

Recommendation on tax exemptions in the proposed “Law of the Federal Budget for the Fiscal Year 2008”

Article 20 of this draft law reads as follows:

Article 20

First- Allowance granted to the official within item (1) of article 12 of the income tax law No 113 of 1982 as amended under item (2) of part (2) of the dissolved CPA order No (49) of 2004 shall be adjusted to be (9 000 000) nine Millions ID annually.

Second- Item (first) of this article includes the official in the State offices and Public and Mixed sectors who occupy one of level (1) positions down of the salaries payroll appended with this law No (31) of 2007.

Issues

A basic principle of tax design is that individuals having the same income and the same family circumstances should pay the same taxes. This proposal contradicts that principle as it provides a substantial tax concession to the officials in the State offices and Public and Mixed sectors who are in salary grades 10 (low) through 1 (high), but not to any other taxpayers who have similar levels of income.

Another principle of good tax design is that tax exempt income allowances and the tax rate scale should work together to create a unified system that taxes increasing incomes at progressively higher rates, while recognising the costs of supporting dependent family members.

In this proposal, the amount of the increase in the tax exempt allowance for the individual taxpayer, from the present ID 2.5 million per year to the proposed ID 9 million per year, is out of balance with the progressions in the tax rate scale, applied to the income after deduction of allowances, under which the first 250 thousand ID per year is taxed at 3%, the next ID 250,000 per year at 5%, the next 500 thousand ID per year at 10%, and anything over ID 1 million per year is taxed at 15%.

The amount of the proposed allowance is also out of balance with the scale of other tax exemption allowances, which will remain unchanged. According to the laws referred to above, these include ID 2 million per year for maintaining a taxpayer's wife (but not husband) who is not working, ID 3.2 million per year for a working widow, and ID 200 thousand per year for each child maintained by a taxpayer.

There is no specific cost stated for this policy in the Budget documents, although in Table 2 of the document “Preparing the Federal Budget for 2008” at line 5 the tax revenue from “officials’ income tax” is shown as reducing from ID 170 billion to ID 96 billion from 2007 to 2008, a reduction of ID 74 billion in tax revenue. We would normally expect an increase in revenue from year to year, so the cost may be higher.

Policy cost estimation and modelling

Our project advisors have built a model that includes the salary scales for State sector employees in grades 1 to 10 (using average salaries each grade, which correspond to category 5), the numbers of employees in each salary grade, the current and proposed tax exemption allowances for these people, and which can also provide for additional exemption allowances for these taxpayers depending on family circumstances.

Using a simple unweighted average of 5 different family types, and applying the new policy, our model estimates the annual fiscal cost of the proposed change at ID 77 billion. This is close enough to the apparent cost deduced from table 2 to validate the model. A copy of the pages printed from this model is appended, labelled as the “base case”.

Using the same modelling approach, our advisors have estimated the costs for some alternative policies. Their objective was to devise a policy that has a similar cost but distributes the benefits more equitably across families as well as individuals. One that appeals on equity grounds simply doubles all of the exemption allowances and all of the rate bands in the tax table. The estimated cost for applying this policy to the same group of employees as the base case scenario is ID 71 billion per year. A copy of the pages printed from this model variant is also appended, labelled “alternative 1”.

The following table compares the elements of the current law, the base case and the alternative policies:

Table A1 – Comparison of tax exemptions and tax rate bands for three scenarios				
ID thousand per year				
		Current Law*	Base Case**	Alternative***
<i>Tax exempt allowances</i>				
	Personal	2500	9000	5000
	Dependent spouse	2000	2000	4000
	Each dependent child	200	200	400
	Widow	3200	3200	6400
<i>Tax scale rate bands (after deducting the allowances)</i>				
	Tax at 3%	Up to 250	Up to 250	Up to 500
	Tax at 5%	250 to 500	250 to 500	500 to 1000
	Tax at 10%	500 to 1000	500 to 1000	1000 to 2000
	Tax at 15%	Above 1000	Above 1000	Above 2000
* Law 113 of 1982, as modified by Sections 2 and 3 of CPA Order 49 of 19 February 2004, as further modified by CPA Order 84 of 30 April 2004				
** As proposed in Article 20 of the draft Law of the Federal General Budget 2008				
*** Alternative proposal as presented and drafted in this recommendation				

