

## سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19

تصدر هذه السلسلة الخاصة عن خبراء صندوق النقد الدولي لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي للأثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وتعتبر الآراء الواردة في هذه المذكرات عن وجهات نظر مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

10 ديسمبر 2020

## السياسات الضريبية اللازمة لتحقيق النمو الشامل في حقبة ما بعد الجائحة

رود دو موي وريكاردو فينوكييتو وشفيق حبوس وسيباستيان لودوك وكارولينا أوسوريو-بويترون<sup>1</sup>

تعرض هذه المذكرة إرشادات حول كيفية إصلاح السياسة الضريبية عندما تتعافي الاقتصادات من أزمة كوفيد-19 ويصبح ضبط أوضاع المالية العامة ضرورة حتمية. وينصب التركيز هنا على تحديد الإجراءات الضريبية التي من شأنها المساعدة في تعبئة المزيد من الإيرادات على نحو يتسم بالشمول ويدعم النمو. وتخلص المذكرة إلى وجود خيارات متعددة أمام البلدان لتعزيز التصاعدية الفعالة لنظمها الضريبية، والحد من أهم التشوهات الضريبية المؤثرة على النمو، وتوظيف الضرائب التصحيحية لدعم التعافي الأخضر، وتعديل تصميم الضرائب بما يتواءم مع زيادة رقمنة الاقتصاد عقب الجائحة.

## أولا - المقدمة

دفعت الجائحة بقضية الشمول الاجتماعي إلى قمة جدول أعمال السياسات في مختلف أنحاء العالم. فقد تضرر الفقراء بشدة جراء أزمة كوفيد-19 في العديد من البلدان - وجاء ذلك في صورة فقدان الوظائف أو تراجع الدخل أو التعرض للمخاطر الصحية - بينما كان الأداء أفضل في بعض البلدان الأكثر ثراء. واستجابة لذلك، تدخلت الحكومات بقوة من خلال سياسات المالية العامة لحماية المجموعات المعرضة للخطر ووقف الزيادة المقلقة في مستويات الفقر وعدم المساواة.<sup>2</sup>

ولدعم التعافي الشامل، ستواصل سياسة المالية العامة الاضطلاع بدور مهم. وبمجرد توافر اللقاحات والعلاجات اللازمة على نطاق واسع، يمكن الاستمرار في تدابير الضرائب والإنفاق - إن أمكن - لدعم الأسر المعرضة للخطر والمساهمة في تحقيق تعاف قوي. فعلى سبيل المثال، يمكن تخفيف الضرائب لفترة مؤقتة وفق محددات واضحة لدعم التعافي، أو زيادة تصاعدية هيكل الضرائب في حالة محدودية الحيز المالي المتاح لتحقيق الغرض نفسه من خلال تحويل الدخل من الفئات الأقل ميلاً للاستهلاك إلى الفئات الأكثر ميلاً للاستهلاك. وعقب مرحلة التعافي المبدئي، ستسعى

<sup>1</sup> يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات على هذه المذكرة إلى [cdsupport-revenue@imf.org](mailto:cdsupport-revenue@imf.org).

<sup>2</sup> راجع أداة صندوق النقد الدولي لتتبع السياسات عبر هذا الرابط.

الحكومات إلى إلغاء التدابير المالية العامة والتعامل تدريجياً مع الارتفاع غير المسبوق في مستويات الدين العام من خلال تدابير الضبط المالي.<sup>3</sup> ومن المهم تحديد كيفية القيام بذلك والفئات التي ستتحمل التكلفة. ويشير هذا إلى أحد الأدوار الرئيسية للسياسة الضريبية.

وتناقش هذه المذكرة دور النظم الضريبية في المساعدة على التصدي لتحديات المالية العامة في حقبة ما بعد كوفيد-19. وبالرغم من أن الجائحة لم تحدث تغييراً في المبادئ الرئيسية التي تستند إليها الضرائب الأساسية على الدخل والثروة والاستهلاك، فإن التعافي من الأزمة يتيح فرصاً لمعالجة مواطن الضعف القائمة منذ أمد بعيد في النظم الضريبية وإصلاحها لدعم التحول المنشود.<sup>4</sup> فعلى سبيل المثال، ستواجه البلدان تحدياً أكبر في عالم ما بعد كوفيد-19 لئلا يلبث الأمل في نفوس الأفراد المعرضين للخطر والشركات المتعثرة التي لا تزال تتوافر لها مقومات الاستمرار وتقديم الدعم لهما، والمطالبة في الوقت نفسه بزيادة مساهمة الشرائح الثرية. فضلاً عن ذلك، تسهم الجائحة في التعجيل بتوظيف التكنولوجيات الرقمية التي تساعد في تحقيق التحول المنشود في الاقتصادات، مما يشكل تحديات وفرصاً جديدة أمام النظم الضريبية.<sup>5</sup> كذلك يمكن أن يكون للضرائب دور مهم في التعافي الأخضر.<sup>6</sup> ويؤدي عجز الإيرادات الضخم في العديد من البلدان إلى تقادم تحديات ما قبل كوفيد-19 التي واجهتها تلك البلدان في تمويل احتياجات الإنفاق الكبيرة كجزء من أهداف التنمية المستدامة.<sup>7</sup>

ويتم تقييم خيارات السياسة الضريبية على أساس ما إذا كانت تتسم بالشمول وتدعم النمو. ويتضح الشمول في الأساس من تصاعدية النظام الضريبي - أي زيادة العبء الضريبي مع زيادة دخل الممول الضريبي أو ثروته. ويُقصد بالشمول أيضاً جوانب المساواة الأخرى، مثل المساواة بين الجنسين في المعاملة، وتكافؤ الفرص، والعدالة بين الأجيال، والمساواة في المعاملة بين الأفراد الذين تجمعهم نفس الظروف (المساواة الأفقية). ويستلزم تحقيق نمو قوي عقب الجائحة فرض ضرائب من شأنها الحد من الآثار المعاكسة على الاستثمار والمدخرات والتوظيف والإنتاجية والاستهلاك. وقد تضمنت عدة دراسات تجريبية ترتيباً لأنواع الضرائب حسب تأثيرها على النمو، وخلصت إلى أن ضرائب الدخل أكثر ضرراً على النمو على المدى الطويل مقارنة بضرائب الاستهلاك والممتلكات.<sup>8</sup> ولكن ترتيب الضرائب حسب تأثيرها على عدم المساواة أشار إلى نتائج عكسية، حيث تسهم ضرائب الدخل عادة في تراجع عدم المساواة بقدر أكبر مقارنة بضرائب الاستهلاك. ويشير ذلك إلى ضرورة المفاضلة في نهاية المطاف بين النمو والشمول في اختيار تكوين الضرائب. غير أن تحسين تصميم كل من هذه الضرائب قد يخفف من وطأة المفاضلة. فعلى سبيل المثال، يُجد أن تدابير توسيع وعاء ضريبة القيمة المضافة أقل ضرراً على النمو مقارنة برفع معدل ضريبة القيمة المضافة، كما يمكن إعادة تصميم ضرائب الشركات للحد من تشوهات النمو الناجمة عنها.<sup>9</sup> وتناقش هذه القضايا بمزيد من التفصيل لاحقاً.

وتهدف هذه المذكرة إلى تقديم إرشادات تشغيلية رفيعة المستوى لصناع السياسات الضريبية، كما تشير إلى الدراسات التحليلية التي تم الاستناد إليها ومناقشات أكثر تفصيلاً في قسم المراجع للقراء المهتمين.<sup>10</sup> وسيتعين أن تتوافق المشورة النهائية التي سيتم الأخذ بها في كل بلد مع احتياجاته وظروفه حسب موقف المالية العامة ومستوى الدخل وهيكل الاقتصاد وحجم القطاع غير الرسمي وقدرات الإدارة الضريبية. وترتكز هذه المذكرة على

<sup>3</sup> راجع عدد أكتوبر 2020 من تقرير الرائد المالي عبر هذا الرابط. يمكن الحد من ارتفاع نسب الدين إلى إجمالي الناتج المحلي أيضاً من خلال النمو المرتفع، مما يعكس أهمية الإصلاحات الهيكلية.

<sup>4</sup> بعض البلدان ذات النظم الضريبية محكمة التصميم قد تغطي التكلفة الاستثنائية للأزمة من خلال مساهمات مؤقتة في عملية التعافي في صورة رسوم إضافية على الضرائب الحالية.

<sup>5</sup> راجع دراسة S. Gupta, A. Shah, M. Keen and G. Verdier, 2017, Digital Revolutions in Public Finance من تقرير الرائد المالي عبر هذا الرابط.

<sup>6</sup> راجع المذكرة الخاصة عن سياسات المالية العامة للاستجابة لجائحة كوفيد-19 بعنوان "تخصير التعافي الاقتصادي" عبر هذا الرابط.

<sup>7</sup> راجع دراسة V. Gaspar, D. Amaglobeli, M. Escibano, D. Prady and M. Soto, Fiscal Policy and Development: Human, Social and Physical Investments for the SDGs عبر هذا الرابط.

<sup>8</sup> راجع دراسة (Acosta-Ormaechea and others (2019) ودراسة (Arnold et al. (2011).

<sup>9</sup> راجع مذكرة السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Fiscal Policy and Long-Term Growth" عبر هذا الرابط.

