atas tuduhan penipuan pajak, semuanya dapat mengakibatkan investasi tersebut kehilangan semua nilai dan prospeknya. Dalam kasus ini, jumlah pajak yang terutang merupakan hal sekunder dari dampak tindakan pemulihan itu sendiri.

Dari segi substansi, dapat diamati bahwa empat ketentuan substantif utama penting untuk menyimpulkan bahwa telah terjadi pelanggaran IIA yang relevan, yaitu, klausul pengambilalihan, klausul FET, standar perlindungan dan keamanan penuh (FPS), dan ketentuan NT.

#### **8.4 PAJAK SEBAGAI PENGHALANG TERAKHIR UNTUK INVESTASI**

Terakhir, ada risiko nyata bahwa pajak dapat menjadi "penghalang terakhir dalam perdagangan dan investasi," baik karena rancangan atau karena kelalaian. Hal ini karena sistem pajak tetap bersifat nasional dan kemungkinan akan tetap demikian di masa mendatang (bahkan dalam kelompok regional seperti UE), tetapi sistem pajak nasional ini harus beroperasi dalam lingkungan yang semakin global di mana kegiatan lintas batas semakin penting, pasar keuangan sangat terintegrasi, perusahaan besar semakin melihat diri mereka sebagai perusahaan global yang sesungguhnya, dan teknologi memungkinkan perusahaan dan individu untuk mengeksploitasi secara maksimal di dunia yang semakin tanpa batas ini. Akibatnya, hambatan pajak nasional terhadap arus investasi tetap ada. Beberapa contoh disorot di bawah ini.

##### **Hambatan Pajak Nasional terhadap Arus Investasi**

*Pertama*, masalah utama adalah pajak berganda yang tidak terbebaskan atas pendapatan dan modal lintas batas yang terjadi jika pendapatan yang sama dikenakan pajak baik di negara tempat tinggal maupun negara sumber. Hal ini dapat memengaruhi keputusan perusahaan multinasional (MNE) tentang di mana akan berinvestasi (Proyek BEPS OECD membahas hal ini tetapi akan meningkatkan risiko ini, setidaknya dalam jangka pendek, karena akan memicu sejumlah reformasi pajak domestik di seluruh dunia).

*Kedua*, masih terdapat ketidakkonsistenan dalam cara bea cukai, pajak pertambahan nilai (PPN), dan otoritas pajak langsung menerapkan aturan penetapan harga transfer pada transaksi lintas batas antara pihak terkait dalam kelompok multinasional, dan ini dapat menyebabkan biaya kepatuhan yang signifikan bagi perusahaan.

*Ketiga*, terdapat risiko menciptakan iklim ketidakpastian pajak. Munculnya pemain baru, pesatnya perkembangan teknologi baru, pendekatan yang lebih agresif terhadap perencanaan pajak oleh beberapa perusahaan multinasional, dan kurangnya konsensus global tentang apa yang seharusnya menjadi aturan pajak internasional akan menyebabkan ketidakpastian pajak yang lebih besar (sekarang tampaknya tidak mungkin bahwa BEPS akan mengarah pada tinjauan mendasar apa pun terhadap fitur inti kerangka pajak internasional saat ini, dengan posisi negara-negara OECD, Brasil, Rusia, Tiongkok, dan Afrika Selatan (BRICS); negara-negara berkembang lainnya; dan negara-negara berkembang yang berbeda. Kurangnya kesepakatan ini, setidaknya dalam jangka pendek, akan menyebabkan periode ketidakpastian, kurangnya koherensi, dan perselisihan antarnegara). Keempat, beberapa

negara mengenakan pajak “keluar” baik di bawah pajak penghasilan pribadi maupun perusahaan, dan pajak ini dapat mengurangi mobilitas modal dan tenaga kerja. Akhirnya, di bawah kepemimpinan WTO dan Organisasi Kepabebean Dunia (WCO), banyak tarif dan hambatan cukai khusus untuk perdagangan lintas batas barang dan jasa telah dihapus, namun gesekan masih terus terjadi, karena ketidakkonsistenan dalam penerapan aturan-aturan ini.

#### **Cakrawala Baru: Mempromosikan Kerja Sama Antar Otoritas Pajak**

OECD telah menyimpulkan bahwa respons yang tepat terhadap tekanan globalisasi adalah kerja sama yang lebih baik antar pemerintah. Ini adalah pendekatan yang telah diikuti OECD selama bertahun-tahun di bidang pajak langsung dan dengan beberapa keberhasilan. Konvensi Pajak Model OECD menjadi dasar bagi 3.600 perjanjian pajak bilateral di seluruh dunia, yang meminimalkan gesekan antara sistem pajak nasional. OECD memiliki banyak kisah sukses lainnya terkait perpajakan, misalnya:

1. Telah menjadi yang terdepan dalam mempromosikan kerja sama antar otoritas pajak untuk melawan pajak berganda dan non-pajak berganda atas pendapatan lintas batas.
2. Pedoman penetapan harga transfernya sekarang digunakan sebagai dasar untuk legislasi nasional baik di negara-negara OECD maupun di banyak negara non-OECD.
3. Dalam kerja sama yang erat dengan UE, OECD juga telah melakukan pekerjaan perintis pada PPN; Hal ini baru dimulai satu dekade lalu, dan dalam jangka panjang, hal ini akan mengarah pada kerja sama yang lebih efektif antara 160 negara yang saat ini mengoperasikan sistem PPN/pajak barang dan jasa (GST).
4. Forum Administrasi Perpajakan menyediakan wadah bagi para komisioner dari lebih dari 40 negara untuk berkumpul secara rutin, dan pengelompokan ini kini telah menjadi suara yang kuat baik dalam membentuk perdebatan tentang administrasi perpajakan di seluruh dunia maupun dalam membantu para komisioner untuk bekerja sama mengatasi tantangan globalisasi.
5. Menghapus kerahasiaan bank sebagai hambatan terhadap pertukaran informasi yang efektif antara administrasi perpajakan.
6. Proyek Pengikisan Basis Pajak dan Pengalihan Keuntungan (BEPS) pada tahun 2013. Tujuan utama dari proyek BEPS adalah untuk secara efektif mencegah kasus-kasus non-pajak ganda dan tidak ada atau rendahnya pajak yang terkait dengan pendapatan kena pajak yang dipisahkan secara artifisial dari kegiatan-kegiatan yang menghasilkan pendapatan. Namun demikian, pertanyaan yang muncul adalah apakah bentuk-bentuk kerja sama yang tidak mengikat ini akan cukup untuk menghindari pajak yang digunakan untuk melindungi pasar domestik, untuk melakukan diskriminasi yang menguntungkan atau merugikan non-residen, atau untuk memberikan keuntungan kompetitif bagi perusahaan-perusahaan di suatu negara.

## **8.5 RINGKASAN**

Buku ini membuktikan kenyataan penting: semakin banyak kasus arbitrase internasional yang melibatkan masalah pajak. Hal ini tidak sepenuhnya mengejutkan. Bagaimanapun, keputusan investasi asing dan peraturan pajak saling terkait erat. Akan tetapi,

masing-masing secara historis diatur oleh otoritas dan perjanjian yang berbeda dan dulunya termasuk dalam bidang yang berbeda; namun, saat ini bidang-bidang tersebut saling tumpang tindih.

Dalam beberapa tahun mendatang, tren seperti itu akan terus meningkat, dan karena kekurangan mekanisme penyelesaian sengketa pajak, banyak sengketa mungkin berakhir di pengadilan investasi.

Yurisprudensi awal Pusat Internasional untuk Penyelesaian Sengketa Investasi (ICSID) telah memberikan indikasi kuat bahwa sengketa pajak yang terkait dengan investasi asing juga merupakan sengketa hukum yang timbul secara langsung dari investasi yang menjadi yurisdiksi pengadilan ICSID. Meskipun tidak satu pun dari kasus-kasus awal ini secara langsung terkait dengan masalah pajak, pengadilan merasa penting untuk memperingatkan para pihak bahwa suatu hari nanti mungkin tepat untuk menghubungkan perlindungan investasi dengan hukum pajak. Dalam *AMCO v. Indonesia*, pengadilan mengamati bahwa masalah pajak mungkin tercakup dalam yurisdiksi ICSID. Dalam *Kaiser Bauxite v. Jamaica*, pemerintah telah menyetujui klausul stabilisasi pajak, dan pengadilan menegaskan bahwa perselisihan mengenai pajak yang meningkat akan berada di bawah cakupan Pasal 25 ayat 1 Konvensi ICSID, karena "perselisihan mengenai dugaan hak dan kewajiban hukum yang berasal dari ketentuan tertentu dalam perjanjian Kaiser dengan Pemerintah adalah perselisihan hukum." Situasi dan keputusan serupa ditemukan dalam *Alcoa Minerals v. Jamaica*. Dalam bab ini, kasus-kasus yang lebih baru telah ditinjau. Misalnya, dalam *Feldman v. Mexico*, masalahnya adalah kegagalan otoritas pajak untuk mengembalikan pajak cukai untuk rokok yang diekspor, yang dianggap oleh pengadilan arbitrase internasional sebagai pelanggaran ketentuan NT dari IIA. Dalam *Occidental v. Ecuador*, sebuah kasus di mana investor menang, perselisihan muncul dari penolakan otoritas pajak Ekuador untuk mengembalikan PPN masukan kepada investor asing. Penting untuk dicatat bahwa pengadilan arbitrase dalam kasus investasi internasional tidak bertindak sebagai pengadilan banding terhadap pengadilan pajak setempat atau badan administratif yang memutus kasus pajak di negara bagian tersebut. Apakah pajak tertentu berlaku menurut hukum suatu negara merupakan masalah pengadilan dan badan administratif negara tersebut, bukan masalah pengadilan arbitrase. Pengadilan arbitrase memutuskan apakah negara tersebut melanggar kewajiban internasional sebagaimana ditetapkan dalam IIA, dalam hukum internasional umum atau, mungkin, dalam kontrak antara negara dan investor. Dengan kata lain, bukan peran pengadilan arbitrase untuk menafsirkan dan menerapkan hukum pajak suatu negara kepada investor. Namun, cara suatu negara menerapkan hukum pajaknya, bahkan jika diterapkan dengan benar menurut hukum negara tersebut, dapat saja merupakan pelanggaran terhadap kewajiban negara tersebut menurut hukum internasional. Dengan demikian, masalah tersebut dapat menjadi masalah bagi pengadilan pajak setempat (yang diputuskan semata-mata berdasarkan hukum pajak negara tersebut) dan bagi pengadilan arbitrase (yang diputuskan berdasarkan hukum investasi internasional). Dekade terakhir telah menyaksikan lonjakan dramatis dalam sengketa investasi antara investor asing dan pemerintah negara tuan rumah. Panel arbitrase telah ditugaskan untuk menerapkan aturan IIA dalam kasus-kasus tertentu, tugas yang seringkali tidak mudah

mengingat ketentuan-ketentuan yang luas dan terkadang ambigu dari pengaturan ini. Fenomena baru arbitrase investasi telah menghasilkan sejumlah keputusan dari berbagai forum arbitrase di sektor pajak, yang berkontribusi pada pembentukan yurisprudensi yang menjelaskan makna ketentuan-ketentuan utama dan berkontribusi pada munculnya regulasi ekonomi global tentang masalah pajak. Yang terpenting, 15 sengketa telah menghasilkan kompensasi yang signifikan yang dibayarkan oleh negara tuan rumah karena melanggar komitmen IIA dengan mengenakan tindakan-tindakan pajak. Rincian dari 15 sengketa ini menunjukkan bahwa ada sejumlah ketentuan yang terbukti menentukan untuk membenarkan klaim para pembayar pajak, yaitu, perlindungan terhadap pengambilalihan, FET, FPS, non-diskriminasi, klausul payung, dan prosedur. Enam ketentuan investasi ini secara tidak langsung merupakan bagian dari rezim pajak internasional, yang semakin dibentuk oleh putusan pengadilan investasi dan perjanjian investasi internasional.

## **BAB 9**

# **PELAPORAN PENGELUARAN PAJAK DAN MOBILISASI PENDAPATAN LOKAL**

### **9.1 PENGELUARAN PAJAK DAN PELAPORAN PENGELUARAN PAJAK**

Pemerintah mengejar tujuan kebijakan publik melalui pengumpulan pendapatan dan belanja publik. Namun, mereka juga bergantung pada pengeluaran pajak (TE). Istilah ini merujuk pada manfaat yang diberikan kepada sektor atau kelompok tertentu melalui perlakuan pajak preferensial seperti pengecualian, pengurangan, kredit, penangguhan, dan tarif pajak yang lebih rendah. Pemerintah menggunakan TE untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan menarik investasi, tetapi juga untuk mengejar tujuan kesejahteraan sosial dan untuk memberi insentif pada pola perilaku tertentu, seperti konsumsi energi dari sumber terbarukan.

Oleh karena itu, TE digunakan secara luas sebagai instrumen kebijakan publik, dan harganya mahal. Di Amerika Serikat, pemerintah federal diperkirakan akan kehilangan lebih dari USD1,5 triliun pada tahun 2019, jumlah yang setara dengan 44% dari pengumpulan pendapatan pajak dan sedikit lebih dari 7% dari produk domestik bruto (PDB). Perkiraan yang ada, meskipun cakupannya terbatas, menunjukkan bahwa TE berkisar antara 0,7 hingga 6,6% dari PDB di Amerika Latin dan dari 3,3 hingga 7,5% dari PDB di Afrika (Bank Dunia 2015).

Namun, meskipun biaya fiskalnya signifikan, TE seringkali sangat tidak transparan. Transparansi mengenai jangkauan dan besaran TE yang ada terbatas, dan ketentuan baru diperkenalkan secara berkala tanpa pengawasan yang memadai. Kurangnya pengawasan ini terkadang dapat dibenarkan oleh urgensi situasi. Misalnya, di seluruh dunia pemerintah telah memperkenalkan keringanan pajak sebagai respons jangka pendek terhadap pandemi penyakit virus korona 2019 (COVID-19). Namun, dalam sebagian besar kasus, TE digunakan untuk mengejar tujuan yang lebih strategis, dan cenderung bertahan lama. Hal ini menjadikan masalah pelaporan dan transparansi TE sebagai masalah yang sangat relevan, khususnya bagi negara-negara berpendapatan rendah dengan kapasitas terbatas untuk mobilisasi pendapatan domestik (DRM).

Laporan resmi tentang TE didasarkan pada standar yang sangat heterogen baik berkenaan dengan kualitas maupun cakupan data yang mereka berikan. Di Prancis, misalnya, lampiran anggaran yang dikhususkan untuk TE secara eksplisit mengakui bahwa 254 TE dari 474 tidak dapat dikuantifikasi, atau hanya dapat diberikan perkiraan kasar. Swiss menerbitkan laporan terakhirnya tentang TE federal pada tahun 2011. Australia, meskipun berada di garis depan dalam hal pelaporan TE, tidak memberikan estimasi untuk 49% dari semua TE (143/289) dalam Pernyataan Pengeluaran Pajak 2017. Gambarnya jauh lebih buruk jika menyangkut negara-negara berkembang. Di kawasan seperti Timur Tengah dan Afrika Utara, kurang dari 10% negara melaporkan TE secara berkala (Bank Dunia 2015). Akibatnya, TE hampir tidak

pernah menjadi subjek analisis biaya-manfaat yang baik. Memang, studi empiris yang menilai efektivitas dan efisiensi TE jarang dilakukan, dan, jika tersedia, hasilnya sering kali tidak sesuai harapan. Pada saat yang sama, mengidentifikasi dan menghapus ketentuan yang mahal dan tidak efektif sangat penting untuk meningkatkan pemerataan dan keadilan sistem pajak, meningkatkan mobilisasi sumber daya domestik, dan meningkatkan kualitas sistem pengeluaran publik. Reformasi TE menjadi lebih penting dalam situasi saat ini, ketika pemerintah harus mengatasi dampak jangka menengah dan panjang dari krisis COVID-19.

Di Afrika Selatan, misalnya, pemerintah memberikan TE terkait pensiun untuk mendorong pertumbuhan tabungan pensiun dan memberi penghasilan stabil bagi lansia saat pensiun. Menurut laporan TE terbaru, pada tahun 2016 ketentuan-ketentuan ini merupakan TE terbesar di Afrika Selatan, yang berjumlah 72.991 juta Rand (sekitar 5,1 miliar euro), yaitu 35% dari total TE. TE terkait pensiun telah menjadi inti dari perdebatan yang intens. Pemerintah Afrika Selatan telah mencoba untuk menangani trade-off desain kebijakan antara memberikan manfaat yang besar untuk meningkatkan tabungan individu dan risiko mengorbankan ekuitas sistem pajak karena penggunaan ketentuan-ketentuan ini secara berlebihan, terutama oleh mereka yang berada di ujung atas distribusi pendapatan. Seperti yang diakui dalam Makalah Diskusi Teknis yang diterbitkan oleh Departemen Keuangan Afrika Selatan pada tahun 2012, “hambatan terhadap rezim insentif pajak yang lebih efektif adalah kompleksitas rezim saat ini [...] serta fakta bahwa rezim tersebut terbuka untuk disalahgunakan melalui kontribusi yang berlebihan oleh pemberi kerja dan individu berpenghasilan tinggi. [...] Pembebasan pajak tidak memiliki batasan moneter nominal dalam kasus karyawan berpenghasilan tinggi, yang memungkinkan mereka untuk memberikan kontribusi bebas pajak jauh melebihi jumlah yang diperlukan untuk mempertahankan standar hidup yang wajar saat pensiun” (South African National Treasury 2012).

Reformasi komprehensif dilaksanakan pada tahun 2016 untuk menyederhanakan dan menyelaraskan sistem pensiun dengan harapan hal ini akan meningkatkan keadilan seluruh sistem. Namun, seperti yang ditunjukkan oleh Axelson et al. (2020), TE terkait pensiun masih sangat regresif di negara tersebut. Tujuan dari bab ini ada dua: pertama, untuk membahas peran pelaporan TE sebagai komponen utama dari sistem pajak yang lebih efektif dan lebih adil serta penentu DRM dan, kedua, untuk memberikan gambaran umum tentang pelaporan TE di Afrika.