As calculated, the fiscal cost (amount of tax foregone) of the alternative proposal is slightly less than the estimated fiscal cost of the base case proposal, but the alternative is more equitable and family-friendly. The alternative proposal preserves the original balance between tax exemption allowances and the tax rate scale. We would strongly recommend that this alternative proposal be extended to all payers of personal income tax, Iraqi residents and non-residents, to the extent that these are applicable under the current Income Tax Law (as modified). In this way, the horizontal equity of the present system can be preserved. The alternative version for Article 20 included below in this document changes the tax law in a way that achieves that outcome.

It is not possible to determine the cost of broadening the policy change to include all taxpayers without obtaining detailed figures on taxpayers and their incomes from the General Commission for Taxes. However, as most of the wage-withholding tax is currently paid by the Government sector, the fiscal cost will not be a lot higher than the ID 71 billion estimated by our model. In our judgement, the total fiscal cost for the alternative proposal extended to all taxpayers would not exceed ID 100 billion.

Distribution of tax savings

The impact on the taxes payable by Officials at each grade under the above base case proposals (contained in the draft Budget Law for 2008) and under the alternative case proposals (as drafted below) can be seen from the printouts of the models appended.

Tax incidence under the present law, base case proposal and alternative proposal

Under present law, unmarried officials pay no tax at the average salaries (category 5) for each of grades 9 and 10, married officials with dependent wives pay no tax at the average salary of grades 5 through 10, and married officials with dependent wives and 4 children pay no tax at the average salary of grades 4 through 10. An unmarried official at the average salary of grade 1 pays 10.3% of his income as tax, a married official with a dependent wife at the same level pays 7.3% of income as tax, and a married official with 4 children at that same level pays 6.1% of his salary as tax.

Under the base case proposal, unmarried officials would pay no tax at the average salaries (category 5) of grades 2 through 10, and married officials with dependent wives (with or without children) would pay no tax at the average salaries of grades 1 through 10. An unmarried official at the average salary of grade 1 would pay just 0.5% of his income as tax, and a married official at that level with a dependent wife (with or without dependent children) would pay no tax at all.

Under the alternative case proposal, unmarried officials would pay no tax at the average salary (category 5) of grades 4 through 10, married officials with dependent wives would pay no tax at the average salary of grades 2 through 10, and married officials with dependent wives and 4 children would pay no tax at any salary of grades 1 through 10 (except the highest step of grade 1). An unmarried official at the average salary of grade 1 would pay 5.7% of his income as tax, a married official with a dependent wife at the same level would pay 0.2% of his income as tax, and a married official at that level with a dependent wife and at least one dependent child would pay no tax at all.

Alternative version of Article 20 to be included in the Budget Law

A draft alternative version of Article 20 for inclusion in the Budget Law follows. This draft follows the style of the original Law 113 of 1982, incorporating and modifying the amendments made under CPA Order No (49) of 2004, as these are currently applied in the calculation and withholding of income tax in Iraq.

Article 20

First- Items (1), (5) and (6) under article 12 of the Income Tax Law No 113 of 1982 as amended by Section 2 of the CPA order No (49) of 2004, are amended as follows, with effect from the beginning of financial year 2008:

(1) Item (1) shall read:

“(1) A resident person shall be granted the following allowances for each year of assessment on the basis of his or her status in the year in which the income has arisen:

a) ID 5,000,000 for the taxpayer himself (or herself, if she is unmarried (other than a widow or divorcee) or if her income is not added to her husband’s income), and ID 4,000,000 for his wife, or wives, if she is a housewife and has no income or if her income is added to his income.

b) ID 400,000 for each of his children irrespective of their number.

c) ID 6,400,000 for the widow or divorcee herself and ID 400,000 for every child lawfully maintained by her, regardless of the number.”

(2) Item (5) shall read:

“(5) The taxpayer shall be granted an additional allowance of ID 600,000 if his age is more than 63 years of age, in addition to allowances granted to him in other sections of this Article.”