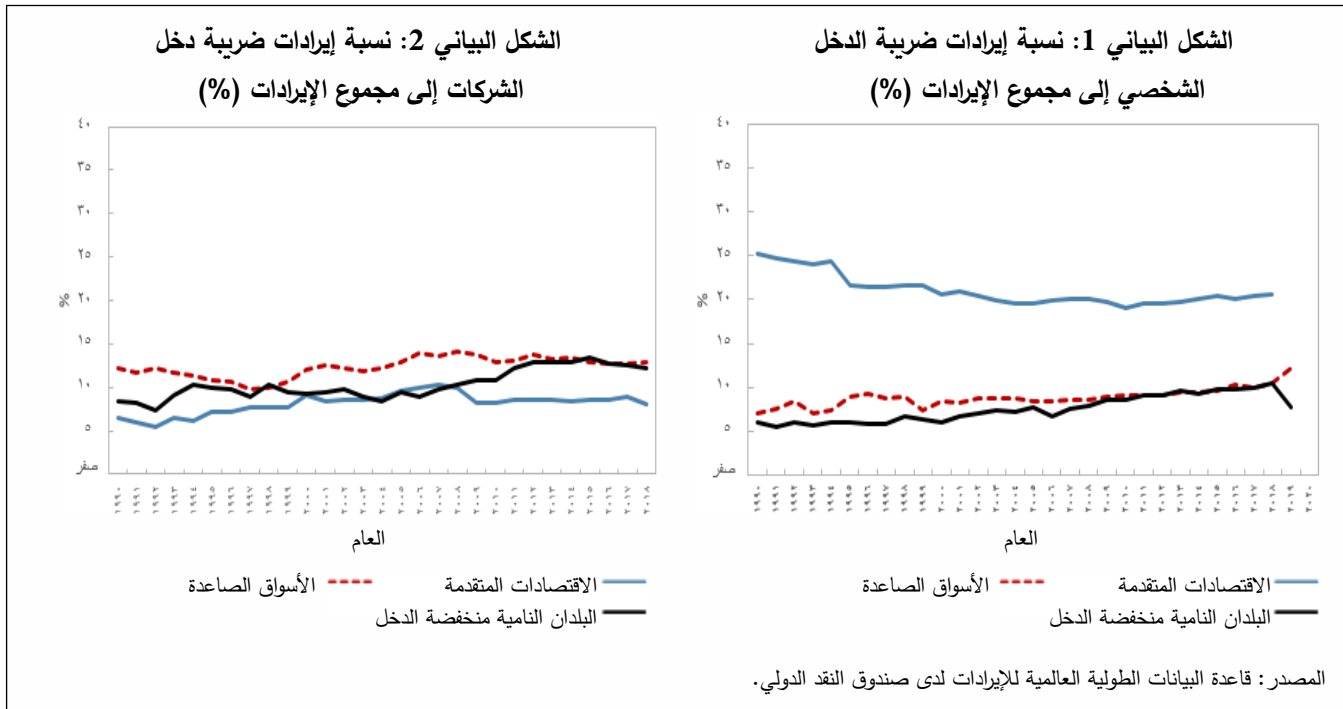
<sup>10</sup> تتضمن أهم المراجع المستخدمة مذكرات السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "From Stimulus to Consolidation, 2010"، و"Revenue mobilization in developing countries, 2011"، و"Taxing Times"، وعدد أكتوبر 2013 من تقرير الرائد المالي بعنوان "Fiscal Policy and Income Inequality, 2014"، ودراسة B. Clements, R. de Mooij, S. Gupta and M. Keen, 2015، ودراسة "Domestic Revenue Mobilization and Private Investment" بعنوان 2018، ودراسة "Inequality and Fiscal Policy" بعنوان 2020، ودراسة (Abdelkader and De Mooij (2020).

السياسات، ولكنها كثيرا ما تشير إلى جوانب الإدارة الضريبية وثيقة الارتباط بالسياسات،<sup>11</sup> كما تتناول أيضا سياسات المصروفات العامة ذات الصلة دون مناقشتها بالتفصيل.<sup>12</sup>

وتلخص المذكرة إلى أن معظم البلدان أمامها خيارات لدعم النمو الشامل من خلال الإصلاح الضريبي.<sup>13</sup> وفي الاقتصادات المتقدمة وبعض اقتصادات الأسواق الصاعدة، تتضمن الخيارات زيادة تصاعدية نظم ضريبة الدخل الشخصي، وزيادة حيادية ضرائب رأس المال ودخل الشركات، وتوسيع وعاء ضريبة القيمة المضافة، وتوظيف ضرائب الكربون وضرائب الممتلكات والتركات بشكل أكبر/أفضل. وينبغي أن توصل البلدان النامية بناء قدراتها الإدارية لتعزيز إنفاذ الضرائب الحالية. وغالبا ما يمكنها تحسين وتبسيط ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وتوفير حماية أكبر لضرائب الدخل ضد أشكال التحايل والتهرب، والحد من الحوافز الضريبية الاستثنائية، وتعزيز النظم المالية للصناعات الاستخراجية، والاستفادة بشكل أكبر من الضرائب على الممتلكات والتلوث. غير أن الزيادات الضريبية غير التصاعدية في حد ذاتها – مثل زيادة ضرائب الاستهلاك – قد تكون مفيدة من منظور النمو الشامل إذا ما تم استخدام الإيرادات في تمويل الإنفاق على البرامج الاجتماعية والتعليم والصحة والبنية التحتية على سبيل المثال، وهي مجالات من شأنها تحسين الأوضاع المعيشية.

## ثانيا - ضريبة الدخل

تتكون ضريبة الدخل من ضريبة الدخل الشخصي وضريبة دخل الشركات. وتشكل ضريبة الدخل الشخصي ما يزيد على 20% من مجموع الإيرادات في الاقتصادات المتقدمة، وأقل من 10% في البلدان النامية (الشكل البياني 1). والعكس صحيح بالنسبة لضريبة دخل الشركات، حيث تشكل ما يزيد على 12% من مجموع الإيرادات الضريبية في البلدان النامية، و8% فقط في الاقتصادات المتقدمة (الشكل البياني 2).



<sup>11</sup> تناقش مذكرة السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance, 2015" أهم تحديات الإدارة الضريبية في البلدان النامية. راجع أيضا مذكرة "إدارة الإيرادات: تنشيط العمليات لحماية التحصيل والامتثال" ومذكرة "استمرارية العمل في إدارة الإيرادات" ضمن سلسلة خاصة تصدر عن صندوق النقد الدولي حول السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19.

<sup>12</sup> راجع مذكرة "سياسات الإنفاق لدعم الشركات والأسر"، ومذكرة "معالجة الأثر على الأسر: تقييم التحويلات المعممة"، ومذكرة "الوصول إلى الأسر في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية: تعريف هوية المواطن، والبيانات الاجتماعية-الاقتصادية والخدمات الرقمية" ضمن سلسلة خاصة تصدر عن صندوق النقد الدولي حول السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19.

<sup>13</sup> تعد قوة الالتزام السياسي وفعالية الإدارة الحكومية شرطين مهمين لنجاح الإصلاحات. وتمثل استراتيجية الإيرادات متوسطة الأجل إطارا لإدارة عملية الإصلاح. راجع "منصة التعاون بشأن الضرائب" عبر هذا الرابط.

## ضريبة الدخل الشخصي - العمل

يمكن الاستفادة من المعلومات المتاحة عن دخول الأفراد والظروف الشخصية الأخرى في تصميم ضريبة دخل شخصي تصاعدي صريحة. ولكن نظرا لأن معدلات الضريبة الحدية المرتفعة تؤدي إلى تشويه حوافز العمل والتعلم والكسب وتشجع سلوكيات التحايل والتهرب، فإن درجة التصاعدي المثلثي ينبغي أن توازن بين العدالة والكفاءة. ويعد تصميم ضريبة الدخل موضوع العديد من الدراسات التي يمكن الاسترشاد بها في وضع السياسة الضريبية على النحو التالي.

### أهم الإرشادات

- **تصميم ضريبة الدخل الشخصي على أساس فردي:** يمكن تصميم نظم ضريبة الدخل إما على أساس دخل الفرد أو دخل الأسرة. وبينما تراعي نظم الضريبة الأسرية الدعم المتبادل بين الزوجين، فإنها تؤدي عادة إلى زيادة المعدلات الضريبية الحدية على أصحاب الدخل الثانوي، وغالبيتهم من الإناث، وتتطوي بالتالي على تمييز ضمني ضد النساء. ونظرا لأن النساء أكثر تأثرا بالضرائب نسبيا في المتوسط مقارنة بالرجال،<sup>14</sup> يؤدي ذلك إلى تراجع عرض العمالة الكلي مما يؤثر تأثيرا سلبيا على النمو. لذلك تعد ضريبة الفرد أكثر كفاءة وأكثر حيادية بين الجنسين.
- **وضع حد ملائم للإعفاء** حسب مستوى الدخل، من خلال تخفيض الضرائب على جميع الشرائح، أو الائتمان الضريبي، أو تطبيق شريحة ضريبية صفرية. ويساهم ذلك في تحقيق تصاعدي الضريبة، وتخفيف عبء الإدارة الضريبية للأفراد الذين يقل دخلهم عن الحد الأدنى. ويعد الائتمان الضريبي أكثر تصاعدي مقارنة بالتخفيض الضريبي أو المعدل الصفري نظرا لأن قيمة التخفيض الضريبي تتوقف على المعدل الضريبي الحدي المطبق على الممول الضريبي. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يبلغ وسيط الحد 25% تقريبا من متوسط الأجر. وفي البلدان النامية، يكون الحد أعلى عادة كنسبة من متوسط الأجر للتخفيف من عبء الإدارة الضريبية. غير أن الحدود أحيانا ما تكون أعلى كثيرا من متوسط الأجر، مما يؤدي إلى انكماش التغطية الضريبية وتحول ضريبة الدخل الشخصي إلى ضريبة على الفئات الأعلى دخلا فقط، وجمع إيرادات قليلة بالتالي. ويُنصح عموما بألا يتجاوز الحد متوسط الأجر، وإن كان يمكن النظر في تطبيق حد أعلى إذا كان متوسط الأجر أقل من مستوى الكفاف الملائم.
- **تطبيق ضريبة الدخل الشخصي وفق جدول معدلات تصاعدي** تتم معانيته على نحو يلبي احتياجات الإيرادات ويوازن في الوقت نفسه بين العدالة والكفاءة. ويعد تطبيق ضريبة الدخل الشخصي بمعدل ثابت - كما هو الحال في 30 بلدا تقريبا حيث تُطبق معدلات منخفضة للغاية تتراوح بين 10% و15% - خيارا أقل تصاعديا عادة مقارنة بنظام ضريبة الدخل الشخصي المتبع في معظم البلدان الذي يقوم على جدول معدلات حدية تصاعدي تدريجية.
- **اختيار معدل ضريبة الدخل الشخصي الأقصى بدقة.** يمثل ذلك غالبا قضية سياسية خلافية حسب درجة العزوف عن عدم المساواة في المجتمع. ومن المعايير المستخدمة أحيانا معدل تعظيم الإيرادات، الذي يراعي الاستجابات السلوكية للفئات الأعلى دخلا. ووفقا للدراسات، يُقدر هذا المعدل (الذي يتضمن في هذه الحسابات المساهمات الاجتماعية وضرائب الاستهلاك الضمنية التي تحد من قيمة الدخل الحقيقية) من 50% إلى 60% في الاقتصادات المتقدمة.<sup>15</sup> لذلك يبدو أنه يوجد مجال في بعض البلدان لرفع معدل ضريبة الدخل الشخصي الأقصى لزيادة تصاعدي الضريبة. وقد يكون معدل تعظيم الإيرادات أقل في البلدان النامية بسبب ضعف قدرات الإنفاذ.<sup>16</sup> ومن المعايير المهمة الأخرى مستوى الدخل الخاضع لمعدل ضريبة الدخل الشخصي الأقصى. ويبلغ الوسيط في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ثلاثة أضعاف متوسط الأجر، ولكن توجد تفاوتات واسعة بين هذه البلدان.
- **منح ائتمانات ضريبية للعاملين في الشرائح الدنيا في حال كانت الإدارة الضريبية قوية بما يكفي.** قد يكون من المرغوب منح ائتمانات ضريبية للعاملين من أصحاب الدخل المنخفض لدعم أهداف العدالة وتشجيع المشاركة في سوق العمل. وللدخ من التكلفة المالية للائتمانات الضريبية، ينبغي سحبها تدريجيا مع زيادة الدخل - حتى ولو أدى ذلك إلى ارتفاع المعدل الضريبي الحدي بالنسبة للفئات منخفضة الدخل. وتتطلب هذه

