

إدارة الضرائب وتكلفة تعامل الممولين
مع الجهاز الضريبي في مصر
سحر تهامي
نوفمبر 1998

تعمل الكاتبة باحث اقتصادي بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية. قدمت هذه الورقة بمنندى التنمية لدول البحر البيض المتوسط لعام 1998 في مراكش. وتتقدم الباحثة بالشكر للدكتور أحمد جلال والدكتورة سميحة فوزي لما قدماه من تعليقات على مسودات هذه الورقة، ممكا كان له أثر كبير في إدخال العديد من التحسينات على المحتوى. كما تتقدم بالشكر والتقدير للمشاركين في مؤتمر "دور الدولة" الذي عقد في بيروت خلال شهر فبراير 1998، وأيضا للمشاركين في اجتماع منندى التنمية لدول البحر المتوسط الذي عقد بالقاهرة في يونيو 1998، لما طرحوه جميعا من آراء ومقترحات مفيدة. وتشكر الكاتبة أيضا مروة قاسم لتقديم المساعدة البحثية لإعداد هذه الورقة.

يتزايد وضوح الحاجة إلى دراسة مبادئ تحصيل الضرائب مع اتجاه مصر نحو تعظيم دور القطاع الخاص في الاقتصاد المصري. فأساليب تحصيل الضرائب التي كانت ملائمة لاقتصاد تهيم عليه شركات القطاع العام لا تعد ملائمة سواء للمرحلة الراهنة أو للمراحل القادمة من التنمية الاقتصادية. وخير دليل على الحاجة إلى تعديل عملية تحصيل الضرائب في مصر هو الانطباع العام بأن الممولين يتجهون نحو تجنب دفع الضرائب على نحو يتسم بالدقة أو السرعة. كما تبدو الحاجة إلى الإصلاح من واقع وجود ٢٥٠,٠٠٠ قضية ضرائب قائمة بالمحاكم المصرية، وكذا من الحاجة إلى قانون التصالح الضريبي الذي صدر مؤخراً والذي يتيح للممولين ولمصلحة الضرائب فرصة إضافية لتسوية المنازعات الضريبية. وفي الوقت ذاته، فإن ما يزيد على ٧٠٪ من الممولين المسجلين لدى مصلحة الضرائب لا يتقدمون بإقراراتهم الضريبية في الموعد المحدد لذلك.

وهناك قضيتان تتصدران النقاش الدائر بشأن إدارة الضرائب في مصر هما: التهرب الضريبي، والصعوبات التي يواجهها الممولون في التعامل مع مصلحة الضرائب. وبينما يركز الممولون على نقطة ضعف بعينها ألا وهي ارتفاع تكلفة التعامل مع مصلحة الضرائب تركز مصلحة الضرائب بدورها على ظاهرة التهرب. ولكن مع الضغط على كل من الطرفين فإنه يقر بحقيقة شكوى الطرف الآخر^١.

وتستهدف هذه الورقة تحليل مشكلات إدارة الضرائب من منظور تعاقدى. ويستند التحليل إلى حجة مؤداها أن كل من التهرب الضريبي على نطاق واسع، والطبيعة التقديرية لعلاقة مصلحة الضرائب مع رجال الأعمال يعدان من سمات العلاقة، أو "العقد"، والذي لا يعرف بشكل واضح قواعد وأدوار والنتائج المترتبة على سلوك الأطراف المختلفة. وينتج عن هذا وجود ظواهر عدم التيقن، والتقديرية الجزافية، وإتساع مجال النزاع والتفاوض. وتؤدي هذه العلاقة السلبية إلى رفع تكاليف تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي. وباستخدام أدبيات التعاقد في مجال إدارة الضرائب، يتضح أن الإصلاح ينبغي أن يركز على تحقيق الموازنة للحوافز الممنوحة للأطراف المختلفة بدلاً من ممارسة دور "الشرطي" إزاء تلك الأطراف في كل خطوة خلال التعامل.

ويجدر أن نبدأ بتعريف بعض المفاهيم الأساسية التي تتناولها الدراسة والتي من أهمها مفهوم "العقد" ومفهوم "تكلفة تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي". فالعقد، في الأدب الاقتصادي، يشير إلى اتفاق بين طرفين يتم بمؤاده تغيير سلوك الطرفين على النحو الذي ينطوي على نفع متبادل. وقد تضم تلك الاتفاقات أنواعاً من الأعمال التي ينبغي على كل طرف القيام بها، ومنها قيمة ما يدفعه كل طرف للآخر، والقواعد والإجراءات التي تستخدمها الأطراف لاتخاذ قرارات بشأن أمور معينة في المستقبل، والسلوك الذي يتوقعه كل طرف من الطرف الآخر (Milgrom and Roberts 1992, P.127). ولا يستلزم الأمر أن يكون العقد في شكل وثيقة قانونية رسمية، فهو قد يتمثل في تقليد أو في اتفاق شفهي، أو حتى في شكل عرف يبين حقوق الأطراف ومسئولياتها. ومن ثم، فإن المنظور التعاقدى لتحليل إدارة الضرائب في مصر يقوم على بحث شروط العلاقة بين مصلحة الضرائب والممولين. فهو يحدد الحوافز القانونية التي تتضمن الحث على سلوك

^١ هناك أطراف أخرى لهذه العملية، منها - على سبيل المثال: المؤسسات العامة والخاصة التي يطلب منها تنفيذ نظام الخصم والإضافة، والتي تتحمل تكاليف الاحتفاظ بالسجلات وحجز المبالغ وتوريدها. إلا أن هذه الورقة لا تتناول تلك القضايا، ويعزى هذا - جزئياً - إلى أن نظام الخصم والإضافة، في حد ذاته، يعد محل إعادة نظر في الوقت الحاضر.

معين، كما يشتمل هذا المنظور التعاقدى على تقييم ما إذا كانت الحوافز تتسق واعتبارات الكفاءة والفعالية لوظيفة تحصيل الضرائب الحكومية.

ثانياً، فإن تعريف تكلفة التعامل - على نحو الذى يرد فى الدراسات الأكاديمية - يشير إلى أن تلك التكلفة تتمثل فى الوقت والمجهود وغيرهما من الموارد المطلوبة للبحث، والتفاوض، وإتمام عملية التبادل. إلا أن هذا التعريف يتجاهل التفاعل فيما بين مفهوم تكلفة التعامل - من جانب - وأدبيات التعاقد - من جانب آخر. فالنقوات فيما بين الهياكل التنظيمية والمؤسسية إنما يمثل أشكالاً مختلفة من العقود، الأمر الذى يترك - بدوره - أثراً على كفاءة أى تعامل اقتصادى. وعلى الرغم من أن مصدر تكاليف التعامل قد تم الربط بينه وبين بحث الكفاءة الاقتصادية فى حالة انعدام تكلفة التعامل "Zero-transaction costs" (Coase, 1960)، فإن ثمة حجة متزايدة فى الدراسات التطبيقية فى هذا المجال تركز على الحالات الأكثر واقعية والمتمثلة فى وجود قيمة إيجابية لتكلفة التعامل. ويقوم هذا الأدب الحديث على بحث الهيكل التنظيمى لجهة عامة أو خاصة، أو لهيكل المؤسسى خارج التنظيم، والذى يشتمل على المؤسسات السياسية والقوانين والعادات والأعراف، والكيفية التى يتحقق بها الارتباط بين الهياكل المتنوعة ومستويات مختلفة من تكاليف التعامل. إذ يطرح Coase (1992، 1984، 1972) حجة مؤداها أن هذا المنهج يركز على الاهتمام المشروع بدراسة البدائل التنظيمية ذات الجدوى. وتستخدم هذه الورقة هذا المنهج المقارن. واستناداً إلى هذا المنظور، تطرح هذه الورقة أربعة تساؤلات محددة لغرض تحليل التهرب الضريبي، وكذا لتحليل شكاوى قطاع الأعمال من ارتفاع تكاليف التعامل مع الجهاز الضريبي عند القيام بدفع الضرائب:

١. ما هو مستوى التهرب الضريبي فى مصر، مقارناً بالمستويات السائدة فى دول أخرى؟
٢. هل تتسم تكاليف تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي فى مصر بالارتفاع بالمقارنة بالتكاليف المناظرة فى دول أخرى؟
- تتيح الإجابة على هذين السؤالين تقدير حجم كل من هاتين المشكلتين، على نحو ما يراه الممولون ومصصلحة الضرائب فى مصر. ثم تتصدى المناقشة للتساؤلين التاليين:
٣. ما هى المصادر الرئيسية لتكلفة التعامل فى الإدارة الضريبية؟
٤. ما هى الكيفية التى يتسنى بها خفض تكلفة التعامل فى الإدارة الضريبية؟

تسهم الإجابة على هذين السؤالين فى تعريف جوانب الضعف فى عملية دفع الضرائب وتحصيلها، كما تستكشف صور العلاج الممكنة للنظام الراهن.

وتنقسم هذه الورقة إلى الفصول التالية: يتضمن الفصل الثانى الذى يتبع المقدمة تقديراً لحجم مشكلة التهرب الضريبي فى مصر، ويتصدى الفصل الثالث لمناقشة وجهة نظر قطاع الأعمال فى قضايا إدارة الضرائب باعتبارها من المعوقات المؤسسية الرئيسية لنشاط القطاع الخاص فى مصر. أما الفصل الرابع فيستخدم أدبيات التعاقد للتعرف على المصادر الرئيسية لتكلفة التعامل فى الإدارة الضريبية، سواء بالنسبة للممولين من قطاع الأعمال أو بالنسبة لمصلحة الضرائب، كما يشتمل هذا الفصل على تعريف لجوانب

^٢ أنظر - على سبيل المثال :

Klein, Crawford, and Alchian (1978); Klein (1988); Masten (1984); Williamson (1976); Montverde and Teece (1982); Klein and Leffler (1981); Leffler and Rucker (1991).

الضعف "التعاقدية" المختلفة في نظام الإدارة الضريبية بمصر. ويقدم الفصل الخامس توصيات تنصب على السياسات التي تستهدف خفض تكاليف التعامل في الإدارة الضريبية بمصر. وأخيراً يتضمن الفصل السادس ملخصاً للبحث.

٢- ما هو تقدير حجم التهرب الضريبي في مصر بالمقارنة بالأوضاع السائدة في دول أخرى؟

تتفاوت تقديرات التهرب الضريبي في وسائل الإعلام، والدوائر الحكومية، ومجتمع الأعمال. فبعض المصادر تشير إلى أن التهرب الضريبي بلغ ٣,٦ مليار جنيه عام ١٩٨٨/١٩٨٩^٣، بينما قدره البعض بـ ٨ مليارات جنيه^٤. كما توجد تقديرات أخرى مؤداها بلوغ حجم التهرب الضريبي ٨٠ مليار جنيه في عام ١٩٩٦^٥ (الأهرام الاقتصادي، ١٩٩٧/٥/٢٦). وواقع الأمر، أنه من الصعوبة الحكم على مدى دقة هذه الأرقام ومن ثم، يقوم التحليل في هذه الورقة على تحديد حجم التهرب الضريبي في مصر عن طريق المقارنة بينه وبين التهرب الضريبي في دول أخرى^٦.

الإحصاءات الوصفية

لغرض تقييم مدى التهرب الضريبي في مصر، يستلزم الأمر النظر أولاً إلى حجم الإيرادات الضريبية. فالإيرادات الضريبية المحدودة تعد بمثابة إشارة مبدئية لانتشار التهرب الضريبي. إلا أن الإيرادات الضريبية ينبغي أن ينظر إليها منسوبة إلى مقياس يعبر عن حجم الدولة، وهو عادة ما يتمثل في الناتج المحلي الإجمالي. ويبين الجدول (١) نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي في مصر، مقارنة بنظيراتها في دول أخرى.

ففي مصر بلغت الإيرادات الضريبية ١٧% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٥، بينما تراوحت نظائرها بين ٤% في زائير و ٤٥% في إسرائيل. وفي الدول أعضاء منظمة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان)، والتي غالباً ما تجرى مقارنة بينها وبين مصر، تتراوح نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي داخل نطاق أضيق (من ١٣% في إندونيسيا، إلى ٢٠% في ماليزيا، وبمستوى بسيط بلغ ١٦%). وتشير هذه الأرقام المبدئية إلى أن الإيرادات الضريبية في مصر - كنسبة من إجمالي الناتج المحلي - تقارب المستويات المناظرة في دول أخرى. فإذا ما اعتبر هذا المؤشر كافياً، فإنه يمكن الانتهاء إلى نتيجة مؤداها عدم وجود مشكلة تهرب ضريبي في مصر، ولكن هذا لا يعبر عن حقيقة الوضع. فالإيرادات الضريبية لا تعد دالة في عدد الممولين الذين يتهربون من دفع الضرائب فحسب، بل إنها دالة أيضاً في مستوى التنمية والهيكل الاقتصادي للدولة - ضمن عوامل أخرى. ولهذا، فلكي يتسنى تحديد ما إذا كانت مصر تعاني من مشكلة تهرب ضريبي من عدمها، فإن الأمر يستلزم استبعاد آثار تلك المتغيرات الأخرى. (ويتضمن العرض التالي مؤشراً يقوم بهذا الدور).

^٣ استناداً إلى التقدير المتدن في تقدير الدخل الخاضع للضريبة فحسب.

^٤ الضرائب التي تم ربطها ولم تسدد، وفقاً للوضع في يونيو ١٩٩٦.

^٥ بتطبيق معدل لضريبة الدخل قدره ٤٢% من قيمة اقتصاد غير رسمي قوامه ١٩٠ مليار جنيه.

^٦ ثمة تقديرات أخرى للتهرب الضريبي في مصر تعتمد على عدد قضايا التهرب الضريبي التي تم حصرها. ففي عام ١٩٩٥، بلغ عدد

تلك القضايا ٩٦٧ قضية تنصب على نحو ٧,٢ مليار جنيه (جريدة الأحرار، ١/١/١٩٩٦).

