

مذكرة مناقشات خبراء صندوق النقد الدولي

العدالة الضريبية في الشرق الأوسط

وشمال إفريقيا

أندرو جويل، وماريو منصور،
وبريتا ميترا، وكارلو سدرالفيتش

إخلاء مسؤولية: مذكرات مناقشات خبراء الصندوق توضح التحليلات والبحوث المتعلقة بالسياسات والتي لم ينته خبراء الصندوق بعد من إعدادها ولكنها تُنشر طلباً للتعليق عليها وتشجيع إجراء الحوار بشأنها. والآراء الواردة في مذكرات مناقشات الخبراء هي آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

صندوق النقد الدولي

إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

إعداد أندرو جويل، وماريو منصور، وبريثا ميترا، وكارلو سدرالفيتش¹

صرّح بتوزيعه مسعود أحمد وفيتور غاسبار

إخلاء مسؤولية: مذكرات مناقشات خبراء الصندوق توضح التحليلات والبحوث المتعلقة بالسياسات والتي لم ينته خبراء الصندوق بعد من إعدادها ولكنها تُنشر طلباً للتعليق عليها وتشجيع إجراء الحوار بشأنها. والآراء الواردة في مذكرات مناقشات الخبراء هي آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

D63, E62, F59, H20, H22, H24, H25, H26

أرقام تصنيف نشرة الدراسات الاقتصادية:

الإيرادات الضريبية، إيرادات الموارد الطبيعية، ضريبة الدخل، ضرائب المكوس، ضريبة القيمة المضافة، العدالة

المفاهيم الأساسية:

ajewell@imf.org, mmansour@imf.org, pmitra@imf.org,
csdrlevich@imf.org

البريد الإلكتروني لمؤلفي المذكرة:

¹ عمل فريق الخبراء تحت قيادة بريثا ميترا وإشراف كارلو سدرالفيتش وبتوجيه عام من دانييلا غريساني ومايكل كين. وقدم مارك فيشر بحثاً متميزة، وساهمت سيسيليا برادو دي غوزمان واستر جورج مساهمة كبيرة بالمساعدة التحريرية. وأعد كاديفا كالونجي الإطار المعني بالإصلاح الضريبي في المغرب، بينما قامت لورين أوكامبوس بإعداد الإطار الخاص بالنظامين الضريبيين الداخلي والخارجي في تونس. وتتضمن الدراسة اقتراحات مفيدة من مسعود أحمد، وأناليزا فيديليانو، ولورنزو فورني، ومينسوك كيم، وعدنان مزارعي، وإريك موتو، ومانويل روزاليس، وتشاد شتاينبرغ، وزين زيدان، ويونس زهار. كما يتقدم المؤلفون بالشكر للسادة وزراء المالية ومحافظي البنوك المركزية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وللمديرين التنفيذيين في صندوق النقد الدولي لما أبدوه من تعليقات على إصدار سابق من هذه المذكرة.

المحتويات

ملخص وافٍ	5
الحاجة للعدالة الضريبية	8
الأوضاع الحالية للنظم الضريبية	13
ألف- النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات	13
باء- نظم الإيرادات القائمة على الهيدروكربونات	18
توصيات لمزيد من العدالة الضريبية	20
ألف- النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات	20
باء- نظم الإيرادات القائمة على الهيدروكربونات	25
التصدي لمقاومة الإصلاح	27
المراجع	30

الشكل البياني

1- الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مؤشرات الدخل والعدالة	9
--	---

الجدول

1- التأثير التوزيعي للنفقات الضريبية لضريبة القيمة المضافة في المغرب وتونس	17
--	----

الملاحق

1- الإيرادات الضريبية بحسب الفئة، أحدث البيانات المتاحة	34
2- الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الإعفاءات الرئيسية من ضريبة القيمة المضافة بموجب القوانين الحالية	35
3- الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: شرائح ضريبة الدخل الشخصي	36

الضرائب والعدالة

يتصدر تحقيق المزيد من المساواة والعدالة—وما يمكن أن تفعله الحكومات في هذا الصدد—المناقشات الاقتصادية والاجتماعية الدائرة في مختلف أنحاء العالم. وتحظى هذه الموضوعات بأهمية بالغة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نظرا للضغوط القوية لتحقيق مزيد من الإنصاف في الحصول على الفرص الاجتماعية-الاقتصادية، والذي كان محور التحولات السياسية الأخيرة ولكن لا يزال يتعين معالجته بالكامل.

لا يمكن لمجتمع أكثر عدالة أن يتحقق من خلال السياسة الاقتصادية وحدها. ولكن السياسة المالية العامة المصممة تصميما جيدا لا غنى عنها. فالإيرادات، سواء من الضرائب أو الموارد الطبيعية، يمكن استخدامها لدعم النمو وتحسين توزيع الثروة والرفاهة من خلال الإنفاق مثلا على البنية التحتية والرعاية الصحية والتعليم. ويمكن للضرائب—وهي محور النقاء حيوي بين الدولة والمواطن—أن تضطلع أيضا بدور مهم، بما في ذلك في البلدان التي تعتمد بصفة رئيسية على إيرادات السلع الأساسية.

وتبحث هذه الدراسة في كيفية تحسين النظم الضريبية لتلبية المطالب التي تدعو إلى زيادة العدالة الاقتصادية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وكانت مشورة الصندوق بشأن السياسات في السنوات الأخيرة قد تركزت على إصلاحات الإنفاق، كالتركيز مثلا على كيفية مساهمة إصلاحات دعم الطاقة في توليد الموارد اللازمة للإنفاق الداعم للفقراء. لكن السياسة الضريبية يمكنها القيام بدور مهم في تحقيق العدالة، وذلك بتحديد كيفية توزيع الأعباء الضريبية، ومقدار ما يتم تعبئته من الإيرادات الضريبية، وكيفية تطبيق النظام الضريبي في الواقع العملي. وقد تضمنت هذه الدراسة تحليلات وتوصيات مصممة خصيصا لمجموعتين مختلفتين من البلدان: بلدان ذات نظم ضريبية راسخة غير قائمة على الهيدروكربونات (معظمها من البلدان المستوردة للنفط)، وبلدان ذات نظم ضريبية قائمة بصفة أساسية على الإيرادات الهيدروكربونية (معظمها من البلدان المصدرة للنفط).

نظم ضريبية قاصرة الأداء ولا تتحرى العدالة كما ينبغي

قامت بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ذات النظم الضريبية الراسخة بتتويج مصادر إيراداتها الضريبية، لكن هذه الإيرادات كانت منخفضة مقارنة ببلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى. وإضافة إلى ذلك، بينما ظلت الإيرادات الضريبية مستقرة على مدار العقدين الماضيين في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فقد واصلت اتجاهها الصعودي بقوة في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية.

وثمة أيضا مجال متسع لتعزيز العدالة في النظم الضريبية. فضرائب الدخل الشخصي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تفتقر غالبا إلى الطابع التصاعدي نظرا لانخفاض معدلات الضريبة على الشرائح العليا التي غالبا ما تطبق على مستويات الدخل المرتفع نسبيا واستبعاد الدخل من غير الأجور. أما ضرائب دخل الشركات فمعدلاتها تنافسية نسبيا، لكنها تعاني من الإعفاءات واسعة النطاق التي غالبا ما تقدم بأساليب تفتقر إلى الشفافية وبدرجة عالية من التقدير الاستثنائي. وتواجه ضريبة القيمة المضافة أيضا معوقات ناجمة عن تعدد المعدلات والإعفاءات، مما يحد من كفاءة إيراداتها، كما أنها تعاني من ضعف الاستهداف بصفة عامة. وتتسم ضرائب المكوس غالبا بسوء تصميمها كما أنها تدر إيرادات محدودة. وبالنسبة للإدارة الضريبية في العديد من بلدان المنطقة فهي تفتقر إلى الكفاءة كما أنها غير محصنة ضد ممارسات التقدير الاستثنائي، مما يؤدي إلى المعاملة غير العادلة للمواطنين والشركات.

وفي البلدان المصدرة للنفط في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تعتمد في المقام الأول على إيرادات الهيدروكربونات، أدت هيمنة تلك الإيرادات إلى خلق الفرص الممكنة لظهور أدوات ضريبية بديلة. وتتسم ضرائب الدخل الشخصي بندرتها، ولا يتم تطبيقها، حال وجودها، إلا على الأجانب. أما ضرائب القيمة المضافة فهي غير موجودة في معظم الأحوال. وتمثل ضرائب دخل الشركات—المطبقة عموماً على الشركات الأجنبية فقط—والضرائب التجارية الجانب الأكبر من الإيرادات الضريبية. فالحاجة إلى وضع نظم ضريبية داعمة للتنوع في هذه الاقتصادات تفسح المجال أمام تصميم نظم ضريبية تركز على العدالة والبساطة والكفاءة.

كيفية تحقيق مزيد من العدالة في النظم الضريبية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

يتعين على بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ذات النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات أن تعمل على توسيع قاعدتها الضريبية، وإلغاء نظم ضريبة دخل الشركات القائمة على الامتيازات، وزيادة تصاعدية نظمها الضريبية (وخاصة ضرائب الدخل الشخصي)، وتعزيز قدرات الإدارة الضريبية. وسوف يكون إلغاء الإعفاءات عاملاً رئيسياً في تحسين مستوى العدالة، كما سيؤدي إلى تيسير الامتثال والإدارة، بحيث يجعل العديد من الأنشطة غير الرسمية ظاهراً للعيان. وتتضمن خيارات الإصلاح ما يلي:

- دمج معدلات ضريبة القيمة المضافة المتعددة، وترشيد الإعفاءات لتحسين الاستهداف وتقليل تكاليفها على الموازنات.
 - إلغاء إعفاءات ضريبة دخل الشركات وتبسيط هيكل معدلات الضريبة لتحقيق تكافؤ الفرص بين الشركات التجارية والحد من تكاليف التحصيل.
 - رفع المعدل الحدي الأعلى لضريبة الدخل الشخصي (مع تخفيض مستويات الدخل الحدية للتكليف الضريبي) ووضع ثلاثة إلى أربعة معدلات ضريبية، وإدراج الدخل من غير الأجور (الدخل المهني والرأسمالي) ضمن الدخل الخاضع للضريبة بهدف تحسين تصاعدية الضريبة.
 - استحداث ضرائب الممتلكات، وضرائب الثروة الأخرى (مثل الضرائب على التركات والهبات) في الأجل الطويل، والمكوس على سلع كمالية معينة، وخاصة في غياب ضريبة فعالة على الدخل الشخصي، وذلك بهدف تحسين تصاعدية الضريبة.
 - تطوير الإدارة الضريبية والجمركية مع استحداث نظام "خدمة العملاء"، وتبسيط القواعد واللوائح، وتحسين الكوادر البشرية وموارد تكنولوجيا المعلومات لتيسير امتثال المكلفين والحد من المعاملة التعسفية.
- ويتعين على البلدان المصدرة للنفط التي تعتمد في المقام الأول على الإيرادات الهيدروكربونية الاستفادة من الحيز الذي تتيحه هذه الإيرادات في تصميم نظم ضريبية بسيطة وعادلة والقدرة على إدارتها بطرق يمكن زيادتها بمرور الوقت لإعداد مجموعة متكاملة من الأدوات الضريبية. ويمكن للإيرادات من إنتاج النفط أن تكون شكلاً من الضرائب يتسم بالكفاءة بصفة خاصة ويحظى بالقبول من الناحية السياسية. ولكن النظام الضريبي السليم غير القائم على النفط يمكن أن يضطلع أيضاً بدور حاسم في تحقيق مرونة قاعدة الإيرادات (إزاء كل من التحركات في أسعار النفط، وفي بعض الحالات، الانخفاضات المتوقعة في الإنتاج)، وتعزيز علاقات المساءلة بين الدولة والمواطن، وتوفير الأدوات اللازمة لتحقيق أهداف الكفاءة والعدالة والاقتصاد الكلي الأوسع نطاقاً. وتتضمن الأولويات في هذا الشأن:

- استحداث ضريبة على القيمة المضافة وضريبة على دخل الشركات بمعدلات منخفضة، مع أفضلية تطبيقها على جميع الشركات.

- استحداث ضرائب على الممتلكات والمكوس أو تحسين الضرائب الحالية.
- وضع خطط لاستحداث ضرائب على الدخل الشخصي.

التغلب على معارضة الإصلاح

إلى جانب تصميم نظم ضريبية أكثر عدالة وكفاءة، سوف يتعين على صناع السياسات التعامل مع القوى الداخلية المعارضة للإصلاح، والناבעة من منظومة المصالح الخاصة، وعدم وجود قاعدة عريضة من التأييد، والإدارات الضريبية ذات المصالح الراسخة التي لديها رغبة محدودة في التغيير. ولإحراز تقدم على صعيد العدالة الضريبية، بإمكان الحكومات إشراك الأطراف المعنية في تصميم الإصلاحات، وإثبات عزمها على استخدام الإيرادات بفعالية، وتحديد وتيرة ملائمة لعملية الإصلاح. وتشير الأدلة إلى أن التواصل الفعال بشأن منافع الإصلاح يحظى بأهمية خاصة في كسب التأييد.

الحاجة للعدالة الضريبية

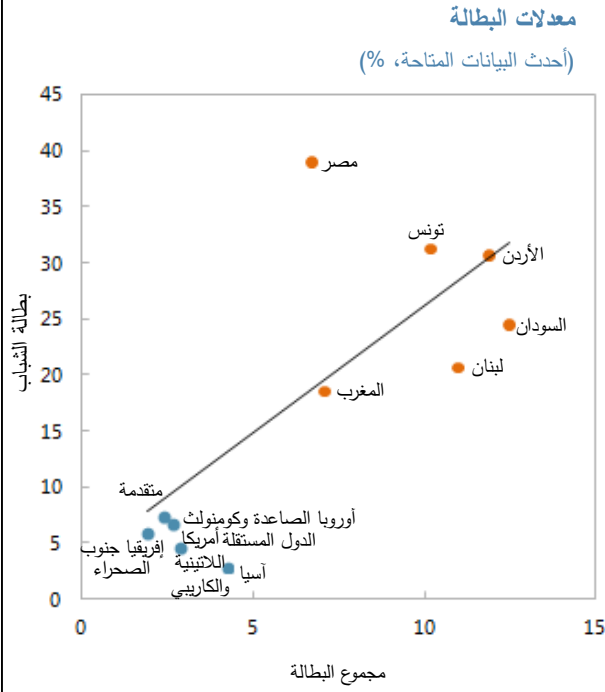
غياب العدالة كان أحد الأسباب الأساسية للاستياء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وأمام السياسة الضريبية المصممة تصميمًا جيدًا دور مهم ينبغي أن تضطلع به جنبًا إلى جنب مع سياسات الاقتصاد الكلي والإصلاحات الهيكلية التي تعزز النمو والمساواة في الحصول على الفرص الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك في البلدان التي تعتمد بشكل أساسي على إيرادات السلع الأساسية. ويمكن للإيرادات، سواء من الضرائب أو الموارد الطبيعية، أن تدعم النمو وإعادة توزيع الثروة من خلال الإنفاق على البنية التحتية والصحة والتعليم.