<sup>14</sup> مقارنة بالرجال، تتحمل النساء نصيبا أكبر من الواجبات المنزلية ونصيبا أقل من العمل المدفوع، مما يجعلهن أكثر مرونة في تعديل ساعات عملهن الرسمية. راجع دراسة (Alesina et al. (2011) على سبيل المثال. وتعرض دراسة (Evers et al. (2008) تحليلا وصفيا لمرونة عرض العمل التقديرية بين النساء والرجال.

<sup>15</sup> راجع عدد أكتوبر 2013 من تقرير الرائد المالي بعنوان "Taxing Times".

<sup>16</sup> في أعقاب عدد من الصدمات الاقتصادية، رفعت بعض البلدان (مثل أستراليا عام 2011، وألمانيا عام 1991، واليابان عام 2012) بصورة مؤقتة معدل ضريبة الدخل الشخصي (الأقصى) (ومعدل ضريبة دخل الشركات) لسداد النفقات الإضافية المؤقتة.

النظم قدرات إدارية قوية، مما يجعلها أقل ملاءمة في البلدان النامية. ويمكن أيضا تخفيف الضرائب المفروضة على المساهمات الاجتماعية التي يدفعها أصحاب الدخل المنخفض (مع ضمان استحقاقهم لهذه الميزة) كما فعلت بعض البلدان خلال أزمة كوفيد-19.

■ **الحد من تخفيضات وإتوماتات ضريبة الدخل الشخصي التي تفتقر إلى الفعالية/الكفاءة** الممنوحة غالبا في عدد من البلدان - بما في ذلك البلدان النامية - مقابل مصروفات الأبناء والتعليم والمسكن والتأمين الصحي والانتقالات والتبرعات الخيرية. وبعض هذه النفقات الضريبية يعود نفعها الأكبر على الأغنياء، لا سيما إذا ما تم تصميمها في صورة تخفيضات تتحدد قيمتها على أساس المعدل الضريبي الحدي للممول الضريبي. وفي البلدان النامية التي يرتفع فيها حد تطبيق ضريبة الدخل الشخصي، لا تستفيد الأسر الفقيرة عادة من هذه التخفيضات على الإطلاق. وترشيد النفقات الضريبية من شأنه تبسيط ضريبة الدخل الشخصي وجمع المزيد من الإيرادات (أو نفس الإيرادات ولكن بمعدلات ضريبية أقل) وزيادة التصاعدية. غير أن بعض النفقات الضريبية قد يكون لها تأثير إيجابي على النمو الشامل، مثل التخفيضات/الإتوماتات الممنوحة لرعاية الأطفال والتعليم.

■ **تطبيق نظام مبسط للشركات الصغيرة، لا سيما في الحالات التي يصعب فيها الامتثال الضريبي.** نجح العديد من البلدان (النامية) في تطبيق نظام ضريبي جزافي مبسط للشركات التي يقل حجم أعمالها عن حد أدنى معين لتسهيل الامتثال وتشجيع تحول الشركات الصغيرة إلى القطاع الرسمي. وعادة ما يستند هذا النظام إلى حجم الأعمال أو التدفقات النقدية، وينبغي قصر تطبيقه على الشركات الصغيرة.<sup>17</sup> وعادة ما تكون المعدلات منخفضة، ولكن ينبغي ألا تكون أقل كثيرا من أعباء ضريبة الدخل الشخصي، حيث يثني ذلك عن الدخول تحت مظلة نظام ضريبة الدخل الشخصي المعتاد. وخلال أزمة كوفيد-19، كانت مشكلات التدفقات النقدية التي واجهتها الشركات الصغيرة سببا لتأجيل هذه المدفوعات الضريبية أو تعليقها بصورة مؤقتة.

## ضريبة الدخل الشخصي - رأس المال

عادة ما يكون توزيع الدخل من رأس المال ملتويا تجاه الأغنياء، ويمكن بالتالي زيادة تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي من خلال فرض ضرائب على الفائدة وتوزيعات الأرباح والمكاسب الرأسمالية. وعادة ما يستخدم أحد تصميمين. الأول هو فرض الضريبة على مجموع دخل العمل ورأس المال وفق هيكل معدلات تصاعدية حسب مبدأ القدرة على الدفع. وغالبا ما يُنظر إلى "ضريبة الدخل الشامل" تلك باعتبارها أكثر النظم الضريبية عدالة، إلى جانب حيادية هذا النظام في معاملة دخل العمل ودخل رأس المال (اللذين يصعب الفصل بينهما في بعض الأحيان، في حالة أصحاب الأعمال الحرة على سبيل المثال). غير أن إدارة ضريبة الدخل الشامل قد تتسم بالتعقيد. علاوة على ذلك، فإن المعدلات الضريبية الحدية المرتفعة على رأس المال المتنقل قد تنشأ عنها تشوهات كبيرة نسبيا، كما أنها عرضة بدرجة كبيرة لمخاطر التحايل والتهرب. ويتمثل التصميم البديل في تطبيق "ضريبة دخل ثنائية" تفصل بين ضريبة دخل العمل وضريبة الدخل من رأس المال. وفي هذه الحالة، يُطبق معدل تصاعدي عادة على دخل العمل، ومعدل ثابت على الدخل من رأس المال يكون أقل عادة للحد من التشوهات. وفي العقود الأخيرة، تحولت نظم ضريبة الدخل إلى التصميم الثنائي الذي نادرا ما يُطبق بصورته المطلقة. وفيما يلي إرشادات عامة حول ضريبة الدخل من رأس المال.

## أهم الإرشادات

■ **معاملة ضريبية حيادية لجميع أشكال رأس المال:** تؤدي المعاملة التمييزية للفائدة وتوزيعات الأرباح والمكاسب الرأسمالية إلى تشوهات في حوافز الأصول وتآكل وعاء ضريبة دخل رأس المال. وفي معظم البلدان، تقل ضرائب الفائدة والمكاسب الرأسمالية عن ضرائب توزيعات الأرباح - بل تعفى المكاسب الرأسمالية في بعض البلدان من ضريبة الدخل الشخصي تماما (لا سيما في البلدان منخفضة الدخل بسبب صعوبات الإنفاذ). علاوة على ذلك، تحظى بعض أنواع العائد (مثل العائد على السندات الحكومية) أو بعض فئات المستثمرين (مثل المؤسسات الاستثمارية) بمعاملة تفضيلية. ومن شأن المعاملة الضريبية الحيادية لجميع أشكال دخل رأس المال الحد من التحايل الضريبي وتعزيز عملية تعبئة الإيرادات بصورة تصاعدية.<sup>18</sup>

■ **فرض معدل ضريبي ملائم على دخل رأس المال:** قد يعطل البعض ضرورة خضوع دخل رأس المال لمعدل ضريبي أقل من المعدل الضريبي الأقصى على دخل العمل في ضوء التشوهات النسبية الناجمة عن ضريبة دخل رأس المال بسبب حرية انتقال رؤوس الأموال الدولية. غير أن

<sup>17</sup> من المشكلات الشائعة أن حدود الاستحقاق مرتفعة للغاية مما يسمح للشركات متوسطة الحجم بالحصول على معاملة ضريبية تفضيلية. لذلك ينبغي استثناء الكيانات القانونية والأفراد الذين يقدمون خدمات متخصصة - مثل المحامين والمحاسبين والأطباء - من النظم الجزافية وإخضاعهم لضريبة الدخل الشخصي المعتادة.

<sup>18</sup> عادة ما تطبق الضريبة على المكاسب الرأسمالية لدى تحققها وليس عند استحقاقها، مما قد يبرر فرض معدل ضريبي مختلف عن المعدل المطبق على توزيعات الأرباح والفائدة.

اعتبارات العدالة قد تدعم تطبيق ضريبة مرتفعة ملائمة على دخل رأس المال. علاوة على ذلك، ينبغي ألا يوجد فرق كبير بين ضرائب دخل رأس المال وضرائب دخل العمل لتجنب المراجعة - وهو ما ينطبق خصوصا على رواد الأعمال الذين يعملون لحسابهم الخاص كشركات مغلقة، حيث يمكنهم دفع رواتب (خاضعة لضريبة الدخل الشخصي) أو توزيعات أرباح (خاضعة لضريبة دخل الشركات أو ضريبة توزيعات الأرباح) لأنفسهم.