جدول (١). توزيع الإيرادات الضريبية: بيانات مقارنة بين الدول (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)

الدولة	السنة	الإيرادات الضريبية	الضرائب على الدخل والأرباح، والأرباح الرأسمالية			الضرائب على السلع والخدمات	الضرائب على التجارة الدولية
			الاجمالي	ضريبة الشركات	ضرائب الدخل		
دول البحر المتوسط							
مصر	١٩٩٦/٩٥	١٧,١٠	٧,٥٠	٦,٨٠	٠,٧٠	٦,٠٠	٣,٥٠
قبرص	١٩٩٥	٢٦,٥٠	٦,٣٠	١,٨٠	٤,١٠	٩,٢٠	٢,٦٠
إسرائيل	١٩٩٥	٣٥,٤٠	١٥,٩٠	٣,١٠	١١,٤٠	١٣,٨٠	٠,٢٠
لبنان	١٩٩٥	١٥,٠٠	٢,٥٠	٠.م.غ	٠.م.غ	٢,٢٠	٨,٨٠
المغرب	١٩٩٥	٢٢,٠٠	٥,٨٠	١,٩٠	٢,٨٠	١٠,٩٠	٤,٣٠
الأردن	١٩٩٥	١٦,٥٠	٣,٣٠	٢,٠٠	١,٣٠	٧,١٠	٦,١٠
تركيا	١٩٩٥	١٤,٢٠	٥,٧٠	١,٤٠	٤,٣٠	٧,٢٠	٠,٧٠
تونس	١٩٩٥	٢٥,١٠	٤,٨٠	٠.م.غ	٠.م.غ	٦,٩٠	٧,٧٠
دول الآسيان							
كوريا	١٩٩٥	١٧,٧٠	٦,٤٠	٢,٥٠	٣,٩٠	٦,٥٠	١,٣٠
إندونيسيا	١٩٩٥/٩٤	١٢,٦٠	٧,٤٠	٦,١٠	١,٠٠	٤,٠٠	٠,٨٠
ماليزيا	١٩٩٥	٢٠,٣٠	٩,٤٠	٦,٥٠	٢,٩٠	٦,٦٠	٣,٠٠
الفلبين	١٩٩٤	١٦,٠٠	٥,٤٠	٢,٣٠	٢,٢٠	٤,٩٠	٤,٦٠
سنغافورة	١٩٩٥	١٦,٢٠	٦,٦٠	٤,٦٠	٢,٠٠	٥,٧٠	٠,٧٠
تايلند	١٩٩٥	١٧,٧٠	٦,٠٠	٣,٩٠	٢,١٠	٧,٦٠	٣,٢٠
دول مختارة في أمريكا اللاتينية							
الأرجنتين	١٩٩٥	١٢,٩٠	١,٣٠	٠,٩٠	٠,٤٠	٤,٧٠	٠,٦٧
بوليفيا	١٩٩٦	١٠,٤٠	٠,٤٠	٠,٤٠	٠.م.غ	٦,٢٠	١,٠٤
البرازيل	١٩٩٣	٣٠,٣٠	٣,٨٩	٠,٩٣	٠.م.غ	٤,٨٠	٠,٤٥
شيلي	١٩٩٦	٢٢,٤٠	٤,١٤	٠.م.غ	٠.م.غ	١٠,٣٤	٢,١٠
كولومبيا	١٩٩٣	١٤,٦٠	٥,٤٧	٠.م.غ	٠.م.غ	٦,١١	١,٢٤
المكسيك	١٩٩٥	١٥,٧٠	٤,٢٥	٠.م.غ	٠.م.غ	٨,٥٢	٠,٦٣
بيرو	١٩٩٦	١٣,٥٠	٢,٦٠	٠.م.غ	٠.م.غ	٧,٥٠	١,٥٠
أوروغواي	١٩٩٦	٣٧,٣٠	٥,٣٠	٢,٨٠	٢,٣٥	١٣,١٠	١,٤٠
فنزويلا	١٩٩٦	٢٠,٥٠	٧,٨٤	٠.م.غ	٠.م.غ	٥,٧٠	١,٤٢
دول مختارة في أفريقيا							
الكاميرون	١٩٩٥	١٠,٦٢	١,٤٣	١,٤٣	٠,٠٠	٢,٨٢	٢,٧٥
كوت ديفوار	١٩٩٥	١٧,٨٣	٤,٠٢	١,٨١	١,٣٧	٧,٥٤	٦,٢٨
غانا	١٩٩٥	١٥,٠٣	٣,٦٣	٢,٠٧	١,٠٧	٦,٦٥	٤,٧٥
نيجيريا	١٩٩٥	٧,٠٠	١,٤٠	٠,٠٠	١,٤٠	٥,٦٠	٤,٧٥
السنغال	١٩٩٥	١٣,٥٩	٣,٠٩	٠,٨٥	١,٩٧	٣,٤٤	٦,٤١
جنوب أفريقيا	١٩٩٥	٢٤,٨٦	١٣,٦٧	٣,٤٢	١,٠٢٤	٩,٦١	١,٢٦
زائير	١٩٩٥	٤,٠٦	٠,٩٧	٠,٣٢	٠,٣١	٠,٩٦	١,٢٠
زامبيا	١٩٩٥	١٥,٥٠	٤,٩٠	١,٠٩	٣,٨١	٥,٤٦	٤,٦٣
الدول الأوروبية الصناعية							
النمسا	١٩٩٥	٣٢,٧٣	٦,٩٤	١,٣١	٥,٦٣	٨,٣٤	٠,١٤
بلجيكا	١٩٩٢	٤١,٩٦	١٤,٣٨	١,٧٨	١٢,٦٠	١٠,٦٩	٠.م.غ
الدنمارك	١٩٩٥	٣٥,٢٤	١٤,٧٢	١,٨١	١٢,٩١	١٦,٤٣	٠,٠٢
فنلندا	١٩٩٥	٢٧,٦١	٨,٩٨	١,٣٧	٧,٦١	١٣,٣٨	٠,٠٥
فرنسا	١٩٩٥	٣٨,٠٠	٧,١٢	١,٦٣	٥,٥٠	١١,٤٤	٠,٠٠
ألمانيا	١٩٩٣	٣٢,٧٩	٥,٢٥	٠,٩٢	٤,٣٤	٨,٥٨	٠.م.غ
اليونان	١٩٩٤	١٩,٩٤	٥,٢٤	١,٩٩	٣,٢٥	١٣,٢٩	٠,٠١
إيرلندا	١٩٩٤	٣٦,٠٤	١٥,١٨	٣,٣٩	١١,٧٩	١٢,١٨	١,٨٢
إيطاليا	١٩٩٢	٣٨,٨٥	١٤,٦٣	٢,٠٧	١٢,٥٧	١١,٨٩	٠,٠٠
هولندا	١٩٩٥	٤٤,٨٨	١٢,١٠	٣,٤٣	٨,٦٧	١٠,٩٦	٠.م.غ
السويد	١٩٩٥	٣٦,٤٢	٤,٩٠	٣,٣١	١,٥٩	١٣,٠٤	٠,٢٩
المملكة المتحدة	١٩٩٥	٣٣,٥٣	١٣,٠٥	٣,٣٥	٩,٧٠	١١,٨٤	٠,٠٢
دول المحيط الهادئ							
اليابان	١٩٩٣	١٧,٩٩	٧,٧٥	٢,٦٧	٥,٠٨	٣,٠٩	٠,٢٧
استراليا	١٩٩٥	٢٢,٣٧	١٥,٥٣	٣,٨٨	١١,٦٥	٥,٢٦	٠,٧٦
نيوزيلندا	١٩٩١	٣٣,٢٦	١٩,٧٩	٢,٤١	١٧,٣٨	٩,٦٧	٠,٧٢

المصادر: International Financial Statistics, 1997 (دول مختارة في أمريكا اللاتينية)؛ Government Finance Statistics 1997 (دول مختارة في أمريكا اللاتينية)؛ عبد المنعم عبد الرحمن، ١٩٩٧ (دول البحر المتوسط والدول أعضاء الآسيان). ملحوظة: غ.م.: غير موجود.

مؤشر الجهد الضريبي

تشير الدراسات المختلفة التي تتناول موضوع التهرب الضريبي إلى أن كل من المستوى العام للتنمية وهيكل الوعاء الضريبي يحددان من قدرة الدولة على تحصيل الضرائب. وقد يعد متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي مؤشراً لمستوى التنمية بالدولة. كما يستخدم التوزيع النسبي لإجمالي الناتج المحلي فيما بين القطاعات الاقتصادية عادة للدلالة على هيكل الوعاء الضريبي. فبعض القطاعات يسهل فرض الضرائب عليها وتحصيلها بدرجة تزيد عما هي عليه في قطاعات أخرى. فقطاع التعدين - على سبيل المثال - يتسم بالتركز إلى حد كبير، حيث يتيح ارتباطه بالواردات والصادرات إمكانية إجراء المراجعات والتحكم في معدلات التهرب الضريبي في هذا القطاع. وبالمثل، فإن العلاقة بين حصص الواردات والصادرات من إجمالي الناتج المحلي تعد علاقة طردية. ومن ثم، فإذا ما كانت هناك دولتان لهما نفس مستوى الدخل، ولكن القطاع الخارجي (الواردات والصادرات) بإحدى الدولتين يفوق من حيث الحجم نظيره بالدولة الأخرى، فإن الدولة الأولى ستتوافر لها قدرة أكبر على تحصيل الضرائب. وخلافاً لهذا، فإن الزراعة في الدول النامية عادة ما يوجد بها قطاع كبير يعيش عند مستوى الكفاف، وتتسم وحدات النشاط فيها بصغر الحجم، الأمر الذي يرفع من احتمالات التهرب الضريبي. واستناداً إلى هذه العلاقات، يتسنى استخلاص نسبة الإيرادات الضريبية المتوقعة إلى إجمالي الناتج المحلي والتي تستخدم - بدورها - لإعداد مؤشر الجهد الضريبي.

$$\text{مؤشر الجهد الضريبي} = \frac{\text{الإيرادات الضريبية الفعلية/إجمالي الناتج المحلي}}{\text{الإيرادات الضريبية المتوقعة/إجمالي الناتج المحلي}}$$

وإذا ما قلت قيمة مؤشر الجهد الضريبي عن الواحد الصحيح فإن الإيرادات الضريبية الفعلية بالدولة نقلت عن الإيرادات الضريبية المتوقعة. وفي المقابل، فإن الدولة التي يساوي المؤشر فيها واحداً صحيحاً أو أكثر، تكون قد سيطرت على التهرب الضريبي بدرجة أفضل بالمقارنة للدول الأخرى. ويلخص الجدول (٢) نتائج الأبحاث السابقة التي قامت على استخدام هذا الأسلوب والمتغيرات المستخدمة في تحليلها. وبالإضافة إلى المتغيرات التي تعرضت لها الدراسات السابقة تقوم الدراسة الحالية بتحليل أثر كل من المتغيرات المؤسسية والمعدلات الاسمية لضريبة الشركات والضريبة على دخول الأشخاص^٧ على كفاءة نظام الإدارة الضريبية. فالاختلافات المؤسسية تلعب دوراً في تحديد رغبة الممولين في دفع الضرائب طوعاً، وكذا في قدرة الجهاز الضريبي على الإلزام بدفع الضرائب بكامل قيمتها وفي حينها. وعلى سبيل المثال، فإذا ما كان الفساد الإداري مستشرياً، فإن نسبة الإيراد الضريبي إلى الناتج المحلي الإجمالي تتجه نحو الانخفاض. كما أن عدم كفاية تطبيق القانون وبطء إجراءات التقاضي من شأنهما أن يحددا من قدرة الدولة على تحصيل الضرائب حتى في الحالات التي توفر فيها طبيعة الهيكل الاقتصادي القدرة على تحصيل الضرائب على نحو فعال. كذلك تعد المعدلات الاسمية لضريبة الشركات والضرائب على دخول الأشخاص بمثابة متغيرات مؤثرة في نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي، فإذا ما كانت هناك دولتان بهما نفس المستوى من التهرب الضريبي، ولكن معدلات ضريبة الشركات والضرائب على دخول الأشخاص بإحدهما تزيد عما هي عليه في الدولة الأخرى، فإن نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي بالدولة الأولى سوف

^٧ يعد المتغير الذي يبين التفاوت في معدلات الضريبة الفعالة الحدية أفضل من المعدلات الاسمية لأنه يأخذ في الاعتبار الإجازات الضريبية، والإعفاءات، وغيرها.

تكون أكثر ارتفاعاً. ٨. ولهذا، فإن العلاقة المتوقعة بين كل من المتغيرات الضريبية - من جانب - وبين نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي - من جانب آخر - تكون علاقة طردية (جدول ٢).

جدول (٢). نتائج الدراسات التطبيقية السابقة

الدراسات السابقة: المتغيرات	Chelliah, Baas and Kelly (1975)	Tait, Gratz and Eichengreen (1979)	Tanzi (1992)	Leuthold (1991)	Stotsky and Woldemariam (1997)
حصة الزراعة	-	ضئيلة	-	-	-
حصة التعدين	+	+	-	-	-
حصة الصناعة التحويلية					
حصة الصادرات			+		+
حصة الواردات					
متوسط دخل الفرد					ضئيلة
حصة الصادرات غير التعدينية	ضئيلة	+			
نصيب الفرد من الدخل، عدا الصادرات					
حصة الدين الأجنبي		+			
حصة التجارة الخارجية				+	
حجم العينة	دول نامية (٤٧ دولة)	دول نامية (٤٧ دولة)	دول نامية (٨٣ دولة)	أفريقيا جنوب الصحراء (٨ دول) ١٩٨١-٧٣	أفريقيا جنوب الصحراء (٣٠ دولة) ١٩٩٥-٩٠
الفترة	١٩٧١-٦٩	١٩٧٦-٧٢	١٩٨٨-٧٨		
نوع التحليل	(متوسطات)	(متوسطات)	(panel)	(panel)	(panel)

(-) سالب معنوي؛ (+) موجب معنوي.

ويستخدم التحليل التطبيقي لهذه الورقة بيانات مستمدة من ٦٠ دولة عن الفترة الواقعة فيما بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٥، وهي البيانات التي تترجم إلى ٣٠١ مشاهدة، وذلك بغرض تقدير النسبة المتوقعة للإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي. ٩٠. ولهذا، فإن كل من تحليل انحدار الأثر الثابت والأثر العشوائي يستخدمان لتقليل تأثير المتغيرات الخارجية - غير المتضمنة في النموذج - على المتغير التابع. ١٠. وتتمثل المتغيرات الاقتصادية التفسيرية فيما يلي: متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي مقدراً بالدولار وبأسعار سنة ١٩٩٠، والحصص النسبية للزراعة، والصناعة التحويلية، والتعدين، من إجمالي الناتج المحلي، بالإضافة إلى مؤشر للانفتاح (مجموع الواردات والصادرات لإجمالي الناتج المحلي). ومن المتوقع أن تكون العلاقة طردية بالنسبة لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وكذا بالنسبة للصناعة التحويلية، والتعدين، ومؤشر الانفتاح، وأن تكون عكسية بالنسبة للزراعة.

وفيما يتصل بالمتغيرات المؤسسية، استخدمت ثلاثة مؤشرات مستخلصة من بيانات المخاطر بالدول International Country Risk Guide لعام ١٩٩٥ والتي أعدتها مؤسسة Political Risk Services لدراسة المخاطر السياسية للدول المختلفة عن الفترة الممتدة بين عامي ١٩٨٢ و ١٩٩٥ وهذه المتغيرات هي: نوعية الجهاز البيروقراطي، وتطبيق القوانين، والفساد الإداري. ويعكس مؤشر نوعية الجهاز البيروقراطي درجة استقلال الجهاز البيروقراطي عن الضغوط السياسية، وقوته، وخبرته في الإدارة، دون تغييرات كبيرة في

^٨ يتجاهل هذا الرأي نظرية "منحنى لآخر"، والتي تشير إلى أن ارتفاع معدل الضريبة قد يحدث انخفاض في إجمالي الإيرادات الضريبية مما ينتج عنه مرونة في الإيراد الضريبي بالنسبة لمعدل الضريبة تفوق الواحد الصحيح. ولكن الأخذ بهذه النظرية في مجال المقارنة بين الدول يتسم بالصعوبة.

^٩ تتكون العينة الأصلية التي استخدمت لتقدير أثر المتغيرات الاقتصادية من ٣٨٨ مشاهدة مستمدة من ٧٠ دولة. ونتائج هذا التحليل متاحة لدى طلبها.

^{١٠} للاطلاع على نموذج تقدير الآثار الثابتة والآثار العشوائية، أنظر (Greene 1993).