ويمكن "العدالة الضريبية" أن تساعد أيضًا في تلبية المطالب التي تدعو إلى توفير مزيد من العدالة الاجتماعية - الاقتصادية والفرص لأن النظم الضريبية تمثل محور التقاء حيويًا بين الدولة ومواطنيها. تستعرض هذه الدراسة النظم الضريبية الحالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وتقدم تدابير لجعلها أكثر إنصافًا مع معالجة مشكلة مقاومة الإصلاح. وقد صممت المشورة في مجال السياسات لتتناسب كلاً من البلدان ذات النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات (معظم بلدان المنطقة) وتلك التي تعتمد في المقام الأول على الإيرادات الهيدروكربونية (العديد من كبرى البلدان المصدرة للنفط).

ويأتي عدم المساواة في صدارة النقاش الحالي حول السياسات. ففي كل من البلدان المتقدمة والنامية يناقش صناع السياسات والجمهور تقاوم عدم المساواة في الدخل والثروة الذي لوحظ في العديد من البلدان، ودور السياسة الاقتصادية في التصدي له (IMF 2014a). وفي حين أن الدرجة المنشودة من المساواة في الدخل والثروة هي في نهاية المطاف خيار اجتماعي يتخذه كل بلد ذي سيادة، وهناك حجج قوية مفادها أن التفاوت الحاد يضر بوتيرة النمو ونوعيته (Cingano 2014, Ostry and others 2014).

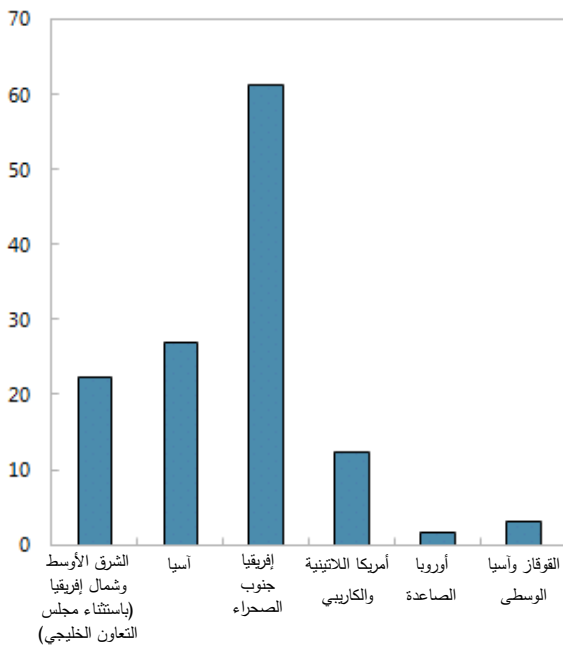
وللمفهوم الأوسع للعدالة أهمية خاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فبلدان هذه المنطقة ليست غير متساوية بشكل خاص فيما بينها من حيث توزيع الدخل مقارنة بالمناطق الأخرى (الشكل البياني 1). ولكن السنوات التالية لبدية التحولات السياسية في العالم العربي كشفت عن أن مجموعات عديدة من المواطنين في العديد من بلدان المنطقة تشعر منذ فترة طويلة بأنها محرومة من الفرص الاقتصادية، ومعرضة لمضايقات المسؤولين الفاسدين (Pew Research Center 2014)، ومستعدة من منافع النمو المرتفع في بداية الألفينات. وهذا الإحساس الأوسع بالعدالة (أو غيابها) يرتبط بعدم المساواة في الدخل ولكنه أقل وضوحًا، كما أنه يتفاوت بين البلدان وعبر الزمن. وترجع جذوره إلى العديد من الجوانب الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك: اختلاف مستويات المعيشة الناجم عن استمرار ارتفاع البطالة، وخصوصًا بين الشباب؛ وارتفاع مخاطر الوقوع في براثن الفقر المطلق الذي يتركز في تلك الشرائح من السكان الواقعة فوق خط الفقر مباشرة والتي تعيش على 2-2.50 دولار أمريكي في اليوم الواحد (الشكل البياني 1)؛ وعدم كفاية فرص الحصول على التعليم والرعاية الصحية (الشكل البياني 1)؛ وعدم توافر فرص الأعمال التجارية وضعف المنافسة في الأسواق المحلية (OECD 2011; Corak 2013; World Bank 2015; IMF 2014d)؛ ووجهات النظر المتعلقة بكيفية ينبغي إخضاع الدخل من الموارد الطبيعية للضريبة عندما يكون الدخل مستحقًا لأجانب وليس لمواطنين.

الشكل البياني 1- الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مؤشرات الدخل والعدالة



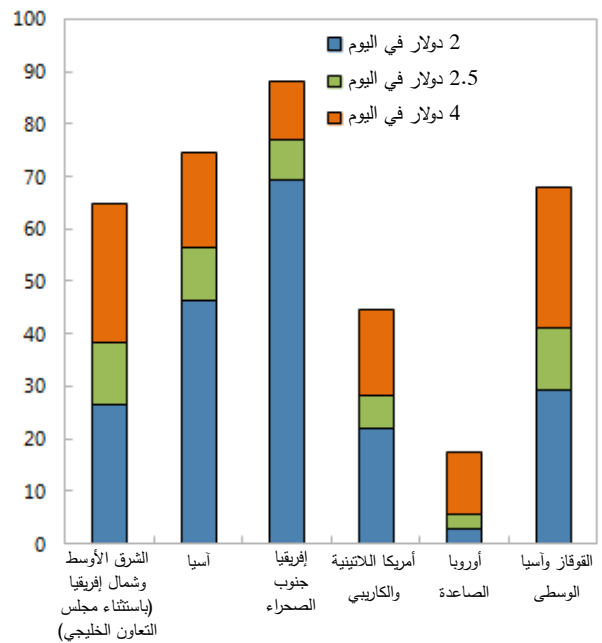
الفقر متعدد الأبعاد/1

(% من مجموع السكان)



نسب الفقر

(% من مجموع السكان)



المصادر: البنك الدولي؛ ومنظمة العمل الدولية؛ وصندوق النقد الدولي؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. 1/ يُعرّف نسبة السكان المحرومين من فرص الحصول على ثلاثة أبعاد رئيسية للرفاهة وهي: التعليم والرعاية الصحية ومستويات المعيشة. ويستند المقياس إلى 10 مؤشرات (مثل فرص الحصول على وقود الطبخ، والمرحاض، والمياه، والكهرباء والأصول) تغطي هذه المجالات الثلاثة.

وتتطلب الضرائب بدور مهم في تحقيق العدالة. ففي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ركزت السياسات بشكل أكثر على إصلاحات الإنفاق في السنوات الأخيرة، مما يعكس الحاجة إلى وسائل أكثر فعالية من حيث التكلفة لدعم الفقراء، والإمكانية الأكبر لسياسات الإنفاق لإعادة توزيع الدخل مقارنة بالسياسات الضريبية. على سبيل المثال، شجع صندوق النقد الدولي على إصلاح الدعم²— في المنطقة وفي جميع أنحاء العالم— والمقترن مع تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي (IMF 2014c)، مما عمل على تحقيق وفورات مهمة في المالية العامة وتحسين الدعم المقدم للأسر المعيشية الفقيرة، وبالتالي تحسين العدالة والتوجه الاجتماعي للنفقات العامة. ولكن الضرائب (أو عدمها) تساهم بشكل مهم في تحديد العلاقة بين المواطن والدولة من حيث المساواة في المعاملة، وتقاسم الأعباء، والفرص الاقتصادية. ومناقشة الضرائب في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دائما ما تثير أسئلة صعبة ولا تزال دون حل:

- **هل العبء الضريبي موزع بالتساوي؟** فبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عادة ما لا تفرض ضريبة مناسبة على عائد الأشكال المختلفة من مدخرات الأفراد وتركز فقط على دخل العمل. وهكذا، فإن العاملين في الاقتصاد الرسمي (في كثير من البلدان، وبصفة أساسية موظفي القطاع العام) يتحملون وطأة الضرائب المباشرة. بالإضافة إلى ذلك، فإن التمييز بين الأطراف الداخلية—المرتبطة بالأسر الحاكمة أو الجيش أو الجماعات السياسية أو التكتلات التجارية—والأطراف الخارجية ينعكس في صورة معدلات متفاوتة إلى حد كبير من الضرائب الفعلية. وفي المنطقة، فإن الأداة النموذجية للتمييز تتمثل في الإعفاء الضريبي، والذي غالبا ما يأخذ شكل إعفاءات ضريبية مقدمة لأنشطة بعينها، مثل أنشطة التصدير والسياحة.
- **هل يدفع معظم المواطنين ضرائب؟** البيانات المعنية بعدد دافعي الضرائب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا شحيحة. ومع ذلك، تشير الأدلة المتوفرة إلى أنه في البلدان التي تتسم بنظم ضريبية متطورة في المنطقة (ومعظمها من البلدان المستوردة للنفط) تشكل ضرائب الدخل المخصومة من المنبع على الأجور نسبة عالية جدا من مجموع حصيله الضرائب على الدخل الشخصي، مما يشير إلى أن الضرائب التي يدفعها العاملون لحسابهم الخاص (على سبيل المثال، المهن الحرة) والضرائب على الدخل من غير الأجور منخفضة جدا. ومن غير المتوقع أن يدفع أصحاب الأجور المنخفضة قدرا كبيرا من ضريبة الدخل في معظم البلدان نظرا إلى وجود حد أدنى من الدخل المعفى من الضريبة.
- **هل يتسم تنفيذ الأنظمة الضريبية بالعدالة؟** حتى الأنظمة المصممة تصميمًا جيدا قد تفتقر إلى عدالة التنفيذ. وعلى سبيل المثال، نجد أن الشركات المصرية التي تتمتع بصلاحيات سياسية تزداد احتمالات حصولها على المزايا الحصرية كالإعفاءات من ضرائب الشركات أو الرسوم الجمركية بنحو 15% (World Bank 2015). ويرتبط تفاوت تنفيذ القواعد بتصورات الفساد (الإطار 1).

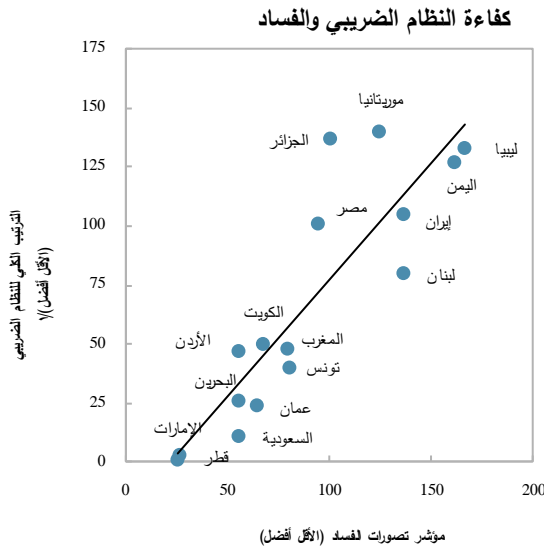
² بلغت إعانات دعم الطاقة قبل الضرائب (بما في ذلك النفط والغاز الطبيعي والكهرباء) 0.7% من إجمالي الناتج المحلي العالمي في 2011 و2013 (Coady and others, 2015). وتتضمن استراتيجيات الإصلاح التدريجي رفع أسعار المستهلكين أولا لتغطية تكاليف التوريد ثم إدراج مستوى ضريبي يتسم بالكفاءة.

الإطار 1- الفساد و(عدم) العدالة الضريبية

إن الفساد في إدارة الإيرادات الذي يُقدّم عليه دافعو أو محصلو الضرائب هو أمر شائع في العديد من البلدان. فمن ناحية، قد يقوم دافعو الضرائب بالإبلاغ الناقص عن دخلهم أو تقديم رشاوى لتغيير التزاماتهم الضريبية أو تجنب التسجيل. ومن ناحية أخرى، قد يستخدم محصلو الضرائب التهديد بالتقدير الضريبي المفرط لابتزاز دافعي الضرائب. ويمكن أن تدفع الشركات لكبار المسؤولين بهدف الحصول على مركز الإعفاء الضريبي.¹ وبغض النظر عن شكل الفساد أو مدى انتشاره فإنه يقوض احترام النظام الضريبي وبالتالي يضعف الامتثال ويخفض تحصيل الإيرادات.

كذلك يسهم الفساد في تصورات وجود إجحاف في النظام الضريبي، وذلك لسببين رئيسيين:

- إن النظام الذي يسمح بالتطبيق الاستثنائي (وبالتالي المتفاوت) للقواعد لا يمكن، بحكم التعريف، أن يتسم بالعدالة بين دافعي الضرائب.
- قد يكون الفساد في تحصيل الضرائب ذا تأثير تنازلي.² فشرائح الدخل العليا هي الأكثر استفادة من تقدير الضرائب بأقل من الواقع أو التهرب من الضرائب، وهي الأقل تعرضا للابتزاز (فمن الأصعب الإبلاغ المفرط عن دخلها بشكل مقبول، كما أنها تتمتع عادة بمراكز النفوذ والسلطة). وعلى النقيض من ذلك، فإن الشرائح الأفقر لديها فرص أقل للتهرب من الضرائب، ومن الأسهل أن يتعرض دخلها للإبلاغ المفرط، مما يعرضها للابتزاز المحتمل من جانب محصلي الضرائب.



المصادر: البنك الدولي؛ والمنتهى الاقتصادي العالمي؛ ومنظمة الشفافية الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

1/ الترتيب متساوي الترجيح لعبء الإجراءات الجمركية على الأعمال التجارية، وعدد مدفوعات الضرائب لكل سنة، والوقت الذي يستغرقه دفع الضرائب سنويا.

وأخيرا، فإن إدارة الإيرادات التي تشكل عبئا ثقيلا تبدو مرتبطة ارتباطا قويا مع تصورات الفساد. وهذه العلاقة تنطبق فيما يبدو على بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مما يوحي بأن زيادة الشفافية وتبسيط الإجراءات قد يقطعان شوطا طويلا في معالجة تصورات الفساد والمساهمة في نهاية المطاف في تطبيق نظام ضريبي أكثر عدالة (وزيادة تحصيل الإيرادات مع تقوية الامتثال).

¹ وجدت دراسة البنك الدولي (2009) أن المسؤولين غالبا ما يُنظر إليهم على أنهم متحيزون—عند تغيير القانون أو تطبيقه—لصالح عدد قليل من الشركات والأسر والمؤسسات.