(3) Item (6) shall read:

“(6) Allowances shall not be granted for children who have completed the age of 18 years and have an independent income exceeding ID 400,000 per year, even if they are continuing their studies.”

Second- Item (1) of article 13 of the Income Tax Law No 113 of 1982 as amended by Section 3 of the CPA order No (49) of 2004 is amended as follows, with effect from the beginning of financial year 2008:

(1) Sub-item (A) of item (1) shall read:

“(A) Income of resident individual after granting the allowance(s) provided for in Article 12:

At the rate of 3% on amounts up to ID 500,000.

At the rate of 5% on amounts over ID 500,000 and up to ID 1,000,000.

At the rate of 10% on amounts over ID 1,000,000 and up to ID 2,000,000.

At the rate of 15% on amounts over ID 2,000,000.”

(2) Sub-item (B) of item (1) shall read:

“(B) Income of non-resident individual (other than the income provided for in Article 19 of this Law).

At the rate of 3% on amounts up to ID 500,000.

At the rate of 5% on amounts over ID 500,000 and up to ID 1,000,000.

At the rate of 10% on amounts over ID 1,000,000 and up to ID 2,000,000.

At the rate of 15% on amounts over ID 2,000,000.”

توصيات حول الاعفاءات الضريبية الواردة في

(قانون الموازنة الفيدرالية المقترح للسنة المالية 2008)

تقرا المادة 20 من مسودة القانون على النحو التالي:

المادة -20-

أولاً- يعدل السماح الممنوح للموظف تحت البند (1) من المادة الثانية عشرة من قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة / 1982 المعدل بموجب البند (2) من القسم (2) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (49) لسنة / 2004 ليصبح (9000 000) دينار (تسعة ملايين دينار) سنوياً .

ثانياً- يشمل البند (اولاً) من هذه المادة الموظف في دوائر الدولة وشركات القطاع العام والمختلط الذي يشغل احدى وظائف الدرجة (1) فما دون من جدول الرواتب الملحق بالقانون رقم (31) لسنة/ 2007 .

المواضيع

ان المبدأ الاساسي للتصميم الضريبي هو ان الافراد من ذوي الدخل والظروف العائلية المتشابهة ينبغي ان يدفعوا نفس الضريبة وهذا المقترح يتناقض وهذا المبدأ لكونه يوفر امتيازات ضريبية جوهرية لموظفي دوائر الدولة والقطاع العام والمختلط من الدرجات (10) (الدنيا) الى الدرجة (1) (العليا) دون ان يوفر ذلك للمكلفين الآخرين من نفس مستويات الدخل.

المبدأ الآخر للتصميم الضريبي الجيد هو ان سماحات الدخل المعفي من الضريبة و مقياس النسب الضريبية ينبغي ان تعمل وفق مسار واحد وذلك لخلق نظام موحد هو ان الضرائب تزداد مع تزايد الدخل بشكل تصاعدي بمعدلات اعلى مع الأخذ بنظر الاعتبار كلف الدعم المقدم لأفراد العائلة المعالة.

في هذا المقترح يكون مقدار الزيادة في السماح المعفي من الضريبة للمكلف الفرد من (2.5) مليون دينار عراقي للسنة الحالية الى مبلغ مقترح هو (9) مليون دينار عراقي في السنة غير منسجم مع التدرجات في مقياس النسب الضريبية المطبق على الدخل بعد تنزيل السماحات الذي تفرض بموجبه الضريبة على المبلغ (250) الف دينار عراقي في السنة بنسبة (3%) ومبلغ (250) الف دينار عراقي في السنة بنسبة (5%) والذي يليه (500) الف دينار عراقي بالسنة بنسبة (10%) وما تجاوز (1) مليون دينار عراقي بالسنة يخضع بنسبة (15%).