السياسة أو الخدمات الحكومية (ويأخذ قيم تتراوح ما بين صفر إلى ٦، حيث يعبر الرقم ٦ عن أقصى درجات الاستقلالية). وبالمثل، فإن مؤشر تطبيق القانون يعكس استعداد المواطنين لتقبل المؤسسات القائمة التي تتولى وضع القوانين وتطبيقها والفصل في المنازعات (صفر إلى ٦، حيث يعبر الرقم ٦ عن أعلى درجات التقبل). وأخيراً، فإن مؤشر الفساد الإداري يعكس مدى استثناء المدفوعات غير الرسمية (صفر إلى ٦، حيث يعبر الصفر عن أعلى مستويات الفساد الإداري، ويعبر الرقم ٦ عن عدم وجود فساد إداري تقريباً). وتتصف العلاقة المتوقعة بين نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي - من جانب - وبين كل من المؤشرات الثلاثة - من جانب آخر - بأنها علاقة طردية. ١١

وكما هو متوقع، فإن علاقة الارتباط بين المتغيرات المؤسسية الثلاثة تعد مرتفعة ولهذا، فقد تم تقدير معاملات الانحدار بالنسبة لكل من هذه المتغيرات المؤسسية على حدى بالإضافة إلى المتغيرات الاقتصادية. ولم تسفر النتائج عن قيم معنوية لمعاملات الانحدار سوى بالنسبة للفساد الإداري. أما المعاملات المناظرة بالنسبة لتطبيق القانون ونوعية الجهاز البيروقراطي فقد اتضح أنها مماثلة ولكنها أضعف. وترد بالجدول (٣) نتائج تحليل الانحدار غير المشتمل على معدلات الضريبة، والتي تغطي العينة الأكبر. وتؤدي إضافة المعدلات الاسمية لضريبة الشركات والضرائب على دخول الأشخاص إلى تخفيض حجم العينة إلى ٢٨ دولة، و ١٣٤ مشاهدة. وتتضح هذه النتائج بالجدول (٤).

جدول (٣). الآثار الثابتة والعشوائية، متضمنة مؤشر الانفتاح (إحصاءات t مدرجة بين القوسين)

المتغيرات	المربعات الصغرى العادية متضمنة الآثار الثابتة	المربعات الصغرى العادية الآثار العشوائية
الثابت		١٤,٤٧٣* (٥,٠٦٩)
درجة الانفتاح/إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٠٠٧ (٠,٠٣)	٠,٠٥٧٠* (٢,٩٤٧)
الفساد الإداري	٠,٦٦٠* (٢,٥٣)	٠,٩٨٥١* (٤,٠٥٥)
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٠٠٢* (٢,٢٨)	٠,٠٠٠٤* (٥,٣١٦)
قطاع الزراعة/إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٠٩٠- (٠,١٢-)	٠,١٤٥٦* (٢,٣٨٢-)
قطاع التعدين/إجمالي الناتج المحلي	٠,١٣٠* (٢,٠٩)	٠,٠٢٨٨ (٠,٥٢٦)
قطاع الصناعة التحويلية/إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٠٦٠- (٠,٠٨-)	٠,١٢٥- (٠,١٨٩-)
معامل الارتباط المعدل (R^2)	٠,٩٧	٠,٥٩٠
اختبار هاوسمان	٣٤,٨١*	
عدد المشاهدات	٢٣٨	٢٣٨

** تشير إلى علاقة معنوية عند مستوى ٥٪

^{١١} تترجم الطريقة التي يتم بها تعريف مؤشر الفساد الإداري - حيث تعبر القيم المرتفعة عن انخفاض مستوى الفساد الإداري إلى توقع علاقة طردية: فكلما ارتفعت قيمة المؤشر، ارتفعت نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي.

جدول (٤). نتائج تحليل الانحدار، متضمنة معدلات ضريبة الشركات والضرائب على الدخل (إحصاءات t مدرجة بين قوسين)

المتغيرات	AR (1)
الثابت	**١٤,٧٤٤١ (٢,٤٧٩)
درجة الانفتاح	**٠,٠٨٣٢ (٤,٠٨٠)
مؤشر الفساد الإداري	٠,٥٠٧٨- (١,٠٧٢-)
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٠٠١ (١,١٦٥)
قطاع الزراعة/إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٤٦٢- (٠,٤٣٠-)
قطاع التعدين/إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٨٦٦- (٠,٧٥٥-)
قطاع الصناعة التحويلية/إجمالي الناتج المحلي	٠,١١٢٧- (١,٣٨٨-)
ضريبة الشركات	٠,١١٢٨ (١,٤٧١)
ضريبة الدخل	**٠,٢٩٧٠ (٤,٥٩١)
Rho	**٠,٨٥٩٠ (١٩,٣٥٤)
اختبار النسبة الترجيحي χ^2	**٥٨
عدد المشاهدات	١٣٤

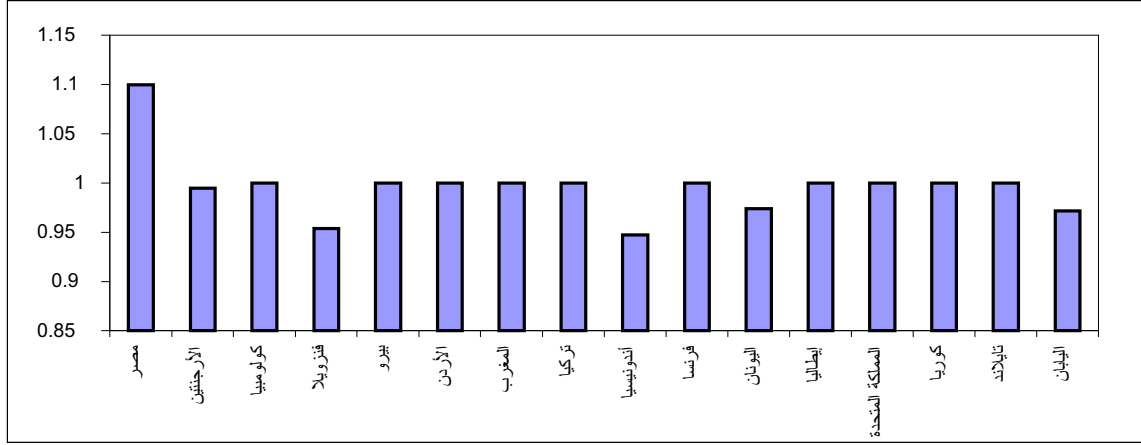
** تشير إلى علاقة معنوية عند مستوى ٥٪.

وتعرض نتائج تحليل الانحدار- في حالة تضمين المتغيرات الضريبية وفي حالة استبعادها - مع الموازنة المعتادة فيما بين استخدام عينة صغيرة لاختيار نموذج أكثر اكتمالاً، والعكس. وفيما يتصل بالعينة الأكبر حجماً لكل من نموذج الآثار الثابتة والعشوائية، تعد العلاقة معنوية بالنسبة للفساد الإداري ونصيب الفرد لإجمالي الناتج المحلي، وإشارتها موجبة - كما هو متوقع. ويعد متغير الانفتاح وضريبة الدخل متغيراً بارزاً بالنسبة لنموذج المربعات الصغرى العادية، الانحدار التلقائي من الدرجة الأولى:

Ordinary Least Square, First Order Autoregressive Model OLS [AR (1)]

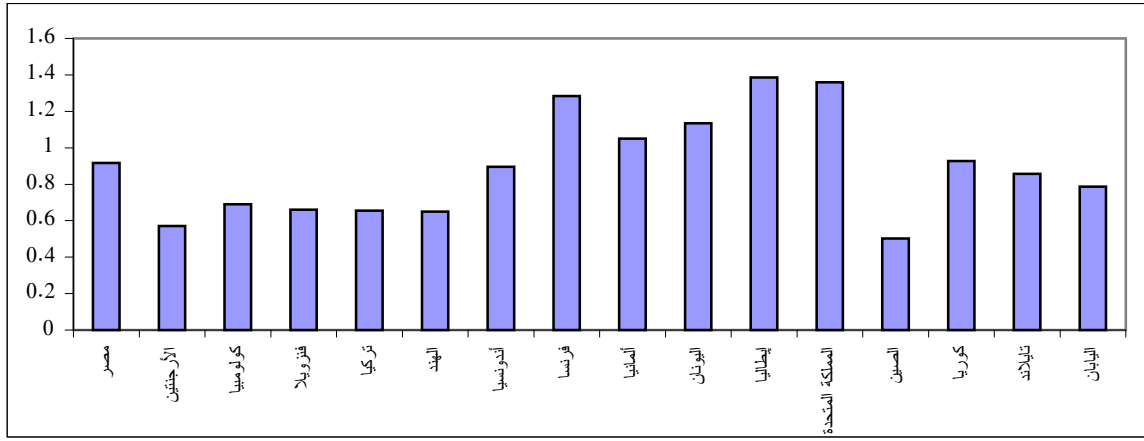
وتتصف علاقتنا حصة قطاع الزراعة لإجمالي للناتج المحلي، ومؤشر الانفتاح بالمعنوية ولهما الإشارة المتوقعة في تحديد الآثار العشوائية، ولكن الوضع يختلف في حالة نموذج الآثار الثابتة. ويشير إحصاء هاوسمان Hausman وتحليل معامل الارتباط (R^2) إلى أن نموذج الآثار الثابتة أقدر على تحديد العلاقة الإحصائية. ومن ثم، فقد استخدمت نتائج نموذج الآثار الثابتة لحساب مؤشر الجهد الضريبي بالنسبة لتحليل العينة الأكبر حجماً (الشكل ١). ويبين (الشكل ٢) مؤشر الجهد الضريبي لنموذج [AR (1)] OLS في وجود متغيرين ضريبيين.

شكل ١. مؤشر الجهود الضريبية: المتغيرات الاقتصادية والمؤسسية، دول مختارة



المصدر: حسابات المؤلفة.

شكل ٢. مؤشر الجهود الضريبية متضمنة ضريبة الشركات وضريبة الدخل، دول مختارة



المصدر: حسابات المؤلفة.

ويشير التحليل إلى أنه حينما لا تؤخذ معدلات الضريبة المرتفعة في الحسبان، تكون نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي في مصر متسقة مع أوضاعها المؤسسية والاقتصادية. إلا أن المعدلات الاسمية لضريبة الشركات والضرائب على دخول الأشخاص تزيد على نظيراتها في كثير من الدول النامية والدول المتقدمة. ومن ثم، فإن الصورة تتغير حينما تؤخذ في الحسبان معدلات الضريبة المطبقة في مصر. ففي عام ١٩٩٤، بلغ مؤشر الجهد الضريبي في مصر ٠,٩٢، الأمر الذي قد يشير إلى معدل خفيف من التهرب الضريبي.

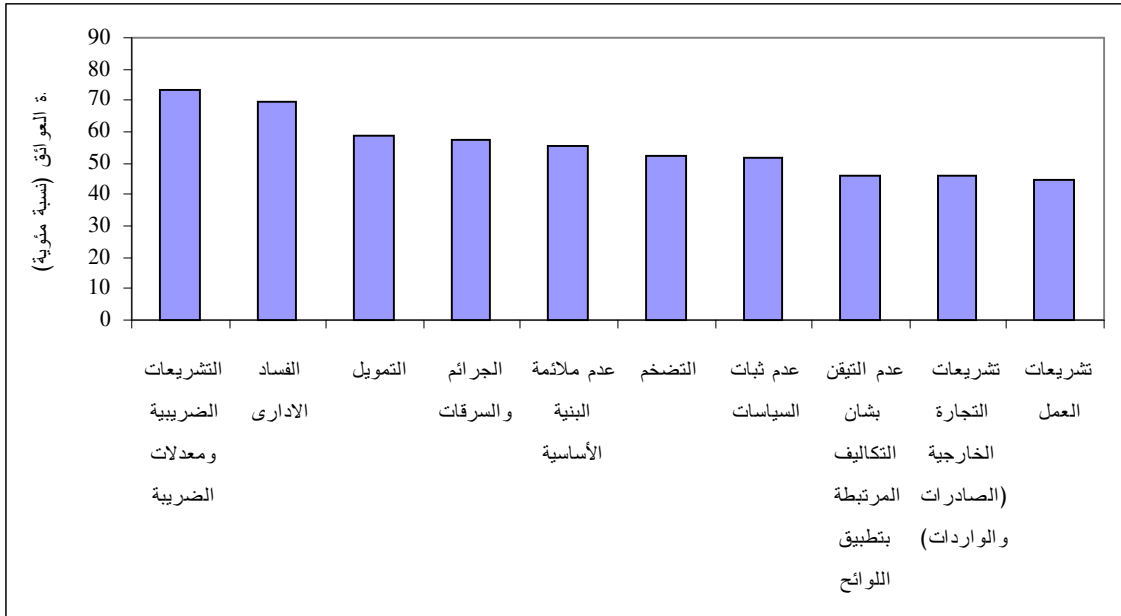
وبمقارنة مصر ودول نامية أخرى يشير مؤشر الجهد الضريبي إلى أن مستوى التهرب الضريبي في مصر— كما تفصح عنه تقديرات النموذج — يعد مشابهاً لنظائره في دول نامية أخرى، مثل تايلاند، وكوريا، وإندونيسيا. وهو يقل بصفة عامة عن مستوى التهرب الضريبي السائد في دول أمريكا اللاتينية (أي أن مؤشر الجهد الضريبي في مصر يعد أكثر ارتفاعاً في مصر على نظيره في تلك الدول).

٣- هل تعد تكلفة تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي في مصر أكثر ارتفاعاً على نظيراتها في دول أخرى؟

بينما يشير القسم الثاني من الورقة إلى أن الإدارة الضريبية في مصر لا تؤثر بصورة سلبية على الإيرادات الضريبية المحصلة، فإن شكاوى القطاع الخاص تشير إلى أن الأساليب التي تتبعها الحكومة في تحصيل الإيرادات الضريبية تؤثر تأثيراً سلبياً على نشاط رجال الأعمال في مصر ١٢ وتعتمد هذه الورقة على استبيانين أجريا في قطاع الأعمال واستهدفا تقييم تكاليف تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي:

غطى الاستبيان الأول ١٥٤ شركة في مصر، بينما غطى الثاني ٣,٦٨٥ شركة في ٦٩ دولة ١٣ ويتضمن الاستبيانان تعريفاً بالمؤسسات التي تتسبب في أشد درجات الإعاقة للأنشطة الاقتصادية. وبينما لا تتضمن النتائج أية قيم نقدية لتقدير المؤشر، فإنها تساعد على تحديد الترتيب النسبي لمسألة الضرائب (معدل الضريبة والإدارة الضريبية) باعتبارها معوقاً لأنشطة القطاع الخاص، وأيضاً في إيضاح مدى وكيفية التماثل أو الاختلاف بين الوضع في مصر ونظيره في دول أخرى. وبالنظر إلى الدول النامية كمجموعة، يتضح أن اللوائح الضريبية ومعدلات الضريبة تمثل أكبر عائق للنشاط الاقتصادي، حيث تقترب حدة الإعاقة من ٨٠% (الشكل رقم ٣). ويمثل الفساد الإداري العائق التالي من حيث الحدة وفي كثير من الدول يمثل الفساد الإداري في الجهازين الضريبي والجمركي نسبة كبيرة من الفساد الملاحظ على مستوى الاقتصاد الكلي (الشكل رقم ٤). ومن المثير للدهشة أن اللوائح الضريبية ومعدلات الضريبة قد أشير إليها باعتبارها العائق

شكل ٣. ترتيب العوائق التي تجابهها أنشطة الأعمال - الدول النامية



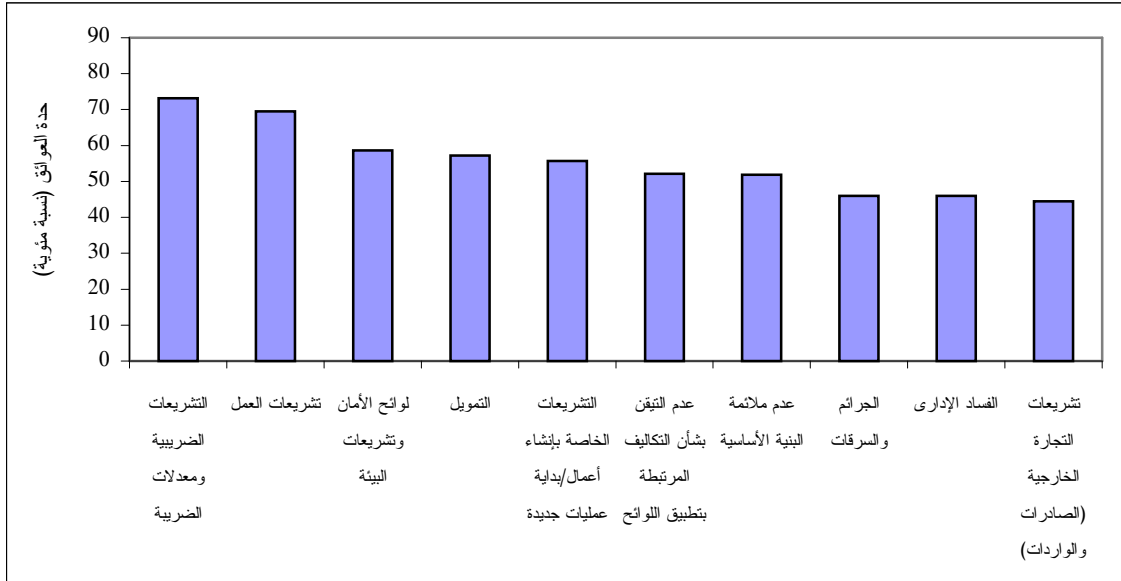
المصدر: Brunetti, Kinsunko and Beatrice Weder (1997), "Institutional Obstacles to Doing Business: Region by Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector," Policy Research Working Paper No. 1759, World Bank, Washington, D.C., April.