- **استخدام الضرائب المخصومة من المنبع إن أمكن:**<sup>19</sup> تعد هذه الضرائب آلية إنفاذ فعالة، حيث يتم تحصيل الضريبة من عدد محدود من المصادر، كالمؤسسات المالية وغيرها من الشركات الكبيرة.
- **الاستفادة من المعلومات المتاحة عن الغير:** تواجه الإدارة الضريبية تحديا رئيسيا في الحد من خطر التهرب من ضريبة دخل رأس المال، ألا وهو جمع المعلومات المتاحة عن الغير واستخدامها، مثل المعلومات المصرفية الخاصة بالأفراد. وتساهم التطورات العالمية الأخيرة في تسهيل التبادل التلقائي للمعلومات للأغراض الضريبية بين البلدان، مما يمكن أن يساعد في مكافحة التهرب الضريبي في الخارج بفعالية. غير أنه لا يزال من الصعب على البلدان النامية الحصول على هذه البيانات واستخدامها.<sup>20</sup>

## ضريبة دخل الشركات

تعد ضريبة دخل الشركات جزءا لا يتجزأ من ضريبة الدخل ومصدرا مهما للإيرادات في معظم البلدان. غير أن ضريبة دخل الشركات لا تساهم بصورة مؤكدة في تصاعدية الضرائب، نظرا لأنها قد لا تقع فقط على الشركات أو المساهمين، بل على العاملين أيضا في صورة أجور منخفضة. ولكن في حالة تطبيق ضريبة دخل الشركات على الربوع (الدخل الذي يزيد عن أدنى عائد يرغب المستثمر في تحقيقه)، سيكون وقع الضريبة على مالكي الشركة وستساعد الضريبة بالتالي في إعادة التوزيع. علاوة على ذلك، لا تنشأ أي تشوهات عن ضرائب الربوع. فلو تم تصميم ضريبة دخل الشركات كضريبة ريعية (من خلال استبعاد العائد الأدنى المطلوب من الوعاء، أو تصميم الضريبة كضريبة تدفقات نقدية بحيث يمكن خصم قيمة الاستثمار فوراً من الوعاء الضريبي)، لكانت قد ساعدت في دعم النمو بشكل أكبر. وهذا التصميم موات بشكل خاص في ظل أزمة كوفيد-19، نظرا لأنه لا يؤثر على الشركات المتعثرة التي تحقق أرباحا زهيدة أو تتحمل خسائر (في قطاعي السفر والضيافة على سبيل المثال)، ويسمح في الوقت نفسه بجمع الإيرادات من الشركات التي تشهد انتعاشا خلال فترة الجائحة (مثل بعض شركات الدواء والشركات الرقمية المتطورة). علاوة على ذلك، لا تتطوي ضريبة الربيع على التحيز للدين المتأصل في نظم ضريبة دخل الشركات الحالية، مما يجعل الشركات أقل عرضة لمخاطر التخلف عن السداد في أوقات الصدمات الكبيرة، مثل أزمة كوفيد-19.<sup>21</sup>

وأثناء أزمة كوفيد-19، عمل العديد من البلدان على تخفيف أعباء ضريبة دخل الشركات عن كاهل الشركات لفترة مؤقتة، من خلال إرجاء الالتزامات الضريبية أو تعديل مدفوعات الأقساط أو مقاصة الخسائر الضريبية مع الدخل السابق على سبيل المثال. وساهم ذلك في تحسين التدفقات النقدية على مستوى الشركات ودعم استمرار الشركات ذات الملاءة التي تنقصها السيولة. وخلال مرحلة التعافي، يمكن النظر في اتخاذ تدابير تشييطية مؤقتة، مثل الإهلاك المعجل أو ائتمانات ضريبة الاستثمار بهدف تعزيز الاستثمار. ولكن مع الوقت، سيتعين إلغاء هذه التدابير المؤقتة تدريجيا - مع عودة ضريبة دخل الشركات أو زيادة كفاءتها كضريبة على الشركات ذات الربحية.

وثمة ضغوط على ضريبة دخل الشركات بسبب التدايعات الدولية. أولا، أدت المنافسة الضريبية المحدومة إلى تراجع حاد في معدلات ضريبة دخل الشركات الإلزامية على مستوى العالم (الشكل البياني 3). وثانيا، غالبا ما تتجج الشركات متعددة الجنسيات في تخفيض أعبائها الضريبية بشكل كبير من خلال نقل أرباحها من البلدان ذات الضرائب المرتفعة إلى البلدان ذات الضرائب المنخفضة باستخدام أساليب التسعير التحويلي أو تحويل الديون الأجنبية أو تصيد المعاهدات الضريبية على سبيل المثال.<sup>22</sup> ويعد التحايل الضريبي باستخدام هذه الأساليب من التحديات المهمة للغاية في البلدان النامية بسبب قوانينها المتقدمة وقدرتها المحدودة على التصدي لهذه القضية. وساعد التنسيق الدولي بين نظم ضريبة دخل الشركات على إحراز

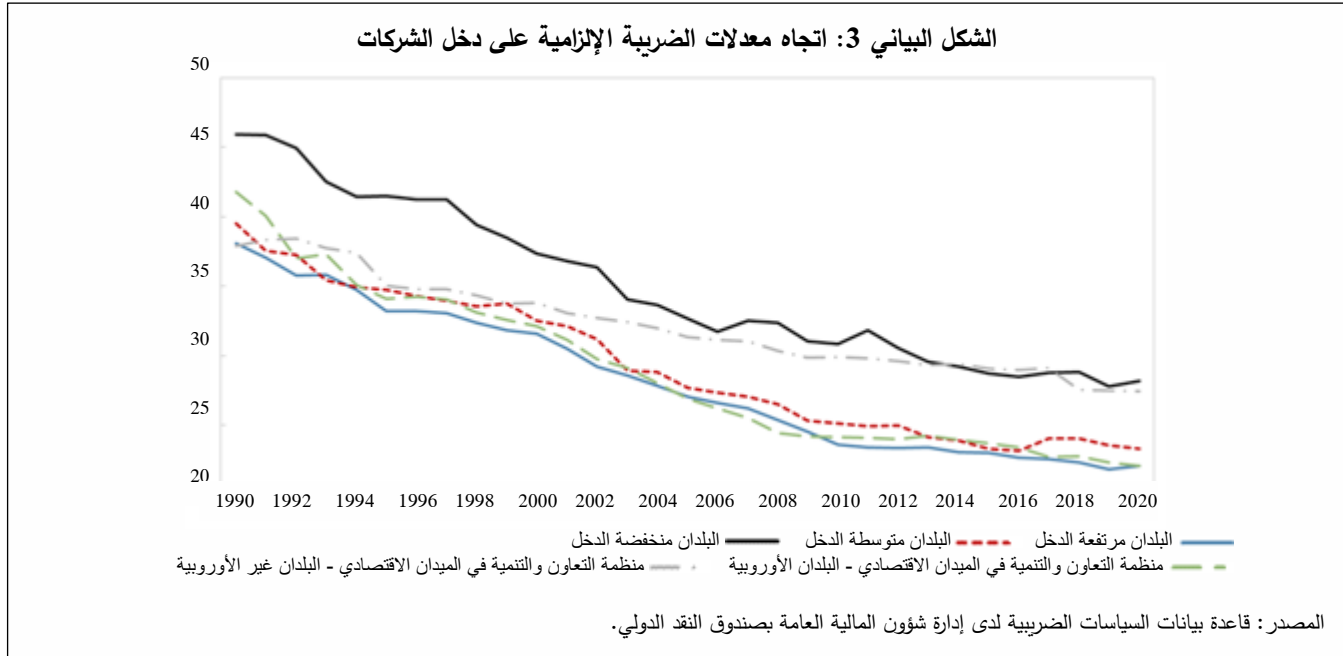
<sup>19</sup> تُستخدم نفس الآلية عند قيام صاحب العمل بتحصيل ضريبة الدخل الشخصي على دخل العمل من خلال نظم خصم الضريبة من المنبع.

<sup>20</sup> تتضمن دراسة Chang et al. (2020) تقديرات لتأثير استخدام معلومات الغير على تعزيز عملية تحصيل الإيرادات في البلدان النامية. وتقيم دراسة Beer et al. (2019) تأثير التبادل التلقائي للمعلومات على التهرب الضريبي عبر الحدود.

<sup>21</sup> راجع مذكرة السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Tax Policy, Leverage and Macroeconomic Stability, 2016".

<sup>22</sup> راجع مذكرة السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Spillovers in International Corporate Taxation, 2014".

بعض التقدم في السنوات الأخيرة نحو الحد من هذه المخاطر.<sup>23</sup> ويمكن للبلدان النظر في خيارات السياسات التالية من أجل تعزيز ضريبة دخل الشركات.