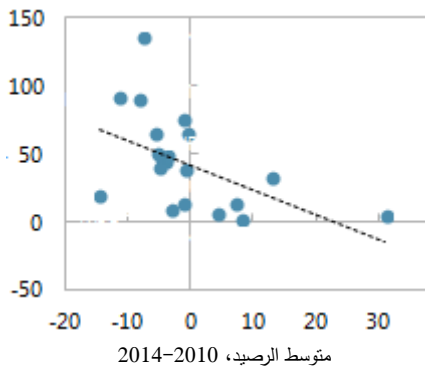
² Hindriks, Jean, Michael Keen, and Abhinay Muthoo, 1999, "Corruption, Extortion, and Evasion," *Journal of Public Economics*, Vol. 74, pp. 395–430.

- هل يمكن للنظم الضريبية أن تكون أكثر تصاعديّة؟ حتى بغض النظر عن التأثير التشويهي للإعفاءات واسعة النطاق، يتسم العديد من الأنظمة الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بقدر محدود من التصاعديّة. فعلى سبيل المثال، تعتمد إيرادات الضرائب إلى حد كبير على الضرائب غير المباشرة³ مقارنة بالضرائب المباشرة، كما أن الضرائب على الممتلكات غالباً ما تكون غائبة.
- هل ينبغي أن تكون الإيرادات الضريبية أعلى، وهل يتسق ذلك مع مبدأ العدالة؟ يتسم أداء الإيرادات الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأنه أقل مقارنة بالبلدان الصاعدة والبلدان النامية الأخرى، مما يشير إلى إمكانية زيادتها. فالإيرادات الأعلى سوف تعمل على إيجاد حيز مالي وتسمح بمزيد من الإنفاق على الحماية الاجتماعية الموجهة جيداً للفقراء والبنية التحتية، والرعاية الصحية، والتعليم. والبدل هو الاستمرار في التمويل بالعجز الذي يشكل ليس فقط عبئاً على الأجيال القادمة ولكنه أيضاً يفيد حائزي الدين الحكومي وهم عادة قلة متمتعة بالامتيازات. وتحسين الإيرادات أمر بالغ الأهمية لتمويل الزيادات في الإنفاق لتلبية المطالب الاجتماعية ودعم الاقتصاد في أعقاب الأزمة المالية العالمية وبداية التحولات السياسية في العالم العربي.

تحاول هذه الدراسة الإجابة عن هذه الأسئلة وتقتراح تدابير من شأنها إضفاء مزيد من العدالة على النظم الضريبية في المنطقة. ونظراً للاختلافات الواسعة في حالة النظم الضريبية في المنطقة، تميز الورقة بين مجموعتين واسعيتين من البلدان:

- البلدان ذات النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات: تتسم النظم الضريبية في معظم أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، سواء في البلدان المستوردة للنفط وبعض البلدان المصدرة له، بأنها متطورة نسبياً، ولكن الإصلاحات يمكن أن تضيف عليها مزيد من العدالة (والكفاءة).
- البلدان ذات الإيرادات القائمة على الهيدروكربونات: اعتمدت الماليات العامة في بلدان مجلس التعاون الخليجي وليبيا والعراق والسودان طويلاً على إيرادات الموارد الطبيعية (لا يتم تناولها بالبحث في هذه الدراسة)، وقررت الحكومات عدم تطوير نظمها الإيرادية غير القائمة على الهيدروكربونات. وفي هذه البلدان، فإن الحاجة إلى تطوير النظم الضريبية غير الهيدروكربونية—حيثما أمكن ذلك في ضوء الحالة الأمنية—يتيح أمامها فرصة للتوجه نحو تطبيق مبادئ العدالة الضريبية.

رصيد المالية العامة والدين
(% من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

إن العدالة ما هي إلا جانب واحد من النظم الضريبية الجيدة. فالجهود الرامية إلى تحقيق العدالة الضريبية ينبغي أن تكون متسقة مع رؤية أوسع لدور المالية العامة للدولة، وأن تشمل دور كل من الإيرادات والنفقات على حد سواء. كذلك يتعين على الإصلاحات الرامية لتحقيق العدالة ألا تغفل التعقيد الذي ينطوي عليه تحديد مستوى وهيكل الضرائب المناسب لكل بلد على حدة، وهي عملية تعتمد على السياق الاقتصادي والاجتماعي وظروف الاقتصاد الكلي لكل بلد على حدة.

³ يمكن المبالغة في تنازلية الضرائب غير المباشرة نظراً إلى أن العديد من البلدان في المنطقة تطبق معدلات مخفضة للضريبة على القيمة المضافة على الضروريات مثلاً، ومع ذلك، فإنها وسيلة مكلفة جداً لحماية الفئات الأشد فقراً (Ebrill et al., 2001).

العدالة الضريبية

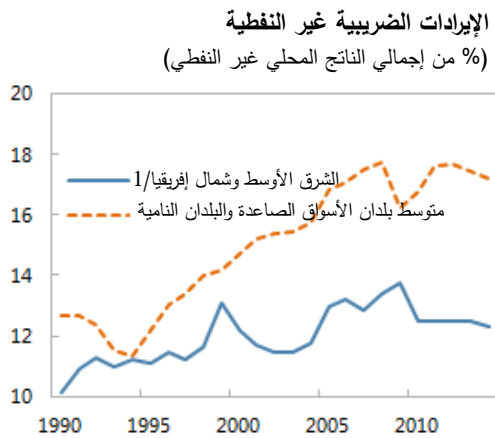
وقد يكون هذا هو الوقت المناسب للمضي قدماً في إصلاحات العدالة الضريبية. فبالنسبة للبلدان المستوردة للنفط، فإن تأثير الأزمة المالية العالمية وتداعيات بداية التحولات السياسية في العالم العربي تؤدي إلى إعادة النظر في النظم الضريبية—في سياق ضمان تصحيح أوضاع المالية العامة للحد من عبء ارتفاع مستويات عجز المالية العامة والدين العام. أما في البلدان المصدرة للنفط، فإن انخفاض أسعار النفط قد يسبب ضغوطاً جديدة—ومطالب سياسية—لتعبئة الإيرادات غير الهيدروكربونية. وفي الواقع، فإن احتمالية نجاح الإصلاحات الضريبية تزيد خلال فترات الأزمات، وذلك على غرار ما حدث في أمريكا اللاتينية خلال التسعينات من القرن العشرين فيما يتعلق بفترات التضخم (Mahon 2004).

ولكن الإصلاحات سوف تواجه تحديات. ففي حين أن البيئة الحالية قد توفر قوة دفع للإصلاح، ستنزل هناك مقاومة. وتأتي العقبات الأقوى أمام الإصلاح من عوامل الاقتصاد السياسي، مثل عدم الثقة في الدولة (والذي يؤدي إلى التهرب من دفع الضرائب)؛ والمصالح الخاصة طويلة الأمد؛ وضعف القدرات الإدارية؛ وضعف النظم السياسية وتفتتها. وفي بعض البلدان بالمنطقة، يمكن للتوترات السياسية والصراع أن تجعل الإصلاح صعباً بشكل خاص، إن لم يكن مستحيلًا، في المرحلة الراهنة. ومع ذلك، يمكن للمبادئ وتوصيات السياسات الواردة في هذه الدراسة أن تساعد على توجيه الإصلاح بمجرد ما تسمح الظروف.

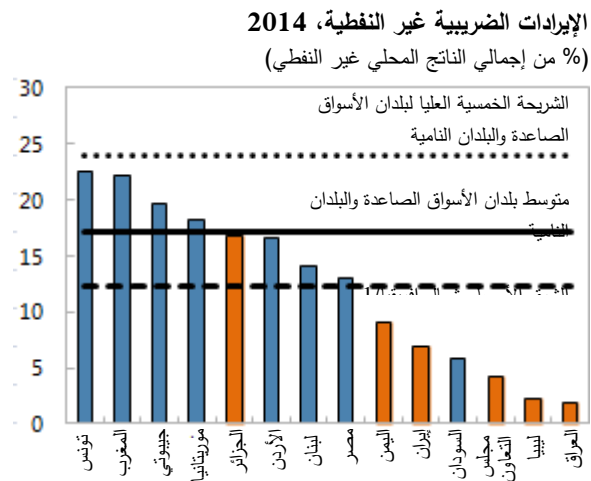
الأوضاع الحالية للنظم الضريبية

ألف- النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات

تتميز غالبية النظم الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بمصادر مستقرة ومتنوعة من الإيرادات، ولكن مستويات الإيرادات أقل مما هي عليه في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. علاوة على ذلك، فإن النظم الضريبية تعاني من تدني التصاعدية، ولا تدعم تكافؤ الفرص بين الشركات، كما أنها معقدة للغاية، مما يجعل الإدارة الضريبية أكثر صعوبة. وغالباً ما يؤدي تعدد الإعفاءات الضريبية ومعدلات الضريبة إلى الحد من العدالة في إدارة ضريبة القيمة المضافة (المصدر الرئيسي للإيرادات في العديد من البلدان)، والضرائب على دخل الشركات، والضرائب على التجارة الدولية. وغالباً ما يؤدي تصميم الضرائب على الدخل الشخصي وضرائب المكوس إلى الحد من قدرتها على إعادة توزيع الدخل، في حين لا تقوم ضرائب الثروة، مثل ضرائب الممتلكات، إلا بدور محدود.



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
1/ ما عدا مجلس التعاون الخليجي، والعراق، وليبيا، والسودان.

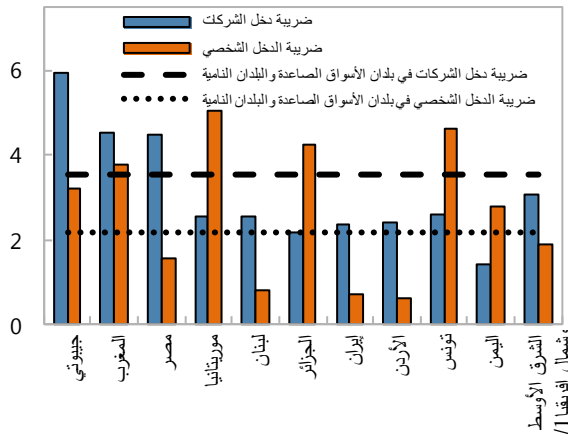


المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
1/ ما عدا مجلس التعاون الخليجي، والعراق، وليبيا، والسودان.
ملحوظة: الأعمدة برتقالية اللون تشير إلى البلدان المصدرة للنفط.

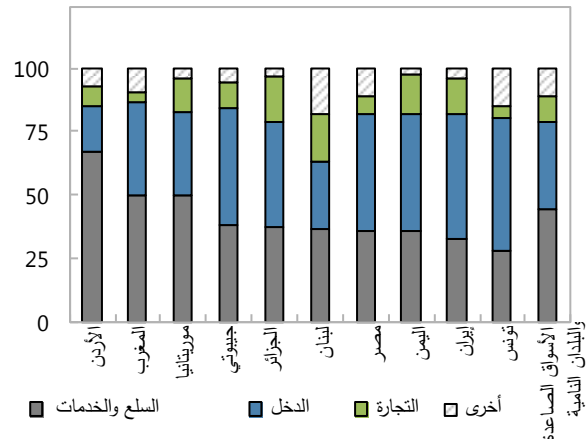
وبالنسبة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ذات النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات، كانت الإيرادات الضريبية مستقرة ومتنوعة خلال العَقدَين الماضيين. وجدير بالذكر أن بعض هذه البلدان، مثل مصر، لديه إيرادات هيدروكربونية أيضا.

- الإيرادات الضريبية في المنطقة تبلغ حوالي 13% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي، وهي بذلك أقل من المتوسط البالغ 17% في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى.⁴ علاوة على ذلك، شهدت تلك الإيرادات تقريبا حول ذلك المستوى منذ عام 1990 في حين اتخذت اتجاهها صعوديا واضحا في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى.
- في معظم أنحاء المنطقة، تمثل الضرائب المحلية على السلع والخدمات، والتي تتألف من ضريبة القيمة المضافة وضرائب المكوس، أوسع مصادر الإيرادات الضريبية، حيث تبلغ نحو ثلث الإيرادات الضريبية، وذلك تمشيا مع متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وتحقق ضريبة القيمة المضافة إيرادات تبلغ في أقل مستوياتها 1.8% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في إيران وفي أعلى مستوياتها 11.1% في الأردن، وهو العائد الأكبر في المنطقة (الملحق 1).
- وعلى غرار بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، تبلغ الضرائب على الدخل الشخصي ودخل الشركات نحو ثلث إيرادات الضرائب في معظم بلدان المنطقة.
- وما تبقى من الإيرادات الضريبية يأتي في معظمه من الضرائب التجارية.⁵

إيرادات ضريبة الدخل، 2014 (أو الأحدث)
(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)



عناصر الإيرادات الضريبية، 2014
(% من مجموع الإيرادات)



ضرائب الدخل

تدر الضرائب على الدخل الشخصي إيرادات أقل مقارنة ببلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، وغالبا ما لا تكون تصاعدية بدرجة كبيرة:

⁴ المتوسطات الإقليمية ومتوسطات بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية مرجحة بإجمالي الناتج المحلي المقيس على أساس تعادل القوة الشرائية.

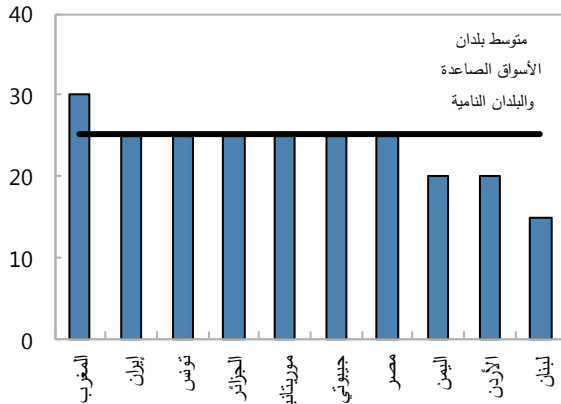
⁵ في بعض الحالات، تُصنّف إيرادات تعد في جوهرها ضرائب على أنها إيرادات غير ضريبية مثل رسوم الملكية المتكررة.

العدالة الضريبية

- **المعدل الأعلى للضريبة على الدخل الشخصي** في جيبوتي ومصر ولبنان والأردن واليمن أقل من متوسط المعدل الأعلى في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وإلى جانب انخفاض المعدلات العليا للضريبة، يؤدي ارتفاع مستويات الدخل الحدية للتكاليف الضريبية بشكل بالغ بالنسبة للشرائح العليا إلى استبعاد نسبة كبيرة من الأسر الميسورة (راجع جدول النص والملحق 3). فأعلى شريحة لضريبة الدخل في مصر يبلغ معدلها الضريبي 25% يدفعها فقط هؤلاء الذين يكسبون ما لا يقل عن عشرة أضعاف دخل الفرد. وبالمثل، أضاف قانون ضريبة الدخل الأردني الذي تم اعتماده حديثاً شريحة ثلاثة يبلغ معدلها الضريبي 20% تستهدف أولئك الذين يكسبون سبعة أضعاف دخل الفرد.
- لا تتضمن القاعدة الضريبية في كثير من الأحيان الدخل من غير الأجور مثل أرباح رأس المال، والتي تعود بالنفع بشكل غير متناسب على الأغنياء.⁶ وتؤدي ضوابط رأس المال المطبقة في العديد من بلدان المنطقة إلى الحد (ولو بشكل غير كامل) من تدفقات رأس المال الخارجة، ويمكن من حيث المبدأ أن تجعل فرض الضرائب على رؤوس الأموال بمعدلات تصاعديّة أكثر يسراً. وقد عمل الإصلاح الضريبي مؤخراً في المغرب على إدراج أنواع معينة من الدخل من غير الأجور ضمن قاعدة ضريبة الدخل الشخصي، وعادت تونس إلى تطبيق الضرائب على أرباح الأسهم في عام 2014.
- **تدني الامتثال**، وهو ما يرجع جزئياً إلى كبر حجم الاقتصاد غير الرسمي وانتشار المدفوعات النقدية لجزء من الرواتب. وتحول قيود القدرات دون التحقق من الدخل، ويؤدي انتشار الخصومات الضريبية وتعقدها إلى تسهيل التحايل الضريبي. ومن شأن النظم الضريبية الجزافية والدنيا أيضاً تسهيل التهرب الضريبي إذا لم تطبق بصرامة.