^{١٢} يتسم التحليل الكمي لهذين المجالين، وخاصة التحليل المقارن بين الدول، بالصعوبة - إن لم يكن مستحيلاً - نظراً لاعتماده على الأحكام الشخصية.

^{١٣} للحصول على معلومات تفصيلية بشأن المنهج، ونطاق التغطية، والنتائج الأخرى أنظر: فوزى وجمال (١٩٩٧) وBrunetti (Kisunko) وويدر (Weder) (١٩٩٧).

^{١٤} تسدرج استمارة الاستبيان معدلات الضريبة واللوائح الضريبية في شكل عائق واحد. ولهذا، فإن التركيز على تكاليف التعامل مع الجهاز الضريبي بشكل منفصل لا يكون ممكناً.

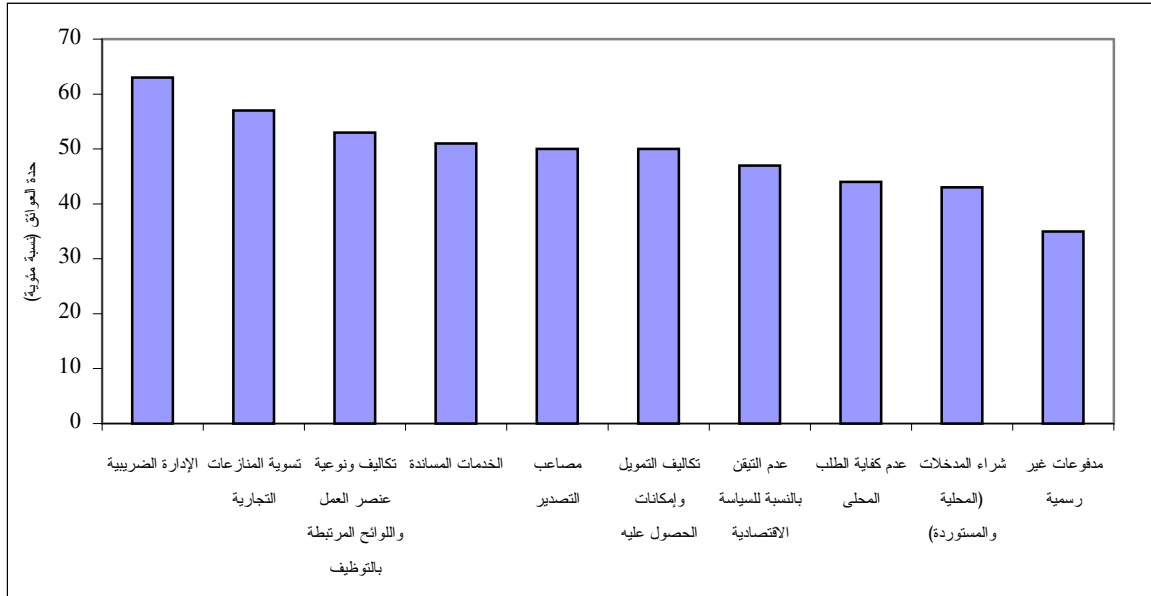
شكل ٤. ترتيب العوائق التي تواجهها أنشطة الأعمال - الدول المتقدمة



المصدر: Brunetti, Kinsunko and Beatrice Weder (1997), "Institutional Obstacles to Doing Business: Region by Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector," Policy Research Working Paper No. 1759, World Bank, Washington, D.C., April.

الرئيسى للأنشطة الاقتصادية في الدول المتقدمة والدول النامية، على حد سواء، وإن كانت حدة الإعاقة في الدول المتقدمة أقل قليلاً من نظيرتها في الدول النامية. وحتى من منظور تقييم الممولين لحدة المشكلة، يعد نطاق التفاوت صغيراً أيضاً، حيث يبدو حجم المشكلة في مصر أقل من نظيره في الدول المتقدمة والدول النامية (الشكل رقم ٥).

شكل ٥. ترتيب العوائق التي تواجهها أنشطة الأعمال في مصر



المصدر: سميحة فوزى وأحمد جلال (١٩٩٧)، Firm's Competitiveness and the National Diamond ECES, Cairo

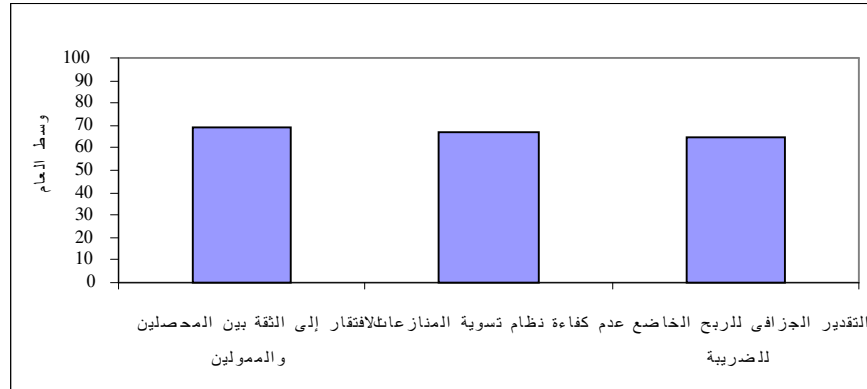
ويبدو من الضروري - لأسباب عديدة - توخي الحيطة والحذر عند المقارنة بين نتائج الاستبيان الذي أجرى في مصر مع الاستبيانات الأخرى على المستوى العالمي. فأولاً، لم يوجه إلى الممولين الذين شملهم الاستبيان

الذى أجرى بمصر سؤال حول رؤيتهم لمعدلات الضريبة كعائق فى سبيل رفع درجة اسهام القطاع الخاص فى النشاط الاقتصادى، فقد كان التركيز منصباً على المسائل المرتبطة بتكلفة تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي، لاعلى معدلات الضريبة المطبقة.

وثانياً، فإن درجة حدة العوائق المختلفة - على النحو الذى ترد به فى كل من الاستبيان الذى أجرى فى مصر والاستبيانات المناظرة التى أجريت على المستوى العالمى - تعد دالة فى تدرج مستويات حدة المشكلة الذى يرد باستمرار الاستبيان. ولهذا، فإن تدرج مستويات حدة المشكلة من صفر إلى ٤ فى الاستبيان الذى أجرى بمصر، وتدرجها من صفر إلى ٦ فى الاستبيان العالمى يترتب عليهما درجات مختلفة من الحدة لا يتسنى المقارنة المباشرة بينها. وأخيراً، فإن الاستبيانان لهما مضمون تتابعى بطبيعتهما. ومن ثم، فبينما يكون من الملائم ترتيب العوائق عبر الدول، فإن مثل هذا الترتيب ينبغي ألا يتخذ أساساً لمقارنة اختلاف حجم المشكلة من دولة لأخرى. وعلى الرغم من ان هذه الورقة تبحث فى درجات حدة المشكلة بأقاليم مختلفة، فإن هذا البحث قد يكون مضللاً. وعلى سبيل المثال، فإن رجل الأعمال الذى يمارس نشاطه فى دولة متقدمة والذى قد يمضى أسبوعين فى عمليات مراجعة مع الجهاز الضريبي، قد يعتبر تكلفة التعامل هذه بمثابة عائق حاد فى سبيل ممارسته لنشاطه، وبالتالي فهو يصف مسائل الضرائب بأنها حادة، ولكن رجل الأعمال الممارس لنشاطه فى دولة نامية قد لا يرى أن تمضية أسبوعين فى عملية مراجعة مع الجهاز الضريبي تعد من قبيل الخسائر الكبيرة. ومن ثم، فهو لا ينظر الى اللوائح الضريبية ومعدلات الضريبة باعتبارها عوائق حادة فى سبيل ممارسة النشاط.

وتقودنا هذه المناقشة إلى الاستبيان الذى أجرى فى مصر ومعالجته للمسائل المختلفة المرتبطة بالجهاز الضريبي. وثمة نتيجتان تأتیان بموضوع "العقد" أو العلاقة بين الممولين والجهاز الضريبي الى مقدمة المسائل التى يثيرها النقاش الدائر بشأن التهرب الضريبي وتكاليف تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي. فعندما طلب من أصحاب الأعمال ترتيب عوائق الافتقار إلى الثقة والتقدير الجرافية وعدم كفاءة نظام تسوية المنازعات، أجابوا بأن هذه الجوانب الثلاثة فى العلاقة المتصلة بدفع الضرائب وتحصيلها تعد أهم العوائق فى سبيل ممارسة أنشطة الأعمال بمصر (شكل رقم ٦). ويشتمل القسم الرابع من هذه الدراسة على تحليل لجوانب الضعف فى علاقة دفع وتحصيل الضرائب، وهى الجوانب التى قد تكون مسؤولة عن هذه المشكلات الثلاث بعينها.

شكل (٦). نتائج الاستبيان: ترتيب العوائق المرتبطة بالإدارة الضريبية فى مصر



المصدر: سميحة فوزى وأحمد جلال (١٩٩٧)، Firm's Competitiveness and the National Diamond, ECES, Cairo

٤- المصادر الرئيسية لتكاليف تعامل الممولين مع الجهاز الضريبي في مصر

إذا ما تم تحليل العلاقة بين الممولين والجهاز الضريبي باعتبارها تتخذ شكل عقد طوعى بين الطرفين، فإنه يتضح أن هذه العلاقة قد تعانى ارتفاع تكاليف التعامل نظراً لأهمية كل من: المعلومات الخاصة ومشكلكتى المخاطر الأدبية والاختيار العكسى. فهذه المشكلات الثلاث يترتب عليها ارتفاع تكاليف التعامل بالنسبة لكل من الممولين والجهاز الضريبي. ولهذا، فإن هدف إصلاح الجهاز الضريبي ينبغي أن يتمثل فى إعادة النظر فى الحوافز الممنوحة لكل من الممولين والجهاز الضريبي، وأن يعمل المسؤولون من الإدارة الضريبية أيضاً على القضاء على دوافع التهرب الضريبي من خلال الحد من، أو إلغاء، جوانب الضعف هذه. وفى الوقت ذاته، فإن عملية الإصلاح يجب ان تؤدى إلى التقليل - إلى الحد الأدنى - من التكاليف التى يتكبدها الجهاز الضريبي لوضع القوانين موضع التطبيق، بالإضافة إلى التكاليف التى يتحملها الممولون لمواءمة أوضاعهم فى ضوء متطلبات تطبيق القوانين.

جوانب الضعف المحتملة فى العقد

أهمية البيانات الخاصة

قد تكون لدى كل من طرفى العقد بيانات خاصة يعمل على إخفائها عند الشروع فى عملية التعاقد (الانتهازية السابقة على التعاقد)، أو قد يغير أى من الطرفين مواقفه فى منتصف علاقة طويلة الأجل، الأمر الذى يؤدى إلى جعل الطرف الآخر "رهينة" (الانتهازية فى المرحلة التالية لإبرام العقد). وتتبع البيانات الخاصة للممولين من معرفتهم الوثيقة بهياكل تكاليفهم وإيراداتهم، وسجلاتهم، وغيرها. كما تتبع البيانات الخاصة للجهاز الضريبي من أن له سلطة تقديرية يمارسها عند تفسير مواد القانون المختلفة. وكلما زادت السلطة التقديرية، اتسع المجال للسلوك الانتهازى لدى الجهاز الضريبي فى المرحلة التالية لإبرام العقد. أما الممولون فلا تتوافر لهم فرصة تغليب السلوك الانتهازى سوى فى المرحلة السابقة لإبرام العقد (بمعنى دخول الممولين مرحلة التعاقد والنية مبيتة على إخفاء بعض معلومات النشاط والربحية). وليس باستطاعة الممولين ممارسة أى سلوك انتهازى فى المرحلة التالية للتعاقد نظراً لأن السلطة التى يمتلكها الجهاز الضريبي فى معاقبة الممولين تحميه من مثل هذا السلوك من جانب أولئك الممولين. كما أن المكافآت والحوافز التى تمنح لمأمورى الضرائب تعد من قبيل البيانات الخاصة التى تؤثر فى سلوك المأمور اتجاهها نحو تعظيم الإيرادات الضريبية المحصلة. ولا يتاح للممولين الاطلاع على البيانات المتصلة بذلك، إلا أنها تؤثر على تقديرات مأمورى الضرائب فى تحديد العبء الضريبي.

المخاطر الأدبية

تنشأ مشكلة المخاطر الأدبية حينما تؤدى بعض مواد القانون أو اللوائح إلى اتجاه الأفراد نحو تغيير سلوكهم على نحو لا يتسم بالكفاءة من الناحية الاقتصادية، أو لا يتوافق مع القوانين. ويتمثل العنصر الهام فى هذه الحالة فى حقيقة مؤداها أن محاولة التحقق من أن الأفراد قد غيروا بالفعل سلوكهم تتطوى على تكلفة مرتفعة،

إن لم تكن مستحيلة. ومن ثم، فمن غير المستطاع إضافة عقوبات إلى آليات فرض القوانين أو اللوائح الجديدة للتغلب على هذه المشكلة.^{١٥}

وفي غمار العلاقة المنصبة على سداد الضرائب، يؤدي سلوك الممولين إلى خلق المخاطر الأدبية. فحيث يقوم مأمور الضرائب بمراجعة السجلات بأسلوب يميل عادة نحو رفع أرقام الأرباح، يتوقع الممولون أيضاً هذا النوع من السلوك ومن ثم، يعملون على تسجيل أرباحهم أو أحجام أنشطتهم بأدنى من حقيقتها، الأمر الذي يحد من كفاءة عملية تحصيل الضرائب. وعندما تكون لمأموري الضرائب سلطة عدم الاعتداد بسجلات الممولين، تتواجد لدى بعضهم الرغبة في المناورة للحصول من الممولين على إيرادات غير مشروعة. وثمة مثال آخر للمخاطر الأدبية يظهر في حالة عدم معاقبة الممولين على اللجوء للمحاكم دون حاجة واضحة لذلك. إذ أن عدم إلزام الممولين بدفع فوائد أو مصروفات تقاضى عن المبالغ محل النزاع يؤدي إلى سعيهم لإبطاء سير إجراءات التقاضى، وخاصة حين يكون بوسعهم استخدام مبالغ الضرائب كرأس مال عامل لسنوات عديدة

الاختيار العكسى

يحدث الاختيار العكسى حينما يعمل القانون الحاكم لنشاط اقتصادى ما على تثبيط الدافع لدى مجموعات معينة عن الدخول في ذلك النشاط، (بينما كانت تلك المجموعات لتقبل على النشاط المعنى في حالة غياب الأحكام المثبطة في القانون). وفي الوقت ذاته، يشجع القانون على دخول مجموعات معينة في مجال النشاط المعنى، على النحو الذى يؤدي إلى إضعاف كفاءة القطاع في مجمله.^{١٦}

وعلى سبيل المثال، يظهر الاختيار العكسى في الإدارة الضريبية حينما يثبط الدافع لدى الممولين للدخول في نشاط ما نظراً لأنه ينظر إلى القانون باعتباره لا ينطوى على المساواة في المعاملة والشفافية اللازمين بالنسبة لكافة الممولين. وقد ذكر مراراً - على سبيل المثال - أن عدم وضوح نظام تحصيل الضرائب، بالإضافة إلى المفاهيم الراسخة عن وجود فساد إدارى وعن طول إجراءات التقاضى إنما تؤدي جميعها إلى تثبيط الدافع لدى المستثمرين الأجانب للاستثمار في مصر. وتعمل هذه العوامل أيضاً على تشجيع المستثمرين المحليين على اللجوء إلى القطاع غير الرسمى.