ان مقدار السماح المقترح هو ايضاً لا ينسجم مع مقياس سماحات الاعفاء الضريبي الاخرى التي ستبقى كما هي دون تغيير. وتتضمن هذه بموجب القوانين المشار اليها اعلاه (2) مليون دينار عراقي فب السنة لإعالة زوجة المكلف (دون الزوج) التي ليس لديها عمل ، (3.2) مليون دينار عراقي

لا توجد كلفة محددة مثبتة لهذه السياسة في وثائق الموازنة على الرغم من أن الجدول (2) من وثيقة "اعداد الموازنة الفيدرالية لعام 2008" في الحقل 5 يبين ان الإيراد الضريبي المتأتي من ضريبة دخل الموظفين قد تناقص من (170) مليار دينار عراقي الى (96) مليار دينار عراقي بين عام 2007 الى 2008 مسجلا انخفاض مقداره (74) مليار دينار عراقي في الإيرادات الضريبية. وكالعادة فأنا نتوقع حصول زيادة في الإيرادات الضريبية من سنة الى أخرى، وكذلك قد تكون الكلفة اعلى من ذلك.

سياسة تقدير الكلف و النماذج

لقد قام المستشارين الخاصين بمشروعنا بوضع نموذج يتضمن سلم رواتب موظفي قطاع الدولة حسب الدرجات من (1-10) باستخدام (المعدل المتوسط لرواتب كل درجة) التي (التي تتعلق بالفئة 5) واعداد الموظفين في كل من درجات الراتب و سماعات الاعفاء الضريبي الحالية والمقترحة لهؤلاء الموظفين والتي يمكن توفر سماعات اعفاء اضافي لهؤلاء المكلفين حسب ظروفهم العائلية.

استخدام معدل متوسط بسيط غير موزون لـ (5) انواع من العوائل المختلفة، وبتطبيق السياسة الجديدة فإن النموذج الذي اعدناه يقدر الكلفة المالية السنوية للتغيير المقترح بحدود (77) مليار دينار عراقي. وهذا يكون قريب جداً للكلفة الظاهرة المخفضة من الجدول رقم (2) لغرض وضع النموذج حيز التنفيذ. ارفقت نسخة من الاوراق المطبوعة من هذا النموذج وصنفت ك (حالة اساسية).

وباستخدام اسلوب التخطيط نفسه فقد قدر مستشارينا الكلف الخاصة بالسياسات البديلة. كان الهدف منها هو وضع سياسة يكون لها نفس الكلفة ولكن تقوم بتوزيع الفوائد بصيغة اكثر عدالة بين العوائل بالاضافة الى الافراد. احدها الذي يدعو الى اتباع اسس العدالة فانه بكل بساطة يضاعف كافة سماعات الاعفاء وكافة حزم النسب الضريبية في الجدول الضريبي. ان الكلفة المقدره لتطبيق هذه السياسة على نفس المجموعة من الموظفين كحالة اساسية هي (71) مليار دينار عراقي بالسنة. وقد ارفقت نسخة من الصحائف المطبوعة لهذا النموذج المختلف وصنفت تحت (البديل رقم (1)).

الجدول التالي يقارن عناصر القانون الحالي، القضية الأساسية والسياسات البديلة

جدول 1- مقارنة الاعفاءات الضريبية مع حزمة لثلاثة رؤى				
الف دينار عراقي بالسنة				
البديل***	القضية الأساسية**	القانون الحالي *		
السماحات المعفاة من الضريبة				
5000	9000	2500	شخصي	
4000	2000	2000	الزوجة المعالة	
400	200	200	كل ولد معال	
6400	3200	3200	الأرملة	
حزمة نسب مقياس الضريبة (بعد تنزيل السماحات)				
لغاية 500	لغاية 250	لغاية 250	الضريبة بنسبة 3%	
1000-500	500-250	500-250	الضريبة بنسبة 5%	
2000-1000	1000-500	1000-500	10% 5%	
ما زاد عن 2000	ما زاد عن 1000	ما زاد عن 1000	الضريبة بنسبة 15%	
* قانون (113) لسنة 1982 المعدل بالاقسام 2،3 من امر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم 49 في 19 شباط 2004 والذي عدل لاحقاً بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 84 في 30 نيسان 2004				
** كما هو مقترح بالمادة (20) من مسودة قانون الموازنة العامة الفيدرالية لعام 2008				
*** المقترح البديل كما معروض ومسند في هذه التوصية				