معدلات الضريبة على دخل الشركات، 2014

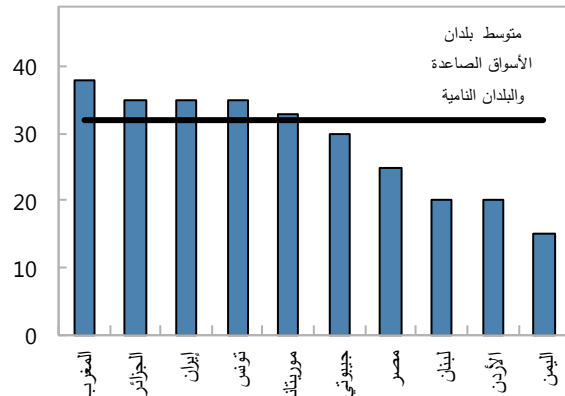
(المعدل المعياري، %)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وشركة KPMG؛ وشركة ديلويت؛ وحسابات خبراء الصندوق.

معدلات ضريبة الدخل الشخصي، 2014 أو الأحدث

(الشريحة العليا، %)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وشركة KPMG؛ وشركة ديلويت؛ وحسابات خبراء الصندوق.

وتُطبَّق ضرائب دخل الشركات بمعدلات معتدلة نسبياً، ولكنها تعاني من تعدد معدلات الضريبة واتساع نطاق النفقات الضريبية. فعلى مدى العقدين الماضيين، تراجعت المعدلات القياسية لضريبة دخل الشركات في جميع أنحاء المنطقة (Mansour 2015) وهي حالياً مماثلة لمعدلات ضريبة دخل الشركات المطبقة في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وفي حين أن الانخفاض ربما أدى إلى تحسين التنافسية وتوسيع القاعدة الضريبية،⁷ إلا أن الصناعات تخضع للضريبة بمعدلات متفاوتة وتستفيد من إعفاءات عديدة.⁸ ففي تونس، بلغت معدلات ضريبة دخل الشركات على الاتصالات 35% بدلاً من المعدل القياسي البالغ

⁶ في المنطقة، غالباً ما تحول قوانين السرية المصرفية دون حصول السلطات الضريبية على معلومات بشأن أرباح رأس المال.

⁷ وجدت دراسة (2008) De Mooij and Ederveen أن انخفاضاً مقداره نقطة مئوية واحدة في معدل الضريبة على دخل الشركات يوسع قاعدة هذه الضريبة بنسبة 3.1%، ومن شأن التخفيضات الإضافية في المعدلات الضريبية العليا تحسين التنافسية بشكل أكبر.

⁸ كما تسهم الضريبة على الأرباح الموزعة للأسهم والضريبة على المكاسب الرأسمالية، ولم تتناولهما هذه الدراسة، بدور في قرارات تأسيس الشركات المساهمة.

25%. وتؤدي الإعفاءات وتعدد معدلات الضريبة (وإن كانت مناسبة في بعض الأحيان كثنائي أفضل التدابير لرصد العوائد

الفرق	معدلات ضريبة الدخل على الشريحة العليا		
	الدخل الشخصي	دخل الشركات في القطاع غير النفطي	
35	15	50	اليمن
15	20	35	الأردن
صفر	25	25	مصر
صفر	35	35	تونس
1-	38	37	المغرب
5-	30	25	جيبوتي
5-	20	15	لبنان
8-	33	25	موريتانيا
10-	35	25	إيران
12-	35	23	الجزائر

المصادر : السلطات الوطنية؛ وشركة KPMG؛ وشركة ديلويت؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الريعية الخاصة بالقطاعات)⁹ بصفة عامة إلى صعوبة تطبيق الضريبة، وخلق فرص للتحايل الضريبي، والإضرار ببيئة الأعمال من خلال زيادة التعقيد. وفي العديد من البلدان، تتيح نظم الضرائب المطبقة على القطاع الخارجي (كما في تونس) أو مناطق التجارة الحرة (جيبوتي ومصر) إعفاءات ضريبية ونظم ضريبية مبسطة — ولكنها غالباً ما تحايي الأطراف الداخلية وتُثقل دافعي الضرائب بالأعباء في القطاع الداخلي. كذلك تؤدي الفجوات الواسعة بين أعلى معدلات ضريبة دخل الشركات وأعلى معدلات ضريبة الدخل الشخصي إلى تشويه خيار تأسيس الشركات المساهمة.

الضرائب المحلية على السلع والخدمات

استحدثت معظم البلدان ذات النظم الضريبية الراسخة ضريبة القيمة المضافة. وعلى الرغم من أن ضريبة القيمة المضافة تمثل حصة كبيرة من إيرادات الضرائب، كما ذكر أعلاه، يعاني تصميمها وتنفيذها من عدد من أوجه القصور.

- تؤدي النفقات الضريبية (كالإعفاءات الضريبية، ومعدلات الضريبة الخاصة ومستويات الدخل الحدية الخاصة للتكليف الضريبي وما إلى ذلك) إلى تفاقم التصاعدية المحدودة أصلاً لضريبة القيمة المضافة وإعاقة الكفاءة والإدارة. فرغم أن ضريبة القيمة المضافة يمكن أن تكون سهلة التطبيق، وشفافة، وألا تؤدي نسبياً إلى تشوهات، إلا أن عبئها من المرجح أن يقع على عاتق المستهلكين النهائيين، ويمكن أن يترتب عليها اتجاه نسبة أكبر من دخل الأسر الفقيرة إلى ضريبة القيمة المضافة عنها من الأسر الأكثر ثراء (O'Donoaghue, Baldini, and Mantovani, 2004; Crossen) (2005).¹⁰ وقد يؤدي تعدد معدلات الضريبة، والإعفاءات الضريبية،¹¹ وانخفاض مستويات التسجيل الحدية (خصوصاً في مصر¹² والمغرب وتونس) إلى تضخيم هذا التأثير من خلال إحداث اختلافات كبيرة في معدل الضريبة الفعلي. فحتى عندما تكون النفقات الضريبية مصممة لمساعدة الفقراء، فإنها في نهاية المطاف تعود بالفائدة على الأغنياء: ففي المغرب وتونس، تحصد الشريحة الخمسية العليا من توزيع الدخل ما يقرب من 40% من نفقات ضريبة القيمة المضافة مقارنة بأقل من 10% للشريحة الخمسية الدنيا (الجدول 1).¹³ كذلك تؤدي النفقات الضريبية إلى معاملة الشركات بصورة متفاوتة، وزيادة تكاليف الإدارة (لاسيما في ظل قيود القدرات)، والحد من الشفافية، وخلق فرص للتحايل الضريبي.

⁹ قد يكون من الأفضل فرض الضرائب على ريع الاتصالات، على سبيل المثال، من خلال بيع حقوق الطيف الترددي بالمزاد.

¹⁰ في الحالات التي تعتمد فيها البلدان إلى حد كبير على ضرائب أقل قدرة على تحقيق إعادة التوزيع أو أكثر تنازلية (على سبيل المثال، الضرائب غير المباشرة والضرائب التجارية)، يمكن تصميم تدابير الإنفاق بحيث تعزز تصاعدية نظام المالية العامة.

¹¹ يقدم الملحق 2 قائمة بالإعفاءات. وفي حين أن معدلات الضريبة المخفضة تفيد الفقراء، فإنها تعود بالنفع على الأغنياء بصورة أكبر بالقيمة المطلقة.

¹² يشير هذا إلى الضريبة العامة على المبيعات في مصر، حيث لا توجد حالياً ضريبة على القيمة المضافة.

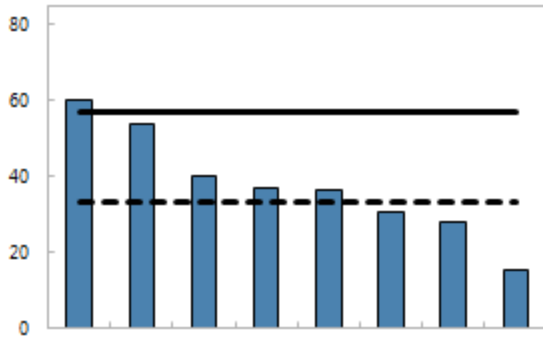
¹³ معدلات الضريبة المخفضة والإعفاءات ليست فعالة جداً في توجيه الدعم للفقراء لدرجة أن تأثير إلغائها يمكن أن يصب في صالح الفقراء (Keen 2014).

الجدول 1- التأثير التوزيعي للنفقات الضريبية لضريبة القيمة المضافة في المغرب وتونس

المجموع	الشريحة الخمسية 5	الشريحة الخمسية 4	الشريحة الخمسية 3	الشريحة الخمسية 2	الشريحة الخمسية 1	الفقراء	
100.0	38.8	19.7	15.0	12.0	9.3	5.2	المغرب
100.0	39.2	23.2	17.0	12.7	7.9	غير متاح	تونس

المصادر: للمغرب (2011) Fouzi Mourji؛ وبالنسبة لتونس، تستند الحسابات إلى بيانات استقصاء الأسر المعيشية لعام 2010 للمعهد الوطني للإحصاء. وفي البلدين لا تفترض التقديرات استجابات سلوكية إزاء إلغاء المعدلات المخفضة أو الإعفاءات.

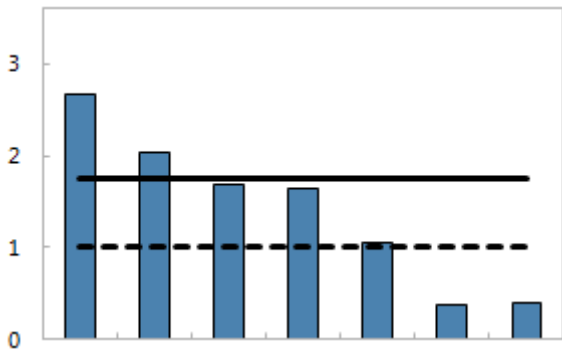
كفاءة تحصيل ضريبة القيمة المضافة، أحدث البيانات 1/ 2/
(%، 100 هو الأفضل)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

1/ تحسب كإيرادات ضريبة القيمة المضافة مقسومة على حاصل ضرب معدلات ضريبة القيمة المضافة والاستهلاك الخاص.
2/ الرقم الخاص بمصر يشير إلى الضريبة العامة على المبيعات لعدم وجود ضريبة على القيمة المضافة.

إيرادات ضرائب المكوس، أحدث البيانات المتاحة
(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)



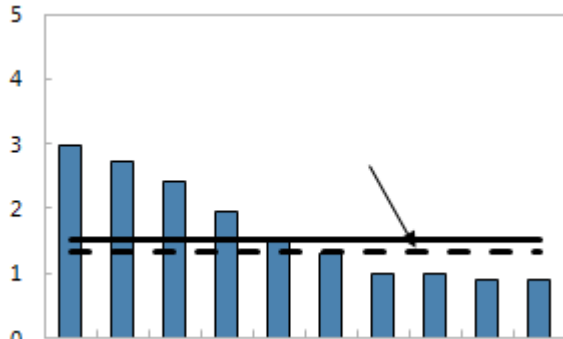
المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

• وانعكاسا للعوامل المذكورة أعلاه، فإن كفاءة تحصيل ضريبة القيمة المضافة في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا—مقارنة عوائد ضريبة القيمة المضافة الفعلية مع العوائد المحتملة من مقياس مرجعي لضريبة على القيمة المضافة تدار بإتقان بمعدل موحد على جميع أوجه الاستهلاك—أقل من المتوسط في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وبالنسبة للجهد الضريبي، والذي يُقاس كنسبة حصيلة الضرائب الفعلية من الإيرادات الضريبية المحتملة (تقدر بناء على الإيرادات الفعلية في البلدان المقارنة) فهو أقل من 50% في الجزائر وإيران (Fenochietto and Pessino, 2013; IMF 2014b; IMF 2013).

وضرائب المكوس سيئة التصميم لا تستهدف حاليا العدالة وتوفر إيرادات محدودة. فضرائب المكوس في المنطقة تدر إيرادات ضريبية أقل مقارنة ببلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، ولا تستهدف تحديدا السلع والخدمات التي تستهلكها الأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع. ففي لبنان، في حين تهدف ضرائب المكوس المرتفعة على الخمر المستوردة إلى فرض ضرائب على الأغنياء، فإن استهلاك الخمر (خاصة الجعة والنبيذ) قد تحول إلى الأصناف المحلية التي تخضع لضريبة منخفضة.

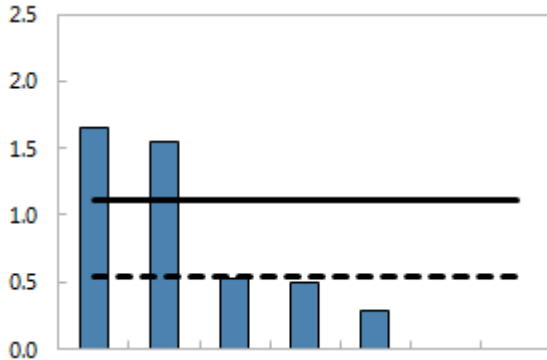
ضرائب أخرى

الضرائب على التجارة، 2014
(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

إيرادات ضريبة الممتلكات، أحدث البيانات المتاحة
(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: لا توجد في مصر ضريبة على الممتلكات، ولكن في الحسابات المالية العامة تُصنّف ضريبة الفائدة بالخطأ على أنها ضريبة ممتلكات.

الضرائب على التجارة الدولية لها هيكل متفاوت للتعريفات الجمركية. فقد ترتب على تحرير التجارة انخفاض مستويات التعريفات الجمركية، وتراجع أسعار مدخلات الإنتاج المستوردة، وتوسيع أسواق التصدير. ومع ذلك، فإن التعريفات المتعددة وأحياناً ارتفاع معدلات الدولة الأولى بالرعاية (وهو المعدل الأدنى الذي يتحملة الشركاء التجاريون الذي يتلقون معاملة تفضيلية) والإعفاءات والامتيازات الجمركية الأخرى تشكل أرضية غير متكافئة للتنافس بين الشركات في المنطقة، وتضعف فعالية الاتفاقات التجارية الدولية، وتقوض الإيرادات (المشتقة في معظمها من الواردات).