## **9.2 BIAYA FISKAL DAN (TIDAK)EFEKTIVITAS PENGELUARAN PAJAK**

Mobilisasi pendapatan sangat penting bagi banyak negara berpendapatan rendah dan menengah. Kesenjangan pembiayaan untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) bagi negara-negara berkembang saja diperkirakan mencapai sekitar Rp.2,5 triliun (UNCTAD 2014). Pembiayaan eksternal termasuk bantuan pembangunan resmi dan investasi asing langsung (FDI) tentu saja merupakan sumber pendapatan yang penting. Namun, mobilisasi sumber daya domestik harus dianggap sebagai sumber pendapatan terpenting untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan. Pendapatan pajak

mencapai USD4,3 triliun pada tahun 2016 bagi negara-negara berpendapatan rendah dan menengah saja, yang lebih dari dua kali lipat jumlah

ah modal publik dan swasta internasional yang diterima negara-negara ini pada tahun yang sama.

Memang, mobilisasi sumber daya domestik melalui perpajakan sangat relevan karena berbagai alasan. Pendapatan yang dikumpulkan melalui sistem pajak umumnya lebih stabil dan dapat diprediksi daripada yang berasal dari bantuan asing atau sumber nonpajak domestik, misalnya royalti dari sektor mineral. Selain itu, kontribusi pajak dapat memperkuat kontrak sosial antara warga negara dan pemerintah mereka dan dengan demikian memiliki efek positif pada tata kelola. Namun sayangnya, rasio pajak terhadap PDB di banyak negara berpenghasilan rendah dan menengah sangat rendah. Sementara rasio pajak terhadap PDB rata-rata untuk negara maju adalah 26%, sekitar setengah dari negara berkembang mengumpulkan kurang dari 15% PDB dalam bentuk pajak ambang batas yang baru-baru ini diidentifikasi sebagai minimum yang diperlukan untuk memungkinkan negara berkembang lepas landas secara ekonomi.

Meningkatkan pendapatan pajak adalah tugas yang ambisius dan kompleks. Hal ini memerlukan upaya untuk menangani berbagai isu seperti merancang sistem pajak yang efisien, meningkatkan kapasitas kelembagaan, meningkatkan kepatuhan pajak, bekerja sama dengan badan pendapatan lain dalam skala internasional, dan memberdayakan administrasi pajak di berbagai tingkat pemerintahan, antara lain. Di luar masalah teknis ini, perdebatan kontrak fiskal dan sosiologi fiskal menunjukkan bahwa peningkatan sistem pajak terutama merupakan tugas sistemik yang melibatkan penanganan kualitas kebijakan publik, penguatan pengawasan dan keseimbangan pemerintah, dan legitimasi pemerintah secara umum.

Dengan latar belakang inilah penggunaan TE yang sering dan berkelanjutan harus dianalisis. Meskipun posisi ideologis mungkin berperan, misalnya, berkenaan dengan penyediaan jaminan sosial atau asuransi kesehatan oleh swasta atau publik, dapat diasumsikan bahwa di sebagian besar negara berkembang, TE digunakan karena dua alasan utama: persaingan pajak dan kemudahan politik. Persaingan pajak mengacu pada fakta bahwa negara-negara yang haus modal berada di bawah tekanan untuk memberikan insentif bagi investasi sejauh ini merupakan praktik yang mapan di antara para pesaingnya. Kemudahan berarti bahwa instrumen ini tersedia untuk memberi penghargaan kepada kelompok klien tertentu atau untuk mendapatkan keuntungan. Hal ini menjadikannya pilar penting dari politik perpajakan dan ekonomi politik tawar-menawar pajak.

Penghapusan bertahap TE yang tidak efektif yang sekilas tampak seperti hal yang mudah bagi negara-negara berkembang sebenarnya merupakan usaha yang sulit, bahkan terkadang berisiko. Penguncian kelembagaan dan kekuasaan berkembang di sekitar TE tertentu, sehingga secara politis mahal untuk membongkarnya. Protes publik didokumentasikan secara luas dalam literatur, khususnya yang berkaitan dengan subsidi bahan bakar fosil, yang sering kali berdampak besar pada biaya hidup rumah tangga perkotaan yang lebih miskin. Protes sering kali dipicu oleh kurangnya kepercayaan umum terhadap pemerintah, karena warga menolak untuk menukar manfaat saat ini dengan janji kompensasi

masa depan yang tidak pasti. Selain itu, kelompok ekonomi yang kuat atau perusahaan perorangan yang besar melobi perpanjangan keringanan pajak khusus sektor atau perusahaan, dan politisi melobi agar skema TE teritorial tertentu, seperti zona ekonomi khusus (SEZ), dipertahankan, yang menguntungkan daerah pemilihan atau daerah pemilihan lokal mereka.

Database Pengeluaran Pajak (TEDLAC) Pusat Administrasi Pajak Antar-Amerika (CIAT) menunjukkan bahwa, rata-rata, TE sebagai persentase PDB berjumlah 3,5% di kawasan tersebut, berkisar antara 0,7% di Kolombia hingga 6,6% di Republik Dominika. Kassim dan Mansour (2018) meninjau pelaporan TE di 26 negara berpendapatan rendah dan menengah dan menunjukkan bahwa pendapatan yang hilang melalui ketentuan ini dalam sebagian besar kasus signifikan. Dalam sampel mereka, TE sebagai bagian dari PDB berkisar dari 1,38% di Burkina Faso hingga 4,69% di Polandia dan 6,13% di Ghana. Demikian pula, TE sebagai bagian dari total pendapatan pajak setinggi 27,8% di Polandia, 41,67% di Ghana, dan 58% yang mengejutkan di Mauritania.

Telah dikemukakan bahwa, terlepas dari biaya fiskalnya, TE dapat menjadi instrumen kebijakan yang valid bagi pemerintah di seluruh dunia. Memang, dalam kondisi tertentu (misalnya ketika persyaratan kelayakan secara langsung terkait dengan data pengembalian pajak, ketika lebih penting untuk memaksimalkan jumlah penerima manfaat daripada meminimalkan klaim berlebih atau ketika tujuan kebijakan adalah untuk memberi insentif pada aktivitas yang jelas dan didefinisikan secara luas dengan mengurangi harga bersihnya), TE dapat lebih hemat biaya daripada pengeluaran langsung dan karenanya dapat menjadi pilihan terbaik untuk mengejar tujuan kebijakan publik tertentu.

Namun, ketentuan TE pada umumnya tidak efektif dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Penggunaan insentif pajak untuk menarik investasi adalah contoh kasusnya. Negara-negara berpendapatan rendah dan menengah sering memberikan pembebasan pajak dan pembebasan pajak yang luas yang berdampak kecil pada investasi atau pertumbuhan dan, sebagai tambahan, secara signifikan mengurangi ketersediaan dana publik. Singkatnya, pengurangan TE yang tidak efektif akan memperluas basis pajak dan, pada saat yang sama, memungkinkan negara-negara untuk mengurangi tarif pajak marjinal dan/atau menghemat sumber daya yang, pada gilirannya, dapat dialokasikan untuk tujuan yang lebih produktif atau lebih efektif. Namun, syarat yang diperlukan untuk evaluasi yang baik terhadap biaya dan dampak ketentuan ini adalah data (khususnya, estimasi pendapatan yang hilang), yang jika ada—umumnya dipublikasikan dalam laporan atau pernyataan TE pemerintah. Meskipun memang benar bahwa pelaporan publik saja tidak cukup untuk mencapai lebih banyak rasionalitas dalam TE, sulit untuk terlibat dalam diskusi yang berarti tentang ketentuan TE individual tanpa akses ke data yang andal, terperinci, dan tepat waktu.

### **9.3 PELAPORAN PENGELUARAN PAJAK**

Mengidentifikasi, memperkirakan, dan melaporkan biaya fiskal TE secara sistematis dapat menjadi tugas yang memakan banyak waktu dan sumber daya. Seperti yang dibahas oleh Heady dan Mansour (2019), negara-negara dapat mengadopsi pendekatan bertahap

yang memperhitungkan kapasitas kelembagaan dan data mereka. Hasil dari proses tersebut berpotensi tinggi, karena sangat penting untuk menilai efektivitas dan efisiensi ketentuan ini dan, oleh karena itu, untuk memastikan keselarasan kebijakan publik dengan tujuan yang dinyatakan. Selain itu, menerbitkan laporan TE yang komprehensif dan terperinci sangat penting tidak hanya sebagai alat kebijakan bagi para pembuat kebijakan tetapi juga sebagai sarana untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah.

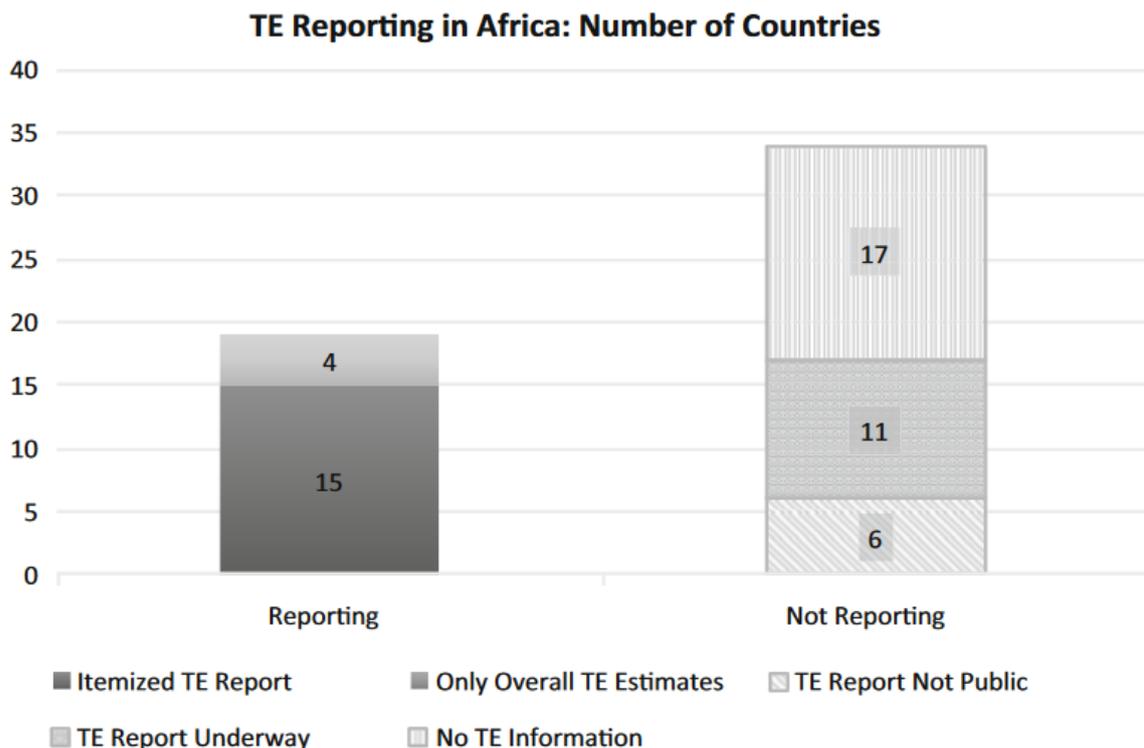
Namun, meskipun berdampak signifikan pada anggaran pemerintah, TE secara umum jauh lebih sedikit menjadi objek pengawasan publik daripada pengeluaran langsung. Seperti yang diakui oleh Departemen Keuangan Australia, "Pengeluaran Pajak, seperti pengeluaran langsung, memengaruhi anggaran pemerintah. Namun, tidak seperti pengeluaran langsung, pengeluaran pajak yang telah ditetapkan menjadi bagian dari undang-undang pajak dengan dampak fiskal yang berulang dan tidak menerima pengawasan rutin melalui proses anggaran". Memang, pelaporan TE tertinggal jauh dari praktik terbaik di sebagian besar negara, dan beberapa negara yang menerbitkan laporan bahkan tidak memperkirakan pendapatan yang hilang melalui ketentuan ini. Penilaian pelaporan TE di 43 negara ekonomi Kelompok 20 (G20) dan OECD, berdasarkan 9 dimensi utama yang mencerminkan praktik baik dalam pelaporan TE, menunjukkan bahwa 8 negara belum melaporkan TE dalam 10 tahun terakhir, 26 telah menerbitkan laporan dasar (misalnya dengan memberikan estimasi untuk subset TE yang dikurangi atau estimasi berdasarkan angka agregat saja) selama periode yang sama dan hanya 9 pemerintah yang telah menerbitkan laporan TE yang terperinci dan komprehensif secara teratur (Redonda dan Neubig 2018). Lebih jauh, penilaian yang sama menunjukkan bahwa di antara 43 negara G20 dan OECD, pelaporan TE yang kurang (yaitu perbedaan antara jumlah TE yang diestimasi secara efektif dan jumlah ketentuan yang dicantumkan tanpa estimasi biaya fiskalnya) sangat lazim. Misalnya, porsi TE yang diestimasi sehubungan dengan ketentuan yang dicantumkan serendah 17% di Yunani dan 20% di Selandia Baru. Namun, rasio ketentuan yang diestimasi/dicantumkan yang lebih besar tidak selalu menunjukkan bahwa laporan tersebut lebih komprehensif. Seperti yang akan diilustrasikan dengan contoh Afrika Selatan di bab selanjutnya, jumlah TE yang disertakan dalam laporan (diestimasi dan/atau dicantumkan) sangat sering tidak mencerminkan jumlah TE yang diimplementasikan secara efektif oleh pemerintah.

Selain itu, meskipun ada ruang yang signifikan untuk meningkatkan estimasi dan pelaporan TE di negara-negara maju, situasinya bahkan lebih mengkhawatirkan di negara-negara berpenghasilan menengah dan rendah. Memang, di sebagian besar negara-negara ini, pelaporan TE masih sangat mendasar, karena keterbatasan data, sumber daya manusia dan keuangan yang tidak memadai serta lembaga yang lemah, di antara faktor-faktor lainnya. Menurut angka-angka yang diberikan oleh Bank Dunia pada tahun 2015, persentase negara yang secara berkala memperkirakan pendapatan yang hilang melalui TE berjumlah 33% di Amerika Latin dan Karibia, 21% di Afrika sub-Sahara, 14% di Asia Selatan dan 10% atau kurang di Timur Tengah dan Afrika Utara, Eropa dan Asia Tengah serta Asia Timur dan Pasifik. Demikian pula, Kassim dan Mansour (2018) menunjukkan bahwa kualitas pelaporan TE masih sangat lemah di beberapa area di sebagian besar dari 26 negara berpenghasilan rendah dan

menengah yang dicakup oleh studi mereka. Misalnya, hanya sekitar setengah dari negara-negara yang ditinjau memiliki persyaratan hukum untuk melaporkan TE, hanya tiga laporan yang memberikan perkiraan perkiraan untuk tahun-tahun mendatang dan sekitar setengah dari negara-negara memberikan pembahasan tentang sistem tolok ukur dalam laporan mereka.

#### 9.4 PELAPORAN PENGELUARAN PAJAK DI AFRIKA

Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 9.1, dari 54 negara Afrika yang ditinjau oleh tim Global Tax Expenditures Database (GTED), 20 (sekitar 37% negara) melaporkan TE mereka kepada publik setidaknya satu kali antara tahun 2000 dan 2019. Sebanyak 63% negara lainnya tidak menerbitkan laporan TE apa pun selama periode ini. Kami memulai diskusi dengan melihat lebih detail kelompok kedua ini sebelum membahas 20 negara yang memberikan setidaknya beberapa informasi.



**Gambar 9.1** Tinjauan umum pelaporan TE di Afrika (“Laporan TE terperinci” merujuk pada laporan TE yang menyediakan subkategori di luar informasi basis pajak. Versi paling maju dari laporan TE terperinci adalah laporan yang menyediakan pendapatan yang hilang dan informasi yang menyertainya pada tingkat ketentuan TE.)

#### Negara-negara Afrika yang Tidak Memiliki Laporan TE yang Tersedia untuk Publik

Demi tujuan transparansi dan perdebatan politik, laporan TE harus bersifat publik. Idealnya, laporan tersebut harus ditemukan di situs web atau repositori pemerintah yang terbuka dan mudah diakses. Referensi laporan tersebut dalam pernyataan resmi pemerintah

harus menyertakan informasi tentang tempat menemukannya. Untuk 6 dari 34 negara yang diklasifikasikan sebagai tidak memiliki laporan TE publik, kami menemukan referensi ke laporan TE internal, tetapi tidak ada informasi lebih lanjut yang diberikan. Salah satu contohnya adalah Ghana. Dalam Pidato Anggaran Tahun Anggaran 2019, Menteri Keuangan Ghana menyatakan bahwa “[antara tahun 2010 dan 2018], sekitar enam studi berbeda telah dilakukan terhadap rezim pengecualian pajak Ghana oleh Divisi Kebijakan Pendapatan Kementerian Keuangan, Dana Moneter Internasional (IMF), Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi & Pembangunan (OECD), GIZ, dan Bank Dunia” (Kementerian Keuangan, Republik Ghana 2018).

Akan tetapi, kami tidak dapat menemukan laporan tersebut. Demikian pula, Otoritas Pendapatan Eswatini (sebelumnya dikenal sebagai Swaziland) mengklaim bahwa mereka melakukan analisis TE dua tahun sekali. “[Pengecualian] berdasarkan Pajak Penghasilan dilaporkan setiap 2 tahun setelah melakukan Analisis Pengeluaran Pajak. Laporan terakhir yang dilakukan adalah untuk tahun 2013/14 dan laporan berikutnya akan dilakukan pada tahun keuangan baru, 2016/17” (Laporan Tahunan Otoritas Pendapatan Eswatini 2016). Akan tetapi, laporan tersebut juga tidak tersedia. Lebih jauh, 11 negara mengklaim sedang dalam proses melakukan analisis TE atau sedang mempertimbangkan kemungkinan untuk melakukannya. Chad, misalnya, dilaporkan telah memulai analisis TE pada tahun 2016 tetapi sejak saat itu belum menerbitkan informasi apa pun mengenai analisis khusus tersebut atau TE secara umum. “Sejak September 2016, dengan dukungan EFSO [Operasi Kebijakan Pembangunan Stabilisasi Fiskal Darurat] Bank Dunia, Pemerintah [Chad] membekukan semua pengecualian pajak baru, kecuali yang berdasarkan konvensi Wina atau yang terkait dengan PTF [Dana Transparansi Kemitraan] hingga studi yang sedang berlangsung tentang pengeluaran pajak selesai dan langkah-langkah baru diadopsi” (Bank Dunia 2018). Demikian pula, Ethiopia juga dilaporkan memiliki analisis TE yang “hampir selesai,” tetapi informasi tambahan tentang analisis tersebut tidak tersedia (IMF 2018). Tabel 9.1 memberikan informasi tentang keadaan terkini pelaporan TE di setiap negara yang dinilai. Terakhir, 17 negara yang tersisa tidak memiliki informasi apa pun tentang TE di platform daring mana pun.