كذلك فمن أمثلة حالات الاختيار العكسى لجوء مأموري الضرائب ذوى القابلية للفساد الإدارى إلى التنافس للعمل بالمناطق الصناعية وبالأقاليم الأكثر رخاء لكي يتسنى لهم الحصول على رشاوى، (وأن كان من الصعب توثيق هذه الحالات). وبسبب هذه المنافسة، يتجه مأمورو الضرائب غير الشرفاء إلى مزاحمة نظرائهم الشرفاء في المناطق التى تتحقق بها أسوأ عواقب لهذه الظاهرة.

^{١٥} يتمثل النموذج التقليدى للمخاطر الأدبية فيما تتطلبه الحكومة من قيام مساكن السيارات بالتأمين على سياراتهم. فبمجرد أن يقوم مالك السيارة بالتأمين على سيارته - وكلما اتسع نطاق التغطية التأمينية - تتزايد احتمالات قيادته للسيارة دون اكرثات بالقواعد، نظراً لمعرفته بأن شركة التأمين ستتولى دفع قيمة الأضرار الناتجة عن أية حوادث، سواء بصورة كلية أو جزئية.

^{١٦} ثمة مثال تقليدى على الاختيار العكسى يتواجد في سوق السيارات المستعملة حيث يصعب تحديد مستوى جودة السيارة المستعملة، فان المشتري لا يكون على استعداد لأن يدفع سوى مقابل الجودة "المتوقعة" للسيارة. وحتى إذا ما كانت السيارة ذات مظهر جيد، فإن المشتري يميل إلى التدن في تقدير جودتها، آخذاً في الاعتبار احتمال وجود عيب غير ظاهر بها. ويؤدي هذا الوضع إلى أن يكون أصحاب السيارات ذات الجودة المنخفضة هم فحسب الذين يلجأون إلى التعامل في سوق السيارات المستعملة، بينما يتجنب أصحاب السيارات ذات الجودة الأعلى اللجوء إلى تلك السوق لبيع سياراتهم.

عقد الوفاء بالضرائب

أخذاً في الاعتبار لجوانب الضعف التي يتصف بها عقد الوفاء بالضرائب والتي نوقشت في القسم السابق، يأخذ التحليل في الاعتبار الآن أهمية كل من البيانات الخاصة، والمخاطر الأدبية، والاختيار العكسي في التأثير على دوافع الممولين عند تعاملهم مع مصلحة الضرائب. ولغرض التبسيط، تستند هذه المناقشة إلى تصنيف الممولين الذي وضعه ليوب Le Baube وفيهرون Vehorn (١٩٩٢). فبينما لا يقوم الكاتبان بالربط بين كل من مجموعات الممولين - من جانب - وبين جوانب ضعف العقد التي تمت مناقشتها هنا- من جانب آخر- فإن التناظر يعد قائماً بشكل واضح. ووفقاً لتصنيف الكاتبين، توجد أربعة أنواع من الممولين الفعليين والمحتملين:

المجموعة الأولى: الممولون الذين يفهمون القانون ولديهم الرغبة في الالتزام به (عدم وجود جوانب ضعف في العقد).

المجموعة الثانية: الممولون الذين يرغبون في الالتزام بالقانون ولكنهم لا يفهمونه (مشكلة البيانات الخاصة).

المجموعة الثالثة: الممولون الذين يفهمون القانون ولكن لا تتوافر لديهم الرغبة في الالتزام الكامل به (المخاطرة الأدبية، والبيانات الخاصة).

المجموعة الرابعة: الممولون الذين يعملون -عمداً- على عدم الالتزام بالقانون (مشكلة الاختيار العكسي).

ومن شأن تقسيم الممولين إلى المجموعات الأربع السابقة المساعدة على صياغة العقد بحيث تتسق الحوافز مع صيغة العقد لدى كل مجموعة، ومن ثم زيادة احتمالات الالتزام بالقانون. ويتمثل الهدف في: زيادة عدد الممولين بالمجموعة الأولى، وتبسيط الدافع لدى الممولين المنتمين للمجموعة الأولى للانتقال إلى المجموعات الثانية والثالثة والرابعة، وتشجيع الممولين بالمجموعات الثانية والثالثة والرابعة على الانتقال إلى المجموعة الأولى. وينطوي انتقال ممولي المجموعة الثانية إلى المجموعة الأولى، والذي يشتمل على فهم قانون الضرائب والالتزام به، على: تعليم الممولين، وتبسيط القانون، وميكنة النظام بغرض تقليل تكلفة الالتزام بالقانون بالنسبة لكل من الممولين وأمورى الضرائب وبالتالي، الحد من ارتفاع تكلفة تعامل الممولين مع مصلحة الضرائب. وقد ركز عدد كبير من الدول على هذا الجانب من جوانب إصلاح الإدارة الضريبية. وترد بالجدول (٥) قائمة بالدول التي تطبق أنواعاً مختلفة من برامج التعليم والإعلام للممولين.

وفي ضوء ما سبق، يقوم التحليل على افتراض أن تبسيط النظام وتوفير المساندة من جانب مصلحة الضرائب من شأنهما أن يؤديا إلى تضاؤل تكاليف التعامل مع مصلحة الضرائب بالنسبة لمجموعة فرعية من الممولين، وذلك من خلال خفض تكاليف جمع المعلومات. كما يفترض التحليل انتقال الممولين من المجموعة الثانية إلى المجموعة الأولى. ويعد الأمر أكثر تعقيداً بالنسبة للمجموعتين الثالثة والرابعة. فالممول في إحدى

^{١٧} تركز هذه الورقة على العقد الذي يتمثل طرفاه في الممول ومصلحة الضرائب. أما العقود الأخرى التي تؤثر في كفاءة نظام دفع وتحصيل الضرائب فهي تتمثل في العلاقة بين مصلحة الضرائب وأمورى الضرائب، والعلاقة بين مصلحة الضرائب والأجهزة الحكومية الأخرى، والعلاقة بين مصلحة الضرائب والجهاز القضائي. ولا يتم تناول هذه العقود بالمناقشة في هذه الورقة سوى إلى الحد الذي يؤثر به بشكل مباشر في العقد بين مصلحة الضرائب والممولين. أما التحليل الأكثر استفاضة لهذه العقود فهو يقع خارج نطاق هذه الورقة.

هاتين المجموعتين الأخيرتين يقرر ما إذا كان سيقوم بسداد الضرائب أم لا، وفقاً لنتائج المعادلة الموضوعية التي تتخذ الشكل التالي:

عبء الضريبة في حالة اتخاذ الممول قراراً بسداد الضريبة:

$$C^p = t * R + TC^p$$

حيث تعبر C_p عن التكلفة التي تتحملها الشركة نتيجة سداد الضريبة؛ وتعبر t عن معدل الضريبة، بينما تعبر R عن الدخل الخاضع للضريبة، وتعبر TC_p عن تكلفة التعامل المتمثلة في إعداد الإقرار الضريبي والمراجعة إذا ما كان الممول قد اتخذ قراراً بالالتزام بالقانون. أما عبء الضريبة الذي يقترن باتخاذ الممول قراراً بعدم السداد فيتم التعبير عنه كما يلي:

$$C^e = p_d * (penalty + t * R) + TC^e$$

حيث تعبر C_e عن عبء التكلفة المتوقع حدوثه بالنسبة للممول في حالة عدم سداده الضريبة (تكلفة التهرب)؛ وتعبر p_d عن احتمالات كشف السلطات الضريبية لعملية التهرب؛ وتعبر t , R عن معدل الضريبة، والدخل الخاضع للضريبة، على النحو الذي تم تعريفه قبلاً. كما تعبر TC_e عن تكلفة التعامل المتمثلة في إعداد الإقرار الضريبي والمراجعة في حالة ضبط التهرب الضريبي. ولكي يتحقق الالتزام الكامل، يتعين ان تكون C_e أكبر دائماً من C_p ، أو أن تتحقق العلاقة التالية:

$$p_d * (penalty + t * R) + TC^e > t * R + TC^p$$

جدول (٥). برامج المعلومات الضريبية المتوفرة للممولين في دول مختارة

الولايات المتحدة	ترينيداد	المكسيك	جامايكا	كولومبيا	شيلي	كندا	الأرجنتين	
								المطبوعات
×	×	×	×	×	×	×	×	أدلة ضريبية (تعليمات)
×	×	×	×	×		×	×	كتيبات
×	×	×	×	×		×		نشرات فنية
						×		أشرطة مسموعة
								لضعاف النظر
×	×	×	×	×	×			ملاحق بالصحف
					×			نبيذات مختصرة
								تذكيرية في الصحافة
								وسائل الإعلام
×	×	×	×	×	×	×	×	إعلانات بالاذاعة
								والتلفزيون
×	×		×	×		×		برامج تليفزيونية خاصة
×		×				×		أشرطة فيديو
×		×			×			مؤتمرات صحفية
								الاتصالات التليفونية
×	×	×	×	×	×	×	×	معاونة من خلال
								التليفون
×		×				×		رد الضرائب من خلال
								التليفون
×						×		معلومات بالتليفون
								الاتصالات الشخصية
×	×	×	×	×	×	×	×	زيارات
								المراسلات
×	×		×		×	×		خطابات الأفراد بعينهم
×	×		×		×	×		خطابات نمطية
								برامج أخرى
×	×					×		المتطوعون
×	×	×	×		×	×	×	برامج بالمدارس الثانوية
×						×		برامج عرض عن
								الضرائب في المناطق
								الريفية
×						×		برامج الوصول لأهالي
								القرى أو المدن
×	×							تدريب للشركات حديثة
								الإششاء
×		×		×		×		ندوات ومؤتمرات

المصدر: Le Baube and Vehron (1992)

وثمة طريقة لضمان تحقيق الشرط السابق تتمثل في جعل pd مساوية للواحد الصحيح. وفي هذه الحالة، يكون لدى كل ممول الدافع لسداد الضريبة عند أي مستوى موجب للعقوبة، طالما أن تكلفة التعامل بالنسبة لحالة كشف التهرب الضريبي وضبطه لا تقل عن تكلفة التعامل في حالة سداد الضريبة طوعاً. إلا إن هذه السياسة قد تكون باهظة التكلفة بالنسبة للحكومة. إذ لا يحدث إطلاقاً في أي من الدول أن تكون pd مساوية للواحد الصحيح. ولهذا، فإن السيناريو الأكثر واقعية الذي ينبغي أخذه بعين الاعتبار هو أن تكون pd أقل من الواحد الصحيح. وفي تلك الحالة، ولكي يضمن قيام كل من الممولين بسداد الضريبة، يتعين أن تتحقق العلاقة التالية:

$$penalty > \frac{(1 - p_d) * t * R - (TC^e - TC^p)}{p_d}$$

ذلك إذا ما كانت $TC_e = TC_p$ ، الأمر الذى يعنى أن تكاليف إعداد الإقرار الضريبي والمراجعة لن تكون أعلى فى حالة التهرب الضريبي عنها فى حالة الالتزام، ومن ثم تختصر العلاقة لتتخذ الشكل التالى:

$$penalty > \frac{(1 - p_d) t * R}{p_d}$$

أو

$$penalty > \left[\frac{1}{p_d} - 1 \right] t * R$$

وكلما ارتفع معدل الضريبة (t) أو كلما ارتفع الدخل الخاضع للضريبة (R)، زاد مقدار العقوبة المطلوبة لإقناع الممولين بسداد الضريبة، وذلك فى وجود قيمة ثابتة لاحتمال كشف التهرب (P_d). وإذا لم تكن العقوبة تتخذ شكل قيمة نقدية ثابتة، وإنما تعد دالة فى قيمة الضريبة واجبة السداد، فإن العلاقة تتحول إلى الشكل التالى:

$$k(t * R) > \left[\frac{1}{p_d} - 1 \right] t * R,$$

حيث تمثل k قيمة ثابتة تزيد عن الواحد الصحيح وتتحدد أحياناً على أساس تصاعدي. فكلما زاد مقدار الضريبة واجبة السداد، زادت قيمة الثابت المستخدم لتحديد قيمة العقوبة. وفى كثير من الحالات، ينطوى كشف التهرب الضريبي على عملية مراجعة فحص مفصلة أكثر من العملية الأساسية لإعداد الإقرار الضريبي. بتعبير آخر، أن التحرى عن التهرب الضريبي وضبطه ينطويان على عقوبة إضافية كان (من الأجدر بالمولين أن يتجنبوها). وفى تلك الحالة، تكون TC_e أكبر من TC_p ، كما ينبغى أن تحقق قيمة العقوبة الشرط التالى:

$$penalty > \frac{(1 - p_d) * t * R - (TC^e - TC^p)}{p_d}$$

وبينما يتمثل هدف مصلحة الضرائب فى تقليل تكلفة التعامل بالنسبة للممولين، ففى كل من سيناريوهات الالتزام والتهرب، ينطوى تقليل الفارق بين تكلفتى التعامل فى السيناريوهين على ميزة إضافية مؤداها تقليل الدافع الى التهرب الضريبي. ولكى تتحقق لمصلحة الضرائب السيطرة على التهرب الضريبي، يتعين عليها ضمان تحقق اتجاه العلاقة المشار إليها. سابقاً فواقع الأمر أن حجم المتغيرات التالية فى عقد الوفاء بالضرائب يمكن أن يؤدي إلى زيادة الالتزام:

- مقدار العقوبة، سواء كانت دالة فى مقدار الضرائب المستحقة أم لا (العقوبة و k)، وسواء طبق جدول تصاعدي أم لا.
- الاختلاف بين تكلفة التعامل والمراجعة فى سيناريوهات الالتزام والتهرب.
- احتمال كشف التهرب، سواء كانت تزيد مع وجود تاريخ للتهرب الضريبي، أم لا.
- معدل الضريبة (t) ومدى شمول وعاء الضريبة (R).

ويتضمن القسم التالي تحليلاً للكيفية التي تؤثر بها هذه المتغيرات في عقد الوفاء بالضرائب في مصر. كما يشتمل على مناقشة لما يترتب على ذلك من جوانب ضعف في العلاقة. ويتناول القسم الخامس تجارب دول أخرى بغرض طرح صور العلاج الملائمة لجوانب القصور في عقد الوفاء بالضرائب.