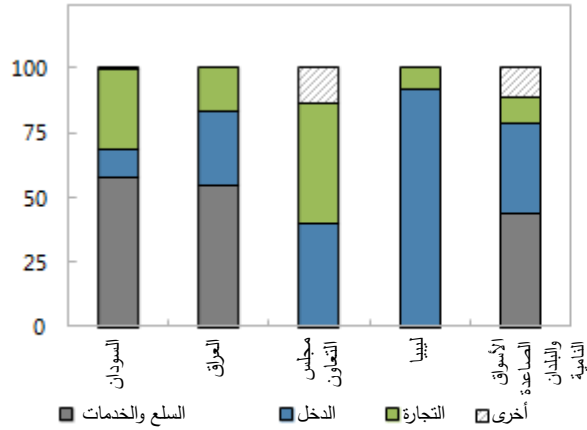
وتسهم ضرائب الممتلكات حالياً بدور بسيط في المنطقة. فهذه الضرائب توجد في عدد قليل من البلدان وتدر إيرادات أقل بكثير في العادة من متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وفي حين أن ضرائب الممتلكات لا تزال غير مستغلة إلى حد كبير على مستوى العالم (OECD 2011)، فإنها مع ذلك توفر إمكانات كبيرة، لاسيما في البلدان التي تتركز فيها الثروة في القطاع العقاري كما هو الحال في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما يكون من الأصعب التهرب من هذه الضرائب بالنظر إلى عدم قدرة القاعدة الضريبية على التنقل. ومع ذلك، فإن تطبيق هذه الضرائب يتطلب استثمارات كبيرة في إنشاء سجلات عقارية شاملة وغير ذلك من البنية التحتية الإدارية.

باء- نظم الإيرادات القائمة على الهيدروكربونات

إيرادات الضرائب غير القائمة على الموارد الطبيعية في معظم البلدان المصدرة للنفط في المنطقة متدنية جداً. فهي تمثل ما يقل عن 5% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي، أي أقل كثيراً من متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، وكذلك من المتوسط في باقي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (IMF 2014a).

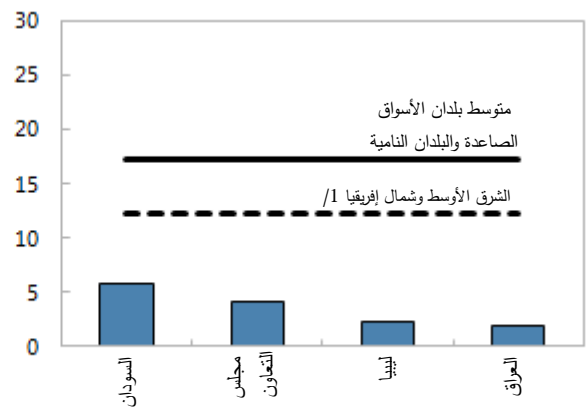
وهناك عدة أسباب مسؤولة عن الاستخدام المحدود للنظم الضريبية في هذه البلدان. أولاً، في العديد من البلدان المصدرة للنفط (ولكن ليس كلها)، كانت إيرادات الموارد الطبيعية تاريخياً كبيرة جداً من حيث نصيب الفرد، مما قلل ضغوط البحث عن إيرادات بديلة وأضعف بشكل كبير المبررات السياسية لها. غير أن هذا ربما أخذ في التغير مع ازدياد أعداد السكان (بشكل كبير جداً في حالة بلدان مجلس التعاون الخليجي)، وتراجع الإيرادات النفطية بسبب انهيار أسعار النفط، واقتراب بعض البلدان المصدرة للنفط من نهاية الاستخراج. ثانياً، يُنظر إلى الموارد الطبيعية على أنها ملك للمواطنين. ويمثل توزيع إيرادات الموارد الطبيعية

عناصر الإيرادات الضريبية، 2014
(% من الإيرادات الضريبية)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الإيرادات الضريبية غير النفطية، 2014
(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
1/ ما عدا مجلس التعاون الخليجي، والعراق، وليبيا، والسودان.

شاعلا أساسيا لسياسة المالية العامة، مما يسلط الأضواء بشدة على النفقات بدلا من الإيرادات. ثالثا، في "نموذج مجلس التعاون الخليجي" توفر الحكومة الوظائف للمواطنين الذين يستفيدون أيضا من منتجات الطاقة المدعومة بشكل كبير. وفي هذا السياق، فإن ضرائب الدخل سوف تكون بمثابة خفضا للأجور، الأمر الذي من شأنه إثارة الضغوط الاجتماعية لاستعادة مستويات الأجور السابقة. وأخيرا، فإن الضرائب غير المباشرة على الوقود سوف تمثل فعليا خفضا للدعم وسوف يُنظر إليها بالتالي على أنها تهدد توفير الطاقة منخفضة التكلفة للجميع.

وتميل الضرائب في هذه البلدان إلى التركيز على ضريبة دخل الشركات (على غير المواطنين) والتجارة:

- **ضريبة الدخل الشخصي نادرة الوجود وتطبق أساسا على الأجانب.** فالمملكة العربية السعودية هي الدولة الوحيدة في مجلس التعاون الخليجي التي لديها ضريبة على الدخل الشخصي، ولا يتم تطبيقها سوى على العمالة المغتربة. وتوجد لدى ليبيا والعراق والسودان هياكل لضريبة الدخل الشخصي ولكن معدلاتها العليا منخفضة تبلغ 10% في ليبيا و15% في كل من العراق والسودان (الملحق 3). وغالبا ما يكون الامتثال والإنفاذ ضعيفا أيضا.
- **ضريبة دخل الشركات والضرائب التجارية هي المصادر الرئيسية للإيرادات الضريبية غير الهيدروكربونية في بلدان مجلس التعاون الخليجي وليبيا والسودان والعراق.** فضريبة دخل الشركات عادة ما تمثل ثلثي هذه الإيرادات (إلا في السودان حيث لا تكاد تُذكر). وفي العراق والكويت وقطر، تقل معدلات ضريبة دخل الشركات كثيرا عن تلك الموجودة في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى. كما أن قاعدة ضريبة دخل الشركات ضيقة نظرا لأن الضريبة تطبق على الشركات الأجنبية فقط. وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، فإن القاعدة أكثر ضيقا حتى من ذلك، نظرا لأن البنوك الأجنبية فقط هي التي تدفع الضريبة. وفي سلطنة عُمان، تُقدّم إعفاءات واسعة للعديد من الصناعات. وبشكل أعم، فإن ضرائب الدخل لا يتم إنفاذها بكفاءة عبر منطقة مجلس التعاون الخليجي.
- **الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة، لا وجود لها في بلدان مجلس التعاون الخليجي وليبيا.** وعلى الرغم من وجود ضريبة على القيمة المضافة في السودان، فإن الجهد الضريبي يقل عن 50% (Fenochietto)

والهواتف النقالة، والمركبات المستوردة في ميزانية 2015. (and Pessino, 2013; IMF 2014b; IMF 2013). وقد استحدث العراق ضريبة مبيعات على خدمات الإنترنت،

- لا تخضع الثروة بصفة عامة للضريبة، وإن كانت الدولة في بعض البلدان (مثل المملكة العربية السعودية) تقوم بجمع الزكاة، وهي مدفوعات إلزامية تسدد سنويا طبقا للشريعة الإسلامية على أنواع معينة من الممتلكات وتستخدم لأغراض خيرية ودينية، وذلك بمعدل قدره 2.5% (في بلدان أخرى، بما في ذلك البلدان المستوردة للنفط، تخضع الزكاة للتنظيم من جانب الدولة ولكنها طوعية).

توصيات لمزيد من العدالة الضريبية

السياسات الضريبية وإصلاحات الإدارة الضريبية والجمركية لها القدرة على تغيير التصورات العامة سريعا. وفي البلدان ذات النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات، يمكن تبسيط هذه النظم من خلال خفض عدد الضرائب غير المباشرة ومعدلات التعريف الجمركية، في حين يمكن توسيع القواعد الضريبية من خلال الحد من الإعفاءات. ومثل هذه التغييرات من شأنها تحقيق مزيد من تكافؤ الفرص بين الشركات التجارية والحد من الإحساس بالمعاملة التعسفية بين المكلفين. ويمكن زيادة الميزات التصاعدية لضريبة الدخل الشخصي، واستحداث الضرائب على الممتلكات أو تحسينها (سواء من حيث التصميم أو القدرات الإدارية). ويمكن للبلدان ذات النظم القائمة على الهيدروكربونات القيام تدريجيا بتصميم نظم ضريبية عادلة وبسيطة وفعالة، مع التركيز في البداية على ضريبة القيمة المضافة وضريبة دخل الشركات. وسوف يساعد هذا النهج على تطوير إدارات للإيرادات الضريبية يمكن الاستفادة بها في المستقبل لفرض المزيد من الضرائب المباشرة على الدخل الشخصي.

ألف - النظم الضريبية الراسخة غير القائمة على الهيدروكربونات

تبسيط النظم الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية

توسيع القواعد الضريبية وتبسيط هياكل معدلات ضريبة القيمة المضافة والضرائب على التجارة الدولية. فمن أجل اعتبارات الكفاءة والعدالة على حد سواء، يُحبذ توسيع القواعد الضريبية بصفة عامة مقارنة بالزيادات الشاملة في معدلات الضريبة. ولنأخذ مثلا ضريبة القيمة المضافة. فمن حيث العدالة، يمكن للمعدل المخفض للضريبة على البنود المهمة في ميزانيات الفقراء أن يعود بالفائدة في الواقع على الفئات الأفضل حالا بصفة رئيسية، نظرا لأنها عادة ما تستهلك أكثر من هذه البنود؛ وعليه فحتى تدابير الإنفاق التي بدأت على أسس سيئة يمكن أن تكون طرقا أكثر فعالية لدعم الأقل حظا (Keen, 2014). أما من حيث الكفاءة، يندر أن تكون هناك حجج قوية للانحراف عن المبدأ الأساسي الذي مؤداه أن ضريبة القيمة المضافة ينبغي أن تكون ضريبة موحدة على جميع الاستهلاك. وهناك أدلة حديثة تؤكد على أن توسيع القواعد الضريبية أفضل أيضا للنمو.¹⁴ وتشمل السياسات الرئيسية ما يلي:

¹⁴ الإطار 4، (2013) IMF.

العدالة الضريبية

- خفض الإعفاءات والخصومات الضريبية أو إلغاؤها (باستثناء تلك الموجهة خصيصا للفقراء). سوف يؤدي ذلك إلى تبسيط الإجراءات الإدارية والحد من فرص التحايل الضريبي والفساد، مما يقلل من الإحساس بالمعاملة المتعسفة بين المكلفين.
- توحيد المعدلات المتعددة. وهذا ينطبق على ضريبة القيمة المضافة، حيث ينبغي مثاليا تطبيق معدل واحد أو معدلين، مع رفع مستويات التسجيل الحدية (انظر أدناه)؛ كما ينطبق على التعريفات الجمركية على التجارة الدولية، والتي يمكن توحيد هيكلها مع خفض عدد المعدلات (بما في ذلك المعدلات القصوى). ومن خلال تبسيط النظام، فإن هذه التغييرات تدعم المزيد من المعاملة المتساوية بين المكلفين والحد من التشوّهات في خيارات الإنتاج والاستهلاك.
- وضع مستويات حدية للتسجيل في ضريبة القيمة المضافة عالية بما يكفي لتبسيط الإدارة. وهذا من شأنه توفير ميزة سعرية للشركات الصغيرة وتقليل تكاليف امتثالها، وخاصة تلك التي تقع في المناطق الريفية حيث يشكل الامتثال لضريبة القيمة المضافة مشكلة خاصة. وفي الجمهورية الدومينيكية، على سبيل المثال، وُجد أن الزيادة في المستوى الحدي للتسجيل في ضريبة القيمة المضافة يكون لها آثار قوية داعمة للفقراء (Jenkins, Jenkins, and Kuo, 2006).

تبسيط ضريبة دخل الشركات والحد من الإعفاءات ذات الصلة، لاسيما للقطاعات التصديرية (القطاع الخارجي) ومناطق التجارة الحرة والمناطق الاقتصادية الخاصة الأخرى. فتصميم ضريبة دخل الشركات يمكن أن يساعد على تحقيق التكافؤ بين الشركات. كما أن القضاء على نظام ينطوي على امتيازات خاصة سوف يساهم في تحسين الحوكمة ويشجع على إنشاء شركات جديدة، لاسيما إذا ما تم تمديد البيئة التنظيمية المبسطة عادة والمصممة للقطاع الخارجي لتشمل الاقتصاد بشكل أوسع. وبالتالي يمكن النظر إلى التجربة الخاصة بالقطاعات الخارجية على أنها مشروع تجريبي أو نموذج لتجديد أوسع نطاقا لبيئة الأعمال (الإطار 2). وتشمل التحسينات على ضريبة دخل الشركات ما يلي:

- إلغاء الإعفاءات وخصومات بعينها، مما قد يمهد الطريق لخفض المعدلات مع الحفاظ على الإيرادات المتحققة. وينطبق هذا بصفة خاصة على القطاعات الخارجية والامتيازات الضريبية الخاصة في مناطق التجارة الحرة، والتي يجب إلغاؤها تدريجيا. وأي عواقب سلبية على القطاعات الخارجية سوف يتم تعويضها جزئيا من خلال انخفاض تكاليف الامتثال. ومن شأن توسيع القاعدة الضريبية الناتج عن إدراج شركات القطاع الخارجي (والتي غالبا ما تكون الأكثر ربحية وديناميكية) أن يسمح بخفض الهيكل الكلي للمعدلات مع الحفاظ على الإيرادات أو حتى زيادتها.
- استحداث هيكل بسيط لمعدلات الضريبة، يقتصر عادة على معدلين (معدل قياسي، وإن لزم الأمر، معدل ثاني لقطاعات محددة تحقق أرباحا استثنائية).
- تحقيق الاتساق في نهاية المطاف بين معدلات ضريبة دخل الشركات والمعدلات العليا للضريبة على الدخل الشخصي للحد من حوافز تحويل الأرباح (لاسيما من خلال تأسيس الشركات المساهمة).