### أهم الإرشادات

- **فرض معدل ضريبة دخل شركات ملائم:** أدت المنافسة الضريبية إلى تراجع المتوسط العالمي لمعدل ضريبة دخل الشركات مما يزيد على 40% عام 1990 إلى ما بين 20% و25% في الوقت الحالي. واستمرت البلدان منخفضة الدخل في تطبيق معدلات أعلى إلى حد ما بلغت حوالي 30%، وفرضت البلدان الكبيرة معدلات أعلى نسبيا عادة مقارنة بالبلدان الصغيرة.
- **استخدام حوافز ضريبية على أساس التكلفة وليس على أساس الأرباح:**<sup>24</sup> غالبا ما تستهدف البلدان النامية خصوصا جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال إتاحة إعفاءات مباشرة من ضريبة دخل الشركات، في المناطق الاقتصادية الخاصة أو من خلال الإعفاءات الضريبية المؤقتة على سبيل المثال. غير أن هذه الإعفاءات ثبت عدم فعاليتها وعدم كفاءتها وإمكانية سوء استغلالها. وتشير الشواهد إلى أن الإعفاءات المذكورة تأتي في ذيل قائمة العوامل المكانية التي تأخذها الشركات متعددة الجنسيات في اعتبارها، كما أنها غير مجدية غالبا - أي أن الاستثمارات كان ليتم تنفيذها أيضا في غياب هذه الإعفاءات. وقد تكون تكلفتها مرتفعة على المالية العامة - حيث تصل أحيانا إلى عدة نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي. وتسهم الحوافز الضريبية التي تحد مباشرة من تكلفة الاستثمار، مثل ائتمانات ضريبة الاستثمار أو الإهلاك المعجل أو استبعاد العائد من الوعاء الضريبي، في زيادة الاستثمار مقابل كل دولار تنفقه الحكومة. وغالبا ما يمكن تحسين حوكمة وإدارة الحوافز الضريبية اعتمادا على معايير موضوعية قائمة على القواعد ومنصوص عليها في القانون الضريبي، بدلا من الاعتماد على التقدير الاستثنائي في منح الحوافز لكل حالة على حدة. ويمكن أن تسهم شروط البطالة التلقائي في تسهيل إتمام التقييم في الوقت الملائم.
- **استخدام حوافز البحوث والتطوير إذا كان بمقدور الإدارة الضريبية إنفاذها:**<sup>25</sup> تشجع بلدان متقدمة عديدة البحوث والتطوير من خلال منح ائتمانات ضريبية خاصة أو تخفيضات كبيرة على ضريبة دخل الشركات. ويمكن أن تثبت هذه السياسات كفاءتها نظرا للأثار الخارجية الإيجابية المصاحبة للبحوث والتطوير. وتشير الشواهد التجريبية إلى أن هذه السياسات شهدت نجاحا كبيرا في اقتصادات متقدمة عديدة ويتوقع أن يكون لها تأثير إيجابي كبير على النمو على المدى الطويل. غير أن هذه السياسات تتطلب قدرات إنفاذ قوية للحد من سوء استغلالها. وطبقت مؤخرا

<sup>23</sup> تجري حاليا مناقشات تحت مظلة الإطار الشامل المشترك بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة العشرين (1) لوضع حد أدنى للضرائب لتعويض المنافسة الضريبية والحد من التحايل الضريبي، و(2) إرساء حقوق ضريبية جديدة لمعالجة الشواغل المتعلقة بالتطور الرقمي. راجع *OECD, Tax Challenges Arising from Digitalization – Report on Pillar One Blueprint – Pillar Two Blueprint*.

<sup>24</sup> راجع IMF, OECD, World Bank and UN Toolkit on "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment from 2015 عبر هذا الرابط.

<sup>25</sup> راجع عدد إبريل 2016 من تقرير الرائد المالي الصادر عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Acting Now, Acting Together".

بعض البلدان، لا سيما في أوروبا، نظاماً أطلق عليه اسم "صندوق البراءات" لتخفيض الضرائب المفروضة على أرباح الابتكارات. ولكن هذا النظام أقل كفاءة من حيث تكلفته مقارنة بالحوافز التي تحد من تكلفة البحوث والتطوير.

- **تجنب منح حوافز ضريبية خاصة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة**، مثل تخفيض معدلات ضريبة دخل الشركات أو منح تخفيضات ضريبية على أساس حجم الشركات.<sup>26</sup> فقد تسهم هذه الحوافز في تثبيط نمو الشركات، وقد يعود نفعها في نهاية المطاف على رواد الأعمال الأثرياء الذين يمتلكون شركات عديدة (مما يقوض تصاعدية الضريبة)، كما تتطلب جهداً إدارياً كبيراً.
- **تصميم نظام مالي خاص للصناعات الاستخراجية**<sup>27</sup> لاغتنام جزء معقول من ريع الموارد الطبيعية الناتج عن استخراج البترول والمعادن. وعادة ما يتم تطبيق هذه النظم إلى جانب ضريبة دخل الشركات المعتادة، وتتكون من ضريبة على ريع الموارد الطبيعية وإتاوات أو تقاسم في الإنتاج. وفي بعض الاقتصادات الغنية بالموارد، يمكن أن تتولد عن هذه الضرائب إيرادات ضخمة. ولكن تراجع أسعار السلع الأولية بالتزامن مع أزمة كوفيد-19 كان له تأثير ملحوظ على الإيرادات وتطلب استجابات كافية من خلال السياسات.<sup>28</sup>
- **تطبيق قواعد لمكافحة التحايل الضريبي حسب ظروف كل بلد لحماية ضريبة دخل الشركات من ممارسات نقل الأرباح التي تنتهجها الشركات متعددة الجنسيات**:<sup>29</sup> خلص المشروع المشترك بين مجموعة العشرين ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعني بتآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح إلى الاتفاق على قواعد وإرشادات دولية عامة للبلدان لحماية الوعاء الضريبي وتجنب الازدواج الضريبي. غير أن المشكلات ذات الخصوصية ومحدودية القدرات في البلدان النامية تتطلب حلولاً أبسط أو أكثر مراعاة لأوضاعها تحقق معادلة سهولة إدارتها دون التعدي على الترتيبات المؤسسية المشروعة للشركات. فعلى سبيل المثال، يمكن فرض ضريبة دنيا بديلة على أساس مؤشرات مبسطة، مثل حجم الأعمال أو الأصول.<sup>30</sup> ويمكن بالمثل فرض حدود قصوى مبسطة على المدفوعات القابلة للخصم من الوعاء الضريبي للحد من التحايل الضريبي. وينبغي كذلك أن تتوخى البلدان النامية الحذر عند توقيع معاهدات الازدواج الضريبي، مع إيلاء عناية خاصة لشروط هذه المعاهدات. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تتجنب البلدان فرض محاذير مشددة على خصم ضرائب المدفوعات الأجنبية من المنبع (على الإتاوات أو الفوائد أو الخدمات بين شركات المجموعة الواحدة على سبيل المثال)، نظراً لأنه يمكن أن يتيح أداة فعالة للحد من التحايل الضريبي، كما ينبغي أن تتجنب أيضاً حظر إمكانية فرض الضريبة على المبيعات غير المباشرة للأصول غير المنقولة، لا سيما في الصناعات الاستخراجية.<sup>31</sup>

### ثالثاً - ضريبة الثروة

في حين تفرض معظم البلدان ضريبة على عائد رأس المال من خلال ضرائب الدخل، فإنها غالباً ما تفرض أيضاً ضرائب على رصيد الثروات أو نقل الثروات كأداة مكملة أو أداة بديلة أحياناً لضرائب الدخل. وحسب الشكل البياني 4، تبلغ إيرادات هذه الضرائب - بما في ذلك ضرائب الممتلكات وصافي الثروة ونقل الأصول - تتراوح بين 1% و4% من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة، ونقل هذه النسبة (كثيراً) في البلدان النامية.<sup>32</sup> وزاد الاهتمام مؤخراً بهذه الضرائب بسبب ارتفاع وتزايد درجة عدم المساواة في الثروات (الذي ربما تقاوم أيضاً بسبب جائحة كوفيد-19)، وتم تشجيعها كوسيلة لتعافي الإيرادات في أعقاب أزمة كوفيد-19.

<sup>26</sup> راجع "Achieving More with Less" from April 2017 IMF Fiscal Monitor and Ibid عبر هذا الرابط.

<sup>27</sup> للاطلاع على تحليل ومناقشة لهذه النظم، راجع دراسة Daniel et al. (2010 and 2017) ومذكرة السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation". وقد وضع الصندوق نموذج التحليل المالي للصناعات القائمة على الموارد الطبيعية لتقييم هذه النظم. راجع هذا الرابط.

<sup>28</sup> راجع مذكرة "النظم المالية للموارد الطبيعية: استجابة السياسة الضريبية" ضمن سلسلة خاصة تصدر عن صندوق النقد الدولي حول السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19.

<sup>29</sup> راجع مذكرتي السياسات الصادرتين عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Spillovers in International Corporate Taxation, 2014" و"Corporate Taxation in the Global Economy, 2019".

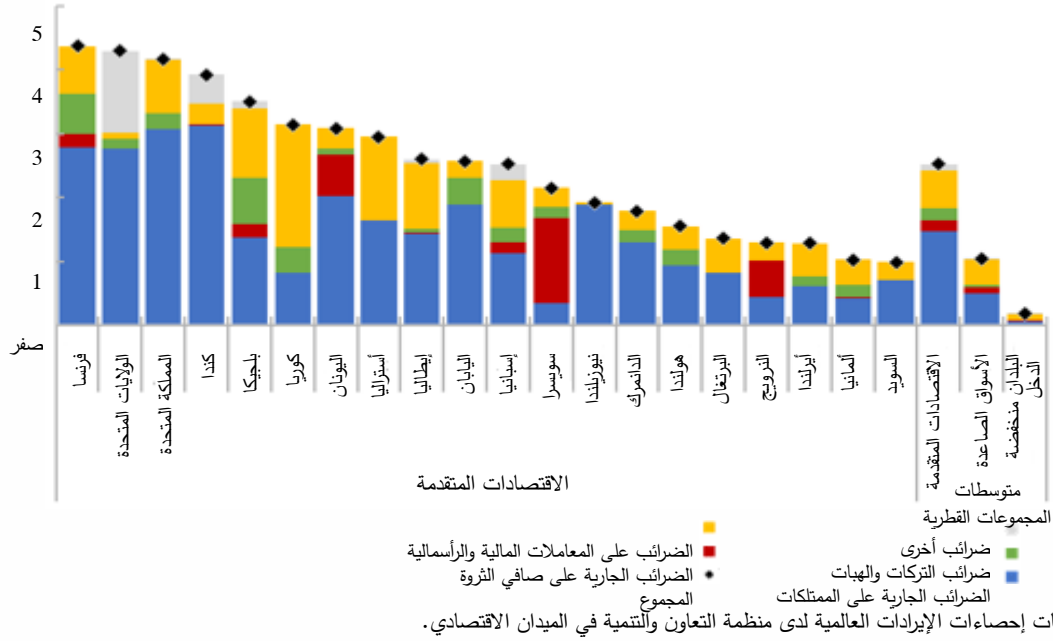
<sup>30</sup> راجع دراسة (Aslam and Coelho (2020).

<sup>31</sup> راجع Platform for Collaboration on Tax, 2020: Toolkit on the Taxation of Offshore Indirect Transfers عبر هذا الرابط.