عقد الوفاء بالضرائب في مصر

مقدار العقوبة

هناك نوعان من العقوبة يستخدمان لحث الممولين على الالتزام طوعاً: العقوبة الجنائية والعقوبة المالية. ويتناول هذا القسم كل من نوعي العقوبات في حالة مصر. فعدم الالتزام بالأحكام الضريبية المختلفة (التسجيل، وتقديم الإقرارات، والاحتفاظ بالسجلات، والحجز عند المنع) يمكن أن يؤدي إلى عقوبة مالية تبلغ ١٠% من مقدار الضريبة مستحقة السداد بحد أقصى قدره ألف جنيه مصري. أما تكرار المخالفة خلال ثلاث سنوات فيترتب عليه زيادة مقدار العقوبة. كذلك وفقاً لأحكام قانون الضرائب، يكون لمصلحة الضرائب الحق في طلب تعويض يتراوح بين ٢٥% و ٣٠% من مقدار الضرائب غير المسددة.

كما أن عدم سداد مبالغ الضريبة في مواعيدها المقررة ينتج عنه توقيع عقوبة مالية مقدارها ٢٠% من الضريبة مستحقة السداد، وقد يتم تخفيض هذه النسبة إلى ١٠% في حالة التصالح بين الممول ومصلحة الضرائب. واستناداً إلى مناقشات جرت مع بعض العاملين بمصلحة الضرائب، ليس من الواضح ما إذا كان أي من العقوبات المالية يطبق بالفعل، كما أن المعلومات المتاحة للممولين بشأن تطبيق أحكام تلك العقوبات تعد ضئيلة للغاية. ومن شأن هذا أن يؤدي بصورة واضحة إلى تقليل فعالية العقوبات المالية كوسيلة للحد من التهرب الضريبي.

كما يشتمل القانون الموحد لضريبة الدخل في مصر (القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١) في مواقع كثيرة منه على إشارات غامضة ("عقوبة السجن باعتبارها عقوبة واردة مقابل عدم التسجيل لدى مصلحة الضرائب - المادة ١٣٣)، أو عدم حجز وسداد الضرائب المستحقة على أطراف ثالثة، وكذا مقابل تقديم سجلات غير دقيقة، أو إخفاء الدخل الخاضع للضريبة. ١٩. وتؤدي هذه المخالفات إما إلى السجن لمدة ستة أشهر أو إلى توقيع عقوبة مالية. إلا أن الممارسة الشائعة في قضايا الضرائب هي التمييز بين التهرب الضريبي والتدليس الضريبي. ويتمثل التدليس الضريبي في الحالات التي يتأكد فيها لدى مصلحة الضرائب أن الممول قد قام عمداً بترزييف الدفاتر أو أنه قد أخفى فرعاً هاماً من فروع النشاط أو قام بتغيير قيم المطالبات المالية. وفي تلك الحالات، يتم فحص دفاتر الممول عن السنوات الخمس السابقة على كشف حالات الغش. ولا تطالب مصلحة الضرائب بتوقيع العقوبة الجنائية سوى في مثل تلك الحالات.

وتشير تجارب الدول الأخرى إلى أن العقوبات الجنائية المشددة لا تطبق على نطاق واسع، وخاصة حينما يسود الاعتقاد بانتشار التهرب الضريبي، حتى في حالة ما إذا لم تؤيد البيانات الفعلية هذا الاعتقاد. ولهذا، فإن الدول تميل إلى استخدام وسائل أخرى للحد من التهرب الضريبي. وفي مصر، ساد مؤخراً اتجاه

^{١٨} تأتي العقوبات المالية في الباب العاشر من القانون الموحد لضريبة الدخل في مصر (القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١)، بينما تندرج أنواع العقوبات المختلفة ضمن الإجراءات المنصوص عليها لسداد الضريبة في الباب السادس (القواعد العامة)، وأيضاً في الباب السابع (الطعن). وتتسم مناقشة آليات الطعن في القانون بعدم الوضوح، ويعد كثير من الإجراءات الفعلية المستخدمة خاضعاً للقواعد الداخلية الموضوعية من قبل مصلحة الضرائب والتي لا يلم بها الممولون.

^{١٩} تشتمل عمليات الحجز - بصفة أساسية - على حجز ضريبة المراتب، بالإضافة إلى المبالغ التي يتم احتجازها وفقاً لنظام الخصم والإضافة.

نحو تفضيل العقوبات المالية على العقوبات الجنائية في حالات التهرب الضريبي. إلا أن اللبس بشأن أى العقوبات يجرى تطبيقها على أية حالات، بالإضافة إلى الشكوك المتصلة بمدى الحسم فى تطبيق أحكام القانون تؤدي جميعاً إلى زيادة عبء التعامل على الممولين الذين يودون الالتزام. ومع اقتران النظام الحالى بظاهرة عدم التيقن بشأن أدوار مأمورى الضرائب فى تحديد العقوبات، فإنه يؤدي إلى زيادة تكاليف التعامل بالنسبة لكل من الممولين ومصلحة الضرائب فى آن واحد.

الاختلاف بين تكاليف التعامل فى حالتى الالتزام وعدم الالتزام يمثل الشكل رقم (٧) بياناً بخطوات سداد ضريبة الدخل وكيفية اختلاف تلك الخطوات فى حالات اتخاذ الممول قراراً بتقديم إقرار ضريبي يبين استحقاق ضريبة دون التقيد بالموعد أو المواصفات، أو تقديم الإقرار فى مواعده ووفقاً للمواصفات المطلوبة، أو عدم تقديم الإقرار على الإطلاق. وتبين الحلقة الأولى بالشكل (الحلقة ١-١) - والتي قد ينتج عن قرار الممول فيها حدوث مخاطر أدبية - الحالة التى يقرر فيها الممول بذل الوقت والجهد فى إعداد إقراره الضريبي بينما يكون هناك احتمال لرفض مصلحة الضرائب لذلك الإقرار (الحلقة ٢) باعتباره ينطوى على تدنى فى تقدير الدخل الخاضع للضريبة. فمن شأن عمليات المراجعة الشاملة والعقوبات الضئيلة فى اقترانها بارتفاع احتمالات رفض الإقرار أن تخلق جميعاً موقفاً يقوم الممول فيه "بتفويض" مأمورى الضرائب فى مهمة إعداد الإقرار الضريبي. ويمثل هذا - بدوره - عبئاً على مصلحة الضرائب يؤدي إلى التضحية ببعض الأدوار الأخرى المتصلة بإدارة الضرائب.

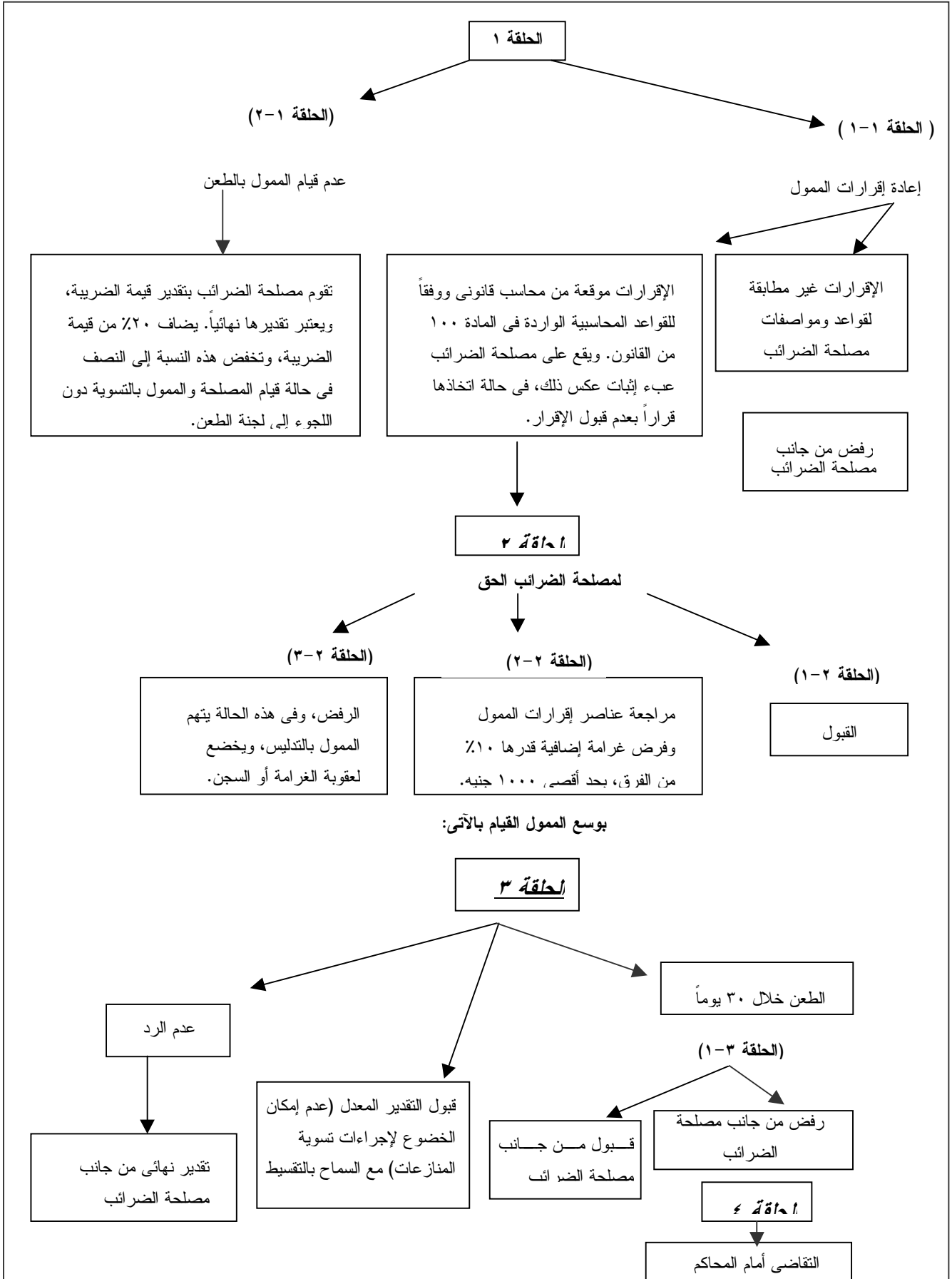
وعند الحلقة (٢-٢) إذا ما قرر الممول تقديم إقرار غير مكتمل، دون وصوله إلى درجة التدليس، فإن أية تقديرات جزافية تنتج عن المراجعة التى تجريها مصلحة الضرائب تؤدي إلى نقل النزاع إلى لجنة الطعن. أما إذا ما اعتبر الإقرار منطوياً على تدليس، فإن الممول يخضع لعقوبة الغرامة أو السجن (الحلقة ٢-٣)، وهى عادة ما تفرض مع وقف التنفيذ. وإذا لم تقم مصلحة الضرائب بتسوية السجلات غير المشتملة على تدليس (الحلقة ٣-١)، تكون الخطوة التالية هى اللجوء إلى المحاكم. ويعمل التقرير الجزافى فى عملية تحصيل الضرائب على تقريب العائد للممول إذا ما اتخذ قراراً بعدم تقديم إقرار ضريبي (الحلقة ١-٢)، وأيضاً إذا ما قرر اللجوء إلى المحاكم.

ويتيح هذا النظام فرصاً للمناورة لكل من الممول ومأمور الضرائب. فعند الحلقة ٣، لا يكون لدى مصلحة الضرائب أو الممول الدافع إلى تحاشي اللجوء للقضاء نظراً للمزايا التى ترتبط بتأخير البت فى قضايا الضرائب.

احتمالات كشف التهرب

وفقاً لنظام المراجعة الشامل، تجرى مراجعة سجلات كل ممول. وبافتراض توافر موارد غير محدودة لمصلحة الضرائب، فإن الحكومة تتفق وفق هذا الأسلوب قدراً كبيراً من الموارد للتأكد من أن كل ممول يقوم بسداد الضرائب على نحو يتسم بالدقة والسرعة. غير أن الحكومات لا يتوافر لديها - على الإطلاق - كماً غير محدود من الموارد التى تتفق على تحصيل الضرائب. ولهذا، فإن الموازنة المخصصة لتحصيل الضرائب

شكل (٧). دورة دفع الضرائب، طويلة وينتج عنها تزايد تكاليف التعاملات



إما أن تستخدم لإجراء مراجعة سريعة وتقريبية لكل الممولين، أو أن يتم مراجعة تفصيلية لعينة انتقائية من الممولين. وفي برامج المراجعة الانتقائية، يمكن أن تكون العينة عشوائية بحيث تكون هناك احتمالات متساوية لخضوع كل ممول لعملية المراجعة. كما أن هناك بديل آخر يتمثل في اختيار الممولين الذين

يخضعون لعملية المراجعة وفقاً لصيغة معينة أو لمعايير انتقاء معينة لا تكون معروفة للممولين. ولا يلجأ مأمورو الضرائب - وفقاً لأي من هذين الأسلوبين - إلى وضع تقديرات جزافية. ويكون الممولون على إدراك تام بأنهم إذا ما خضعوا للمراجعة، فإن عمليات الفحص ستكون وافية وتفصيلية، ولهذا فإنهم يراعون الدقة في إعداد سجلاتهم. وفي هذه الحالة تتصف علاقة سداد الضرائب بانخفاض إعداد المنازعات، مع عدم ارتفاع الموازنة المخصصة لتحصيل الضرائب. ومن ثم، فإن ارتفاع احتمال إجراء عملية تهر "حقيقية" من شأنها أن تؤدي إلى خفض تكاليف التعامل بالنسبة لمصلحة الضرائب دون زيادة - بالضرورة - في التكاليف المناظرة التي يتكبدها الممولون، الأمر الذي ينطوي على تحسن حقيقي في مستوى كفاءة النظام.

معدلات الضريبة والأوعية الضريبية

عند إجراء مقارنة بين المعدلات الاسمية لضريبة الشركات وضرائب الدخل في مصر وبين نظيراتها في دول أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وشمال أفريقيا وجنوب شرق آسيا، يتضح أن معدل ضريبة الشركات في مصر يفوق نظائره في معظم الدول (جدول ٦). وباستثناء الهند وبعض دول الشرق الأوسط يبلغ المستوى الشائع لمعدل الضريبة نحو ٣٠%. كما أنه يقل عن ذلك في دول كثيرة، وبالإضافة إلى ارتفاع معدل ضريبة الشركات، تمثل الضرائب على الدخل - والتي تعد تصاعدية بالنسبة لفئات الدخل المختلفة - عبئاً كبيراً على الأشخاص الذين يعملون لحسابهم من حيث الحد الأدنى الذي يطبق عليه أعلى سعر للضريبة وانخفاض قيمة الإعفاء. فبالنظر إلى الحد الأدنى للدخل الذي يطبق عليها أعلى معدل حدى للضريبة على الدخل الشخصي بالنسبة لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، يتبين أن النسب في دول الشرق الأوسط تزيد - بصفة عامة - على نظيراتها في مجموعة دول أمريكا اللاتينية (باستثناء شيلي) والدول أعضاء الآسيان.

وبالنسبة لمصر، يبلغ مستوى الدخل الذي يطبق عليه أعلى معدلات الضريبة ٤,٦١ فقط من نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وتبلغ النسبة المناظرة في بعض الدول ١٠٠ مثل في بعض الدول. ولا يتواجد سوى في مصر والمغرب المزيج المتمثل في ارتفاع معدل الضريبة على دخول الأشخاص، وانخفاض حد الإعفاء، وارتفاع معدل ضريبة الشركات. أما في شيلي، تتسم الضريبة على دخول الأشخاص بالارتفاع، بينما يقع معدل ضريبة الشركات عند أدنى مستوى بالمقارنة بالدول الأخرى، ولا يقل عنه سوى المعدل المناظر في إيران.