Dalam kasus Republik Afrika Tengah, misalnya, IMF melaporkan, “[pajak] pengecualian dan pengeluaran pajak jarang dirinci dan dinilai dalam dokumentasi anggaran atau dipertahankan selama beberapa tahun tanpa dasar hukum dan justifikasi ekonomi yang jelas” (IMF 2019a). Demikian pula di Kenya, “[tidak ada] pelaporan pengeluaran pajak. Meskipun ada persyaratan konstitusional untuk menerbitkan catatan publik tentang keringanan pajak, dan persyaratan Undang-Undang PFM untuk laporan tahunan, tidak ada laporan semacam itu yang tersedia” (IMF 2017b). Hal ini menunjukkan bahwa beberapa pemerintah bahkan mengabaikan norma hukum atau konstitusional tentang analisis dan pelaporan TE.

**Tabel 9.1 Tinjauan pelaporan TE di Afrika, menurut negara**

Laporan TE Tersedia		Laporan TE tidak bersifat Publik	Laporan TE tidak tersedia	
Laporan TE yang terperinci	Hanya perkiraan TE secara keseluruhan		Laporan TE sedang berlangsung	Tidak ada Informasi TE

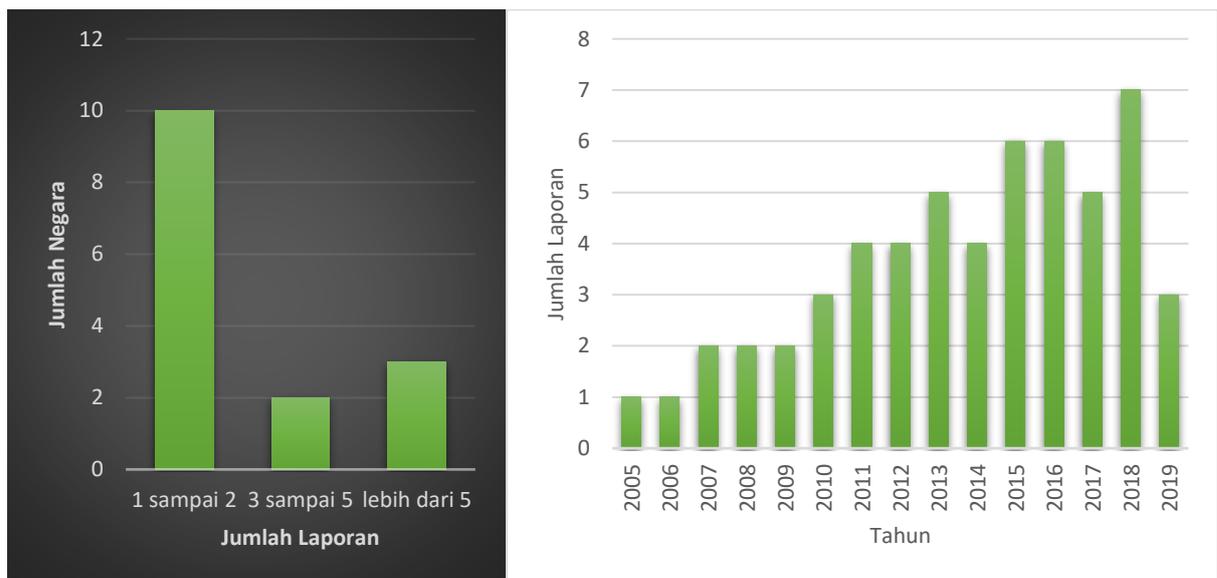
Benin	Kongo	Kamerun	Aljazair	Angola
Burkina Faso	Lesoto	Ghana	Botswana	Burundi
Pantai Gading	Seychelles	Mozambik	Chili	Tanjung Verde
Guinea	Sierra Leone	Swaziland	Mesir	Rep. Afrika Tengah
Liberia	Sudan Selatan	Uganda	Etiopia	Komoro
Madagaskar		Guinea Khatulistiwa	Gambia	Kongo
Mali			Guinea-Bissau	Djibouti
Maurutania			Niger	Eritrea
Mauritius			Nigeria	Kenya
Maroko			Togo	Libya
Rwanda			Zambia	Malawi
Senegal				Sao Tome dan Principe
Afrika selatan				Somalia
Tanzania				Sudan
Gabon				Tunisia
				Zimbabwe

### **Negara-negara Afrika dengan Laporan TE yang Tersedia untuk Publik**

Sebanyak 20 negara Afrika melaporkan TE mereka setidaknya satu kali dalam 20 tahun terakhir. Namun, informasi yang dilaporkan selama periode ini sangat bervariasi di berbagai negara. Negara-negara seperti Republik Demokratik Kongo (DR), Lesotho, Seychelles, Sierra Leone, dan Sudan Selatan hanya memberikan estimasi TE yang sangat mendasar dalam dokumentasi terkait anggaran, tanpa perincian lebih lanjut. Misalnya, dalam Pidato Anggaran Tahun Anggaran 2019, Menteri Keuangan Sudan Selatan mengklaim bahwa "pengecualian telah mencapai tingkat tercatat sebesar enam puluh sembilan miliar Pound Sudan Selatan, yang membuat pemerintah kehilangan sebagian besar sumber daya untuk investasi modal dan pembangunan" (Kementerian Keuangan dan Perencanaan, Republik Sudan Selatan 2018). Namun, kementerian tidak memberikan informasi apa pun tentang cara menghitung estimasi tersebut. Ini adalah kasus yang juga dapat dikualifikasikan sebagai tidak dilaporkan. Demikian pula, laporan tahunan Otoritas Pendapatan Lesotho mencakup bagian kecil dengan estimasi keseluruhan tentang "Pendapatan yang Hilang karena Tindakan Pengurangan Pajak," atau yang diberi judul serupa (Laporan Tahunan Otoritas Pendapatan Lesotho 2016). Akan tetapi, laporan tersebut tidak menguraikan estimasi TE keseluruhan atau memberikan deskripsi yang jelas tentang bagaimana estimasi ini dihitung. Direktorat Jenderal Impor DR Kongo juga menerbitkan estimasi TE keseluruhan dalam beberapa laporan tahunannya dengan sedikit informasi yang menyertainya.

Faktanya, hanya 15 negara Afrika yang pernah menerbitkan laporan terperinci. Meskipun demikian, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 9.2, jumlah ini terus meningkat. Laporan TE pertama di Afrika diterbitkan di Maroko pada tahun 2005. Dua tahun kemudian, Mauritius juga mulai melaporkan TE. Afrika Selatan baru mulai melaporkan pada tahun 2011.

Pada tahun 2018, jumlah laporan yang diterbitkan di Afrika mencapai rekor tujuh laporan. Meskipun demikian, angka-angka tersebut juga menyoroti ketidakkonsistenan pelaporan TE di antara negara-negara Afrika. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 9.2, 10 dari 15 negara Afrika yang diklasifikasikan sebagai negara yang melaporkan TE hanya pernah menerbitkan satu atau dua laporan. Dua negara (Mali dan Senegal) menerbitkan antara tiga dan lima laporan, dan hanya tiga pemerintah—Mauritius, Maroko, dan Afrika Selatan—yang menerbitkan laporan TE secara teratur. Tanzania merupakan kasus khusus karena telah meliput estimasi TE selama 12 tahun dalam satu laporan TE tunggal.



**Gambar 9.2 Jumlah laporan per negara dan per tahun.**

Akan tetapi, bahkan untuk negara-negara pelapor ini, masih banyak kemajuan yang diperlukan dalam hal cakupan.

Kualitas dan cakupan sebagian besar laporan TE tidak sesuai dengan standar yang dikembangkan, misalnya, oleh IMF (2019b). Maroko dan Pantai Gading merupakan pengecualian penting karena cakupan informasi yang luas yang diberikan dalam laporan mereka. Maroko menerbitkan informasi mendalam—deskripsi terperinci, referensi hukum, basis pajak, mekanisme insentif, kategori anggaran, penerima manfaat yang ditargetkan, tujuan kebijakan, dan pendapatan yang hilang—untuk setiap ketentuan TE-nya. Pantai Gading menerbitkan jenis informasi terperinci yang sama tetapi hanya mencakup perkiraan agregat pendapatan yang hilang. Kedua negara memberikan banyak informasi yang dapat ditemukan dalam laporan paling maju dan mendalam dari negara-negara seperti Australia dan Kanada. Hanya informasi mengenai jumlah penerima manfaat dari setiap ketentuan TE yang hilang dari laporan TE kedua negara ini. Selain kedua kasus ini, sebagian besar negara dengan laporan TE memberikan estimasi pendapatan yang hilang yang diagregasi baik pada basis pajak atau pada tingkat kategori anggaran, tanpa memberikan informasi spesifik pada tingkat ketentuan TE. Namun, informasi tersebut akan diperlukan untuk melakukan evaluasi biaya-manfaat dan dengan demikian menilai efektivitas dan efisiensi ketentuan ini. Selain itu, tidak ada negara

yang menyajikan data yang konsisten tentang jumlah penerima manfaat per ketentuan. Kurang dari separuh negara menentukan kategori anggaran, mengungkapkan tujuan kebijakan, menentukan penerima manfaat yang ditargetkan atau menyertakan deskripsi terperinci untuk setiap ketentuan TE. Informasi semacam ini tidak hanya penting bagi para pembuat kebijakan, tetapi juga penting untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas terhadap masyarakat. Di sisi lain, sebagian besar negara menyajikan informasi tentang metodologi, referensi hukum, dan basis pajak dari ketentuan TE tertentu.

Mengikuti Kassim dan Manosur (2018) dan Redonda dan Neubig (2018), kami mengevaluasi laporan TE dari 15 negara pelapor. Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 9.2, Maroko, Burkina Faso, dan Pantai Gading memberikan informasi TE paling terperinci di tingkat ketentuan. Di sisi lain, Mauritius dan Afrika Selatan adalah negara yang memberikan informasi paling tidak terperinci di tingkat ketentuan. Namun, perbedaan antara laporan Afrika Selatan dan laporan Mauritius adalah bahwa laporan Afrika Selatan menerbitkan beberapa informasi di tingkat ketentuan TE dan menjelaskan metodologinya, sedangkan laporan Mauritius hanya menerbitkan tabel terperinci mengenai TE dalam dokumentasi terkait anggarannya tanpa informasi yang menyertainya.

Tabel 9.2 menyoroti heterogenitas dan, pada saat yang sama, kebutuhan keseluruhan untuk perbaikan dalam pelaporan TE Afrika. Misalnya, negara-negara seperti Mauritius, Afrika Selatan, Gabon, dan Liberia tidak memberikan informasi apa pun di tingkat ketentuan. Laporan Gabon hampir tidak sesuai dengan definisi "laporan terperinci" karena hanya mencantumkan sembilan subkategori TE dan hanya melaporkan TE dari pajak pertambahan nilai (PPN).

**Tabel 9.2 Evaluasi pelaporan TE, tahun terakhir yang tersedia**

Negara	Pendapatan hilang	Metodologi	Deskripsi terperinci	Referensi hukum	Informasi basis pajak	Mekanisme insentif	Kategori anggaran	Penerima yang ditargetkan	Jumlah penerima	Kebijakan
Benin	√	√			√	√		√		√
Burkina Faso	√	√		√	√	√	√	√		√
Ivory Coast		√	√	√	√	√	√	√		√
Gabon		√								
Guinea	√	√		√	√		√			
Liberia										
Madagaskar	√	√		√	√					
Mali		√								
Mauritia		√	√	√	√					
Mauritius										
Maroko	√	√	√	√	√	√	√	√		√
Rwanda	√	√	√		√	√				√
Senegal	√	√	√	√	√	√		√		
Afrika Selatan		√								
Tanzania		√	√	√	√	√				

Selain itu, negara-negara seperti Benin, Guinea, Madagaskar, dan Senegal memberikan estimasi pendapatan yang hilang pada tingkat penyediaan tetapi tidak memberikan informasi

pendamping lainnya seperti tujuan kebijakan. Kedua informasi ini adalah yang paling penting saat melakukan analisis biaya/manfaat tetapi jarang dilaporkan bersama oleh negara-negara Afrika. Memang, hanya 3 dari 15 laporan TE Afrika yang menyajikan estimasi pendapatan yang hilang dan tujuan kebijakan pada tingkat TE.

Terakhir, meskipun kami mengamati peningkatan jumlah negara yang melaporkan TE, kualitas laporan secara keseluruhan belum membaik selama bertahun-tahun. Laporan yang diterbitkan sebelum 2018 dan yang diterbitkan pada 2018 atau 2019 menerima skor yang hampir sama dalam evaluasi. Mauritius, Maroko, dan Afrika Selatan adalah satu-satunya negara yang memungkinkan evaluasi individual lintas waktu. Ketiga negara tersebut hampir tidak menunjukkan perubahan apa pun dalam kualitas dan cakupan pelaporan mereka, yaitu laporan TE pertama dan terakhir mereka mengikuti format yang sama. Meskipun ini mungkin merupakan indikator konsistensi, namun jelas juga bahwa sejumlah besar informasi relevan masih hilang dalam sebagian besar laporan.

#### **Apa yang Diungkapkan Laporan Terkini Mengenai TE di Afrika**

Beberapa pesan utama dapat diambil dari laporan TE terkini dari Afrika. Tabel 9.3 menunjukkan total TE setiap negara pelapor sebagai persentase dari jumlah total pajak yang dikumpulkan dan sebagai persentase dari PDB setiap negara selama tahun yang sama. Rata-rata, pendapatan yang hilang karena TE di antara negara-negara Afrika berjumlah 17,8% dari total pajak yang dikumpulkan. Namun, porsi TE dari total pajak yang dikumpulkan sangat bervariasi di berbagai negara. Di negara-negara seperti Mauritania dan Senegal, misalnya, porsi ini masing-masing setinggi 58,4% atau 39,6%. Sementara itu, di Burkina Faso, Seychelles, dan Sierra Leone, TE kurang dari 9% dari total pajak yang dikumpulkan. Demikian pula, TE sebagai porsi PDB juga bervariasi di berbagai negara Afrika. Rata-rata, TE menyumbang 2,7% dari PDB di berbagai negara Afrika. Namun, porsi ini serendah 0,3% di Seychelles dan setinggi 7,8% di Senegal. Lebih jauh, penting untuk dicatat bahwa beberapa negara seperti Gabon, Liberia, dan Sierra Leone hanya melaporkan TE mereka untuk satu basis pajak tertentu (PPN untuk Gabon dan bea cukai untuk sisanya). Oleh karena itu, porsi TE dalam total pajak yang dikumpulkan atau dalam total PDB untuk negara-negara ini kemungkinan lebih tinggi.

**Tabel 9.3 TE sebagai persentase total pajak yang terkumpul dan PDB**

Negara	Tahun	% pajak yang dikumpulkan	% dari GDP
Benin	2017	18.2	2.4
Burkina Faso	2016	8.61	1.38
DR Congo	2016	10.21	0.65
Ivory Coast	2017	9.8	1.32
Gabon	2017	12.1	1.24
Guinea	2017	21.7	2.63
Lesotho	2016	17.6	3.96
Libcra	2016	18.89	4.7
Madagascar	2015	17	1.79
Mali	2017	17.32	2.64
Mauritania	2013	58.41	
Mauritius	2017	9.22	1.76

Morocco	2018	13.01	2.78
Rwanda	2018	14.3	4.6
Senegal	2014	39.6	7.8
Seychelles	2019	1.04	0.34
Sierra Leone	2017	8.76	1.2
South Africa	2017	14.9	3.9
Tanzania	2012	27	4.4
Average		17.77	2.75

Sumber: Basis Data Pengeluaran Pajak Global, [www.GTED.net](http://www.GTED.net) Mencakup negara-negara yang hanya memberikan estimasi keseluruhan Sudan Selatan hanya memberikan estimasi keseluruhan total “pengecualian” dalam mata uang lokal. Namun, karena penurunan PDB sebesar 80% selama tahun pelaporan yang sama, sulit untuk menghitung rasio TE/PDB yang berarti. Demikian pula, karena devaluasi mata uang yang tajam di Mauritania antara tahun 2010 dan 2017, sulit untuk menghitung rasio TE/PDB yang berarti untuk negara tersebut juga.