<sup>32</sup> لا تتناول هذه المذكرة ضرائب المعاملات المالية التي تنشأ عنها تشوهات عديدة ولا تساهم على الأرجح في تحقيق النمو الشامل (راجع Matheson, 2011).



الشكل البياني 4: الضرائب على الثروة، 2017 (% من إجمالي الناتج المحلي)



## أهم الإرشادات

- **استخدام الضرائب الجارية على العقارات بصورة أكبر:**<sup>33</sup> تُفرض هذه الضرائب على إجمالي قيمة الممتلكات، وينتج عنها أقل قدر من التثوهات المؤثرة على النمو الاقتصادي، وهو ما يرجع غالباً إلى وعائها الضريبي غير المنقول وانخفاض معدلاتها الحالية. وغالباً ما تشكل ضرائب الممتلكات أحد مصادر إيرادات الحكومات المحلية، كما يمكن أن تساهم في تعزيز مساءلتها. ونظراً لأن قيمة الممتلكات تعكس قيمة الخدمات العامة المحلية، تعد ضريبة الممتلكات ممانئة لضريبة المنفعة. ويبلغ متوسط إيراداتها حوالي 1% من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة، وترتفع هذه النسبة إلى 3% من إجمالي الناتج المحلي في كندا والمملكة المتحدة. وفي البلدان النامية، تبلغ إيراداتها أقل من 0,5% من إجمالي الناتج المحلي عموماً. ويوجد مجال في العديد من البلدان لاستخدام هذه الضريبة بشكل أكبر من خلال رفع معدلات الضريبة، وتحديث قيم الممتلكات حسب الأسعار السوقية الحالية، وتطوير السجلات المساحية والقدرات الإدارية في البلدان النامية خصوصاً. وفي الحالات التي يصعب فيها إجراء تقييمات سوقية، يمكن استخدام مناهج مبسطة على أساس مساحة الممتلكات والتوصل إلى نتائج معقولة بتكلفة إدارية أقل.
- **النظر في فرض ضرائب على صافي الثروات - ربما التي تتجاوز حداً معيناً - إذا لم تكن الضرائب الأخرى المفروضة على عائد الأصول فعالة بدرجة كافية.** وتُفرض ضريبة صافي الثروة على حاصل جمع الثروات المالية وغير المالية ناقص الخصوم، وتستهدف نفس وعاء ضريبة الدخل الرأسمالي إذا كانت الأصول تنشأ عنها تدفقات دخل. وقد يكون وعاء ضريبة صافي الثروة أكبر إذا ما تضمن الأصول غير المولدة للدخل. ولكن تقييم هذه الأصول غالباً ما ينطوي على صعوبات، وهو أحد الأسباب وراء إعفاء هذه الأصول غالباً من ضريبة صافي الثروة (مثل المسكن الأساسي، وأصول معاشات التقاعد، وأصول المزارع والشركات، والأعمال الفنية، والخلي، والأسهم في الشركات غير المقيدة بالبورصة). وتشير الشواهد في البلدان الإسكندنافية وسويسرا إلى أن ضريبة صافي الثروة كانت محل تحاليل وتهرب كبيرين، لا سيما من جانب الفئات الأكثر ثراءً التي تخفي ثرواتها بالخارج، مما يحول دون تصاعدية الضريبة. وخلال العقود القليلة الماضية، ألغت عدة بلدان ضريبة صافي الثروة بسبب انخفاض إيراداتها مقارنة بتكلفة إدارتها. ولكن في سويسرا، تستخدم ضريبة صافي الثروة على مستوى الولايات، وهي ذات وعاء واسع نسبياً، كبديل لضريبة الدخل الرأسمالي وتبلغ إيراداتها أكثر من 1% من إجمالي الناتج المحلي. ويمكن الحد من مخاطر عدم

<sup>33</sup> راجع دراسة (2013) Norregaard. تستخدم ضرائب نقل الممتلكات أحياناً كبديل للضرائب الجارية على الممتلكات نظراً لأنها أسهل في تحصيلها. غير أن ضرائب نقل الممتلكات تنشأ عنها عموماً تشوهات أكبر مقارنة بالضرائب الجارية على الممتلكات نظراً لأنها تحد من المعاملات ذات النفع المتبادل.

الامتثال من خلال التبادل التلقائي للمعلومات بين البلدان وتخصيص وحدة في إدارة الإيرادات للتعامل مع أصحاب الثروات الكبيرة. غير أن التحديات الإدارية تحد من كفاءة ضريبة صافي الثروة في البلدان النامية.

▪ **فرض ضرائب على الشركات والهبات:** يمكن أن تمثل هذه الضرائب أداة فعالة لإعادة توزيع الدخل والحد من عدم المساواة في الثروات بين الأجيال وزيادة تكافؤ الفرص - وهو أحد أبعاد الشمول المهمة. ورغم تطبيق هذه الضرائب في معظم الاقتصادات المتقدمة، لم يكن من السهل تنفيذها بسبب الإعفاءات الكبيرة، وارتفاع حد تطبيق الضريبة للغاية أحيانا، وتقشي التحايل والتهرب. وبلغ متوسط إيرادات هذه الضريبة في البلدان التي تشهد تطبيقها 0,1% من إجمالي الناتج المحلي في 2017. وترتفع هذه النسبة في بلجيكا وفرنسا (حيث تصل إلى 0,7% من إجمالي الناتج المحلي)، مما يشير إلى وجود مجال للتحسن غالبا.

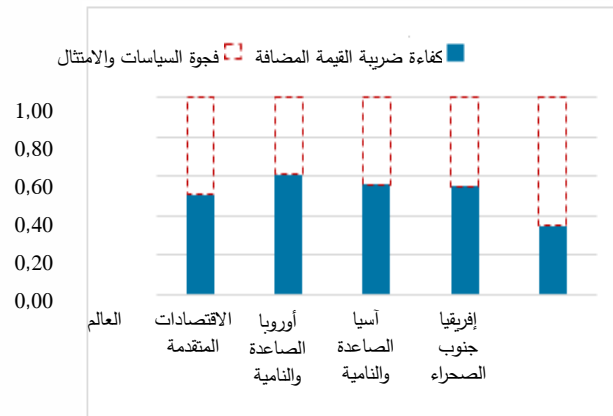
## رابعا - ضريبة الاستهلاك

عادة ما تكون ضرائب الاستهلاك أقل تصاعديا مقارنة بضرائب الدخل أو الثروة، بل قد تكون تنازلية في بعض الأحيان. ومن الأصعب تطبيق ضرائب الاستهلاك بصورة تصاعدية نظرا لأن الحكومات لا يمكنها عادة رصد المشتريات الفردية. لذلك فإن محاولات زيادة تصاعدية ضرائب الاستهلاك أقل فعالية وكفاءة مقارنة بتصميم ضرائب تصاعدية على الدخل والثروة. غير أن ضرائب الاستهلاك من أهم مصادر الإيرادات بالنسبة لمعظم الحكومات، وهو ما يرجع جزئيا إلى سهولة إنفاذها وتحصيلها نسبيا. وإذا ما تم استخدام الإيرادات في تمويل الإنفاق التصاعدي، سيكون التأثير الصافي على الفقراء إيجابيا. ويناقش هذا القسم نوعين من ضرائب الاستهلاك: ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية.

## ضريبة القيمة المضافة<sup>34</sup>

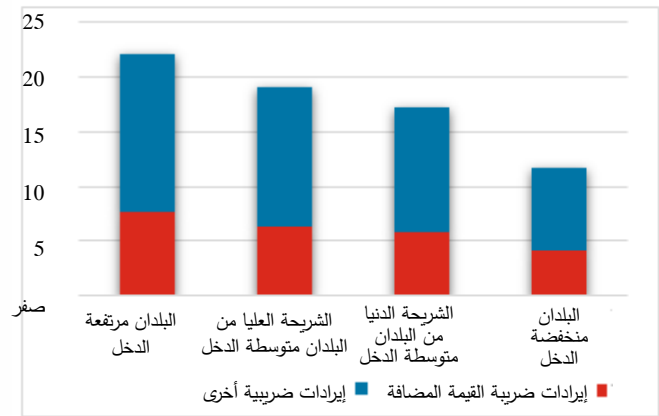
تطبق ضريبة القيمة المضافة فيما يزيد على 160 بلدا حول العالم، وتشكل عادة حوالي ثلث مجموع الإيرادات الضريبية، ويبلغ متوسط إيراداتها 4,2% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان منخفضة الدخل إلى 7,6% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان مرتفعة الدخل (الشكل البياني 5). غير أن إيرادات ضريبة القيمة المضافة الحالية ربما تكون نصف الإيرادات الممكنة كما يتضح من نسبة كفاءة ضريبة القيمة المضافة "c-efficiency" - أي نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة الفعلية إلى حاصل ضرب الاستهلاك المحلي في معدل ضريبة القيمة المضافة الموحد. ويبلغ متوسط كفاءة ضريبة القيمة المضافة حوالي 51%، ولكن هذه النسبة قد تكون أقل كثيرا في بعض المناطق (35% في إفريقيا جنوب الصحراء على سبيل المثال) (الشكل البياني 6). ويشير ذلك إلى وجود مجال كبير للتحسين من خلال تطوير تصميم ضريبة القيمة المضافة وتعزيز إنفاذها. فعلى سبيل المثال، إذا ارتفعت كفاءة ضريبة القيمة المضافة في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء إلى المتوسط العالمي، قد تزداد الإيرادات بحوالي 2% من إجمالي الناتج المحلي.

الشكل البياني 6: نسب كفاءة ضريبة القيمة المضافة



المصدر: إطار تقييم السياسات الضريبية.

الشكل البياني 5: إيرادات ضريبة القيمة المضافة (% من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: قاعدة البيانات الطولية العالمية للإيرادات لدى صندوق النقد الدولي.

<sup>34</sup> راجع دراسة (Ebril et al. (2001)، ومذكرة السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Macroeconomic Developments And Prospects In Low-Income Developing Countries, 2019". ونموذج ضريبة القيمة المضافة ضمن إطار تقييم السياسات الضريبية عبر هذا الرابط. يشار إلى ضريبة القيمة المضافة في بعض البلدان باسم الضريبة العامة على المبيعات.