٥- خفض تكاليف التعامل في إدارة الضرائب

التحكم في متغيرات عقد الضرائب بمصر

يتمثل أول المتغيرات التي تعمل ضد تحقيق الالتزام الفوري بالنظام الضريبي المصري في الاختلاف بين تكاليف التعامل في حالة التهرب ونظيراتها في حالة الالتزام (TcE - TCp). ويشير التحليل الذي عرض في الأقسام السابقة إلى أن التعامل مع الإدارة الضريبية لا ينطوي على مكافأة للممولين الملتزمين في انخفاض

شكل جدول (٦). معدلات الضريبة على الشركات وعلى الدخل

الدولة	أقصى معدل حدى للضريبة الأشخاص	نصيب الفرد من الناتج المحلى الاجمالى ١٩٩٥ (ب)	نسبة (أ) : (ب)	أقصى معدل حدى لضريبة الشركات
	نسبة (%) ١٩٩٦			نسبة (%) ١٩٩٦
أمريكا اللاتينية				
البرازيل	٢٠	٤,٦٠١,٠١		٢٥
الأرجنتين	٣٠	٨,٠٥٤,٩٣	١٤,٩٠	٣٠
كولومبيا	٣٥	٢,٣٠٣,٦٨	٢١,٠٠	٣٥
أوروغواى	٠	٥,٥٩٤,٦٧		٣٠
شيلي	٤٥	٤,٧٣٩,٣٧	١,٣٨	١٥
أكوادور	٢٥	١,٥٦٥,٣٦	٤١,٢٣	٢٥
السلفادور	٣٠	١,٦٥٦,٦٧	١٣,٨٠	٢٥
نيكاراجوا	٣٠	٤١٩,٣٨	٦٠,٤٠	٣٠
باراجواى	٠	١,٨٥٩,٦٣		٣٠
فنزويلا	٣٤	٢,٧١٨,٨٠		٣٤
بيرو	٣٠	٢,٥٠١,٦٦	٢١,٧٩	٣٠
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا				
مصر	*٤٨	١,٠٢٠,٩٧	٤,٦١	٤٠
البحرين	٠	٠		٠
إيران	٥٤	١,٥٦٦,٢٠	١١١,٠٠	١٠
إسرائيل	٥٠	١,٥٦٧,١٩	٣,٦٥	٣٦
الأردن	٠	٥٩٩,٣٤		٠
الكويت	٠	١,٤٠٤,٢٠		٠
لبنان	٠	٠		٠
المغرب	٤٤	١,١٩٥,٩٢	٥,٦٠	٣٥
عمان	٠	٥,٣٨٥,٩٠		٥٠
سوريا	٠	٠		٠
تونس	٥٥	٢,٢٦٢,٩٩		٠
تركيا	٥٥	٢,١٤١,٤٠	١١٥,٧٨	٢٥
الإمارات العربية المتحدة	٠	٠		٠
اليمن	٠	٠		٠
دول الآسيان				
الهند	٤٠	٣,٨٢٤	١٠,٥٦	٤٠
إندونيسيا	٣٠	٢٢,٧٢٧	٢١,٨٩	٣٠
ماليزيا	٣٠	٥٨,٥٩٤	١٥,٩٥	٣٠
سنغافورة	٣٠	٢٧٣,٨٤١	٩,٦٢	٢٧
سرى لانكا	٣٥	٢,١٠١	٢,٩٩	٣٥
الدول الأوروبية الصناعية				
النمسا	٥٠	٦٣,٠٩١	٢,٨٥	٣٤
بلجيكا	٥٥	٧٦,٠١١	٣,٦٤	٣٩
الدنمارك	٦٥	٣٠,١٠٠,٦		٣٨
فنلندا	٣٩	٦١,١٤٠	٢,٧٥	٢٨
فرنسا	٠	٢٣,٧٥٨,٨		٢٣
ألمانيا	٥٣	٧٧,٥٠٦	٣,٧٤	٣٠
اليونان	٤٥	٦٢,٤٧٤	١١,٥١	٤٠
أيرلندا	٤٨	١٤,٢٤٦	٢,٤٠	٤٠
إيطاليا	٥١	١٨٤,٠٧٨	٩,٦٢	٣٧
هولندا	٦٠	٥٣,٤٦٨	٢,٣٤	٣٧
رومانيا	٦٠	٦,٨٧٥	١٨١,٤٠	٣٨
السويد	٣٠	٢٨,٠٢٤	١,٣٠	٢٨
المملكة المتحدة	٤٠	٣٩,٨٤٤	٦,٢٨	٣٣
دول المحيط الهادئ				
اليابان	٥٠	٣٠٠,٧٨٢	٧,٨٢	٣٨
استراليا	٤٧	٣٨,٨٤١	١,٢٠	٣٦
نيوزيلندا	٣٣	١٩,٨٣٧	٠,٥٥	٣٣
بابوا غينيا الجديدة	٣٥	١٦,٩٦٩	١٥,٧٧	٢٥

ملاحظة: * خفضت إلى ٤٠٪ اعتباراً من يناير ١٩٩٨.

المصدر: World Development Indicators, 1997 (Tax rate), IFS, May 1997 (GDP per Capita) and Global Competitiveness Report, 1996 and 1997.

فى تكلفة التعامل. وبينما يتعين التركيز فى غمار الإصلاح الضريبي على خفض تكاليف التعامل فى كل من سيناريوهات التهرب والالتزام بهدف تقليل التأخير - إلى الحد الأدنى - فى عمليتي تحصيل الإيرادات الضريبية وتطبيق العقوبات، فإن التركيز على خفض تكاليف التعامل فى حالة الالتزام ينطوى على ميزة إضافية تتمثل فى الحد من الدافع إلى التهرب الضريبي

وبغية التشجيع على الالتزام التطوعى من خلال زيادة احتمالات كشف التهرب دون الاحتياج إلى تخصيص مزيد من الموارد لجهاز الرقابة الضريبية لأغراض المراجعة المستفيضة، يكون بالإمكان تركيز النظام الضريبي على الإقرارات الضريبية عن السنة الجارية، وإيقاف المراجعة عن السنوات السابقة. فإذا ما وجدت أية مخالفات، جرى فحص الفترات السابقة دون أية محددات. ويعمل مثل هذا النظام على نحو أفضل فى حالة اقترانه بحوافز للالتزام المستقبلي، خلافاً لحالة الإعفاء الدورى من الضرائب، والتي تنطوى على مكافأة المتهربين من سداد الضرائب وخفض تكاليف التعامل بالنسبة للتهرب الضريبي. وقد طبقت نظم مماثلة فى الأرجنتين، وشيلي، والمكسيك، وأسفرت جميعها عن نتائج مقبولة (Silvani 1992).

ونظراً لضخامة أعداد الحالات المطلوب مراجعتها فى مصر، فإن الاحتمال ضئيل بشأن إمكان إجراء عمليات مراجعة تتسم بالدقة والاكتمال. وحتى على الرغم من أن احتمال إجراء مراجعة يساوى الواحد الصحيح من الناحية الرسمية، فإن احتمال إجراء مراجعة دقيقة يقل كثيراً عن الواحد الصحيح. كذلك فبإمكان النظام التحكم فى كل من معدلات الضرائب والأوعية الضريبية لغرض الحد من التهرب الضريبي. فالمعدل المرتفع (t)، الذى يقترن بإعفاءات شخصية محدودة (ينتج عنها R كبيرة)، مثل ٣٠٠٠ جنية سنوياً للشخص المتزوج ولديه أبناء، و ٢٥٠٠ للشخص الأعزب، من شأنه أن يخلق دافعاً أكبر للتهرب الضريبي. وبينما يؤدي خفض معدل الضريبة إلى زيادة درجة الالتزام، فإن هذه السياسة قد لا تتسم بالجدوى الآن لأن من شأنها خفض الإيرادات الحكومية. وبالتالي، فبالإمكان تأجيل خفض معدل الضريبة حتى يتم تنفيذ السياسات الأخرى التي تنص على احتمالات كشف التهرب، وتطبيق العقوبات، وخفض تكاليف التعامل. وثمة نهج اتبعته دول أخرى تمثل فى التركيز على كبار الممولين (R الكبيرة)، عن طريق زيادة احتمالات كشف التهرب بالنسبة لكبار الممولين، وكذا عن طريق توسيع نطاق المراجعة بالنسبة لهم، وغير ذلك من الأساليب. ونناقش هذه السياسة بمزيد من التفصيل فى جزء تال من هذه الورقة.

الاعتماد على أطراف أخرى

تعتمد دول كثيرة على أطراف ثالثة بالنسبة لجوانب محددة من عملية الإدارة الضريبية. وهناك نظريتان وراء إدخال أطراف ثالثة فى عملية تحصيل الضرائب، تتمثل أولاهما فى ضمان التحقق والمراجعة بالنسبة للممولين، والحد من مساوئ الافتقار للمعلومات الذى يتواجد لدى مصلحة الضرائب عند قيامها بتقدير الأرباح الحقيقية للممولين. ويعد نظام الخصم والإضافة المطبق فى مصر مثالاً على ذلك. فقد أدخل القانون ٧٧ لسنة ١٩٧٧ هذا النظام لأول مرة، حيث اشترط قيام الأجهزة الحكومية ووحدات القطاع العام بخصم نسبة تتراوح بين ١٠% و ١٥% من أية مدفوعات لمزاوى المهن الحرة غير التجارية. ويتم تحويل المبالغ إلى مصلحة الضرائب تحت حساب سداد ضرائب المهن الحرة. ثم قام القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١، وتلاه فى ذلك القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣، بتعميم هذه المتطلبات عن طريق تضمين المشروعات المشتركة، ومنظمات الأعمال، والمستشفيات، والمؤسسات التعليمية، وعدد من المؤسسات الأخرى. وبالإضافة إلى هذا، يطلب من تلك المؤسسات أن تضيف إلى سعر أية سلعة أو خدمة نسبة مئوية

مماثلة تحول إلى مصلحة الضرائب على أساس منظم. ويتمثل النفع المترتب على هذا النظام فيما يتيح لمصلحة الضرائب من تقديرات لأنشطة الممولين. كما تضمن المصلحة تحصيل نسبة على الأقل من خلال طرف ثالث يطلب إليه القيام بمهمة التحصيل. إلا أن هذا النظام تكتفه مشكلات إدارية متعددة، على نحو ما تمت مناقشته في الصحافة المصرية مؤخراً، ومن بين تلك المشكلات: العبء الذى يضعه هذا النظام على الشركات، وخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة، والشركات التى تستغلها الأطراف الثالثة لتجنب الدفع الفورى، وعدم قدرة الحكومة على تحصيل المبالغ الضريبية التى تحتجزها الشركات الخاضعة لقانون الاستثمار خلال فترة الإعفاء الضريبى. إلا أن مناقشة هذه المشكلات تقع خارج نطاق هذه الورقة.

ومن الأهمية بمكان - بدلاً من ذلك - بحث الكيفية التى يتفاعل بها نظام الخصم والإضافة مع الإطار التعاقدى الذى يحدد مجمل العلاقة بين الممولين ومصلحة الضرائب. فإذا ما كانت الحكومة توفر الحوافز السليمة للممولين لى يتقدموا بإقراراتهم الضريبية ولكى تقلل من احتمالات التهرب الضريبى، فإن نظام الخصم والإضافة يكون بمثابة ازدواج لا داع له. وإذا لم تكن الحكومة قد نجحت فى تحقيق الالتزام الطوعى، فإن فائدة نظام الخصم والإضافة تظل محدودة. فالإيرادات المتحققة من خلال نظام الخصم والإضافة لم تمثل سوى ٧,٥% من إجمالى الإيرادات الضريبية فى عام ١٩٩٤/١٩٩٥ (جريدة الأهرام، ٢٤/١/١٩٩٨). وواقع الأمر، أن أى نظام يعتمد على المراجعة الانتقائية والتقدير الذاتى من شأنه أن يزيد احتمالات التهرب الضريبى من جانب الأطراف الثالثة. وبالتالي، تواجه الحكومة مرة أخرى مشكلة إيجاد الدافع لدى الأطراف الثالثة، على نحو مماثل مشكلة إيجاد الدافع لدى الممولين.

كما أن الاعتماد الزائد على تقديرات مأمورى الضرائب ينظر إليه باعتباره نوعاً من أنواع الاعتماد على أطراف ثالثة. إلا أن مثل هذا النظام يقوم على استخدام البيروقراطية لتنفيذ السياسات الحكومية. ومن بين المشكلات المعتادة التى تكتف مثل هذه الترتيبات ما يلى: مشكلات 'Principal - Agent'، والتى تتمثل فى اختلاف أهداف كل مستوى من مستويات الجهاز الإدارى وانتفاء الحافز، وتعارض الأهداف أو عدم وضوحها، وخلق مجال للسعى إلى تحقيق الدخل الربعى. وبغية تقييم المرتبات والمكافآت اللازمة للقضاء على هذه المشكلات داخل النظام البيروقراطى، يقدر فان ريجكهم وويدر (Van Rijckeghem and Weder 1997) أن القضاء على مشكلة الفساد الإدارى فى جهاز الخدمة المدنية عن طريق تحسين مستويات المرتبات للموظفين العموميين قد يتطلب زيادة المرتبات من ثلاثة إلى سبعة أمثال نظيراتها فى قطاع الصناعة التحويلية. وتعد نتائج هذا التقرير ضعيفة بصفة عامة، ولكنها تشير إلى مدى التكلفة الباهظة التى ترتبط بزيادة مرتبات مأمورى الضرائب كوسيلة للتغلب على مشكلة التهرب الضريبى. ويعد تفويض مهمة التقدير للممولين بدلاً من مأمورى الضرائب أسلوباً ذا فعالية مماثلة، حيث ينطوى هذا النظام على "توظيف" الممولين بالإضافة إلى المحصلين الذين يتقاضون أجراً. كما أن الاعتماد على المحصلين يضيف حلقة تدفع بمستوى المساءلة درجة إلى أعلى فى سلسلة الدفع والتحصيل.

كذلك فبوسع الحكومة الاعتماد أيضاً على أطراف ثالثة تتوافر لها ميزة نسبية فى وظائف معينة بمجال الإدارة الضريبية. فكثير من دول أمريكا اللاتينية قد ترك للبنوك أو الشركات الخاصة مهام إعداد النماذج المطبوعة، والتحصيل، ومعالجة البيانات. وعلى سبيل المثال، تستأجر كولومبيا شركة قطاع خاص لطباعة وتوزيع نماذج الضرائب عن طريق البريد. كما تعهد إلى البنوك والمؤسسات المالية الخاصة - بشكل متزايد - بتلقى المستندات، ومعالجة بيانات المدفوعات ومساعدة الجهاز العام خلال فترة سداد الضرائب. كذلك

يصرح بسداد مبالغ الضرائب لدى البنوك، وخاصة من كبار الممولين. وعادة ما يتم سداد رسوم مقابل تلك الخدمات، وان كان يسمح للبنوك في بعض الاحيان باستخدام أموال الضرائب لعدة أشهر دون دفع فائدة عنها. والتساؤل المثار بهذا الصدد هو: هل بوسع الحكومة الاعتماد على الحوافز الممنوحة لمحاسبي الضرائب - بدلاً من الممولين بغرض الحصول على تقديرات دقيقة عن الأرباح أو الدخل؟ ويستخدم النظام المكسيكي هذا المبدأ، فهذا النظام - المعروف بنظام شهادة الخبير - يسمح للممول باستخدام تقرير محاسب قانوني، وتعتبر مصلحة الضرائب توقيع المحاسب بمثابة "ضمان" لدقة تقدير الضريبة المستحقة، وتقع مسئولية الأخطاء على المحاسب وحده. ويعد هذا النظام طوعياً، حيث تكون لدى الممول حرية اختيار الاعتماد على خدمات محاسب قانوني. كذلك، فإذا ما قرر الممول اللجوء إلى محاسب قانوني، فإنه تكون له الحرية في اختيار المحاسب الذي يضمن الحفاظ على سرية معلوماته (Acuna، 1992، ص 338).