الإطار 2- تونس: نموذج التنمية المزدوجة للقطاعين الداخلي والخارجي

استند نموذج التنمية في تونس خلال العقود الثلاثة الماضية إلى قانون للحوافز يُحايي الشركات المصدرة "الخارجية". فقد استفادت هذه الشركات من إعفاءات ضريبية على الأرباح خلال السنوات العشرة الأولى من النشاط (خضعت الأرباح للضريبة بنسبة 35% في القطاع الداخلي، وحاليا بنسبة 25%)، ومن تخفيض قدره 50% لمدة عشر سنوات أخرى، وخصم ضريبي كامل للأرباح المُعاد استثمارها. كما استفادت شركات القطاع الخارجي من الحصول على جميع المدخلات والمعدات بدون رسوم جمركية. وكانت الإجراءات الجمركية المبسطة في القطاع الخارجي تمثل خفصا كبيرا للتكاليف في ضوء إدارة ضريبية تتسم بالتعقيد وانعدام الكفاءة وتفشي البيروقراطية. ووفقا لتقديرات حديثة صادرة عن البنك الدولي، بلغ مجموع تكلفة الحوافز المالية العامة للقطاع غير الخارجي نحو 2% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2012. وأدت هذه الازدواجية بين القطاعين "الداخلي" و"الخارجي" إلى:

- **النفاد غير المتكافئ للفرص:** ظلت معدلات الفقر المتوسطة أعلى بمقدار أربعة أضعاف في المناطق الداخلية من البلاد مقارنة بالمناطق "الخارجية" الساحلية الأغنى القريبة من البنية التحتية التصديرية. وبلغت معدلات البطالة 25% في المناطق الداخلية، وهي ضعف معدلات البطالة في المناطق الساحلية، وأنشئ 13% فقط من الشركات الأجنبية في المناطق الداخلية. كذلك ثبت في الغالب أن شركات القطاع الخارجي أكبر، وأكثر إنتاجا، كما أنها مملوكة لأجانب على الأرجح.
- **توفير وظائف في أنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة:** اجتذب النظام الضريبي السخي لشركات القطاع الخارجي في الغالب الاستثمارات التي تعتمد على التجميع التي وفرت في الغالب وظائف متدنية المهارات. وقد نتج عن ذلك صناعة تحويلية وصادرات ذات قيمة مضافة منخفضة، الأمر الذي أدى إلى تفاقم عدم الاتساق بين الطلب المرتفع على العمالة غير الماهرة والعرض الكبير من القوى العاملة المتعلمة.
- **عدم انتقال التكنولوجيا والخبرات العملية من القطاع الخارجي إلى بقية الاقتصاد.** وقد تفاقم ذلك بفعل العبء التنظيمي الثقيل في القطاع الداخلي، والذي أبقاه معزولا عن بقية الاقتصاد وخاضعا للمحاباة والامتيازات واستخراج العوائد الربعية.

تمثل معالجة مواطن الضعف في النظام التنموي المزدوج أولوية رئيسية للسلطات التونسية منذ بداية الثورة. فقد ركزت الجهود على تعديل قانون الاستثمار—الذي يعود إلى عام 1994—لخلق بيئة تعزز تنمية القطاع الخاص. وتتضمن الأولويات الرئيسية: (1) زيادة فرص النفاذ إلى الأسواق؛ (2) وتبسيط الإطار المؤسسي الذي يحكم الاستثمار للحد من التقدير الاستثنائي؛ (3) وتبسيط وخفض الحوافز المالية العامة والحوافز المالية للمستثمرين. وفيما يتعلق بالأخيرة، اتخذت خطوة مهمة نحو تعزيز العدالة والمعاملة المتكافئة من خلال تقليص فرق ضريبة الشركات بين القطاعين الداخلي والخارجي من 30% إلى 15% (تم خفض المعدل القياسي على أنشطة القطاع الداخلي من 35% إلى 25%)، باستثناء البنوك وشركات الاتصالات، في حين تخضع أنشطة التصدير الآن إلى معدل ضريبي قدره 10%). ومن المتوقع أن ينطوي الإصلاح الضريبي الشامل الذي سيتم الكشف عنه في وقت لاحق من هذا العام على وضع جدول زمني للتقارب الكامل بين ضرائب الشركات في القطاع الخارجي والقطاع الداخلي. ومع ذلك، فإن التقارب عند معدل واحد قدره 15-20% لضريبة الشركات سوف يبقي المعدل عند مستوى أقل من الأقران الإقليميين، ومن ثم الحفاظ على تنافسية تونس مع ضمان نظام أكثر إنصافا وكفاءة. وسوف يساعد إعادة تطبيق الضريبة على الأرباح الموزعة للأسهم في عام 2014 على إبقاء تأثير تقارب معدلي ضريبة دخل الشركات محايدا على حصيلة الإيرادات الضريبية.

إضفاء مزيد من التصاعدية على النظم الضريبية

تعزيز الميزات التصاعدية لضريبة الدخل الشخصي: ضريبة الدخل الشخصي هي الأداة الرئيسية وأول أفضل الطرائق لمعالجة عدم المساواة في الدخل وإعادة توزيع المالية العامة على جانب الإيرادات، لأنها تأخذ في الاعتبار مباشرة قدرة الأسر المعيشية على الدفع (IMF 2014d).¹⁵ ويتعين على تصميم ضريبة الدخل الشخصي أن يستهدف وضع جداول ذات معدلات ضريبية أعلى للمجموعات ذات الدخل الأعلى، وبالتالي تحويل العبء الضريبي إلى الأسر المعيشية الأكثر ثراء والتي سيزيد عبئها الضريبي بشكل طفيف فقط كنسبة من دخلها.¹⁶ ومن أجل تجنب التشوّهات السلوكية، ينبغي وضع حد أقصى للمعدل الأعلى، ربما بحيث لا يزيد عن 50% (IMF 2014a). وفي بعض الأحيان، يمكن لتصاعدية ضريبة الدخل أن تعوض تنازلية الضرائب الأخرى مثل ضريبة القيمة المضافة. ففي أمريكا اللاتينية، خفضت الحكومات عبء ضريبة القيمة المضافة على ذوي الدخل المنخفض من خلال خفض معدلات ضريبة الدخل الشخصي واستحداث مدفوعات التحويل المباشر. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تنطوي ضريبة الدخل الشخصي الأكثر تصاعدية على ما يلي:

- زيادة معدلات الضريبة على ذوي الدخل الأعلى (الأردن، العراق، ليبيا، السودان، اليمن، مصر، إيران، لبنان)، مع خفض معدلات الضريبة على ذوي الدخل الأقل (أو تطبيق مستوى حدي أعلى للدخل لأقل معدل ضريبي). بالإضافة إلى ذلك، يجب تحديد مستويات الدخل الحدية للتكليف الضريبي لمعدلات الضريبة الأعلى عند مستوى يستوعب عددا كبيرا من ذوي الدخل المرتفع. وقد طبقت الصين إصلاحات من هذا القبيل بخفض معدل الضريبة الابتدائي وتوسيع النطاق الذي يسري عليه المعدل الأعلى (IMF 2013).
- وضع ثلاثة أو أربعة معدلات للضريبة كحد أقصى. فالنظم ذات الثلاثة معدلات أو شرائح ضريبية أو أقل لضريبة الدخل الشخصي (على عكس الضريبة الموحدة) تتجنب إثقال كاهل الطبقة المتوسطة، كما حدث في بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى لدى تطبيق النظم الموحدة في منتصف التسعينات من القرن العشرين، بما في ذلك بناء على نصيحة صندوق النقد الدولي (Keen and others, 2008). علاوة على ذلك، فإن تعدد المعدلات غالبا ما لا يكون ضروريا لتحقيق المستوى المرغوب من التصاعدية.
- إدراج الدخل من غير الأجور في الوعاء الخاضع للضريبة: إن فرض ضرائب—بما في ذلك من خلال الخصم من المنبع، والأرباح الموزعة للأسهم، ودخل الفوائد الذي يكسبه الأفراد من مدخراتهم المصرفية—بمعدل أقل من دخل الأجور، كما هو مطبق بالفعل إلى حد ما في مصر ولبنان، من شأنه معالجة تنقل رؤوس الأموال وقوانين السرية المصرفية. وفي الآونة الأخيرة، خففت تونس بعض قواعد السرية المصرفية لديها بمنح سلطات الضرائب مزيد من إمكانية الحصول على المعلومات. ولمواجهة صعوبات فرض ضرائب على الأرباح الرأسمالية على الاستثمار، بدأ بعض بلدان أمريكا اللاتينية في فرض ضرائب مخصصة من المنبع على الأرباح الرأسمالية.

¹⁵ تشير الدراسات القائمة على نماذج الانحدار إلى أن المزيد من الاعتماد على ضرائب الدخل يقلل عدم المساواة (Chu, Davoodi, and Gupta, 2004; Nihues 2010; Ospina 2010; Martinez-Vazquez, Vulovic and Moreno-Dodson, 2012; Muinelo-Gallo and Roca-Sagles, 2013; and Woo and others, 2013).

¹⁶ هياكل ضريبة الدخل الشخصي الموحدة ليست الطريقة المثلى بصفة عامة لتنظيم إعادة التوزيع بكفاءة (Keen and others, 2008). ومع ذلك، نظرا لسهولة إدارتها دعم صندوق النقد الدولي الاستعانة بها في بلدان أوروبا المساعدة خلال التسعينات، حيث كان التفاوت في الدخل منخفضا نسبيا مقارنة بالأقران.

• تيسير قدرة مديري الضرائب على النفاذ إلى قواعد بيانات الضمان الاجتماعي، والرعاية الصحية، والجمارك—رهنًا بقوانين البلاد المعنية بهذه الإمكانية—لمساعدتهم على تقدير دخل الأفراد، وبالتالي زيادة الامتثال. ولدى المغرب وتونس حاليا خطط لبدء هذه الإجراءات.

استخدام ضرائب الممتلكات لزيادة تصاعدية النظام في مجمله: فالضرائب على الممتلكات، والتي غالبا ما تشكل جزءا كبيرا من الثروة، يمكنها تعويض نظم ضرائب الدخل الشخصي—التي تمثل أول أفضل أداة لمعالجة عدم المساواة في الدخل وإعادة التوزيع—التي تخضع لقيود القدرات الإدارية. وحيثما تكون ضرائب الدخل ضعيفة بشكل خاص، قد يكون هناك أيضا دور للضرائب على استهلاك الأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع، وهو ما يعد بمثابة فرض ضرائب مخصصة على السلع الكمالية. وتتضمن التوصيات في هذا الصدد ما يلي:

- زيادة أو استحداث ضرائب متكررة على الممتلكات (مع حماية أصحاب الممتلكات من ذوي الدخل المنخفض). وهذا من شأنه زيادة الإيرادات وكذلك العدالة، لأنه سيؤثر بشكل رئيسي على الموسرين. وسوف تكون الفاعلية الحدية لضرائب الممتلكات مرتفعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، نظرا لأنها منخفضة الآن ويتم التهرب منها إلى حد كبير. وقد بدأت تونس والجزائر في تطبيق هذه الضرائب في المناطق الحضرية الغنية، مع توفير حوافز لإنفاذ التحصيل عن طريق السماح للبلديات بالاحتفاظ بمعظم الإيرادات. ومع ذلك، يتطلب تطبيق ضرائب الممتلكات استثمارات أولية كبيرة في البنية التحتية الإدارية، بما في ذلك سجل عقاري شامل، وآلية للتقييم، وإنفاذ فعال. كذلك فإن العائدات على الأرجح سوف تزيد فقط مع مرور الوقت مع تحسن البنية التحتية الإدارية واستخدامها بصورة أكثر فعالية.
- النظر في تطبيق ضرائب أخرى على الثروة (مثلا على المعاملات أو التراكبات أو الهبات) التي هي أيضا تصاعدية ولكنها غالبا ما يكون من الصعب تطبيقها نظرا لسهولة تنقل الأصول.
- الاعتماد على ضرائب المكوس على السلع الكمالية لتطبيق عنصر واضح جدا من التصاعدية بشكل مؤقت بينما يتم استحداث ضريبة تصاعدية على الدخل الشخصي. وضرائب المكوس تستخدم عموما لتوفير الإيرادات بسهولة وتثبيط الاستهلاك الذي يضر المستخدم أو يسبب آثارا خارجية سلبية (على سبيل المثال، المكوس على السجائر والمشروبات الكحولية والقمار). ولكن يمكن أيضا إعادة تصميم ضرائب المكوس لتحسين إعادة توزيع الدخل عن طريق استهداف قائمة قصيرة من السلع الكمالية.

إضفاء مزيد من الملاءمة والعدالة على الإدارة الضريبية

تعزيز الإدارة الضريبية والجمركية: ينبغي أن يحظى التركيز على الإدارة الضريبية بالأولوية في ضوء الدور الرئيسي الذي تقوم به بوصفها أداة وصل بين الدولة والمواطنين. فمن شأن تقوية القدرات الإدارية وتعزيز الامتثال والكفاءة الحد من الفساد وتحقيق التكافؤ بين الشركات، مع تشجيع الاستثمار الأجنبي وتعزيز القدرة التنافسية وزيادة الإيرادات الضريبية في الوقت ذاته. ومن شأن تحسين الإدارة الضريبية أيضا الحد من معوق أساسي أمام إضفاء الطابع الرسمي، وزيادة إضفاء الطابع الرسمي من شأنه دعم ثقافة أوسع من الامتثال الضريبي (Unsworth 2005). ومع تراجع حجم الاقتصاد غير الرسمي، سوف تكون هناك حاجة لتعديل معدلات الضريبة ومستويات الدخل الحدية للتكليف الضريبي لمراعاة القاعدة الضريبية الأوسع. وإجمالا، فإن الإدارة الضريبية والجمركية المعززة تستلزم ما يلي:

العدالة الضريبية

- البدء في تطوير نظم بسيطة "لخدمة العملاء" لجعل التفاعل مع الإدارة الضريبية والجمركية أكثر ملاءمة وأقل جزافية. ومن شأن استحداث ممارسات الإفادات التقييمية أيضا زيادة المساءلة والشفافية.
 - وضع قوانين ونظم مستقرة ومبسطة للضرائب والجمارك، وتبادل المعلومات بين الضرائب والجمارك، ومتطلبات مخفضة للفحص المادي على أساس المخاطر، وفترات للتسوية.
 - تطبيق نظام للامتثال قائم على المخاطر، وهو ما قد يكون ذا أهمية خاصة في البلدان التي يكون فيها مجتمع المكلفين كبيرا.
 - إنشاء وحدات لكبار المكلفين—تتضمن على وحدة مخصصة مزودة بموظفين من ذوي المهارات العالية لإجراء أعمال التدقيق وتحليل المخاطر (IMF 2015)—لتأمين الجزء الأكبر من الإيرادات وتحسين الكفاءة الإدارية وبرامج الامتثال المتخصصة للأفراد من ذوي المستوى المرتفع من الثروة.
 - تقوية خصم الضرائب من المنبع والتقارير المقدمة من طرف ثالث، مما يقلل عدد نقاط التحصيل ويحد من احتمالية التقارير الكاذبة، على الترتيب (IMF 2015).
 - الاستثمار في الموارد البشرية والمالية والتكنولوجية التي تؤدي ثمارها من خلال الإيرادات الضريبية الأعلى، وخاصة في البلدان ذات ثقافة الامتثال الضريبي المنخفض. وتمثل الاستثمارات الضريبية الآلية، وتقديم الإقرارات إلكترونيا، وسداد الضرائب إلكترونيا (وخاصة بالنسبة للضرائب التجارية) بعض الأمثلة على ذلك.
- تحسين الأطر المؤسسية والقانونية: سوف يزداد تأثير هذه الإصلاحات إذا ما طبقت بالاقتران مع إصلاحات مؤسسية وقانونية رئيسية. وعلى وجه الخصوص، من شأن آليات تسوية المنازعات المعززة والإصلاحات القانونية زيادة العدالة عن طريق الحد من المحاباة والبيروقراطية والفساد.¹⁷