ويُعتقد أحيانا أن ضريبة القيمة المضافة تنازلية نظرا لأن الفقراء يتحملون ضرائب أكبر كنسبة من دخلهم السنوي مقارنة بالأغنياء. غير أن هذه المزاعم مشروطة، نظرا لأنها تعكس أساسا توفير مدخرات سنوية أكبر بين أصحاب الدخل المرتفع. وعندما يُقاس العبء الضريبي بالفعل على أساس المصروفات الجارية - وهو مؤشر أفضل للرفاهية الاقتصادية في رأي الكثيرين عادة - نجد أن ضرائب الاستهلاك تطبق على أساس تناسبي غالبا، أو تصاعدي إلى حد ما. وينبغي الاستناد إلى الإرشادات التالية في تصميم ضريبة القيمة المضافة لضمان فعاليتها في توليد الإيرادات ودعم النمو الشامل.

## أهم الإرشادات

- **تطبيق معدل موحد لضريبة القيمة المضافة:** يبلغ متوسط معدل ضريبة القيمة المضافة الموحد حول العالم 15% تقريبا، ويلاحظ عموما تطبيق معدلات أقل إلى حد ما في آسيا ومعدلات أعلى إلى حد ما في أوروبا. وتطبق عدة بلدان معدلات ضريبة قيمة مضافة مخفضة (بما في ذلك صفر)<sup>35</sup> على بعض المنتجات والخدمات، وذلك لجعل ضريبة القيمة المضافة أكثر تصاعديا غالبا. ولكن نظرا لأن الأسر مرتفعة الدخل تتفق بشكل أكبر عادة على هذه المشتريات (كالغذاء)، تعد تلك وسيلة غير فعالة لزيادة تصاعدي الضريبة، مقارنة بضرائب الدخل أو تدابير الإنفاق الاجتماعي الموازنة التي تهدف إلى حماية الفئات الأكثر عرضة للمخاطر. كذلك تنشأ عن تخفيضات معدلات ضريبة القيمة المضافة تكلفة كبيرة بسبب تأثيرها على الإيرادات، إلى جانب ما ينتج عنها من تشوهات اقتصادية وتعقيدات إدارية وأعباء امتثال إضافية على كاهل الشركات.<sup>36</sup>
- **الحد من استخدام إعفاءات ضريبة القيمة المضافة:** تُفرض ضريبة القيمة المضافة على جميع المعاملات في عملية الإنتاج. وعند قيام شركة مسجلة في ضريبة القيمة المضافة بشراء السلع، فإنها تُمنح مقابل الضرائب المدفوعة على المدخلات ائتمانا ضريبيا أو تسترد الضريبة. ويضمن هذا التصميم فرض ضريبة القيمة المضافة على الاستهلاك النهائي فقط ومنع تشوهات الإنتاج، كما يشجع الامتثال الضريبي الطوعي نظرا لأن الشركات أصبح لديها حافز للتسجيل والحصول على ائتمان ضريبي على مدخلاتها. كذلك فإن العاملين في القطاع غير الرسمي لا تزال مدخلاتهم خاضعة للضريبة دون أن يمكنهم المطالبة بالحصول على ائتمانات ضريبية. ويؤدي الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة إلى تقويض قوة الإنفاذ الذاتي التي تتسم بها هذه الضريبة من خلال إخضاع المدخلات للضريبة وتشويه عملية الإنتاج. لذلك يوصى بالحد من عدد الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة - وإن كان يشجع استخدام إعفاءات قليلة محددة، مثل الخدمات المالية القائمة على هامش الربح والرعاية الصحية وبعض المنتجات الغذائية الأساسية.
- **وضع حد ملائم للتسجيل في ضريبة القيمة المضافة:** إعفاء صغار التجار من التسجيل في ضريبة القيمة المضافة يخفف عنهم عبء الامتثال، كما يسمح للإدارة الضريبية بتركيز جهود الإنفاذ على كبار التجار. ويمكن أن يسهم هذا الحد في تعزيز تصاعدي ضريبة القيمة المضافة في البلدان النامية حيث تشتري الفئات الأكثر فقرا سلعا من صغار التجار غالبا.<sup>37</sup>
- **تطوير ضريبة القيمة المضافة المطبقة على التجارة الإلكترونية:** ينبغي أن تلزم البلدان التجار الذين يمارسون نشاطهم عبر الإنترنت بالتسجيل في ضريبة القيمة المضافة، وكذلك إلزام المنصات الرقمية بتحصيل ضريبة القيمة المضافة على مبيعاتها، إلى جانب تخفيض حد تطبيق ضريبة القيمة المضافة على الشحنات الصغيرة المستوردة. وقد ازدادت أهمية هذه الخطوات في ظل أزمة كوفيد-19.

## الضرائب الانتقائية

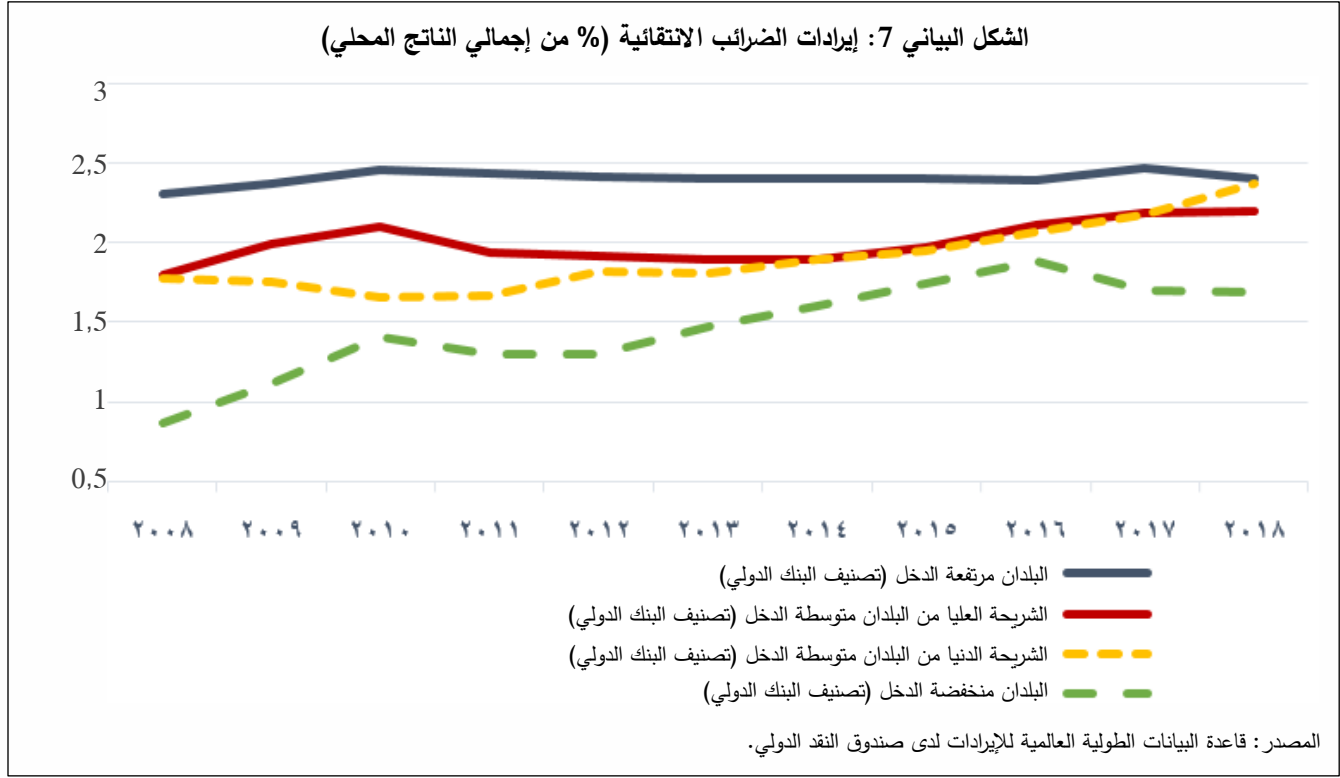
يشجع فرض الضرائب الانتقائية على استهلاك مجموعة مختارة من السلع والخدمات، مثل الكحوليات والتبغ والبنزين، كما يزداد فرضها على المواد الغذائية غير الصحية (مثل المشروبات المحلاة) والمخلفات البلاستيكية. وعادة ما يكون الدافع وراء الضرائب الانتقائية استيعاب الآثار الخارجية، أو التعامل مع الشواغل الصحية المصاحبة لإدمان استهلاك هذه السلع. وفي البلدان النامية، تتميز الضرائب الانتقائية بسهولة تحصيلها من عدد محدود من المصادر. وتتزايد حصيلة الإيرادات بصورة مستمرة - تبلغ عادة 1,5% إلى 2,5% من إجمالي الناتج المحلي - لا سيما في البلدان منخفضة

<sup>35</sup> في حالة تطبيق معدل ضريبة قيمة مضافة صفري، يمكن أن يستفيد الموردون من ائتمانات ضريبة القيمة المضافة على المدخلات. ويختلف ذلك عن الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة، حيث لا يحق المطالبة بأي ائتمانات في حالة الإعفاء. وينبغي فرض معدل صفري على الصادرات، بينما تخضع الواردات لضريبة القيمة المضافة في بلد المقصد. ونظرا لأن ائتمانات ضريبة القيمة المضافة قد تتجاوز التزامات ضريبة القيمة المضافة في حالة الموردين المستفيدين من المعدل الصفري (مثل المصدرين)، يستلزم ذلك رد ضريبة القيمة المضافة. وشهد العديد من البلدان النامية تحديات في سياق إدارة الضرائب المعادة. للاطلاع على مناقشة حول الموضوع، راجع دراسة Pessoa et al. (2020). وخلال أزمة كوفيد-19، عجلت بعض البلدان برد ضريبة القيمة المضافة للتخفيف من عجز الائتمان.