وفي ضوء تجارب الدول الأخرى، يبدو أن النظرية الكامنة وراء الاعتماد على طرف ثالث لها مبررها: فإذا ما كان السبب هو استخدام الميزات النسبية للأطراف العاملة بالقطاع الخاص، مثل البنوك والمحاسبين، فإن النتائج تعد إيجابية. أما إذا ما كان الهدف هو المراجعة والمطابقة، فإن النتائج المرجوة نادراً ما تتحقق ما لم يقترن ذلك بإنفاق ضخم على توفير ترتيبات وتدابير أخرى. إلا أن تنفيذ الترتيبات والتدابير الأخرى بصورة متزامنة يجعل من الصعوبة بمكان تقييم فعالية الاعتماد على أطراف ثالثة لجهات تقدم عمليات المراجعة والمطابقة هذه.

التمييز بين كبار وصغار الممولين في احتمالات المراجعة

يوجد للسلطات الضريبية في كثير من الدول إدارتان، أو برنامجان، مختلفان للتعامل مع صغار وكبار الممولين، فكبار الممولين يخضعون - بصفة عامة - لعمليات مراجعة أكثر استفاضة وتزيد بالنسبة لهم احتمالات المراجعة في ظل النظام الانتقائي للمراجعة (جدول رقم ٧). وفي إطار هذا النظام، وعلى مدى الزمن، يمكن أن يمتد التركيز من كبار الممولين إلى صغار الممولين. إلا أن الإعلان عن هذه السياسة قد يكون من شأنه المساس سلباً بهدف الحد من التهرب الضريبي. ففي حين أن ذلك يضمن الالتزام فيما بين كبار الممولين، إلا أنه يشجع صغار الممولين على إعادة تقييم كشف التهرب الضريبي مما قد يكبد الحكومة خسائر كبيرة.

وهناك ترتيبات أخرى للتمييز بين صغار وكبار الممولين تقوم على إعفاء الممولين - الذين يحققون دخلاً لا يزيد عن مستوى معين - من متطلبات فتح ملفات وإعداد إقرارات ضريبية. ومن شأن هذه السياسة تخفيض حجم الأعمال الورقية لدى السلطات الضريبية، ولكنها تضيف صعوبة على عملية التحرى عن المتهربين من الضرائب بسبب التنقل فيما بين داخل وخارج حد الإعفاء. كما أن طلب إعداد ملفات ضريبية، سواء كان الدخل يخضع للضريبة أم لا، يؤدي إلى خفض الدافع للتهرب من الضرائب في سنة ما. فالممول يكون مدركاً للحقيقة المتمثلة في أن عدم دفع الضرائب في سنة ما لا يعنى أن مصلحة الضرائب لا تتوافر لديها الوسائل لتتبع نشاطه.

جدول (٧). الدول التي تطبق نظاماً خاصة لمتابعة كبار ممولى الضرائب

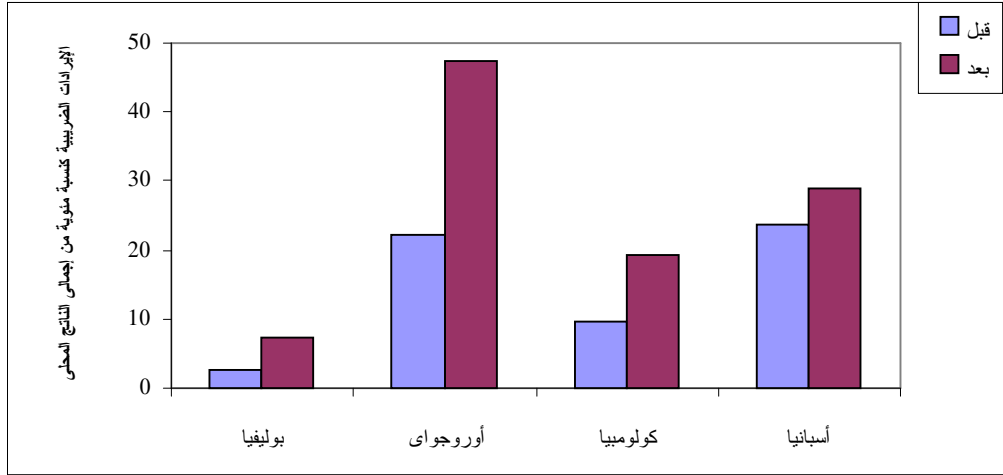
الدولة	إجراءات التحصيل	إجراءات المراجعة
الأرجنتين	نعم	نعم
استراليا	لا	نعم
النمسا	لا	نعم
بلجيكا	لا	نعم
بنين	نعم	نعم
بوليفيا	نعم	نعم
البرازيل	لا	نعم
بوركينافاسو	نعم	نعم
كندا	لا	نعم
كولومبيا	نعم	نعم
كوت ديفوار	نعم	نعم
السلفادور	نعم	نعم
اسبانيا	لا	نعم
فرنسا	لا	نعم
المملكة المتحدة	نعم	نعم
مالى	نعم	نعم
موريتانيا	نعم	نعم
نيكاراجوا	نعم	نعم
النيجر	نعم	نعم
باراجواى	نعم	نعم
بيرو	نعم	نعم
السنغال	نعم	نعم
سرى لانكا	نعم	نعم
توجو	نعم	نعم
الولايات المتحدة	لا	نعم
أوروغواى	نعم	لا

المصدر: Tanzi, Vito and Anthony Pellechio (1995), *The Reform of Tax Administration*, International Monetary Fund WP/95/22.

الميكنة، والتسجيل على المستوى القومى، والأرقام التعريفية للضريبة

قامت أغلب الدول التى تضطلع ببرامج للإصلاح الضريبي باستخدام بعض التدابير والترتيبات التى استهدفت تحسين القدرات التكنولوجية لأجهزة تحصيل الضرائب لديها. ويختلف الحل التكنولوجى من دولة إلى أخرى، تبعاً لمدى حدة المشكلة. فقد ركز برنامج الإصلاح الضريبي الذى طبق فى أسبانيا عام ١٩٨٣ على الميكنة الكاملة للنظام. وفى بوليفيا كانت نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالى الناتج المحلى تبلغ ١% قبل بدء برنامج الإصلاح بها فى عام ١٩٨٥. وقد استلزم القضاء على هذه المشكلة اتخاذ تدابير جذرية من بينها استخدام استشاريين عالميين، وإنشاء أمانة لتحصيل الضرائب، ومكتباً عاماً للإيرادات المحلية. أما أوروغواى، فقد طبقت برنامجاً يتسم بدرجة أكبر من التدرج فى مجال الإصلاح الضريبي وباستخدام نظام أدى إلى زيادة الإيرادات المحصلة من ١١% من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٨٤ إلى ١٣% فى عام ١٩٩٠. كما قامت كافة الدول تقريباً باستخدام صور مختلفة من هذه العناصر، ومن بينها: الأرقام التعريفية الضريبية، وجوب التسجيل، وتقديم الإقرارات الضريبية على وسائل مغلطة بالنسبة لكبار الممولين، وغيرها وبيين الشكل رقم (٨) آثار الإصلاحات الضريبية على الإيرادات الضريبية فى مجموعة مختارة من الدول.

شكل (٨) آثار برامج الإصلاح الضريبي على الإيرادات الضريبية في دول مختارة



المصدر: Government Finance Statistics Yearbook (tax revenue); IFS (GDP)

٦ - خلاصة

اشتملت هذه الورقة على بحث لمسألتين رئيسيتين تسودان النقاش الدائر حول الإدارة الضريبية في مصر، هما: التهرب الضريبي، وارتفاع تكلفة تعامل الممولين مع مصلحة الضرائب. ويشير التحليل التطبيقي الذي انصب على تقييم الإيرادات الضريبية في مصر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، في إطار من التحليل المقارن مع دول أخرى، إلى أن ظاهرة التهرب الضريبي في مصر تتسق إلى حد كبير مع الظروف الاقتصادية والمؤسسية بالدولة. كما يبين التحليل أن التهرب الضريبي قائم على نحو يعادل ارتفاع معدل الضريبة، وإن كان التهرب يقل عن مستوياته في دول أخرى. وهذه الظاهرة المزدوجة، المتمثلة في التهرب الضريبي وارتفاع معدل الضريبة، تلقى الضوء على أهمية التصدي لمشكلة التهرب الضريبي قبل القيام بأية محاولة لخفض معدلات ضريبة الشركات أو الضرائب على دخول الأشخاص، وذلك بهدف الحفاظ على الإيرادات الضريبية أو زيادتها.

واستناداً إلى استبيانات غطت قطاعات الأعمال في مصر وفي ٦٩ دولة أخرى، يشير تقييم مستوى تكلفة التعامل في نطاق الإدارة الضريبية إلى أن المسائل الضريبية ينظر إليها باعتبارها معوقات رئيسية لأنشطة الأعمال في الدول المتقدمة والدول النامية، على حد سواء. ويبين الاستبيان الذي أجرى في مصر أنه ثمة معوقات معينة ترتبط بالأحكام والتقديرية الجزافية للسلطات الضريبية.

وتقدم الكتابات عن العقود وتكاليف التعامل في المجال الضريبي أدوات، تتيح تقييم النظام الضريبي والحوافز الضريبية بالنسبة لكل من الممولين ومصلحة الضرائب. ويتضمن التحليل تعريفاً لجوانب الضعف التعاقدية التي تؤدي إلى زيادة التهرب الضريبي وارتفاع تكاليف التعامل بالنسبة للممولين ومصلحة الضرائب، على حد سواء. وواقع الأمر، أن أية محاولة فعالة لإصلاح الإدارة الضريبية في مصر ينبغي أن تتصدى لجوانب الضعف هذه، مع التركيز على صياغة نظام يضمن إسهام الحوافز التي يتم توفيرها للأطراف المعنية في رفع كفاءة النظام، بدلاً من التركيز على إيجاد التدابير التي تتطوى على القيام بدور "الشرطي" إزاء تلك الأطراف.

References

- Abdel-Rahman, A.M. (1998), "Egypt's General Sales Tax: Recent Developments and Reforms Ahead," Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper No. 22, (March), Cairo.
- Acuna, L.F. Ramirez (1992), "Privatization of Tax Administration," In *Improving tax administration in developing countries*, edited by Richard M. Bird and Milka Casanegra DeJantscher (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- Al Ahram Al Iktisadi* (Cairo), 26 May 1997.
- Al Ahrar* (Cairo), 1 January 1996.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kinsunko and Beatrice Weder (1997), "Institutional Obstacles to Doing Business: Region by Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector," Policy Research Working Paper No. 1759 (April), (Washington, D.C.: World Bank)
- Coase, Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* 3 (October): 1-44.
- _____ (1984), "The New Institutional Economics," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140 (March): 229-31.
- _____ (1992), "The Institutional Structure of Production," *American Economic Review* (September): 713-19.
- Chand, Sheetal K. and Karl O. Moene (1997), "Fiscal Affairs Corruption," International Monetary Fund, WP/97/100 (Washington, D.C.).
- Chelliah, Raja J. (1971), "Trends in Taxation in Developing Countries," *Staff Papers*, International Monetary Fund 18: 254-331 (Washington, D.C.).
- Greene, William H. (1990), *Econometric Analysis*, (New York: Macmillan).
- International Monetary Fund (1997), *Government Finance Statistics*, (Washington, D.C.).
- _____ (1997), *International Financial Statistics*, (Washington, D.C.).

- Klein, Benjamin (1988), "Vertical Integration as Organizational Ownership: The Fisher Body General Motors Relationship Revisited," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 4 (1): 199-213, In *Transaction cost economics*, edited by Oliver E. Williamson and Scott E. Masten, (England: Edward Elgar Publishing, Ltd.).
- Klein, Benjamin and Keith B. Leffler (1981), "The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance," *Journal of Political Economy*, 89 (4) August: 615-41.
- Klein, Benjamin, Robert G. Crawford and Armen A. Achlain (1995), "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process," *Journal of Law and Economics*, 21 (2): 233-36.
- LeBaube, Robert A. and Charles L. Vehorn (1992), "Assisting Taxpayers in Meeting Their Obligations under the Law," In *Improving tax administration in developing countries*, by Richard M. Bird and Milka Casanegra DeJantscher (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- Leffler, Keith B. and Randal R. Rucker (1991), "Transaction Costs and the Efficient Organization of Production: A Study of Timber-Harvesting Contracts," *Journal of Political Economy* 99(5):1060-87, In *Transaction cost economics*, edited by Oliver E. Williamson and Scott E. Masten (England: Edward Elgar Publishing, Ltd., Vol. 2).
- Leuthold, Jane H. (1991), "Tax Shares in Developing Countries: A Panel Study," *Journal of Development Economics* 35: 173-85.
- Masten, Scott E. (1984), "The Organization of Production: Evidence from the Aerospace Industry," *Journal of Law and Economics* 27 (2): 403-17, In *Transaction cost economics*, edited by Oliver E. Williamson and Scott E. Masten, (England: Edward Elgar Publishing, Ltd.).
- Milgrom, Paul and John Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, (New Jersey: Prentice Hall).
- Montverde, Kirk and David J. Teece (1982), "Supplier Switching Costs and Vertical Integration in the Automobile Industry," *Bell Journal of Economics* 13 (1): 206-13, *Transaction cost economics*, edited by Oliver Williamson and Scott E. Masten, (England: Edward Elgar Publishin, Ltd.).
- Political Risk Services (1995), *International Country Risk Guide*, (Syracuse, NY).
- Silvani, Carlos A. (1992), "Improving Tax Compliance," In *Improving tax administration in developing countries*, edited by Richard M. Bird and Milka Casanegra DeJantscher (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- Silvani, Carlos, and Katherine Baer (1997), "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines," International Monetary Fund, WP/97/30 (Washington, D.C.).

- Stotsky, Janet G. and Asegedech Woldemariam (1997), "Tax Effort in Sub-Saharan Africa," International Monetary Fund, WP/97/107 (Washington, D.C.).
- Tait, Alan A., and Barry J. Eichgreen (1978), "Two Alternative Approaches to the International Comparison of Taxation," *IMF Departmental Memorandum 78/73*, International Monetary Fund (Washington, D.C.).
- Tanzi, Vito (1968), "Comparing International Tax 'Burdens': A Suggested Method," *The Journal of Political Economy* 76 (5): 1978-84.
- Tanzi, Vito and Anthony Pellechio (1995), "The Reform of Tax Administration," International Monetary Fund, WP/95/22 (Washington, D.C.).
- Van Rijckeghem, Caroline and Beatrice Weder (1997), "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" International Monetary Fund, WP/97/73 (Washington, D.C.).
- Williamson, Oliver (1976), "Franchise Bidding for Natural Monopolies - In General and with Respect to CATV," *Bell Journal of Economics* 7 (1): 73-104, In *Transaction cost economics*, edited by Oliver E. Williamson and Scott E. Masten (England: Edward Elgar Publishing, Ltd., Vol. 2).
- The World Bank (1992-97), *World Development Report*, (Oxford University Press).
- _____ (1997), *World Development Indicators*, (Washington, D.C.).
- World Economic Forum (1996 and 1997), *Global Competitiveness Report*, (Geneva, Switzerland).