**Tabel 9.4 Porsi total penerimaan yang hilang berdasarkan basis pajak**

Negara	Tahun	VAT (%)	PIT (%)	CIT (%)	Custom (%)	Stam Duty (%)	Cukai (%)	Lainnya (%)
Benin	2017	62.7	0.1	1.5	10.3	25	0.1	0.3
Burkina Faso	2016	40.7		21	26.1	8.5	0	3.8
DR Congo	2016	66.7						33.3
Ivory Coast	2017	69.6		9.2			0.7	20.5
Gabon	2017	100						0
Guinea	2017	40			34		11	15
Lesotho	2016	38.2	61.8					0
Liberia	2016				100			0
Madagascar	2015	24.2	0.5	2.5	42		8	22.7
Mali	2017	60.3		11.7	24.2	2.7		1.1
Mauritania	2013	49.1	9.6	4.4	27.1	0.7		9.1
Mauritius	2017	33.5	8	46	2.3		10.2	0
Morocco	2018	52.9	15.9	15.6	2.7	2.4	0.9	9.5
Rwanda	2018	60.7			27.5			11.8
Senegal	2014	45.8	22.5	11.4	9.7	2.8		7.8
Seychelles	2019	4.6	71.2	18.5	5.7			0
Sierra Leone	2017				100			0
South Africa	2017	35.4	36.6	4.7	23.3			0
Tanzania	2012	44						56

Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 9.4, TE di seluruh negara Afrika berasal dari basis pajak yang sama. Pengeluaran PPN mencakup bagian terbesar dari TE di sebagian besar negara Afrika. Rata-rata, hampir setengah (49%) TE di seluruh negara Afrika berasal dari pengecualian terkait PPN dan pengurangan tarif. Bea cukai juga merupakan sumber besar untuk TE di seluruh Afrika. Lebih dari seperlima (rata-rata 20%) TE berasal dari pajak terkait bea cukai. Pengeluaran terkait pajak penghasilan juga penting, meskipun signifikansinya bervariasi menurut negara. Misalnya, pengeluaran pajak penghasilan pribadi (PIT) kurang dari

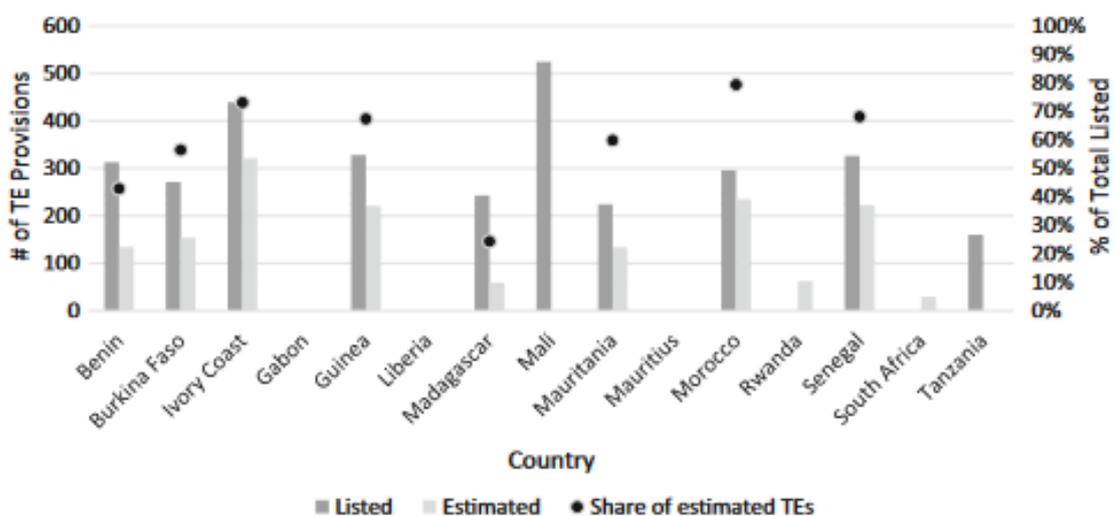
1% dari TE di Benin dan Madagaskar, sementara itu lebih dari 35% di Afrika Selatan dan setinggi 71,2% di Seychelles. Demikian pula, pengeluaran pajak penghasilan perusahaan (CIT) lebih rendah dari 3% di Benin dan Madagaskar tetapi lebih tinggi dari 45% di Mauritius. Namun, penyajian pendapatan TE bervariasi menurut negara. Sementara 11 negara melaporkan PPh Badan dan PPh Anak secara terpisah, negara-negara lain tidak membedakan antara PPh Badan dan PPh Anak. Dalam kasus ini, pajak penghasilan TE dimasukkan dalam kategori "lainnya". Selain itu, pendapatan yang hilang dari pajak cukai dan khususnya bea meterai biasanya merupakan sebagian kecil dari TE (kecuali untuk bea meterai TE dalam kasus Benin). Terakhir, pajak seperti pajak magang, pajak ekspor, dan pajak khusus negara lainnya juga merupakan sebagian kecil dari TE dan dimasukkan dalam kategori "lainnya".

Selain itu, meskipun informasi penerima manfaat tidak ada dalam banyak laporan TE Afrika, beberapa wawasan tetap dapat diperoleh dari informasi yang tersedia. Seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 9.5, bisnis memperoleh manfaat paling banyak dari TE Afrika. Rata-rata, sedikit lebih dari 50% TE di seluruh negara Afrika berasal dari pengecualian dan insentif lain yang diberikan kepada bisnis. Rumah tangga juga merupakan penerima manfaat penting dari TE. Mereka menerima sedikit lebih dari 25% dari TE. Namun, porsi TE bisnis dan rumah tangga di beberapa negara bahkan lebih tinggi karena mereka melaporkan TE yang diberikan kepada kedua penerima manfaat tersebut secara bersama-sama, di samping melaporkan porsi masing-masing (dalam kasus seperti itu, porsi bersama ditambahkan ke kategori "lainnya" dalam Tabel 9.5). Selain itu, meskipun pemerintah sering kali merupakan penerima manfaat penting dari TE, organisasi antarpemerintah (IGO) dan organisasi nonpemerintah (LSM) biasanya tidak. Terakhir, penerima manfaat khusus negara seperti sektor pertambangan atau ketentuan TE yang tidak memiliki informasi penerima manfaat dikategorikan sebagai "lainnya."

**Tabel 9.5 Porsi pendapatan yang hilang berdasarkan jenis penerima manfaat**

Negara	Tahun	Sektor Publik %	Bisnis %	Rumah Tangga %	LSM (%)	IGO (%)	Lainnya (%)
Benin	2017	23.1	39.6	34		1.6	1.7
Burkina Faso	2016	10.1	75.5	11.3	0		3.1
Ivory Coast	2017	28.6	63.5		0.8	4.3	2.8
Gabon	2017						
Guinea	2017		64.8	2.6			32.6
Liberia	2016						
Madagascar	2015		79.6	0.6			19.9
Mali	2017						
Mauritania	2013		61.4				38.6
Mauritius	2017						
Morocco	2018	2.7	47.4	48.4			1.5
Rwanda	2018						
Senegal	2014	5.2	20.5	61.7		7.2	5.4
South Africa	2017						
Tanzania	2012	17.1	7.8		0.4		74.7

Namun, penting untuk dicatat bahwa angka yang dilaporkan dalam Tabel 9.3, 9.4, dan 9.5 harus ditafsirkan dengan hati-hati. Seperti yang ditunjukkan dalam Gambar 9.3, negara-negara tidak memperkirakan pendapatan yang hilang untuk semua ketentuan TE yang mereka laporkan. Oleh karena itu, angka yang dilaporkan di atas meremehkan atau melebih-lebihkan signifikansi beberapa kategori dan besarnya total TE. Misalnya, sementara dua perlima dari negara sampel tidak menentukan bagian ketentuan TE yang dievaluasi, beberapa negara seperti Benin dan Madagaskar melaporkan bahwa mereka mengevaluasi kurang dari 50% ketentuan TE mereka. Burkina Faso dan Mauritania melaporkan bahwa mereka mengevaluasi sekitar 60% ketentuan TE mereka. Terakhir, Pantai Gading, Guinea, Maroko, dan Senegal melaporkan telah mengevaluasi 70% atau lebih ketentuan TE yang tercantum dalam kode pajak mereka. Akan tetapi, meskipun negara-negara tersebut mengklaim telah mengevaluasi pendapatan yang hilang dari sebagian besar ketentuan mereka dan rasio TE/PDB mereka mungkin tampak realistis, sering kali, sebagian ketentuan TE mereka tidak disertakan dalam laporan mereka.



**Gambar. 9.3** Persentase ketentuan TE yang dievaluasi. Sumber: Basis Data Pengeluaran Pajak Global, [www. GTED.net](http://www.GTED.net)

Afrika Selatan adalah contoh kasusnya. Pernyataan TE terbaru yang diterbitkan oleh perbendaharaan melaporkan estimasi untuk 34 ketentuan, 13 TE diberikan melalui PIT, 9 melalui CIT, 7 melalui PPN, dan 5 melalui pajak bea cukai dan cukai. Total TE pada tahun 2016, tahun terakhir yang tersedia, diperkirakan sebesar Rand 209.007 yang mencakup 18,3% dari total pendapatan pajak bruto dan 4,7% dari PDB.

Namun, angka-angka ini harus ditafsirkan dengan hati-hati karena pernyataan tersebut tidak mencakup beberapa TE. Misalnya, individu yang bekerja di luar negeri selama 183 hari dapat mengklaim kembali pengurangan pajak atas pendapatan yang diperoleh selama mereka berada di luar negeri. Selain itu, sebagai PTE, rekening tabungan bebas pajak (TFSA) bertujuan untuk meningkatkan tabungan individu dengan sepenuhnya membebaskan uang yang

diinvestasikan ke TFSA dari pajak atas bunga, dividen, keuntungan modal, dan penarikan. Selain itu, individu dapat mengurangi berbagai biaya terkait pekerjaan. Misalnya, individu yang menggunakan kendaraan mereka untuk keperluan pekerjaan juga dapat mengklaim pengurangan. Penyusutan pada perangkat (misalnya laptop, telepon pintar) yang dibeli dan dirawat dalam kapasitas pribadi seseorang untuk bekerja juga dapat diklaim sebagai pengurangan pajak. Terakhir, pemberi kerja yang bekerja dari rumah secara teratur dan di tempat khusus juga diizinkan untuk mengklaim biaya operasional tertentu yang terkait dengan tempat tersebut, termasuk biaya sewa, listrik, dan pemeliharaan.

Terkait bisnis, pendapatan dari pengiriman internasional dari perusahaan residen yang memegang saham di kapal berbendera Afrika Selatan dibebaskan dari CIT. Selain itu, Rezim Perusahaan Markas Besar (HQC) menghilangkan berbagai hambatan fiskal dan peraturan untuk mendorong investor asing menggunakan Afrika Selatan sebagai perusahaan induk/yurisdiksi HQC. Di antara manfaat lainnya, rezim ini membebaskan bisnis yang memenuhi syarat dari pajak dividen dan pajak keuntungan modal. Terakhir, seperti di beberapa negara berpendapatan rendah dan menengah, Afrika Selatan menciptakan beberapa KEK, yaitu area yang dirancang untuk kegiatan ekonomi yang ditargetkan di mana berbagai manfaat pajak tersedia. Manfaat ini termasuk pengurangan tarif CIT sebesar 15% (dibandingkan dengan tarif standar 28%), tunjangan bangunan sebesar 10%, insentif pajak ketenagakerjaan serta keringanan PPN dan bea tambahan untuk perusahaan yang beroperasi di dalam area yang dikendalikan bea cukai dari KEK.

Daftar TE yang ada yang tidak tercakup dalam pernyataan TE kemungkinan akan jauh lebih luas untuk negara lain juga. Langkah pertama menuju pelaporan TE yang lebih transparan adalah dengan memasukkan semua ketentuan yang ada bahkan ketika, untuk beberapa di antaranya, estimasi pendapatan yang hilang tidak diberikan. Idealnya, laporan akan secara progresif meningkatkan jumlah estimasi ketentuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.

## 9.5 RINGKASAN

Bab ini membahas peran pelaporan TE sebagai komponen utama sistem pajak yang lebih efektif dan adil. Selain itu, bab ini memberikan gambaran umum pelaporan TE di Afrika, berdasarkan data yang disediakan oleh GTED. Dengan beberapa pengecualian, pelaporan TE masih dalam tahap awal di sebagian besar negara di kawasan tersebut. Akibatnya, warga negara dan pembuat keputusan politik di sebagian besar negara Afrika tidak memiliki akses ke informasi yang tepat waktu dan terperinci tentang serangkaian instrumen kebijakan yang sangat relevan yang menyebabkan pengurusan besar-besaran terhadap anggaran publik dan, akibatnya, tidak dapat menilai biaya dan manfaat yang dihasilkan ketentuan ini bagi masyarakat. Dengan bukti anekdotal yang mendominasi perdebatan publik, kurangnya pelaporan rezim TE yang ada cenderung semakin merusak legitimasi dan persepsi keadilan perpajakan.

Meskipun Afrika adalah satu-satunya kawasan yang sepenuhnya dicakup oleh GTED saat ini, sama sekali tidak jelas apakah kawasan dunia lainnya berkinerja jauh lebih baik. Di

satu sisi, pelaporan TE jauh lebih luas di Amerika Latin, sebagaimana ditunjukkan oleh data yang disajikan oleh CIAT. Di sisi lain, kawasan lain khususnya Asia juga merupakan wilayah yang belum dipetakan dalam hal pelaporan TE. Bahkan di antara negara-negara OECD dan G20, frekuensi dan kualitas laporan sangat heterogen, sebagaimana diamati oleh Redonda dan Neubig (2018).

Namun, perlu dicatat bahwa topik TE baru-baru ini menarik lebih banyak perhatian oleh para akademisi, organisasi internasional, dan masyarakat sipil. Upaya seperti proyek Latin America Tax Expenditure Research, Advocacy, and Learning (LATERAL) yang dipimpin oleh International Budget Partnership (IBP) bertujuan untuk menutupi kesenjangan pengetahuan yang ada dan meningkatkan kesadaran publik tentang masalah tersebut. Beberapa organisasi internasional telah menghasilkan laporan dan pedoman yang bertujuan untuk meningkatkan pelaporan TE (misalnya, lihat IMF 2019b). Namun, masih banyak yang harus dilakukan. Yang masih kurang pada tahap ini adalah tindakan tegas untuk menyetujui standar internasional bersama untuk penilaian biaya dan manfaat TE yang kuat, publik, menyeluruh, dan tepat waktu.

## **BAB 10**

### **DAMPAK NEGATIF PAJAK PERUSAHAAN INTERNASIONAL DAN UNI EROPA**

#### **10.1 PENDAHULUAN**

Sejak 2011, dampak buruk dampak negatif pada stabilitas domestik maupun global telah mendorong Dana Moneter Internasional (IMF) untuk melakukan analisis ekstensif terhadap dampak luasnya. Laporan yang dihasilkan bertujuan untuk mendorong diskusi di forum multilateral guna mendorong perhatian kebijakan dan dialog multilateral. Pertama-tama, laporan ini berfokus pada dampak eksternal dari lima ekonomi terbesar dunia, yaitu Tiongkok, Zona Euro, Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat. Kemudian, laporan tersebut mengalihkan fokus ke pendekatan tematik dan telah membawa isu-isu dampak negatif utama ke garis depan agenda internasional.

Ada dua alasan utama mengapa perpajakan perusahaan internasional telah ditampilkan begitu menonjol dalam laporan dampak negatif IMF. Pertama, perpajakan lintas batas memiliki arti penting bagi stabilitas ekonomi makro baik di tingkat nasional maupun internasional. Kedua, penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional telah menjadi topik utama dalam diskusi publik menyusul Deklarasi Lough Erne dari KTT G-8 pada 17–18 Juni 2013, yang menyerukan negara-negara untuk “mengubah aturan yang memungkinkan perusahaan memindahkan keuntungan mereka lintas batas untuk menghindari pajak” (G8 2013). Akhirnya, IMF mendefinisikan spillover pajak internasional sebagai “dampak yang ditimbulkan oleh aturan atau praktik perpajakan suatu yurisdiksi terhadap yurisdiksi lain” dalam laporan penting tahun 2014.

Selain itu, laporan tahun 2014 menetapkan bagaimana sistem pajak perusahaan suatu negara dapat menghasilkan dampak yang relevan secara makro terhadap negara lain melalui dua saluran: “spillover dasar” dan “spillover strategis”. Konsep “spillover dasar” mencakup perubahan dalam laba kena pajak “sebagai cerminan dari respons riil (melalui investasi dan sejenisnya) dan respons pengalihan laba (yang, secara umum, hanya memengaruhi jika laba dibukukan untuk tujuan pajak)” (IMF 2014). Efek “spillover strategis” mengacu pada “‘persaingan pajak’ dalam arti yang paling luas—paling jelas dalam bentuk potensial ‘perlombaan ke dasar’, karena negara-negara menanggapi tarif pajak penghasilan perusahaan (CIT) yang lebih rendah di tempat lain dengan mengurangi tarif mereka sendiri” (IMF 2014).

Pendekatan ini mengakui bahwa bagi negara-negara, “peraturan pajak dan tarif pajak telah menjadi, sebagian besar, mata uang persaingan pajak” (Dagan 2018). Dengan mempertahankan tarif pajak perusahaan menurut undang-undang yang lebih rendah daripada negara-negara lain, membatasi ruang lingkup atau memasukkan celah dan celah ke dalam peraturan pajak perusahaan, menekan tarif pemotongan dalam perjanjian pajak berganda dan membuang kebijakan anti-penghindaran dan transparansi, yurisdiksi secara tidak sengaja memungkinkan atau dengan sengaja menghasut spillover pajak dari negara lain. Di masing-masing bidang kebijakan ini, yurisdiksi dapat memilih untuk terlibat dalam

kebijakan perburuan pajak yang lebih atau kurang agresif, sebuah pendekatan yang menggemakan gagasan bahwa “hampir semua negara mungkin menjadi ‘surga’ dalam kaitannya dengan negara lain” (Picciotto 1992). Akibatnya, kebijakan masing-masing yurisdiksi dapat ditempatkan pada spektrum sifat korosif aturan pajak perusahaannya, yang menghasilkan gambaran yang lebih bernuansa daripada "daftar hitam" biner yang mapan dari surga pajak perusahaan.

Fokus bab ini adalah pada kumpulan data hukum empiris baru yang memberikan kontribusi baru pada analisis spillover lintas batas dengan melakukan analisis hukum yang transparan terhadap serangkaian jalur spillover negatif dan positif yang masuk akal dalam sistem pajak penghasilan perusahaan domestik. Sementara analisis spillover pajak internasional yang ada mengeksplorasi serangkaian jalur atau indikator spillover yang terbatas, Indeks Surga Pajak Korporasi (CTHI) yang baru mencakup 20 indikator spillover pajak utama di bawah 5 kategori dan menilai sistem pajak 64 negara untuk mengidentifikasi kebijakan mana yang harus mereka pertimbangkan untuk reformasi pajak perusahaan guna mengurangi spillover pajak lintas batas.