<sup>36</sup> في البلدان التي لا يتاح لها استخدام أدوات أكثر كفاءة لإعادة التوزيع، يمكن تطبيق معدلات ضريبة القيمة المضافة المنخفضة أو الإعفاءات على عدد محدود من البند. غير أن العام الماضي شهد قيام بعض البلدان بتطوير أدوات الإنفاق لخدمة أهداف إعادة التوزيع بشكل أفضل.

<sup>37</sup> راجع دراسة (Bachas and others (2020).

الدخل (الشكل البياني 7). ولكن دائما ما يوجد مجال لزيادة إيرادات الضرائب الانتقائية من خلال تحسين تصميمها وتعزيز إنفاذها ورفع معدلاتها. ويمكن النظر أيضا في فرض ضرائب انتقائية جديدة أحيانا.



## أهم الإرشادات

- **الاستفادة من الضرائب الانتقائية المفروضة على الكحوليات والتبغ والمواد الغذائية غير الصحية:**<sup>38</sup> يُفضل تطبيق الضرائب الانتقائية على فرادى المنتجات (أي على كل منتج على حدة) وليس حسب القيمة لتحقيق أهدافها السلوكية والصحية وتخفيف عبء الإدارة. ولتجنب تآكل قيمتها بفعل التضخم، ينبغي ربط فرادى المعدلات سنويا. غير أن الاستجابات السلوكية – بما في ذلك من خلال تهريب السلع والكحوليات – تحد من قدرة هذه الضرائب على جمع الإيرادات. وفي الاقتصادات المتقدمة، عادة ما يقع عبء الضرائب الانتقائية بشكل أكبر نسبيا على الأفراد منخفضي الدخل – وإن كان هؤلاء يستفيدون أيضا من تحسن صحتهم، ولكن الأثر التوزيعي أقل وضوحا في البلدان النامية.<sup>39</sup>
- **استخدام الضرائب البيئية بشكل أكبر وأفضل،** بما في ذلك الضرائب الانتقائية على الوقود. وتعد هذه الضرائب أداة فعالة للتصدي للمؤثرات الخارجية المناخية وغيرها.<sup>40</sup> وينبغي فرض الضريبة لكل وحدة انبعاثات على مستوى يرتبط مباشرة بالتكلفة الخارجية، كالتكلفة الاجتماعية للكربون في حالة المؤثرات الخارجية المناخية. ومن شأن ضرائب الكربون الفعالة جمع إيرادات إضافية كبيرة ودعم التعافي الأخضر في حقبة ما بعد كوفيد-19. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن فرض ضريبة بقيمة 75 دولارا أمريكيا على طن الكربون الواحد – وهو المعدل اللازم لتحقيق الأهداف المناخية المنصوص عليها في اتفاقية باريس – تنشأ عنه إيرادات بقيمة 1% إلى 2% من إجمالي الناتج المحلي على المدى المتوسط في عدة بلدان. ورغم أن ضرائب الكربون عادة ما تكون تنازلية إلى حد ما في الاقتصادات المتقدمة (وليس في البلدان منخفضة الدخل)، يمكن موازنة هذه الآثار باستخدام جزء من إيراداتها في الإنفاق الداعم للفقراء.

<sup>38</sup> راجع دراسة P. Petit and J. Nagy, 2016, "How to Design and Enforce Tobacco Excises?", عبر هذا الرابط حول الضرائب الانتقائية على التبغ، ودراسة Petit and others (تصدر قريبا) حول المواد الغذائية غير الصحية.

<sup>39</sup> الضرائب الانتقائية على الكمايات – كالجحوت أو الخلي أو العطور – لا تساهم بشكل كبير في تصاعدية الضريبة عادة، وتنشأ عنها إيرادات محدودة وتكلفة إدارية إضافية – باستثناء الضرائب الانتقائية على السيارات التي من شأنها جمع إيرادات ضخمة بصورة تصاعدية.

<sup>40</sup> راجع عدد أكتوبر 2019 من تقرير الرائد المالي بعنوان "How to Mitigate Climate Change". وتناقش دراسة Coady and others (2019) تسعير الوقود.

- **توخي الحذر في استخدام الضرائب الجديدة على الخدمات:**<sup>41</sup> تم استحداث أشكال جديدة من "الضرائب الانتقائية" – أو لا تزال قيد النظر – في عدد من البلدان لأسباب تتعلق بالإيرادات في الأساس. ففي إفريقيا على سبيل المثال، شاع استخدام الضرائب الانتقائية على خدمات الاتصالات اللاسلكية لإخضاع ربع تراخيص التشغيل المحدودة للضريبة. ونظرا لسهولة إدارة هذا النوع من الضرائب، تتجاوز إيراداته 0,5% من إجمالي الناتج المحلي في بلدان مثل ليبيريا وملاوي. ولكن ينبغي الموازنة بين هذه الإيرادات والتشوهات الناجمة عنها، فضلا عن أن الضريبة قد يتحول وقعها إلى المستهلكين – مما يحد من تأثيرها على الريع. ومن الأمثلة الأحدث ضريبة الخدمات الرقمية المفروضة على الدخل من منصات التواصل الاجتماعي ومحركات البحث والأسواق على شبكة الإنترنت – والتي ازداد الاهتمام بها خلال أزمة كوفيد-19 بسبب تزايد أرباح هذه الشركات. وتشير التقديرات إلى أن حصيلة هذه الضرائب لا تزال محدودة وإن كان الوعاء الضريبي قد يتسع تدريجيا في ظل التحول الرقمي الحالي. وهذه الضرائب قد تنشأ عنها تشوهات أيضا وقد ينتقل وقعها إلى المستخدمين.
- **تجنب زيادة الضرائب على التجارة:**<sup>42</sup> تشكل هذه الضرائب آلية سهلة نسبيا لتحصيل الضريبة على الحدود، وتظل بالتالي من مصادر الإيرادات المهمة في العديد من البلدان النامية – حيث تبلغ إيراداتها غالبا أكثر من 2% من إجمالي الناتج المحلي. غير أن نظام الجمارك لا يتسق مع مفهوم النمو الشامل، حيث تشير الدراسات التجريبية على سبيل المثال إلى أن الجمارك تؤثر تأثيرا سلبيا على النمو وتزيد من عدم المساواة.

<sup>41</sup> راجع دراسة (Matheson and Petit (2017) حول الضرائب الانتقائية في قطاع الاتصالات اللاسلكية ودراسة (Aslam and Shah (2020) حول ضرائب الخدمات الرقمية.

<sup>42</sup> راجع IMF's Reference Note on Trade Policy and WTO Consistency عبر هذا الرابط، ومذكورة السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment". وتعرض دراسة (Furceri et al. (2018) شواهد على التأثير السلبي للجمارك على النمو والشمول. وتناقش دراسة (M. Daly, 2016, "Is the WTO a World Tax Organization? A Primer for WTO Rules for Policy Makers" اعتبارات السياسات المتعلقة بالضرائب التجارية. وتناقش مذكورة "الإجراءات ذات الأولوية في الإدارات الجمركية" أولويات الإدارات الجمركية خلال أزمة كوفيد-19، وهي مذكورة صادرة عن صندوق النقد الدولي ضمن سلسلة خاصة حول السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19.

- Abdelkader K. and R. de Mooij, forthcoming 2020, "Tax Policy and Inclusive Growth, IMF Working Paper" (Washington: International Monetary Fund).
- Acosta-Ormaechea, S., S. Sola and J. Yoo, 2019, "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective." *German Economic Review*, 20 (4): 70-106.
- Alesina, Alberto, Andrea Ichino, and Loukas Karabarbounis. 2011. "Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores." *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2): 1-40.
- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus and L. Vartia, 2011, "Tax Policy for Economic Recovery and Growth." *Economic Journal* 121 (550): 59-80.
- Aslam A., and M. Coelho, forthcoming 2020, "Alternative Minimum Taxes," IMF Working Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Aslam A., and A. Shah, 2020, "[Tec\(h\)tonic Shifts: Taxing the Digital Economy](#)," IMF Working Paper 20/76 (Washington: International Monetary Fund).
- Bachas, P., L. Gadenne and A. Jensen, 2020, "Informality, Consumption Taxes and Redistribution", NBER Working Paper No 27429.
- Beer, S., M. Coelho and S. Leduc, 2019, "Hidden Treasure: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion", IMF Working Paper 19/286 (Washington: International Monetary Fund).
- Chang, E.S., E. Gavin, N. Gueorguiev and J. Honda, 2020, "Raising Tax Revenue: How to Get More from Tax Administrations?," IMF Working Paper 20/142 (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, D., I. Parry, N.P. Le and B. Shang, 2019, "[Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates](#)," IMF Working Paper 19/89 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, P., M. Keen, and C. McPherson, 2010, "[The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice](#)" (Abingdon: Routledge).
- Daniel, P., M. Keen, A. Swistak and V. Thuronyi, 2016, "[International Taxation and Extractive Industries](#)," (Abingdon: Routledge).
- Ebril, L., M. Keen, J.-P. Bodin, and V. Summer, 2001, "[The Modern VAT](#)" (Washington: International Monetary Fund).
- Evers, M., R. de Mooij and D. Van Vuuren, 2008, "The Wage Elasticity of Labor Supply: A Synthesis of Empirical Estimates," *De Economist* 156: 25-43.
- Furceri, D., S.A. Hannan, J.D. Ostry, A.K. Rose, 2018, "Macroeconomic Consequences of Tariffs", NBER Working Paper 25402.
- Mansour, M., P. Petit and P. Wingender, forthcoming 2020, "[Excises and the Obesity Pandemic](#)," How-to-Note, (Washington: International Monetary Fund)
- Matheson, T, 2011, "[Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence](#)." IMF Working Paper 11/54 (Washington: International Monetary Fund).
- Matheson T. and P. Petit, 2017, "[Taxing Telecommunications in Developing Countries](#)." IMF Working Paper 17/247 (Washington: International Monetary Fund).
- Norregaard, J., 2013, "[Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges](#)." IMF Working Paper 13/129 (Washington: International Monetary Fund).
- Pessoa, M., A.K. Okello, A. Swistak, M. Muyangwa, V. Alonso-Albarran and V. Koukpaizan, forthcoming 2020, "[Managing VAT Refunds](#)," How-to-Note, (Washington: International Monetary Fund).