وحسب ما تم احتسابه فإن الكلفة المالية (مقدار الضريبة السابقة) للمقترح البديل يقل نوعاً ما عن الكلفة المالية المقدرة لمقترح الحالة الأساسية، إلا أن المقترح البديل يكون أكثر عدالة ويراعي أمور العائلة. إن المقترح البديل يحافظ على التوازن الأصلي بين السماحات الاعفاء الضريبي وبين مقياس المعدل الضريبي (النسبة الضريبية). واننا نوصي بقوة أن يوسع البديل هذا ليشمل جميع دافعي ضريبة الدخل الشخصي، المقيمين وغير المقيمين العراقيين إلى الحد الذي تكون فيه هذه قابلة للتطبيق تحت قانون ضريبة الدخل الحالي (المعدل). وبهذه الطريقة يمكن المحافظة على العدالة الأفقية للنظام الحالي. إن النسخة البديلة للمادة (20) المضمنة أدناه في هذه الوثيقة تغير القانون الضريبي بالشيء الذي يحقق تلك النتيجة.

ليس بوسعنا أن نحدد كلفة توسيع التغيير في السياسة لتشمل المكلفين كافة دون الحصول على أرقام مفصلة عنهم وعن دخولهم من الهيئة العامة للضرائب. وبالرغم من ذلك وبما أن معظم ضريبة الاستقطاع على الأجور التي تدفع حالياً من قبل قطاع الحكومة فإن الكلفة المالية سوف لن تتعدى كثيراً مبلغ (71) مليار دينار عراقي كما قدرها نموذجنا. بالنسبة لنا نرتأي أن لا تتجاوز الكلفة المالية الإجمالية للمقترح البديل الذي يشمل كافة المكلفين عن (100) مليار دينار عراقي.

توزيع الادخارات الضريبية

ان الأثر على الضرائب المستحقة على الموظفين لكل من الدرجات تحت مقترحات الحالة الاساسية المشار اليها اعلاه المتضمنة (في مسودة قانون الموازنة لعام 2008) وتحت مقترحات الحالة البديلة (كما مشرع ادناه) يمكن ملاحظته من خلال النسخ المطبوعة للنماذج المرفقة.

واقعة الضريبة تحت القانون الحالي، مقترح الحاة الاساسية والمقترح البديل

بموجب القانون الحالي فإن الموظفين الغير متزوجين لا يدفعون اية ضريبة في المعدل المتوسط للرواتب (الفئة 5) لكل من الدرجات (10،9)، الموظفين المتزوجون اللذين لديهم زوجات لا يدفعون اية ضريبة في المعدل المتوسط للرواتب للدرجات (5 ولغاية 10)، والموظفون المتزوجون بزوجات واربعة اطفال لا يدفعون اية ضريبة في المعدل المتوسط للراتب للدرجات (4 – 10). الموظف غير المتزوج في المعدل المتوسط للراتب للدرجة (1) يدفع (10.3%) من راتبه كضريبة. والموظف المتزوج ولديه زوجة بنفس المستوى يدفع (7.3%)، والموظف المتزوج ولديه اربعة اطفال في ذلك المستوى يدفع (6.1%) من راتبه كضريبة.

تحت الحالة الاساسية سوف لن يدفع الموظفون الغير متزوجون اية ضريبة في المعدل المتوسط للرواتب (الفئة 5) من الدرجات (10-2)، والموظفون المتزوجون ولديهم زوجات (لديهم او بدون اولاد) لا يدفعون اية ضريبة في المعدل المتوسط للرواتب للدرجات (10-1). الموظف الغير متزوج بمعدل المتوسط للراتب للدرجة (1) يدفع فقط (5%) من دخله كضريبة، والموظف المتزوج في ذلك المستوى ولديه زوجة (مع او بدون اولاد يعيلهم) فإنه لا يدفع اية ضريبة نهائياً.