Pada bab ini secara khusus bertujuan untuk menyoroti jalur spillover pajak perusahaan internasional dalam undang-undang pajak domestik, peraturan, dan praktik administratif terdokumentasi dari 27 negara anggota Uni Eropa (UE), khususnya dalam konteks negara-negara berkembang. Dengan demikian, dari 64 negara yang dinilai oleh CTHI, bab ini akan berfokus pada 27 negara UE dan membandingkannya dengan 4 negara berpenghasilan rendah dan negara berpenghasilan menengah ke bawah yang dicakup oleh CTHI (Gambia, Liberia, Tanzania, Ghana, dan Kenya), yang semuanya berada di kawasan Afrika dan akan disebut dalam buku ini sebagai "negara-negara berkembang".

Pada bab ini membatasi cakupannya pada aturan dan praktik pajak domestik yang dapat menciptakan spillover negatif. bab ini didasarkan pada data dan indikator CTHI, yang mengkategorikan spillover negatif domestik menjadi dua kategori. Bagian 10.2 dari buku ini membahas indikator "tarif pajak penghasilan perusahaan terendah yang tersedia" (LACIT), yang terdiri dari kategori pertama spillover negatif. Dari "tarif pajak penghasilan badan hukum tertinggi" yang banyak digunakan, melalui analisis hukum, diperoleh tarif terendah untuk pendapatan bisnis aktif yang tersedia bagi anak perusahaan multinasional besar. Bagian 10.3 dari bab tersebut membahas "celah dan celah", kategori kedua dari CTHI yang terdiri dari tujuh indikator. Bagian ini menganalisis ketersediaan elemen dalam kategori ini seperti rezim pajak preferensial, pengecualian khusus sektor dari basis tarif pajak badan hukum, keringanan tarif pajak, hari libur pajak, dan zona ekonomi.

Analisis spillover negatif dari peraturan negara-negara anggota UE sangat penting bagi negara-negara berkembang. Pada tahun 2008, sebagai sarana penting untuk memerangi penghindaran pajak lintas batas dan untuk memperkuat pemberantasan pencucian uang, Dewan Urusan Ekonomi dan Keuangan UE (ECOFIN) memperkenalkan standar tata kelola yang baik dalam masalah pajak yang harus diadopsi dalam semua perjanjian internasional dengan negara-negara ketiga tanpa mengurangi kompetensi masing-masing (Dewan Uni Eropa 2008). Pada tahun 2010, sebagai bagian dari komunikasinya kepada Parlemen Eropa, Komisi UE

menyatakan bahwa “UE mengupayakan dari semua negara dan khususnya negara mitranya, kesepakatan mengenai prinsip kerja sama dasar tata kelola yang baik di bidang pajak (transparansi sistem pajak, pertukaran informasi, dan persaingan pajak yang adil) yang telah dicapai oleh Negara Anggotanya” (Komisi Eropa 2010). Meskipun demikian, seperti yang akan ditunjukkan oleh analisis kami, aturan dan praktik UE sejauh ini gagal mencapai persaingan pajak yang adil bagi negara anggota UE dan negara nonanggota. Faktanya, aturan saat ini berkontribusi terhadap persaingan pajak yang tidak adil dengan cara yang paling merugikan negara berkembang. Mengingat bahwa UE telah menambahkan teks mengenai standar tata kelola yang baik dalam masalah pajak ke beberapa perjanjian kemitraan perdagangan, strategis, dan ekonomi dan kedua belah pihak dalam perjanjian ini terikat untuk mengikuti perjanjian tersebut, negara berkembang dapat menggunakan standar tata kelola yang baik dalam masalah pajak untuk menuntut negara UE mengambil langkah-langkah konkret mengenai praktik pajak yang lebih adil dengan menghilangkan spillover negatif yang berasal dari negara mereka. Lebih jauh, Pasal 208 Perjanjian Lisbon tentang Fungsi Uni Eropa, yang mulai berlaku pada tanggal 1 Desember 2009, mengharuskan UE untuk mempertimbangkan “tujuan kerja sama pembangunan dalam kebijakan yang dilaksanakannya yang kemungkinan akan memengaruhi negara-negara berkembang” (EU 2008). Sistem pajak dan transfer di negara-negara berkembang, secara umum, jauh kurang efektif dalam mengurangi kemiskinan dan ketimpangan dibandingkan dengan sistem pajak dan transfer di negara-negara maju. Jika spillover dari aturan pajak perusahaan mengurangi pendapatan pajak dari pajak penghasilan perusahaan langsung dan progresif di negara-negara berkembang, kemiskinan dapat diperburuk dengan mengalihkan campuran pajak ke jenis pajak yang lebih tidak langsung dan regresif. Mempertimbangkan peran penting mobilisasi sumber daya domestik dalam mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, baik standar tata kelola yang baik dalam masalah pajak maupun Pasal 208 Perjanjian Lisbon dapat digunakan sebagai alat kebijakan bagi negara-negara berkembang dalam merundingkan masalah pajak mereka dengan negara-negara anggota UE.

## 10.2 LACIT

Indikator LACIT berasal dari tarif pajak perusahaan berbasis hukum yang dibangun di atas analisis hukum yang transparan atas kerangka pajak penghasilan perusahaan di berbagai yurisdiksi.

Beberapa penelitian telah mengidentifikasi berbagai efek spillover negatif karena negara-negara bersaing untuk menawarkan tarif pajak penghasilan perusahaan yang lebih rendah. Selain itu, penelitian ini juga menunjukkan adanya perbedaan antara tarif pajak perusahaan menurut undang-undang dan tarif pajak perusahaan terendah yang terdokumentasi secara hukum yang tersedia di suatu yurisdiksi. Untuk mengatasi masalah ini, CTHI menghitung LACIT suatu yurisdiksi secara berbeda dari kumpulan data tarif pajak penghasilan perusahaan menurut undang-undang yang ada. Indikator LACIT ditentukan oleh tiga langkah, yang pertama hanya bergantung pada tarif pajak penghasilan badan menurut undang-undang (tertinggi) untuk tahun 20184 sebagaimana dilaporkan dalam basis data pajak

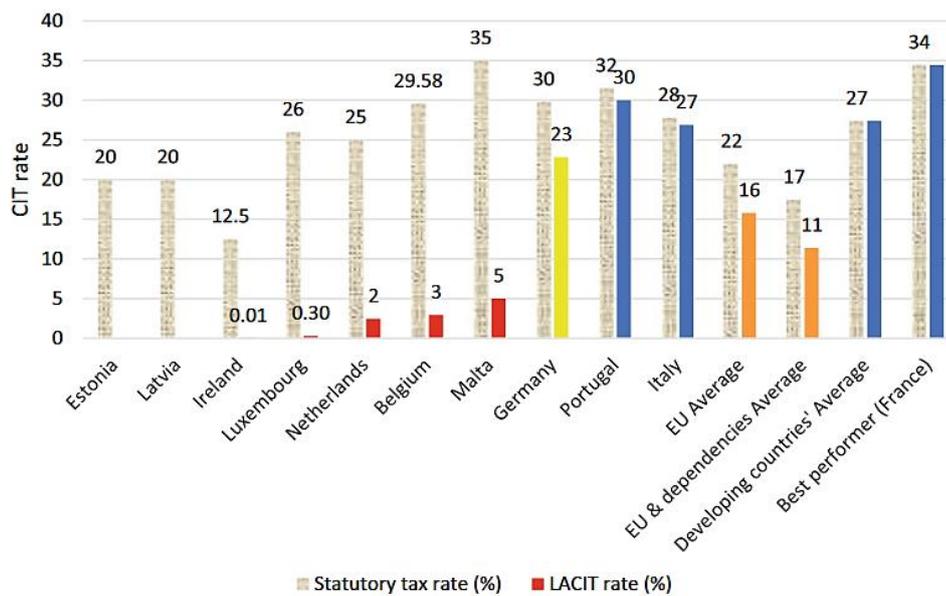
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (OECD 2019), atau dalam KPMG Corporate Tax Rates Table dan International Bureau for Fiscal Documentation (IBFD) Tax Research Platform untuk yurisdiksi yang tidak tercakup oleh OECD.

Pada langkah kedua, CTHI meninjau tarif menurut undang-undang dan mengoreksinya jika perlu. Koreksi dilakukan jika ada tarif pajak penghasilan badan yang lebih rendah yang tersedia menurut ukuran bisnis, sektor ekonomi tempat bisnis beroperasi atau divisi subnasional (negara bagian/kanton/komune) tempat bisnis tersebut menjadi wajib pajak. Dalam hal ini, CTHI menyesuaikan tarif pajak menurut undang-undang Jerman, Italia, dan Portugal karena tarif yang ditawarkan di wilayah subnasional mereka. Misalnya, tarif pajak perusahaan menurut undang-undang Portugal dihitung dengan menambahkan tarif pajak perusahaan umum sebesar 21% ke pajak tambahan negara bagian sebesar 9% dan biaya tambahan lokal hingga 1,5% dari laba kena pajak (OECD 2019). Namun mengingat bahwa 102 kotamadya dari total 304 kotamadya di negara tersebut tidak mengenakan biaya tambahan lokal hingga 1,5% (IBFD 2019), CTHI mengabaikan tarif menurut undang-undang ini untuk indikator ini dan menetapkan 30% sebagai pajak penghasilan perusahaan terendah yang tersedia di Portugal.

Pada langkah ketiga, CTHI menganalisis, dan menyesuaikan jika perlu, tarif pajak jika perlakuan berbeda dalam salah satu cara berikut: distribusi atau retensi laba, pemilihan jenis perusahaan tertentu, sumber laba dari dalam atau luar yurisdiksi (rezim pajak teritorial) atau setelah dikeluarkannya putusan pajak sepihak. Beberapa kasus penyesuaian tarif pajak wajib negara-negara anggota Uni Eropa sangat relevan dengan masalah ini.

Misalnya, Malta, dengan tarif pajak penghasilan badan menurut undang-undang yang biasanya dilaporkan sebesar 35% (IBFD 219), mengoperasikan sistem imputasi penuh. Sistem ini memastikan bahwa hampir semua pajak yang dibayarkan dikembalikan setelah laba didistribusikan dan dengan demikian tarif pajak penghasilan badan yang jauh lebih rendah berlaku. Sebagai hasil dari sistem imputasi Malta, CTHI menetapkan LACIT Malta sebesar 5% dan bukan pada tarif undang-undang yang sering dilaporkan sebesar 35%. Hasil serupa dapat dicapai ketika pajak hanya dikenakan pada saat distribusi. Misalnya, di Latvia dan Estonia, laba perusahaan residen hanya dikenakan pajak pada saat distribusi (IBFD 2019). Dengan demikian, mengingat bahwa perusahaan yang memilih untuk tidak mendistribusikan labanya tidak membayar pajak penghasilan badan apa pun, CTHI menilai LACIT Latvia dan Estonia sebesar nol. Selain itu, tarif pajak perusahaan menurut undang-undang di Belgia, Luksemburg, Irlandia, dan Belanda telah disesuaikan berdasarkan temuan dari investigasi bantuan negara oleh Komisi Eropa. Misalnya, di Luksemburg, berdasarkan perjanjian yang mengikat dengan administrasi pajak Luksemburg, Grup ENGIE ditemukan telah membayar pajak penghasilan perusahaan sebesar 0,3%, bukan 26%, atas labanya. Tarif ini didasarkan pada kesimpulan komisi pada tanggal 19 Juni 2018 bahwa dua set putusan pajak yang dikeluarkan oleh Luksemburg kepada dua perusahaan di Grup ENGIE mendukung perlakuan yang tidak konsisten atas transaksi yang sama baik sebagai utang maupun sebagai ekuitas dan memungkinkan Grup untuk menghindari pembayaran pajak apa pun atas 99% laba yang dihasilkan oleh dua anak perusahaannya (Komisi Eropa 2018). Putusan tersebut secara

artifisial menurunkan beban pajak ENGIE, dan selama sekitar satu dekade, tarif pajak efektif Grup atas laba-laba ini di Luksemburg kurang dari 0,3% (Komisi Eropa 2018). Karena Luksemburg tidak menerbitkan semua putusan pajak secara daring, mustahil untuk memeriksa apakah pengaturan serupa masih berlaku saat ini. Kecuali jika terbukti sebaliknya, CTHI berasumsi bahwa perusahaan multinasional besar dapat mengadakan perjanjian pajak dengan administrasi pajak Luksemburg yang menurunkan tarif pajak penghasilan badan mereka menjadi 0,3% atas laba yang tercatat. Gambar 10.1 memberikan ringkasan penyimpangan antara tarif pajak badan menurut undang-undang dan LACIT. Estonia, Latvia, Irlandia, dan Luksemburg menawarkan pajak penghasilan badan terendah yang tersedia sebesar nol atau hampir 0% yang jauh lebih rendah daripada tarif pajak menurut undang-undang sebesar 20, 12,5, 20, dan 26%. Demikian pula, Belanda, Belgia, dan Malta menawarkan tarif 5% atau kurang, yang juga jauh lebih rendah daripada tarif pajak resmi masing-masing sebesar 29,58, 35, dan 25%. Prancis adalah yang berkinerja terbaik dengan tarif pajak tertinggi (34%) yang identik dengan LACIT.



Maximum Risk	LACIT Rate between 8.9% and 17.4%	LACIT Rate between 17.5 and 26.2%	Minimum Risk
LACIT Rate between 0%-8.8%			LACIT Rate above 26.3%

**Gambar 10.1 Tarif menurut undang-undang LACIT**

Data tersebut mengungkap tiga aspek penting dari kebijakan pajak perusahaan UE yang relevan untuk spillover yang memengaruhi upaya mobilisasi pendapatan domestik negara-negara berkembang. Pertama, perbedaan antara tarif pajak penghasilan perusahaan resmi dan LACIT tinggi di UE (rata-rata tarif pajak resmi UE adalah 22% pada tahun 2018 (Komisi Eropa 2019) dibandingkan dengan rata-rata LACIT hanya 16%). Sebagai perbandingan, rata-rata tarif pajak resmi negara-negara berkembang jauh lebih tinggi, 27%, tanpa ada kesenjangan apa pun antara tarif resmi dan tarif LACIT mereka. Hal ini menunjukkan bahwa

UE terlibat dalam perlombaan tersembunyi untuk menurunkan tarif pajak perusahaan, antara lain, melalui pintu belakang putusan pajak yang rahasia dan meragukan. Kedua, ketika menggabungkan ketergantungan yang dikendalikan UE, LACIT rata-rata turun lebih jauh lagi hingga 11%, yang memperkuat gagasan toleransi tidak langsung atau percepatan persaingan menuju dasar dalam perpajakan perusahaan. Hal ini menunjukkan bahwa desakan UE pada tata kelola yang baik dalam praktik perpajakan adalah munafik. Ketiga, kesenjangan yang tajam antara tarif LACIT anggota UE dan ketergantungannya di satu sisi, dan negara-negara berkembang Afrika di sisi lain, menunjukkan risiko limpahan pajak yang substansial yang berasal dari tarif UE yang relatif lebih rendah, yang dapat menarik pengalihan keuntungan ke dalam dan menyebabkan erosi basis di negara-negara berkembang.

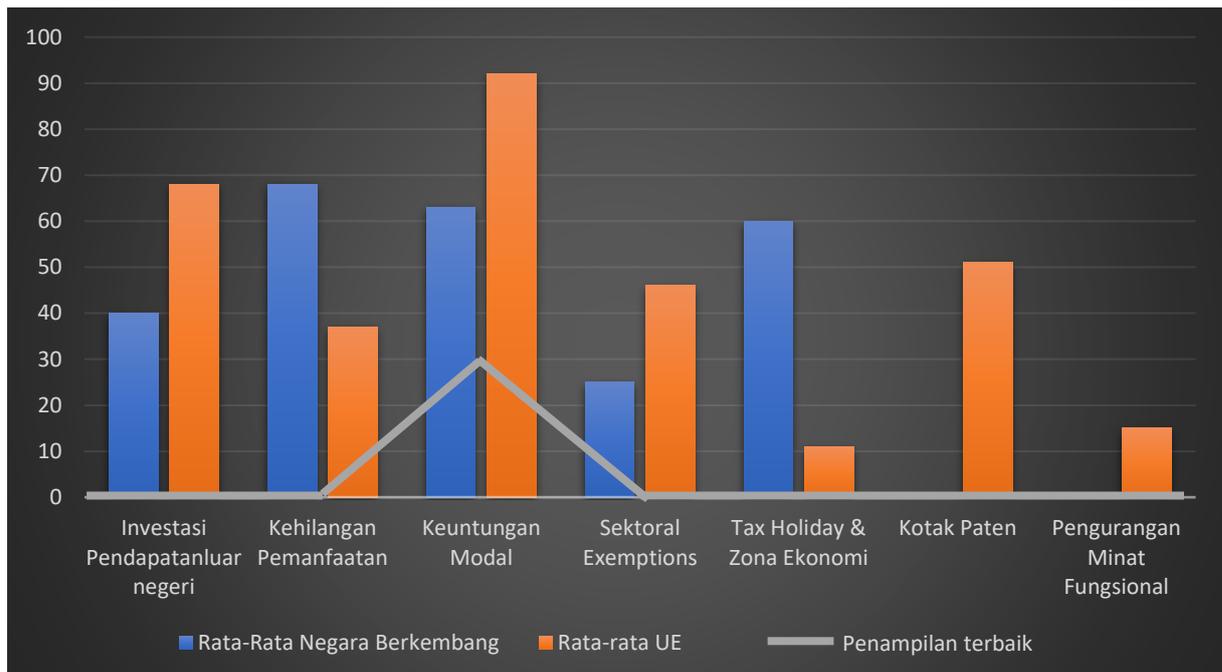
### **10.3 CELAH DAN KESENJANGAN**

Perbandingan hasil negara-negara anggota UE dan negara-negara berkembang di tujuh indikator yang termasuk dalam kategori "celah dan kesenjangan" cukup menarik. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 10.2 dan dijelaskan lebih rinci di bawah ini, negara-negara berkembang memiliki kinerja yang lebih baik secara rata-rata daripada negara-negara anggota UE pada indikator perpajakan keuntungan modal, pengecualian sektoral, pengurangan bunga fiktif, perlakuan pendapatan investasi asing, dan kotak paten. Di sisi lain, negara-negara berkembang memiliki skor surga yang lebih tinggi secara rata-rata untuk dua indikator: pemanfaatan kerugian, yang menilai ketersediaan pengalihan kerugian yang tidak dibatasi ke depan dan pengalihan kerugian ke belakang, serta hari libur pajak dan zona ekonomi.