باء- نظم الإيرادات القائمة على الهيدروكربونات

يتعين استهداف تطوير نظم ضريبية كاملة للضرائب غير الهيدروكربونية—وإن كان ذلك سوف يتطلب وقتا. فتطوير النظم الضريبية الشاملة في بلدان مجلس التعاون الخليجي والعراق وليبيا أصبح أكثر أهمية مع تطور القطاعات غير الهيدروكربونية في أعقاب جهود التنويع الاقتصادي. وفي السودان، أصبح هذا حتميا بسبب فقدان عائدات النفط بعد انفصال جنوب السودان في عام 2011. بالإضافة إلى ذلك، فإن تدعيم إيرادات الموارد الطبيعية أصبح مهما مع تزايد أعداد السكان وتراجع إيرادات الموارد الطبيعية بسبب انخفاض أسعار النفط و/أو نفاذ الاحتياطات. وفي هذا السياق، يمكن تطوير النظم الضريبية تدريجيا—باستغلال الحيز الذي تنتجه إيرادات الموارد الطبيعية—بهدف تحسين العدالة والإنصاف باتباع التوصيات الرئيسية المذكورة أعلاه. وينبغي على البلدان التي تحقق "قفزات" تنموية أن تهدف في نهاية المطاف إلى تحقيق قواعد ضريبية واسعة مقترنة

¹⁷ يمكن أيضا تصميم هذه الإصلاحات لتحسين الامتثال. فاحتمالات قيام الشركات بدفع الضرائب تزداد إذا ما كانت تكاليف الامتثال منخفضة وتحقق منافع غير ضريبية أخرى (مثل تحسين النفاذ إلى أسواق رأس المال). وبشكل أوسع، فإن إصلاحات القطاع المالي وبيئة الأعمال التي من شأنها تبسيط إمكانية الحصول على الائتمان و عقود المشتريات، والنفاذ للأسواق الخارجية، وخفض تكلفة ممارسة أنشطة الأعمال (Friedman et al. 2000) توفر حوافز إضافية للشركات لكي تمثل امتثالا كاملا لكافة التزاماتها.

بمعدلات ضريبية موحدة في ضريبة القيمة المضافة، وضريبة دخل الشركات، والضرائب على التجارة الدولية؛ واستحداث ضرائب الممتلكات؛ وضريبة تصاعدية على الدخل الشخصي.¹⁸

يلزم البدء بوضع عدد قليل من الأدوات والقدرات الإدارية البسيطة. ومن حيث الأولويات، ينبغي على الحكومات النظر في اتباع التسلسل التالي:

- تطبيق ضريبة على القيمة المضافة: ينبغي النظر في تطبيق ضريبة على القيمة المضافة بمعدل منخفض كخطوة أولى طبيعية نظرا لكفاءتها واتساع قاعدتها الضريبية في حالة مراعاة إبقاء عدد الإعفاءات ومعدلات الضريبة عند أدنى حد ممكن. ويدرس مجلس التعاون الخليجي بالفعل اعتماد ضريبة على القيمة المضافة لكافة بلدانه الأعضاء.¹⁹
- البدء في تطوير ضريبة على دخل الشركات: فرضية على دخل الشركات ذات معدل منخفض سيكون من السهل نسبيا تبريرها على أساس مبدأ الانتفاع (أي أن الشركات في البلدان المصدرة للنفط تستفيد من البنية التحتية، والتعليم، وغير ذلك من العوامل الخارجية التي تمنحها الدولة) والعوائد الريعية الاقتصادية الكبيرة²⁰ التي يتمتع بها بعض الشركات بسبب موقعها في هذه البلدان. ومثاليا، يتعين أن تُطبق ضريبة دخل الشركات على جميع الشركات العاملة في الاقتصاد المحلي (بما في ذلك الشركات المملوكة لأجانب) لتجنب دعم الشركات المحلية ولتحقيق التكافؤ بين الشركات، ولكن إذا كان ذلك ذا حساسية سياسية، يمكن للحكومات النظر في تطبيق ضريبة دخل على الشركات الأجنبية فقط كمشروع تجريبي لبناء ضريبة شاملة في وقت لاحق.
- فرض ضرائب على الممتلكات وضرائب المكوس: فرض الضرائب الممتلكات، التي عادة ما تُفرض على الأراضي والعقارات، سوف يكون تطبيقها بسيطا نسبيا وسوف تعالج التفاوت في الثروة وبشكل غير مباشر عدم المساواة في الدخل في الفترة الانتقالية الطويلة المحتملة حتى تطبيق ضريبة على الدخل الشخصي تنسم بالفعالية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للحكومات النظر في التوسع في تطبيق ضرائب المكوس على السلع الكمالية—كالسيارات الراقية مثلا—ولكن تبعا للشروط المذكورة أعلاه.
- وضع خطط لتطبيق ضريبة الدخل الشخصي مستقبلا: فرضية الدخل الشخصي لا تزال غير ملائمة من الناحية السياسية في العديد من البلدان المصدرة للنفط، وخاصة إذا ما تم تطبيقها على المواطنين. ولكن ينبغي على البلدان وضع خطط طويلة الأجل لاستحداث ضريبة على الدخل الشخصي. وفي البلدان التي توجد فيها ضريبة على الدخل الشخصي ولكنها مطبقة فقط على الأجانب، يتعين النظر إلى هذا باعتباره مرحلة مؤقتة يمكن أن تقدم دروسا مستفادة لضريبة تطبق على الجميع.

يجب بناء القدرات الإدارية والخبرات الضريبية التي يمكن الاستعانة بها في وقت لاحق لتوسيع نطاق النظم الضريبية. وسوف تتطلب المقترحات أعلاه إقامة إدارة ضريبية ملائمة، بما في ذلك قواعد للبيانات ونظم للمعلومات. وسوف يسمح توافر إيرادات من الموارد الطبيعية والإيرادات الضريبية من العمالة المغتربة بتطوير القدرات الإدارية إلى أن تصبح الأدوات الضريبية المختلفة

¹⁸ توصيات صندوق النقد الدولي للإصلاح الضريبي في مجلس التعاون الخليجي على مدى العقد الماضي (بما يتفق مع المشورة الفنية للصندوق) تقدم مشورة محددة في هذه المجالات.

¹⁹ في مجلس التعاون الخليجي، سوف تساعد ضريبة القيمة المضافة أيضا على تخفيض الرسوم التي تحمل في طيها تشبهات ورسوم الدمغة.

²⁰ الأرباح التي تتجاوز ما يكون مطلوبا من جانب المستثمرين.

ذاتية التمويل. وينبغي على السلطات الوطنية الاعتماد على هذه البنية التحتية لتوسيع نطاق الأطر الضريبية مع استحداث أدوات إضافية عندما تسمح الظروف السياسية أو تتطلبها الظروف الاقتصادية.

التصدي لمقاومة الإصلاح

بالاقتران مع تصميم إصلاحات النظام الضريبي، سيكون من المهم لصانعي السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وضع استراتيجيات لكسب تأييد عام واسع للإصلاحات ولإقناع المعارضين للإصلاح.

عوامل الاقتصاد السياسي غالباً ما تدعم مقاومة الإصلاحات:

- **المصالح الخاصة:** يمكنها عرقلة الإصلاح الذي يؤثر على توزيع الدخل والعبء الضريبي. ففي كثير من الحالات، تمارس الجماعات المنظمة تنظيمًا جيدًا قوة اقتصادية وسياسية أكبر من الجماعات المؤيدة للإصلاح. وعلى الرغم من بعض التخفيف من نفوذ النخب الغنية والشركات، إلا أنها تظل قوية وتواصل الاستفادة من النظم الضريبية غير الشفافة التي تيسر استخراج العوائد الربعية وممارسة الضغط السياسي (Von Haldenwang 2008).
 - **عدم وجود تأييد واسع النطاق:** في معظم أنحاء الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ثمة نقص متصور في الثقة بأن الإصلاحات سوف تؤدي فعلاً إلى زيادة الإيرادات، وبأن الحكومات سوف تستخدم الإيرادات الإضافية بصورة منتجة، وبأن جميع دافعي الضرائب سوف يدفعون نصيبهم العادل (Pew Research Center 2014 and 2015, World Bank Enterprise Survey).
 - **عدم وجود توافق سياسي:** في كثير من الأحيان يشكل تفتت الأحزاب السياسية والحكومات الائتلافية التي لا تستطيع الاتفاق على الإصلاحات أو لديها أجندات متضاربة—خصوصاً في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية سياسية—عقبات أمام الإصلاح.
 - **هيكل وقدرات الإدارة الضريبية:** مقاومة التغيير داخل الإدارة الضريبية أو القدرات المحدودة يمكن أن يشكلان تحدياً كبيراً.
- ولأجل دفع الإصلاح قدماً، ينبغي على الحكومات ليس فقط التواصل الخارجي مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة ولكن أيضاً التواصل الداخلي مع إدارتها. فالمشاورات واسعة النطاق، بما في ذلك مع الجماعات الفقيرة التي تفتقد إلى السلطة السياسية، تساعد على بناء ثقة الجمهور في عملية الإصلاح كما هو الحال في المغرب (الإطار 3). ومن شأن تعزيز الصوت والمساءلة والحد من الفساد، بما في ذلك عن طريق اتخاذ تدابير لمكافحة غسل الأموال، زيادة ثقة الجمهور في قدرة الحكومة على تنفيذ الإصلاحات بشكل فعال. ويمكن للتشاور مع الخاسرين المحتملين من الإصلاح أن يساعد على تحديد سبل تقديم تعويض جزئي، وذلك مثلاً من خلال التأكيد على أن زيادة المعدلات التي قد يتحملها بعض الشركات سوف تكون مقترنة بانخفاض في تكاليف الامتثال. وفي جميع البلدان، يمكن لإصلاحات الإدارة الضريبية والجمركية أن تعالج بوضوح قضايا الحوكمة، مما يؤدي إلى زيادة ثقة الجمهور في قدرة الحكومة على تنفيذ الإصلاحات. وأخيراً، يلزم على القيادة السياسية تقديم حوافز للإدارة الضريبية لتقبل الإصلاحات—مثلاً من خلال التماس مساهماتها في تصميم الإصلاحات (IMF 2015).

ويمكن لتدابير الإدارة المالية العامة أن تدعم الإصلاح الضريبي: فالتحسينات في تخطيط الموازنة وتنفيذها، والشفافية في استخدام الموارد العامة، يمكن أن تعزز الثقة في الحكومة وتجعل الإصلاح الضريبي—خاصة إذا كان ينطوي على زيادة في مستويات الضريبة الفعلية—أكثر قبولا للجمهور.

وتتوقف الجدوى السياسية من الإصلاحات في الغالب على وتيرتها: فالوتيرة التدريجية يمكن أن تكون مستساغة أكثر من الناحية السياسية ويمكنها بناء الثقة في التزام الحكومة بالإصلاحات. وعلى المدى الطويل، يمكن لهذه الاستراتيجية إقناع أصحاب المصالح المترسخة بدعم إصلاحات أوسع نطاقا مع تقديم دعم مهم لقادة الإصلاح. ومن الأمثلة على الإصلاحات التدريجية إدراج مزيد من التصاعدية في الضرائب على الدخل واستخدام تكنولوجيا المعلومات في الإدارة الضريبية.

توافر استراتيجية فعالة للتواصل أمر بالغ الأهمية لكسب دعم الجمهور: فبقدر الإمكان طبقا للأدلة الراسخة ينبغي أن تؤكد الرسائل كيفية تدعيم الإصلاحات للعدالة، بما في ذلك كيف تؤدي زيادة الإيرادات الحكومية إلى توفير التمويل للإنفاق الاجتماعي الموجه توجيهها جيدا والبنية التحتية المعززة للنمو، والرعاية الصحية، والإنفاق على التعليم، وكيف تعمل الإصلاحات على تحقيق تكافؤ الفرص بين الشركات. كذلك، يعمل التواصل على إضعاف المقاومة للإصلاح من جانب النخب الغنية والشركات الساعية لحماية مصالحها. وتمثل الشفافية عنصرا أساسيا في مثل هذا التواصل. ففي سياق توسيع القاعدة الضريبية، على سبيل المثال، كان نشر المغرب لمراجعة سنوية للنفقات الضريبية مفيدا في تسليط الضوء على تكاليف الإعفاءات. وفي بعض نظم القطاع الخارجي/ مناطق التجارة الحرة التي تفتقر للشفافية بصفة خاصة، سيكون نشر قائمة بالشركات المستفيدة خطوة أولى مهمة. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان المصدرة للنفط الأخرى التي لديها عدد قليل من الضرائب غير القائمة على الموارد، سوف يتطلب فرض ضرائب جديدة التزاما سياسيا قويا واضحا لأن شعوبها غير معتادة على خضوعها للضرائب.

ويمكن للشركاء الخارجيين أن يلعبوا دورا رئيسيا في تحقيق الإصلاحات: فالجهات المانحة الثنائية والمنظمات الدولية—بما في ذلك صندوق النقد الدولي—يمكن أن تكون بمثابة جهات استشارية ووسطاء شرفاء للمساعدة في شرح إيجابيات وسلبيات الإصلاحات للجمهور، وإضافة المصداقية، وتقديم المساعدة الفنية لتيسير التصميم والتنفيذ.

بدأت السلطات المغربية مؤخرا حوارا اجتماعيا واسع النطاق حول إصلاح نظامها الضريبي بهدف تعزيز عدالته. وعقد مؤتمر وطني في إبريل 2013 شمل ممثلين عن الأطراف المعنية المحلية (ممثلين عن القطاعين العام والخاص، وأعضاء البرلمان، والاتحادات التجارية والنقابات العمالية، والأوساط الأكاديمية) ومشاركين خارجيين. وحدد المؤتمر ثلاثة مجالات إصلاح استراتيجية: توسيع القاعدة الضريبية، والحد من النفقات الضريبية، وإنماء العلاقة بين الإدارة الضريبية والمكلفين.