#### **Perlakuan Pendapatan Investasi Asing**

Indikator ini menilai apakah suatu yurisdiksi memasukkan pendapatan modal di seluruh dunia dalam basis pajak penghasilan perusahaan dan apakah hukum domestiknya memberikan kredit pajak unilateral untuk pajak asing yang dibayarkan atas pendapatan modal asing tertentu. Jenis pendapatan modal yang termasuk adalah pembayaran bunga, royalti, dan dividen dari perusahaan terkait atau independen. Dalam pengaturan pajak internasional saat ini, masalah klaim pajak yang tumpang tindih (pajak berganda) dari negara sumber dan negara tempat tinggal ditangani dengan cara unilateral dan/atau bilateral. Dalam kebanyakan kasus, adalah mitos bahwa perjanjian bilateral diperlukan untuk memberikan keringanan pajak berganda. Negara asal investor atau perusahaan multinasional biasanya menawarkan keringanan pajak berganda unilateral untuk mendukung investasi keluar. Mereka melakukan ini terutama melalui pembebasan pajak penghasilan asing di dalam negeri (metode pembebasan) atau pemberian kredit untuk pajak yang dibayarkan di luar negeri atas pajak yang terutang di dalam negeri (metode kredit). Ada mekanisme ketiga yang disebut "deduksi" yang terkadang digunakan untuk menawarkan keringanan pajak berganda. Namun, metode deduksi tidak menawarkan keringanan penuh dari pajak berganda. Metode ini memungkinkan pengurangan pajak yang dibayarkan di luar negeri dari pendapatan asing (misalnya sebagai biaya bisnis) sebelum memasukkan pendapatan ini ke dalam basis pajak domestik. Jika negara-negara, terutama negara pengeksport modal, menahan diri untuk tidak memberikan keringanan sepihak atau hanya memberikan pengurangan pajak luar negeri dari basis pajak

domestik, mereka berkontribusi terhadap masalah pajak berganda dan dengan demikian secara tidak langsung memberikan tekanan pada negara-negara pengimpor modal untuk membuat perjanjian bilateral dengan negara lain. Namun, perjanjian bilateral mahal untuk dinegosiasikan dan sering kali membebankan biaya pada mitra negosiasi yang lebih lemah yang sering kali diminta untuk memberikan tarif pajak yang lebih rendah sebagai imbalan atas prospek lebih banyak investasi. Pada gilirannya, perjanjian ini dapat membuat negara-negara pengimpor modal terkena spillover negatif.



**Gambar 10.2 Perbandingan indikator celah dan kesenjangan antara negara berkembang dan negara anggota UE**

Selain itu, dengan lebih dari 3500 perjanjian pajak berganda yang saat ini berlaku, sistem tersebut telah menjadi terlalu rumit dan permisif, yang mendorong perusahaan untuk terlibat dalam pengalihan keuntungan, pembelian perjanjian, dan praktik lain yang melanggar pajak. Dalam konteks inilah CTHI meninjau mekanisme unilateral untuk menghindari pajak berganda sejak awal. Namun, tidak semua mekanisme tersebut sama-sama bermanfaat.

Saat menggunakan mekanisme pengecualian unilateral untuk membebaskan semua pendapatan asing dari kewajiban pajak di negara asal, negara tempat tinggal dapat memaksa yurisdiksi lain untuk bersaing mendapatkan investasi masuk dengan menurunkan tarif pajak mereka (IMF 2013). Karena investor atau perusahaan tidak perlu membayar pajak apa pun di negara asal atas keuntungan yang mereka nyatakan di yurisdiksi asing (sumber), mereka akan lebih serius mempertimbangkan tarif pajak yang ditawarkan. Hal ini mendorong negara untuk mengurangi tarif pajak atas pendapatan modal yang dibayarkan kepada bukan penduduk, seperti pemotongan pajak atas pembayaran dividen dan bunga. Sebaliknya, mekanisme kredit pajak unilateral tidak memberikan insentif kepada negara tuan rumah investasi untuk menurunkan tarif pajak mereka (IMF 2013). Sistem kredit pajak mengharuskan pendapatan

yang diperoleh di luar negeri harus dikenakan pajak di dalam negeri seolah-olah diperoleh di dalam negeri, kecuali jika sudah dikenakan pajak di luar negeri. Dalam kasus terakhir, jumlah pajak efektif yang dibayarkan di luar negeri atas pendapatan tersebut akan dikurangi dari jumlah pajak yang harus dibayarkan di dalam negeri. Oleh karena itu, bagi investor, tarif pajak di negara tuan rumah tidak lagi relevan dengan keputusan investasinya. Negara-negara yang ingin menarik investasi asing tidak akan merasa terpaksa untuk menurunkan tarif pajak mereka dengan harapan dapat meningkatkan stok investasi asing mereka.

Dengan demikian, yurisdiksi yang tidak memberikan keringanan unilateral, atau hanya memotong pajak luar negeri yang dibayarkan atau secara efektif membebaskan pendapatan luar negeri dari perpajakan dalam negeri (melalui sistem pajak teritorial, pengecualian untuk pembayaran tertentu atau badan hukum tertentu, aturan penangguhan dan tarif pajak nol atau nihil), menciptakan jalur untuk efek spillover negatif yang substansial. Di sisi lain, yurisdiksi yang memberikan kredit pajak unilateral untuk beberapa atau semua jenis skenario pembayaran pendapatan modal membatasi kemungkinan spillover negatif.

Semua negara anggota UE mempromosikan spillover negatif dengan menciptakan jalur melalui perlakuan mereka terhadap pendapatan investasi asing. Sebagai hasil dari Arahan Induk-Anak Perusahaan UE, negara-negara anggota harus menerapkan metode pengecualian atau mengizinkan kredit unilateral untuk pajak yang dikenakan pada tingkat anak perusahaan dan perusahaan tingkat bawah untuk menghilangkan pajak berganda ekonomi atas dividen antarperusahaan lintas batas (Kofler 2012). Selain Irlandia, semua negara anggota menerapkan metode pengecualian. Sementara beberapa negara anggota membatasi jalur spillover negatif ini hanya untuk dividen antarperusahaan lintas batas (Bulgaria, Denmark, Jerman, Yunani, Polandia, dan Portugal), yang lain, termasuk Irlandia, juga menciptakan jalur spillover negatif untuk skenario pendapatan lainnya. Beberapa negara menciptakan risiko substansial dengan tidak memberikan keringanan dan/atau pengurangan sepihak untuk pajak luar negeri yang dibayarkan dan/atau secara efektif membebaskan pendapatan luar negeri dari perpajakan domestik untuk semua skenario pendapatan (Republik Ceko, Estonia, Prancis, Latvia, Luksemburg, Malta, Belanda, Rumania, dan Slowakia). Negara anggota lainnya membatasi risiko spillover negatif dengan memasukkan tiga skenario pendapatan ke dalam kerangka legislatif mereka (Belgia, Siprus, Hongaria, Irlandia, dan Spanyol) atau dengan hanya memperkenalkan dua perlakuan tersebut (seperti dalam kasus Austria, Kroasia, Finlandia, Italia, Lithuania, Slovenia, dan Swedia). Dibandingkan dengan negara-negara UE, tiga (Tanzania, Gambia, dan Ghana) dari lima negara berkembang yang dicakup oleh CTHI menerima skor surga nol karena mereka hanya mengizinkan kredit pajak sepihak. Namun, Kenya membebaskan pendapatan investasi asing dalam bentuk dividen dari basis pajak perusahaannya, dan Liberia membebaskan pendapatan tersebut dalam ketiga bentuk (dividen, royalti, dan bunga). Mengingat insentif yang diberikan oleh pengecualian pajak atas pendapatan luar negeri untuk perang pajak yang merusak dan dampak negatif, fakta bahwa tidak ada satu pun negara Uni Eropa yang menerima skor surga pajak nol menunjukkan risiko signifikan terhadap dampak negatif yang mereka ciptakan, termasuk terhadap negara-negara berkembang.

### **Pemanfaatan Kerugian**

Indikator pemanfaatan kerugian melihat apakah suatu yurisdiksi memberikan pengalihan kerugian ke belakang dan/atau pengalihan kerugian ke depan tanpa batasan untuk kerugian biasa dan kerugian perdagangan.

Alasan dasar di balik aturan pengalihan kerugian adalah rata-rata pendapatan. Sistem akuntansi pajak tahunan merupakan fitur utama perpajakan pendapatan modern. Pajak pendapatan dihitung dan dibebankan atas pendapatan yang diperoleh pada tahun fiskal sebelumnya, yang terdiri dari 12 bulan berturut-turut. Namun, sistem ini melibatkan ketidakadilan intrinsik: “wajib pajak yang pendapatannya berfluktuasi dari tahun ke tahun harus menerima perlakuan pajak yang setara dengan mereka yang memiliki pendapatan stabil”. Untuk menghilangkan ketidakadilan intrinsik ini, negara-negara memberikan keringanan pajak atas laba untuk mencerminkan kerugian. Kerugian dapat dialihkan ke depan dan dikurangkan dari laba masa depan dan/atau dialihkan ke belakang dan dikurangi dari laba pada tahun-tahun sebelumnya atau berikutnya. Namun, perusahaan mungkin menggunakan kerugian sebagai alat perencanaan pajak yang agresif dengan meningkatkan atau mempercepat keringanan pajak atas kerugian mereka. Pembawaan kerugian yang tidak dibatasi ke depan dan ke belakang dengan demikian memungkinkan pengalihan laba, perjalanan pulang pergi investasi, dan (re)strukturisasi perusahaan untuk tujuan penghindaran pajak (OECD 2011). Untuk menghindari penyalahgunaan ketentuan tersebut oleh perusahaan multinasional, yurisdiksi umumnya membatasi waktu dan nilai aturan pembawaan kerugian ke depan (OECD 2011). Di sisi lain, ketentuan pembawaan kerugian ke belakang memiliki dampak yang lebih parah pada pengurangan anggaran pemerintah dan lebih sulit untuk dikelola daripada ketentuan pembawaan ke depan (OECD 2011). Dengan demikian, yurisdiksi yang menyediakan aturan pembawaan kerugian ke belakang atau pembawaan kerugian yang tidak dibatasi menciptakan jalur untuk spillover negatif.

Pada tingkat yang berbeda-beda, semua negara anggota UE selain Estonia, Latvia, Polandia, dan Portugal mempromosikan risiko spillover negatif melalui aturan pemanfaatan kerugian. Sementara Irlandia dan Swedia menciptakan risiko substansial dengan menyediakan pengalihan kerugian dan pengalihan kerugian tanpa batasan, beberapa negara anggota mengurangi risiko hanya sedikit dengan memperkenalkan pembatasan pengalihan kerugian sambil mengizinkan pengalihan kerugian tanpa batasan (seperti dalam kasus Prancis, Jerman, Belanda, dan Inggris). Negara anggota lainnya sama sekali tidak memperkenalkan pengalihan kerugian. Namun, mereka tetap menciptakan risiko dengan menerapkan aturan pengalihan kerugian tanpa batasan (Austria dan Malta) atau aturan pengalihan kerugian terbatas tetapi tidak hingga 5 tahun berikutnya dan tanpa batas tahunan seperti batas moneter tetap dan/atau persentase penghasilan kena pajak untuk tahun-tahun berikutnya. Dibandingkan dengan negara-negara UE, skor surga rata-rata negara berkembang untuk indikator ini jauh lebih tinggi (68 dibandingkan dengan 37 untuk negara-negara UE), terutama karena kebijakan Kenya dan Tanzania yang relevan. Di Kenya, kerugian untuk setiap sektor dapat dialihkan ke masa depan tanpa batas tahunan selama minimal 9 tahun, dan ke masa lalu, yang memungkinkan perusahaan dari industri eksplorasi minyak bumi untuk mengurangi tagihan

pajak mereka, misalnya, melalui perdagangan intra-grup yang tidak menguntungkan. Fakta bahwa negara-negara berkembang memungkinkan kebijakan pemanfaatan kerugian yang lebih fleksibel menunjukkan risiko kerugian pendapatan di negara-negara berkembang serta dampak negatif. Alasan risiko yang lebih tinggi dari kebijakan pemanfaatan kerugian negara-negara berkembang kemungkinan terletak pada kurangnya cakupan konsekuensi negatif potensial mereka hingga saat ini.

### **Perpajakan Keuntungan Modal**

Indikator ini mengukur sejauh mana yurisdiksi mengenakan pajak atas keuntungan modal perusahaan yang timbul dari pelepasan sekuritas domestik dan/atau asing (yaitu saham dan obligasi). Dengan demikian, indikator ini menilai pajak terendah yang tersedia yang dikenakan atas keuntungan modal perusahaan, yang berlaku untuk perusahaan besar yang mencari laba yang merupakan penduduk pajak di yurisdiksi tersebut. Dengan membeli dan memegang aset melalui perusahaan perantara di yurisdiksi dengan pajak keuntungan modal yang rendah atau tidak ada, sistem pajak penghasilan perusahaan dan pajak keuntungan modal di yurisdiksi mana pun dapat dengan mudah dielakkan. Oleh karena itu, ketersediaan yurisdiksi dengan pajak keuntungan modal yang rendah atau tidak ada membahayakan basis pajak yurisdiksi lain dan menciptakan efek limpahan pajak negatif yang serupa dengan indikator LACIT. Semakin rendah tarif ini, semakin besar efek limpahan ini. Misalnya, *Paradise Papers* mengungkap bagaimana Universitas Yale AS telah membuat kontrak dengan firma hukum lepas pantai Appleby untuk berinvestasi sebesar US\$100 juta di India, sehingga terhindar dari pembayaran pajak keuntungan modal di India dan Mauritius. Tidak lama setelah itu, pada tahun 2016, India berhasil merundingkan kembali perjanjian pajak berganda dengan Mauritius untuk mewajibkan mulai tahun 2017 dan seterusnya perpajakan keuntungan modal di sumbernya (yaitu di India dengan tarif pajak India) dan tidak lagi di yurisdiksi tempat tinggal investor (yaitu Mauritius tidak memungut pajak keuntungan modal). Perubahan ini mengakibatkan penurunan tajam investasi langsung ekuitas dari Mauritius di India pada tahun-tahun berikutnya.

Dua puluh negara anggota UE menawarkan tarif pajak keuntungan modal perusahaan terendah yang tersedia yaitu nol atau hampir 0% (Belgia, Siprus, Republik Ceko, Estonia, Finlandia, Jerman, Yunani, Irlandia, Italia, Latvia, Lithuania, Luksemburg, Malta, Belanda, Portugal, Rumania, Slowakia, Spanyol, Swedia, dan Inggris Raya). Sebaliknya, dari lima negara berkembang, hanya Kenya yang menawarkan tarif pajak keuntungan modal terendah yang tersedia, yaitu 0%. Hal ini karena pengecualian berlaku untuk sekuritas domestik dengan saham yang terdaftar di Bursa Efek Nairobi dan keuntungan dari pelepasan sekuritas asing tidak dikenakan pajak di Kenya karena sistem pajak teritorialnya. Gambia adalah yang berkinerja terbaik di antara UE dan negara-negara berkembang yang dinilai dengan tarif pajak keuntungan modal perusahaan terendah yang tersedia, yaitu 25%. Mengingat hal ini, fakta bahwa sebagian besar negara UE mengenakan pajak keuntungan modal sebesar nol atau hampir 0% sangat mengejutkan dan memberikan bukti yang lebih mendalam tentang risiko spillover negatif yang ditimbulkannya ke negara-negara lain.

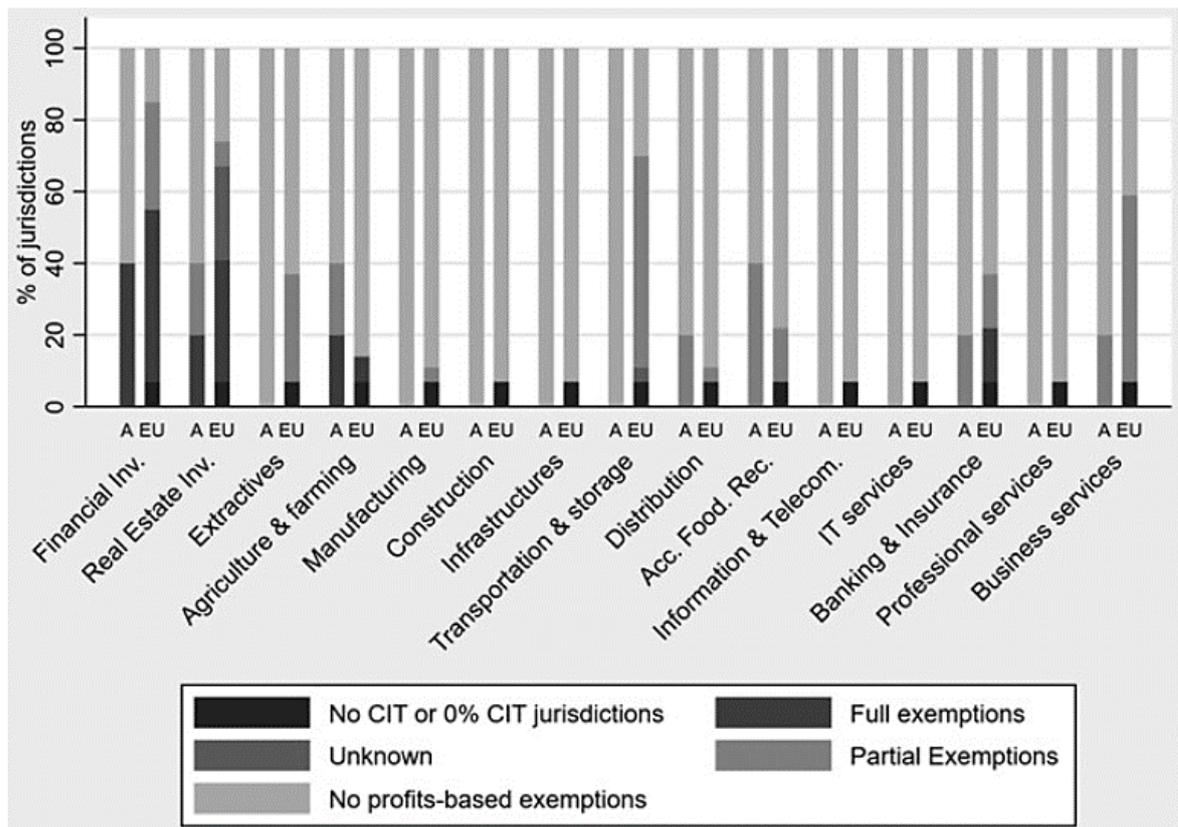
### **Pengecualian Sektoral**

Indikator ini menganalisis ketentuan di mana perusahaan yang terlibat dalam kegiatan tertentu diberi tarif pajak yang lebih rendah daripada tarif pajak perusahaan terendah yang tersedia yang biasanya berlaku secara default untuk kegiatan ekonomi apa pun, tanpa tunduk pada persyaratan biaya atau pengeluaran. Jika tarif yang lebih rendah adalah nol, CTHI menganggap pengecualian tersebut “penuh”, dan jika tidak, tarif yang lebih rendah akan dianggap sebagai pengecualian “sebagian”. Tarif yang lebih rendah dan basis pajak yang lebih sempit dianggap setara.

CTHI berfokus pada pengurangan pajak yang tersedia bagi perusahaan yang hanya terlibat dalam kegiatan ekonomi tertentu atau memiliki lisensi atau terdaftar di bawah rezim tertentu. Insentif ini sangat merugikan karena jauh lebih mudah bagi perusahaan multinasional untuk mengalokasikan laba kepada perusahaan yang dibebaskan dari pajak jika rezim pengecualian tidak memastikan bahwa pengecualian tersebut berlaku untuk pendapatan yang dihasilkan dari kegiatan ekonomi domestik. Sebaliknya, insentif berbasis biaya dimaksudkan untuk memastikan bahwa insentif pajak hanya berlaku bagi perusahaan yang terlibat secara efektif dalam ekonomi domestik, dengan berinvestasi pada aset tetap, mempekerjakan karyawan, atau mendukung penelitian dan pengembangan.

Memang, IMF membedakan antara kedua jenis insentif ini dan menunjukkan bahayanya insentif berbasis laba dibandingkan dengan insentif berbasis biaya. Dalam laporannya tahun 2014, IMF menekankan bahwa insentif berbasis biaya “[.. .] dapat menghasilkan investasi yang tidak akan dilakukan jika tidak demikian [...]”, sedangkan insentif berbasis laba cenderung “[.. .] membuat proyek investasi yang lebih menguntungkan yang akan menguntungkan, dan karenanya dilakukan, bahkan tanpa insentif” (IMF 2014). Selain itu, insentif yang memberikan pengecualian pajak penuh sering kali menciptakan faktor risiko tambahan, dalam kasus di mana perusahaan yang tidak kena pajak tidak diharuskan untuk menyerahkan pengembalian pajak atau pengajuan peraturan lainnya. Di antara negara-negara anggota UE, hanya Lithuania, Polandia, Rumania, Slowakia, dan Swedia yang memiliki risiko spillover negatif yang hampir minimum. Estonia dan Latvia menciptakan risiko maksimum dengan menerapkan pengecualian permanen secara efektif di semua sektor ekonomi, sedangkan profil risiko yurisdiksi lain berada di antara keduanya. Dari 64 yurisdiksi yang diteliti, 10 yurisdiksi tidak menerapkan atau tidak menerapkan pajak perusahaan sama sekali, 5 yurisdiksi lainnya menerapkan pengecualian permanen di semua sektor ekonomi, dan 4 yurisdiksi lainnya menerapkan berbagai pengecualian merugikan yang mencakup beberapa sektor ekonomi. Secara keseluruhan, hampir 30% dari yurisdiksi yang dinilai menawarkan pengecualian pajak berbasis laba yang luas di semua atau hampir semua sektor ekonomi. Di antara 19 yurisdiksi ini, lebih dari 70% merupakan negara anggota UE (Estonia dan Latvia) atau yurisdiksi yang bergantung pada UE (wilayah dependensi Inggris Raya dari Anguilla, Bahama, Bermuda, Kepulauan Virgin Britania Raya, Kepulauan Cayman, Guernsey, Pulau Man, Jersey, Kepulauan Turks dan Caicos, serta Montserrat dan wilayah dependensi Belanda dari Aruba). Temuan penting dari Gambar 10.3 adalah bahwa pengecualian berbasis laba paling luas tersebar di sektor investasi pasif dan sektor perbankan dan asuransi terkait. Lebih jauh lagi,

anggota Uni Eropa paling bertanggung jawab untuk menawarkan pengecualian ini. Baik dalam investasi real estat maupun keuangan, 48% negara UE menawarkan pengecualian penuh dan 19% menawarkan pengecualian pajak sebagian, sedangkan di antara lima negara berkembang hanya 30% yang memberikan pengecualian penuh dan 10% pengecualian sebagian. Di sektor perbankan dan asuransi, ketidaksesuaian serupa antara negara-negara UE dan negara-negara berkembang dapat diamati (EU27, 22% pengecualian penuh, 15% pengecualian sebagian; negara-negara berkembang, 0% pengecualian penuh, 20% pengecualian sebagian). Pengecualian yang meluas untuk jenis kegiatan ini mengakibatkan risiko spillover yang dihadapi oleh negara-negara berkembang tidak hanya secara langsung melalui pengalihan keuntungan dan relokasi pengelolaan aset tetapi juga secara tidak langsung dengan memfasilitasi proses finansialisasi.



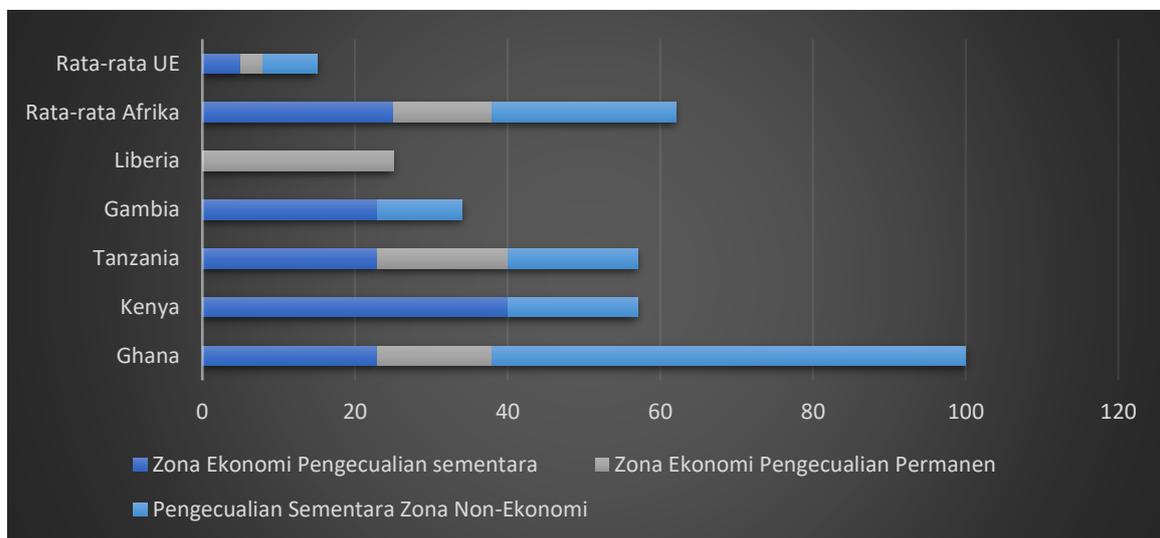
Gambar 10.3 Frekuensi pengecualian pajak sektoral di 15 sektor ekonomi (2 investasi dan 13 sektor bisnis aktif) di 5 negara berkembang Afrika (A) dan 27 negara anggota UE. Sumber: Analisis penulis sendiri berdasarkan data CTHI (Data yang disajikan dalam Gambar 10.3 dikumpulkan untuk CTHI 2019 tetapi kemudian disesuaikan).

Penyesuaian ini dilakukan karena cakupan terbatas rezim pajak tonase dalam basis data IBFD menjadi jelas setelah berkonsultasi dengan sumber data hukum lain dan hukum domestik. Hal ini menyebabkan penyesuaian di sektor-sektor yang terpengaruh oleh rezim tersebut (terutama transportasi dan penyimpanan dan layanan bisnis). Selain itu, keberadaan rezim pajak tonase sekarang dianggap sebagai pengecualian sebagian di sektor transportasi

dan penyimpanan, sejalan dengan perlakuan rezim alternatif lain dalam Indikator Haven 5 dari CTHI) dan berdasarkan Millán-Narotzky et al. (2020), dengan dukungan dari Lucas Millán-Narotzky dan Miroslav Palanský

### Liburan Pajak dan Zona Ekonomi

Indikator ini menilai apakah dan sejauh mana suatu yurisdiksi memberikan insentif yang dibatasi waktu atau geografis yang terdiri dari tarif pajak yang lebih rendah dari tarif pajak perusahaan terendah yang biasanya berlaku di yurisdiksi ini. Ini termasuk liburan pajak sementara, pengecualian sebagian atas pajak penghasilan perusahaan dan pajak keuntungan modal, dan insentif pajak khusus (sementara atau permanen) yang diberikan kepada perusahaan yang berlokasi di zona ekonomi yang ditunjuk. Mirip dengan indikator sebelumnya, hanya pengecualian pajak "berbasis laba" yang dinilai karena relevansi khususnya dengan spillover negatif (IMF 2015).



**Gambar 10.4** Libur pajak dan subkomponen zona ekonomi

Insentif pajak yang dibatasi secara geografis biasanya diberikan sebagai bagian dari tujuan suatu negara untuk menarik FDI, mengembangkan daerah atau sektor tertentu yang kurang disukai atau pedesaan, meningkatkan pendapatan pemerintah, mendorong peningkatan keterampilan dan inovasi, serta meningkatkan produktivitas perusahaan domestik. Namun, bukti yang ada menunjukkan bahwa insentif pajak sering kali tidak efektif dalam menarik FDI greenfield baru, terutama di negara-negara berkembang. Survei iklim investasi untuk negara-negara berpendapatan rendah menunjukkan bahwa insentif pajak tidak memberikan pengaruh yang menentukan pada keputusan investasi. Sebaliknya, investor lebih tertarik pada infrastruktur yang baik, tenaga kerja yang terdidik, supremasi hukum, dan stabilitas ekonomi makro. Bukti yang ada menunjukkan bahwa pemberian insentif pajak yang dibatasi secara geografis memberikan tekanan pada pembuat kebijakan untuk memberikan manfaat yang sama kepada wilayah geografis lain, sehingga meningkatkan hilangnya pendapatan dan distorsi sosial. Selain itu, zona perdagangan bebas mungkin rentan terhadap aktivitas terlarang dan disalahgunakan melalui strategi penetapan harga transfer mengingat

penegakan peraturan keuangan yang biasanya lemah, kurangnya transparansi, dan kontrol bea cukai yang tidak memadai. Di antara negara-negara anggota UE, hanya Prancis yang menimbulkan risiko maksimum dengan menawarkan satu pengecualian parsial dan tiga pengecualian penuh untuk sementara waktu di zona nonekonomi dan pengecualian penuh diikuti oleh pengecualian parsial untuk perusahaan-perusahaan di zona ekonomi (IBFD 2019), sedangkan negara-negara anggota lainnya menimbulkan risiko yang hampir minimum, kecuali Lithuania. Lithuania memiliki beberapa zona ekonomi di mana rezim pajak inventif standar untuk sementara waktu menerapkan pengecualian penuh diikuti oleh pengecualian parsial untuk perusahaan-perusahaan yang memenuhi syarat yang dapat diakses sesuai dengan kriteria yang ditetapkan secara terpisah untuk setiap zona ekonomi (IBFD 2019). Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 10.4, dibandingkan dengan negara-negara UE, negara-negara berkembang rata-rata memiliki skor surga yang jauh lebih tinggi pada indikator ini. Di Kenya, Ghana dan Tanzania khususnya, insentif pajak khusus di wilayah geografis terbatas—seperti di pelabuhan bebas, zona pemrosesan ekspor dan zona ekonomi khusus—atau hari libur pajak khusus yang tersedia selama periode waktu tertentu menghasilkan skor surga yang tinggi. Ghana, misalnya, menawarkan beberapa hari libur pajak terikat waktu yang mengurangi tarif pajak penghasilan perusahaan menurut undang-undang sebesar 25% secara signifikan; dengan demikian, bank pedesaan, tanaman pohon, dan perusahaan pembiayaan modal ventura semuanya dikenakan pajak sebesar 1% selama 10 tahun pertama, sementara pemrosesan produksi sampingan kakao, perikanan, dan tanaman komersial dikenakan pajak sebesar 1% selama 5 tahun pertama.

Sebagai bagian dari upaya mereka untuk menarik investasi asing langsung dari perusahaan asing, negara-negara berkembang menawarkan berbagai insentif pajak berbasis laba berisiko tinggi yang kondusif untuk menurunkan pendapatan pajak dan risiko spillover. Negara-negara Afrika rata-rata menawarkan tiga insentif pajak berbasis laba, seperti zona ekonomi dan libur pajak, untuk setiap insentif pajak berbasis biaya. Sebagai perbandingan, negara-negara Eropa rata-rata menawarkan rasio hampir satu banding satu jenis insentif pajak, yang menunjukkan kesadaran yang lebih besar di UE tentang risiko yang diwakili oleh insentif pajak berbasis laba.

### **Kotak Paten**

Indikator ini mengukur apakah suatu yurisdiksi menawarkan perlakuan pajak istimewa untuk pendapatan yang terkait dengan hak kekayaan intelektual (misalnya kotak paten). Perlakuan pajak istimewa untuk hak kekayaan intelektual biasanya berupa insentif pajak berbasis biaya khusus atau insentif pajak berbasis laba (misalnya tarif pajak yang lebih rendah). Untuk indikator ini, CTHI hanya mempertimbangkan rezim kotak paten berbasis laba.

Rezim kotak paten memberikan hak istimewa pajak untuk bisnis yang sangat menguntungkan dan memungkinkan pengalihan laba lintas batas ke rezim pajak ini, yang melemahkan basis pajak yurisdiksi di tempat lain. Bukti yang tersedia menunjukkan bahwa janji untuk memacu inovasi, pendapatan pajak, dan pertumbuhan melalui pengenalan kotak paten telah gagal terwujud. Sebaliknya, bukti yang tersedia menunjukkan bahwa rezim kotak paten hanya efektif dalam menaikkan harga saham perusahaan multinasional. Meskipun

kotak paten secara teori dapat meningkatkan pendapatan pajak, dampak positif dari kebijakan suatu negara kemungkinan akan terkikis oleh tanggapan pemerintah lain, yang mungkin mencakup kebijakan pajak yang lebih agresif dan korosif. Selama bertahun-tahun, kotak paten telah digunakan oleh perusahaan multinasional untuk menghindari pajak dengan mengalihkan laba dari negara tempat mereka berbisnis ke negara asing dengan rezim kotak paten, tempat laba dikenai pajak pada tingkat yang sangat rendah atau tidak dikenai pajak sama sekali. Penelitian menunjukkan bahwa pengalihan laba tersebut menyebabkan kesalahan atribusi kegiatan ekonomi, yang mengakibatkan perlambatan produktivitas. Hal ini juga memungkinkan perusahaan multinasional untuk memonopoli pasar, sementara perusahaan yang tidak memiliki skala seperti perusahaan multinasional akan dirugikan hanya karena mereka tidak memiliki sumber daya yang tersedia untuk membangun struktur global yang dapat memungkinkan mereka menghindari pajak. Dengan demikian, yurisdiksi yang memiliki rezim kotak paten berpotensi menciptakan risiko spillover negatif yang substansial. Ketika yurisdiksi menyediakan rezim ini dengan batasan nexus OECD yang memungkinkan pembayar pajak memperoleh manfaat hanya jika mereka dapat menghubungkan pendapatan yang berasal dari kekayaan intelektual dengan pengeluaran yang dikeluarkan, hal itu dapat mengurangi spillover negatif. Namun, pendekatan nexus yang dimodifikasi memungkinkan peningkatan buatan dari pengeluaran yang memenuhi syarat dan mengharuskan penggunaan harga wajar untuk menentukan biaya akuisisi pihak terkait (OECD 2015). Mengingat kesulitan dalam menentukan harga wajar yang sesuai untuk kekayaan intelektual dan pembayaran royalti terkait, hal ini mungkin hanya menghasilkan sedikit pengurangan spillover negatif, jika ada.

Lima belas negara anggota UE menyediakan rezim kotak paten. Pada saat penelitian CTHI dilakukan, sembilan negara anggota gagal menerapkan batasan nexus OECD (Belgia, Siprus, Hungaria, Irlandia, Italia, Luksemburg, Malta, Belanda, Portugal, Spanyol, dan Inggris), sedangkan dua di antaranya beroperasi di bawah batasan OECD (Prancis dan Slowakia). Karena rezim kotak paten dari dua negara anggota (Yunani dan Lithuania) belum menjadi sasaran pemantauan tahunan oleh UE (Dewan Uni Eropa 2018), CTHI menganggap risiko spillover mereka tidak diketahui.

Membandingkan skor haven negara-negara anggota UE dengan skor negara-negara berkembang yang diteliti (lihat Gambar 10.2) cukup mencerahkan. Tidak satu pun dari lima negara berkembang menerapkan rezim pajak preferensial kotak paten sama sekali (skor haven nol). Akibatnya, terbukti lagi bahwa tanggung jawab untuk menciptakan risiko spillover negatif melalui rezim tersebut terutama terletak pada negara-negara UE.