ويعاني النظام الضريبي في المغرب من قاعدة ضريبية ضيقة جدا وحوافز ضريبية متضمنة تتسبب في نفقات ضريبية مرتفعة نسبيا. ويرى الفاعلون الاقتصاديون أن القاعدة الضريبية الضيقة ومعدلات الضريبة العالية تشكل معوقات أساسية أمام النمو.¹ وعلى الرغم من أن إيرادات الضرائب تضاهي المستويات السائدة في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى (تقارب 25% في المتوسط من إجمالي الناتج المحلي) على مدى السنوات الثلاثة الماضية، فإن جزءا كبيرا من الاقتصاد إما معفى من الضرائب أو يتهرب منها. فنحو 80% من الضرائب على الشركات يدفعها 2% من جميع الشركات العاملة في البلاد؛ وما يزيد عن 70% من إيرادات ضريبة الدخل يدفعها العاملين بأجر، في حين يدفع العاملون لحسابهم الخاص وأصحاب المهن الحرة (على سبيل المثال، الأطباء والمحامون) ضرائب منخفضة بشكل غير متناسب؛ وحتى عام 2014 كانت قطاعات مثل الزراعة معفاة من الضرائب. وفي 2013-2014، بلغت النفقات الضريبية 4% من إجمالي الناتج المحلي. علاوة على ذلك، أدت ضريبة القيمة المضافة إلى تراكم كبير في ائتمانات الضرائب المستردة المستحقة للمؤسسات، مما سبب مشاكل في التدفقات النقدية للشركات الأصغر ذات السيولة المحدودة.

وأصدر المؤتمر الوطني عدة توصيات لمعالجة هذه القضايا:

- خفض النفقات الضريبية من خلال: (1) تقييم الحوافز الضريبية الحالية نسبة إلى أولويات الحكومة؛ (2) توسيع قاعدة ضريبة الدخل؛ (3) فرض ضرائب تصاعدية على قطاع الزراعة.
- تحسين بيئة الأعمال من خلال تحسين الإدارة الضريبية (بما في ذلك تبسيط البيروقراطية).
- تسوية رصيد ائتمانات ضريبة القيمة المضافة وإصلاح النظام للحيلولة دون تراكم الائتمانات؛ وتبسيط ضريبة القيمة المضافة عن طريق خفض عدد معدلات الضريبة؛ والحد من الإعفاءات غير المناسبة من ضريبة القيمة المضافة.

ويتم العمل على تنفيذ توصيات المؤتمر بدءا من ميزانيتي 2014 و2015. فقد استحدثت ميزانية 2014 تدابير لإخضاع الشركات الزراعية الكبرى للضرائب، وذلك كخطوة أولى نحو فرض ضرائب كاملة على هذا القطاع؛ وتحسين إنفاذ الضرائب على العاملين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن الحرة؛ والبدء في إصلاح نظام ضريبة القيمة المضافة. وواصلت ميزانية 2015 العمل في نفس الاتجاه باتخاذ خطوات جديدة، وإن لم تكن جريئة، للحد من عدد معدلات ضريبة القيمة المضافة واستحداث تدابير أخرى لتحسين الامتثال الضريبي.²

¹ تقرير التنافسية العالمي، 2012.

² تشمل التدابير الأخرى وضع إجراء معني برد ائتمانات ضريبة القيمة المضافة وإلغاء المدة الفاصلة البالغة شهر واحد لخصم ضريبة القيمة المضافة.

المراجع

Acosta-Ormachea, S. and J. Yoo, 2012, "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective," IMF Working Paper 12/257, International Monetary Fund, Washington.

———, M. Keen, and J. Yoo, Forthcoming, "Growth and the VAT." International Monetary Fund, Washington.

Besley, T. and T. Persson, 2011, "Fragile States and Development Policy." *Journal of the European Economic Association*, 9(3): 371–98.

Cingano, F., 2014, "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth." OECD Social, Employment and Migration Working Paper 163, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Chu, K-Y., H. Davoodi, and S. Gupta, 2004, "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries." In *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, edited by Giovanni Andrea Cornia. New York: Oxford University Press.

Coady, D., I. Parry, L. Sears, and B. Shang, 2015, "How Large Are Global Energy Subsidies?" IMF Working Paper 15/105, International Monetary Fund, Washington.

Cnossen, S., 2005, *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*. Oxford: Oxford University Press.

Corak, M., 2013, "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility." *Journal of Economic Perspectives* 27 (3): 79–102.

de Mooij Ruud A. and Sjef Ederveen, 2008. "Corporate Tax Elasticities A Reader's Guide to Empirical Findings," Working Papers 0822, Oxford University Centre for Business Taxation.

Ebrill, L., M. Keen, J-P. Bodin, and V. Summers, 2001, "The Modern VAT," (Washington: International Monetary Fund)

Fenochietto, R. and C. Pessino, 2013, "Understanding Countries' Tax Effort." IMF Working Paper 13/244, International Monetary Fund, Washington.

Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann and P. Zoido-Lobaton, 2000, "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries." *Journal of Public Economics* 76(3): 59–93.

Hindriks, J., M. Keen, and A. Muthoo, 1999, "Corruption, Extortion, and Evasion." *Journal of Public Economics* 74: 395–430.

International Monetary Fund, 2013, *Fiscal Monitor*. Washington, October.

———, 2014a, "Fiscal Policy and Income Inequality." IMF Policy Paper, Washington.

———, 2014b, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*. Washington, October.

———, 2014c, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead*. Washington.

———, 2014d, *Toward New Horizons: Arab Economic Transformation amid Political Transitions*. Washington.

———, 2015, *Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance*, IMF Board Paper, Washington.

Jenkins, G., H. Jenkins, and C.-Y., Kuo, 2006, "Is the Value Added Tax Naturally Progressive?" IMF Working Paper 10/59, International Monetary Fund, Washington.

Keen, M., 2014, "Targeting, Cascading, and Indirect Tax Design." *Indian Growth and Development Review* 7(2): 181–201.

———, Y. Kim, and R. Varsano, 2008, "The "Flat Tax(es)": Principles and Experience." *International Tax and Public Finance* 15 (6): 712–51.

Mahon, J., 2004, "Causes of Tax Reform in Latin America, 1977–95." *Latin American Research Review*, 39 (1): 3–30.

Mansour, M., 2015, "Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward." IMF Working Paper 15/98, International Monetary Fund, Washington.

Martínez-Vázquez, J., V. Vulovic, and B. Moreno-Dodson, 2012, "The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries." *Review of Public Economics* 200: 95–130.

Mourji, Fouzi, 2011, *L'incidence fiscale au Maroc – Cas de la TVA*. Presentation at the FERDI Conference on Taxation and Development, October 24–25.

Muinelo-Gallo, Leonel, and Oriol Roca-Sagalés, 2013, "Joint Determinants of Economic Growth, Income Inequality, and Fiscal Policies." *Economic Modelling* 30: 814–24.

Niehues, J., 2010, "Social Spending Generosity and Income Inequality: A Dynamic Panel Approach." IZA Discussion Paper 5178, Institute for the Study of Labor, Cologne.

O'Donoghue, C., M. Baldini, and D. Mantovani, 2004, "Modelling the Redistributive Impact of Indirect Taxes in Europe: An Application of EUROMOD." Euromod Working Paper EM7/01 University of Essex, Colchester, United Kingdom.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.

Ospina, M., 2010, "The Effect of Social Spending on Income Inequality: An Analysis for Latin American Countries," Working Paper, Center for Research in Economics and Finance, Medellín, Colombia.

Ostry, J.D., A. Berg, and C. Tsangarides, 2014, "Redistribution, Inequality, and Growth," IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington.

Pew Research Center, 2014, *Crime and Corruption Top Problems in Emerging and Developing Countries*. Washington.

———, 2015, "Discontent with Politics Common in Many Emerging and Developing Nations." Washington.

Unsworth, S., 2005, *Signposts to More Effective States: Responding to Governance Challenges in Developing Countries*. Brighton: Institute of Development Studies.

von Haldenwang, C., 2008, "Taxation, Social Cohesion and Fiscal Decentralization in Latin America." Discussion Paper 1/2008, German Development Institute, Bonn.

Woo, J., E. Bova, T. Kinda, and S. Zhang, 2013, "Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say?" IMF Working Paper 13/195, Washington.

World Bank, 2009, *From Privilege to Competition: Unlocking Private-led Growth in the Middle East and North Africa*. Washington: World Bank.

——, (various years), Enterprise Surveys.

——, 2015, *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, MENA Development Report. Washington: World Bank Group.

World Economic Forum, 2012, *The Global Competitiveness Report 2011-12* (Geneva).

الملحق 1

الإيرادات الضريبية بحسب الفئة، أحدث البيانات المتاحة
(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)

الممتلكات	التجارة	دخل الشركات	الدخل الشخصي	المكوس	ضريبة القيمة المضافة	السلع والخدمات	المجموع	
0.0	3.0	2.2	4.2	0.4	2.1	6.1	16.7	الجزائر
0.4	0.8	غير متاح	-	-	-	-	0.8	البحرين
غير متاح	2.0	5.9	3.2	غير متاح	غير متاح	7.3	19.6	جيبوتي
0.9	0.9	4.5	1.6	1.7	2.6	4.6	13.0	مصر
0.3	1.0	2.3	0.3	0.3	1.3	1.8	6.9	إيران
غير متاح	0.3	0.2	0.3	غير متاح	غير متاح	1.0	1.9	العراق
0.5	1.3	2.4	0.6	غير متاح	11.1	11.1	16.5	الأردن
0.1	2.0	0.8	-	-	-	-	2.2	الكويت
1.7	2.7	2.5	0.8	1.7	4.0	5.1	14.0	لبنان
-	0.2	غير متاح	-	-	-	-	2.2	ليبيا
غير متاح	2.4	2.6	5.0	1.1	2.4	9.0	18.2	موريتانيا
1.5	0.9	4.5	3.8	2.7	8.2	11.0	22.2	المغرب
-	1.7	3.2	-	-	-	-	6.4	عمان
-	0.8	12.1	-	-	-	-	12.9	قطر
-	1.5	0.9	-	-	-	-	2.4	السعودية /1
0.0	1.7	0.5	0.1	0.4	2.1	3.2	5.6	السودان
0.5	1.0	2.6	4.6	2.0	6.2	6.2	22.5	تونس
غير متاح	1.1	1.4	-	-	-	-	4.8	الإمارات
0.0	1.5	1.4	2.8	غير متاح	غير متاح	3.2	9.1	اليمن

المصدر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: بسبب التباين بين أحدث نقطة بيانات عبر الفئات أو عدم اكتمال المعلومات، فإن العناصر قد تختلف عن المجموع.

/1 لا تتضمن الإيرادات من الزكاة والتي قد تصل إلى 2.6% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي.

الملحق 2

الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الإعفاءات الرئيسية من ضريبة القيمة المضافة بموجب القوانين الحالية

الجزائر	الخبز؛ الحليب؛ منتجات صيدلانية معينة؛ الصحف؛ الدوريات؛ الكتب؛ المواد الرياضية المنتجة في الجزائر والتي يشتريها الاتحاد الوطني للرياضة.
مصر (تنطبق على الضريبة العامة على المبيعات فقط)	أغذية المطاعم (خارج الفنادق)؛ الكتب والمجلات؛ منتجات الألبان المحلية؛ المكرونة والخبز؛ اللحوم والأسماك؛ الفواكه والخضروات المحلية؛ الحلويات المخبوزة.
الأردن	الخبز؛ القمح؛ زيت الزيتون؛ قضبان حديد التسليح للبناء؛ مشتقات الوقود؛ المركبات؛ الأدوية والمستلزمات الطبية؛ المعادن الثمينة (المجوهرات المصنوعة من الذهب، والماس، والأحجار الكريمة)؛ الكهرباء؛ المياه؛ التعليم؛ أنشطة التشييد والعقارات؛ اشتراكات الهاتف النقال؛ الوساطة المالية والتأمين.
إيران	المنتجات الزراعية غير المجهزة؛ الدقيق؛ الخبز؛ اللحوم؛ السكر؛ الأرز؛ الحبوب؛ فول الصويا؛ الحليب؛ الأجبان؛ الزيوت النباتية؛ أغذية الأطفال؛ الكتب والدفاتر؛ المنتجات والخدمات الطبية؛ خدمات التعليم؛ أغذية الحيوانات الأليفة.
لبنان	الخدمات الطبية؛ التعليم؛ لوازم الحقول الزراعية؛ جميع المواد الغذائية في صورتها الخام؛ الخبز والدقيق واللحوم والأسماك والزيادي والأرز والسكر والملح والزيت النباتي؛ الكتب والمجلات والصحف؛ الغاز للاستخدام المنزلي.
موريتانيا	الخدمات الطبية؛ والمواد الغذائية الأساسية، بما في ذلك الخبز واللحوم والخضروات وغيرها.
المغرب	المواد الغذائية الأساسية والبنود التي تخضع أسعارها للتنظيم؛ الصحف والدوريات والكتب والمنتجات السمعية والبصرية التعليمية.
تونس	المواد الغذائية الأساسية مثل الخبز، والحليب، والدقيق، وغيرها، والبنود التي تخضع أسعارها للتنظيم؛ المنتجات الصيدلانية؛ الصحف والدوريات والكتب والمواد التعليمية.
اليمن	الكتب؛ الصحف والدوريات؛ الخدمات الطبية؛ نقل الأفراد.

الملحق 3

الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: شرائح ضريبة الدخل الشخصي
(بالدولار الأمريكي)

البلد	المعدل (%)	شريحة الدخل (بالدولار)	البلد	المعدل (%)	شريحة الدخل (بالدولار)
الجزائر	صفر	صفر-1380	لبنان	2	صفر-3980
	20	1380-4140		4	3980-9950
	30	4140-16570		7	9950-19900
	35	16570-أكثر من 16570		11	19900-39800
				15	39800-79600
				20	79600-أكثر من 79600
جيبوتي	2	صفر-170	ليبيا	5	صفر-9040
	15	170-280		10	9040-أكثر من 9040
	18	280-840			
	20	840-3380			
	30	3380-أكثر من 3380			
مصر	صفر	صفر-700	المغرب	صفر	صفر-3380
	10	700-4190		10	3380-5630
	15	4190-6290		20	5630-6760
	20	6290-34960		30	6760-9020
	25	34960-أكثر من 34960		34	9020-20290
				38	20290-أكثر من 20290
إيران	صفر	صفر-3570	السودان	صفر	صفر-1520
	10	3570-5070		5	1520-1540
	20	5070-7140		10	1540-1580
	25	7140-12500		15	1580-أكثر من 1580
	30	12500-39290			
	35	39290-أكثر من 39290			
العراق	3	صفر-430	تونس	صفر	صفر-810
	5	430-860		15	810-2690
	10	860-1720		20	2690-5370
	15	1720-أكثر من 1720		25	5370-10750
				30	10750-26860
				35	26860-أكثر من 26860
الأردن	7	صفر-14104	اليمن	صفر	صفر-560
	14	14104-28208		10	560-1120
	20	28208-أكثر من 28208		15	1120-3910
				20	3910-أكثر من 3910

المصادر: المكتب الدولي للوثائق المالية؛ والبنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: استُخدمت أسعار صرف نهاية عام 2014 لتحويل الشرائح الضريبية من العملة الوطنية. الأرقام مقربة إلى أقرب 10 دولار. بيانات نصيب الفرد من الدخل هي أحدث بيانات متاحة من البنك الدولي.