### **Pengurangan Bunga Fiktif**

Indikator ini mengukur apakah suatu yurisdiksi menawarkan pengurangan bunga fiktif (nosional) untuk menurunkan pajak penghasilan perusahaan. Banyak sistem pajak di seluruh dunia menawarkan keuntungan pajak bagi perusahaan untuk membiayai investasi mereka melalui utang. Berbeda dengan dividen, yang tidak dapat dikurangkan dan dibayarkan kepada pemegang saham setelah pajak dibayarkan, pembayaran bunga atas pinjaman adalah salah satu dari banyak biaya yang dapat dikurangkan yang dapat dilakukan perusahaan untuk tujuan

pajak perusahaan. Bukti menunjukkan bahwa keuntungan pajak untuk pembiayaan utang ini, yang dikenal sebagai bias utang, menciptakan ketidakadilan, kompleksitas, dan distorsi ekonomi yang signifikan.

Untuk mengurangi perlakuan pajak yang berbeda atas pembiayaan utang dan ekuitas dan untuk mengurangi tingkat bias utang, beberapa negara telah memperkenalkan rezim pengurangan bunga fiktif. Istilah “pengurangan bunga fiktif” mengacu pada biaya bunga fiktif yang berhak dihitung oleh perusahaan dan terkadang juga tempat usaha tetap setiap tahunnya berdasarkan jumlah total ekuitas mereka dan dikurangkan untuk tujuan pajak, dengan cara yang sama seperti bunga pinjaman dapat dikurangkan dari pajak. Jumlah yang dapat dikurangkan dari basis kena pajak sama dengan biaya bunga fiktif atas modal ekuitas yang disesuaikan.

Namun, penerapan rezim pengurangan bunga fiktif untuk menetralkan bias utang memiliki kelemahan yang signifikan. Ide di balik rezim pengurangan bunga fiktif adalah untuk menerapkan pengurangan bunga artifisial. Tidak mengherankan, sarana fiktif semacam itu mungkin rentan terhadap penyalahgunaan pajak oleh perusahaan multinasional. Dan memang, segera setelah rezim pengurangan bunga fiktif diperkenalkan di Belgia, perusahaan multinasional menggunakan teknik penyalahgunaan yang umum diterapkan. Melalui double dipping, perusahaan akhirnya menerima dua manfaat pajak: pengurangan pajak atas bunga yang dibayarkan atas pinjaman dan pengurangan bunga fiktif berdasarkan peningkatan modal dengan dana yang disediakan oleh pinjaman. Yang terakhir termasuk peningkatan ekuitas secara artifisial melalui reorganisasi intra-grup tertentu.

Selain itu, negara lain mungkin memutuskan sebagai tanggapan terhadap pengurangan bunga fiktif untuk menurunkan tarif pajak mereka dalam upaya untuk memikat lebih banyak perusahaan multinasional untuk berinvestasi. Hal ini mempercepat persaingan ke dasar dalam perpajakan perusahaan. Dengan demikian, yurisdiksi dengan rezim pengurangan bunga fiktif berpotensi menciptakan risiko spillover negatif yang substansial.

Di antara 64 negara yang diteliti, hanya negara anggota UE (dengan pengecualian Liechtenstein) yang menerapkan aturan pengurangan bunga fiktif. Belgia adalah salah satu negara pertama yang memperkenalkan rezim pengurangan bunga fiktif pada tahun 2005, dan sejak saat itu, negara-negara lain seperti Italia, Siprus, Malta, dan Portugal telah mengikutinya, meskipun Italia baru saja menghapus jalur ini melalui Undang-Undang Anggaran 2019.

Serupa dengan indikator preseden pada rezim kotak paten, bahkan tidak satu pun dari lima negara berkembang mengizinkan aturan pengurangan bunga fiktif, dan beberapa negara Eropa khususnya bertanggung jawab atas potensi risiko spillover negatif terhadap negara-negara lain.

#### **10.4 RINGKASAN**

Ketika suatu yurisdiksi memberlakukan tarif pajak rendah menurut undang-undang dan membatasi cakupan atau memasukkan celah dan celah ke dalam sistem pajak perusahaannya, hal itu meningkatkan kemungkinan spillover negatif. CTHI meninjau serangkaian indikator spillover pajak negatif dan positif yang komprehensif dan menilai sistem

pajak perusahaan internasional di 64 negara. Kemudian, ia mengubah data kualitatif ini menjadi data numerik melalui strategi pengkodean. Setiap indikator diberi skor antara 0 (tidak ada dampak berbahaya, nol atribut surga pajak perusahaan) dan 100 (atribut surga pajak perusahaan penuh). CTHI mengambil rata-rata skor indikator ini untuk mencapai Skor Haven yang menunjukkan potensi sistem pajak suatu yurisdiksi untuk menciptakan spillover. Ketika kita membandingkan skor haven rata-rata semua negara anggota UE dengan skor haven rata-rata negara berkembang, kesimpulan berikut dapat diambil untuk indikator spillover negatif:

Pertama, tingkat LACIT rata-rata UE (16%) jauh lebih tinggi daripada rata-rata 27% di antara negara berkembang. Namun, risiko spillover negatif meningkat secara signifikan ketika UE dan ketergantungan mereka dianggap sebagai satu kesatuan (11%). Hal ini menunjukkan bahwa negara-negara anggota UE memikul lebih banyak tanggung jawab atas "perlombaan menuju dasar" dalam perpajakan perusahaan daripada negara-negara berkembang.

Kedua, skor rata-rata UE untuk kategori celah dan kesenjangan lebih tinggi daripada skor rata-rata untuk negara-negara berkembang. Meskipun demikian, dari tujuh indikator yang termasuk dalam kategori ini, UE mendapat skor yang jauh lebih baik daripada negara-negara berkembang untuk pembebasan pajak dan zona ekonomi. Temuan ini harus dipertimbangkan secara hati-hati oleh pemerintah negara-negara berkembang, terutama mengingat bukti yang tersedia yang menunjukkan ketidakefektifan insentif pajak yang dibatasi secara geografis dalam menarik investasi asing langsung, terutama di negara-negara berkembang. Secara keseluruhan, analisis kami menunjukkan bahwa meskipun tingkat tanggung jawab UE dalam menciptakan risiko spillover pajak negatif serupa dengan negara-negara OECD, namun tingkat tanggung jawab tersebut jauh melebihi tingkat risiko yang diciptakan oleh negara-negara berkembang. Seperti yang ditunjukkan oleh bukti kami, negara-negara anggota UE harus mereformasi sistem pajak mereka untuk mengurangi efek spillover negatif dari tarif dan aturan pajak domestik mereka, baik secara domestik, di dalam UE maupun secara eksternal, terutama terhadap negara-negara berkembang. Dengan meningkatkan skor haven mereka dalam dua kategori yang dianalisis dalam artikel ini, negara-negara anggota UE dapat membantu mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dengan mengurangi erosi pendapatan publik dan mendukung mobilisasi sumber daya domestik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, S. M. A., & Klemm, A. (2013). A partial race to the bottom: Corporate tax developments in emerging and developing economies. *International Tax and Public Finance*, 20, 596–617.
- Abramovsky, L., Bird, N., Harris, T., & Tyskerud, Y. (2018). Review of corporate tax incentives for investment in low- and middle-income countries. London: Institute for Fiscal Studies.
- Alcoa Minerals of Jamaica Inc. v. Jamaica, ICSID Case No. ARB/74/2 Antoine Goetz et consorts v. République du Burundi, ICSID Case No. ARB/95/3.
- Amco Asia Corporation and others v. Republic of Indonesia, ICSID Case No. ARB/81/1.
- Archer Daniels Midland Company and Tate & Lyle Ingredients Americas, Inc. v. The United Mexican States, ICSID Case No. ARB (AF)/04/5.
- Ates, L., Harari, M., & Meinzer, M. (2020). Positive spillovers in international corporate taxation and the European Union. *Intertax*, 48(4), 389–401.
- Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2008). Tax policy in emerging countries. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 73–86. Retrieved June 16, 2020, from <https://doi.org/10.1068/cav3>
- Brauner, Y. (2013). The future of tax incentives for developing countries. In Y. Brauner & M. Stewart (Eds.), *Tax law and development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Burlington Resources Inc. v. Republic of Ecuador, ICSID Case No. ARB/08/5 (formerly Burlington Resources Inc. and others v. Republic of Ecuador and Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PetroEcuador)).
- Chan, N. T. L. (2011). Excessive leverage—Root cause of financial crisis. Retrieved March 31, 2019.
- Christians, A. (2009). Your own personal tax law: Dispute resolution under the OECD Model Tax Convention. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, 17(2), 172–185.
- Christians, A. (2012). How nations share. *Indiana Law Journal*, 87(4), 1407–1453.
- Christopher and Nancy Lacich v. Government of Canada, NAFTA.

- Cobham, A., & Janský, P. (2017). Global distribution of revenue loss from tax avoidance: Re-estimation and country results. UNU-WIDER Working Paper. 2017/55.
- Cobham, A., Janský, P., & Meinzer, M. (2015). The financial secrecy index: Shedding new light on the geography of secrecy. *Economic Geography*, 91, 281–303.
- Corn Products International, Inc. v. United Mexican States, ICSID Case No. ARB (AF)/04/1.
- Council Directive. (2011). 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States [2011] OJ L 345.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. (2014). A study on R & D tax incentives: Final report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Cristina. (2021). Mengenal Pajak Internasional dan Bagaimana Kebijakannya di Indonesia.
- Crivelli, E., De Mooij, R., & Keen, M. (2016). Base erosion, profit shifting and developing countries. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 72(3), 268–301.
- Dagan, T. (2000). The tax treaties myth. *New York University Journal of International Law and Politics*, 32, 939–996.
- Dagan, T. (2018). *International tax policy: Between tax competition and cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Devereux, M. P., Lockwood, B., & Redoano, M. (2008). Do countries compete over corporate tax rates? *Journal of Public Economics*, 92, 1210–1235.
- Duke Energy Electroquil Partners & Electroquil S.A. v. Republic of Ecuador, ICSID Case No. ARB/04/19.
- Easson, A. J. (2001). Tax incentives for foreign investment, part I: Recent trends and countertrends. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 55(7), 266–274.
- EDB. (2018). Incentive and schemes. Retrieved June 16, 2020,
- EDF (Services) Limited v. Romania, ICSID Case No. ARB/05/13.
- El Paso Energy International Company v. The Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/03/15.
- EnCana Corporation v. Republic of Ecuador, LCIA Case No. UN3481, UNCITRAL (formerly EnCana Corporation v. Government of the Republic of Ecuador).

- Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P. v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/01/3 (also known as: Enron Creditors Recovery Corp. and Ponderosa Assets, L.P. v. The Argentine Republic).
- Etter-Phoya, R., Lima, S., & Meinzer, M. (2020). Tax base erosion and corporate profit shifting: Africa in international comparative perspective. *Journal on Financing for Development*, 1(2), 68-107.
- Halim, Abdul, Ick Rangga Bawono dan Amin Dara, *Perpajakan Edisi 3*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2020
- Holland, D., & Vann, R. J. (1998). Income tax incentives for investment. In V. Thuronyi (Ed.), *Tax law design and drafting (Vol. 2)*. Washington, DC: IMF.
- IMF, OECD, UN, et al. (2015). Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment. A report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank.
- James, S. S. (2009). *Incentives and investments: Evidence and policy implications*. Washington, DC: World Bank Group.
- James, S. S. (2010). Providing incentives for investment: Advice for policy-makers in developing countries. *Investment Climate in Practice*, No. 7 Investment Policy and Promotion Note. Washington, DC: World Bank Group.
- Jun, J. (2018). Tax incentives and tax base protection in developing countries. In T. Subhanij, T. Banerjee, & Z. Jian (Eds.), *Tax policy for sustainable development in Asia and the Pacific*. United Nations Publication ST/ESCAP/2806. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP).
- Kinda, T. (2014). The quest for non-resource-based FDI: Do taxes matter? IMF working paper WP14/15.
- Kronfol, H., & Steenbergen, V. (2020). Evaluating the costs and benefits of corporate tax incentives: Methodological approaches and policy considerations (English). *FCI in focus*. Washington, DC: World Bank Group.
- Larasati, E. (2021, 07 15). *Manfaat Kesepakatan Sistem Perpajakan Internasional yang Baru Bagi Indonesia*.
- Lim, K. (2019). Report, budget for 2019—Public consultation on draft income tax (amendment) bill 2019: Responses. IBFD.
- Lipsey, R. G., & Lancaster, K. (2016). The general theory of second best. *Review of Economic Studies*, 24(1), 11–32.

- Lustig, N. (2018). Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in low- and middle-income countries. In N. Lustig (Ed.), *To equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Meinzer, M. (2016). Towards a common yardstick to identify tax havens and to facilitate reform. In P. Dietsch & T. Rixen (Eds.), *Global tax governance—What is wrong with it, and how to fix it*. Colchester: ECPR Press.
- Mosquera Valderrama, I. J. (2020a). Tax incentives: From an investment, tax and sustainable development perspective. In J. Chaisse, L. Choukroune, & S. Jusoh (Eds.), *Handbook of international investment law and policy*. Singapore: Springer.
- Mosquera Valderrama, I. J. (2020b). Regulatory framework for tax incentives in developing countries after BEPS action 5. *Intertax*, 48(4). Kluwer Law International BV.
- Munongo, S., Akanbi, O. A., & Robinson, Z. (2017). Do tax incentives matter for investment? A literature review. *Business and Economic Horizons*, 13(2), 152–168.
- Nakabayashi, S. (2018). Tax challenges in Asia and the Pacific. In S. Araki & S. Nakabayashi (Eds.), *Tax and development—Challenges in Asia and Pacific* (p. 12). China: ADBI.
- OECD Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017.
- OECD. (2015). *Tax and development—Principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries*.
- OECD. (2016). *Investment policy reviews: Philippines* (p. 171).
- OECD. (2017). *Harmful tax practices—2017 progress report on preferential regimes: Inclusive framework on BEPS: Action 5*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.
- OECD. (2019a). *Harmful tax practices—2018 progress report on preferential regimes: Inclusive framework on BEPS: Action 5*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.
- OECD. (2019b). *Revenue statistics in Asian and Pacific economies 2019*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (n.d.). *Principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries*.
- Philippines Department of Finance. (2018a). *CTRP package 2: Corporate income tax and incentives reform*.
- Philippines Department of Finance. (2018b). *Package 1: TRAIN*. Retrieved June 16, 2020, from

- Philippines Department of Finance. (2018c, July 23). Presentation: Comprehensive tax reform program, proposed package 2: Corporate income tax reform and fiscal incentives modernization.
- Philippines Department of Finance. (2018d). About tax reform.
- Philippines Department of Finance. (2018e). Corporate income tax and incentives rationalization.
- Philippines Department of Finance. (2018f). Package 2: Corporate recovery and tax incentives for enterprises act (CREATE).
- Resmi, Siti, *Perpajakan Teori dan Kasus Buku 1 Edisi 11*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2019
- Resmi, Siti, *Perpajakan Teori dan Kasus Buku 2 Edisi 8*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2015
- Ring, D. (2010). Who is making international tax policy: International organizations as power players in a high stakes world. *Fordham International Law Journal*, 33(3), 649–722.
- Rosenzweig, A. H. (2012). Thinking outside the (tax) treaty. *Wisconsin Law Review*, 2012(3), 717–786.
- Stephan, P. B. (2010). *Comparative taxation procedure and tax enforcement*. Oxford: Oxford University Press.
- Swenson, C. D., Beaumont, S. J., Bennett, M., & Conway, K. (2011). Managing cross-border tax disputes. *Taxes: The Tax Magazine*, 89(6), 57–68.
- The World Bank. (2019). *Ease of doing business rankings*.
- UN-CIAT. (2018). *Design and assessment of tax incentives in developing countries: Selected issues and a country experience (p. iii)*.
- UNCTAD. (2000). *Tax incentives and foreign direct investment. A global survey. ASIT Advisory Studies No. 16 UNCTAD/ITE/IPC/Misch.3*.
- Van Parys, S., & James, S. S. (2009). *Why tax incentives may be an ineffective tool to encouraging investment? The role of investment climate*. Washington, DC: IMF, World Bank Group.
- Waluyo, *Perpajakan Indonesi Buku 2 Edisi 12*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2019
- Waluyo, *Perpajakan Indonesia Buku 1 Edisi 12*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2017
- World Economic Forum. (2018). *The global competitiveness index 2017–2018 edition*.

Zolt, E. M. (2015, April 23–24). Tax incentives: Protecting the tax base. Paper for Workshop on Tax Incentives and Base Protection. New York: United Nations.

# PERPAJAKAN INTERNASIONAL

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

## BIO DATA PENULIS



Penulis memiliki berbagai disiplin ilmu yang diperoleh dari Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang. dan dari Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga. Disiplin ilmu itu antara lain teknik elektro, komputer, manajemen dan ilmu sosiologi. Penulis memiliki pengalaman kerja pada industri elektronik dan sertifikasi keahlian dalam bidang Jaringan Internet, Telekomunikasi, Artificial Intelligence, Internet Of Things (IoT), Augmented Reality (AR), Technopreneurship, Internet Marketing dan bidang pengolahan dan analisa data (komputer statistik).

Penulis adalah pendiri dari Universitas Sains dan Teknologi Komputer (Universitas STEKOM ) dan juga seorang dosen yang memiliki Jabatan Fungsional Akademik Lektor Kepala (Associate Professor) yang telah menghasilkan puluhan Buku Ajar ber ISBN, HAKI dari beberapa karya cipta dan Hak Paten pada produk IPTEK. Sejak tahun 2023 penulis tercatat sebagai Dosen luar biasa di Fakultas Ekonomi & Bisnis (FEB) Universitas Diponegoro Semarang. Penulis juga terlibat dalam berbagai organisasi profesi dan industri yang terkait dengan dunia usaha dan industri, khususnya dalam pengembangan sumber daya manusia yang unggul untuk memenuhi kebutuhan dunia kerja secara nyata.



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

### PENERBIT :

YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK  
Jl. Majapahit No. 605 Semarang  
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144  
Email : penerbit\_ypat@stekom.ac.id

# PERPAJAKAN INTERNASIONAL

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

**PENERBIT :**  
YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK  
Jl. Majapahit No. 605 Semarang  
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144  
Email : penerbit\_ypat@stekom.ac.id

ISBN 978-623-8642-34-2 (PDF)



9 786238 642342