تحت مقترح الحالة البديلة لا يدفع الموظفون الغير متزوجون اية ضريبة عند المعدل المتوسط للراتب (الفئة 5) للدرجات (10-4) وكذلك لا يدفع الموظفون المتزوجون ولديهم زوجات اية ضريبة في المعدل المتوسط للرواتب للدرجات (10-2) وكذلك لا يدفع الموظفون المتزوجون ولديهم زوجات واربعة اولاد اية ضريبة عند حدود اية راتب من الدرجات (10-1) ما عدا المرتبة العليا من الدرجة (1). الموظف الغير متزوج في المعدل المتوسط للراتب للدرجة (1) يدفع (5.7%) من راتبه كضريبة، والموظف المتزوج ولديه زوجة بنفس المستوى يدفع (0.2%) من دخله كضريبة، والموظف المتزوج لنفس ذلك المستوى ولديه زوجة وطفل واحد على الاقل لا يدفع اية ضريبة نهائياً.

النسخة البديلة للمادة (20) المطلوب ادراجها في قانون الموازنة

مسودة النسخة البديلة للمادة (20) لغرض تضمينها في قانون الموازنة. تتبع هذه المسودة اسلوب القانون (113) لسنة 1982 الاصلي لتوحيد وتعديل التعديلات التي اجريت بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقت الرقم (49) لسنة 2004 وذلك لكون هذه القوانين مطبقة حالياً في احتساب واستقطاع ضريبة الدخل في العراق.

المادة (20)

اولاً: يعدل البند (1) و(5) و (6) من المادة (12) من قانون ضريبة الدخل (113) لعام 1982 المعدل بموجب القسم (2) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة الرقم (49) لسنة 2004 على النحو التالي: ويدخل حيز التنفيذ اعتباراً من السنة المالية 2008:

1. يقرأ البند (1) كما يلي:

(1) يمنح الشخص المقيم الاعفاءات التالية لكل سنة تقديرية على اساس وضعه او وضعها في السنة التالي التي ينجم فيها الدخل

1 أ. مبلغ (5) ملايين دينار عراقي لدافع الضريبة شخصياً (او لدافعة الضريبة اذا كانت غير متزوجة عدا الارملة او المطلقة او في حالة عدم اضافة دخلها الى دخل الزوج) ، و مبلغ (4) ملايين دينار عراقي لزوجته او زوجاته اذا كانت ربة بيت بيت وليس لها دخل او في حالة اضافة دخلها الى دخله.

ب. مبلغ (400) الف دينار لكل واحد من ابناء دافع الضريبة.
ج. مبلغ (6.400) مليون دينار للارملة او المطلقة شخصياً و (400) الف دينار عراقي لكل من الابناء التي ترعاهم حسب القانون بغض النظر عن عددهم.

2. البند (5) يقرأ كالاتي:

بند (5) يمنح دافع الضريبة اعفاءاً ضريبياً من دفع الضريبة على مبلغ (600) الف دينار عراقي اذا كان قد تجاوز (63) من العمر بالاضافة الاعفاءات الممنوحة له في اقسام اخرى من هذه المادة .

3. البند (6) يقرأ كالاتي :

لاتمنح الاعفاءات من ابناء اللذين اتموا (18) من العمر ولديهم دخل مستقل يتجاوز (400) الف دينار عراقي بالسنة حتى اذا كانوا مستمرين بالدراسة.

ثانياً: يتم تعديل البند (1) من المادة (13) من قانون ضريبة الدخل من الرقم (113) لسنة 1982 المعدل بموجب القسم (3) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (49) لسنة 2004 فيصبح نصه كما يلي على ان يدخل حيز التنفيذ اعتباراً من بداية السنة المالية 2008:-

1. الفقرة (أ) من البند (1) تقرأ كما يلي:

(أ) دخل الفرد المقيم بعد منحه الاعفاءات المنصوص عليها المادة (12):-

بنسبة (3%) على المبالغ التي يصل قدرها الى (500000) دينار عراقي
بنسبة (5%) على المبالغ التي تتجاوز (500000) وحتى (1000000) دينار عراقي
بنسبة (10%) على المبالغ التي تتجاوز (1000000) وحتى (2000000) دينار عراقي
بنسبة (15%) على المبالغ التي تتجاوز (2000000) دينار عراقي

2. الفقرة (ب) من البند (1) تقرأ كما يلي:

(ب) دخل الفرد الغير مقيم (عدا الدخل المنصوص عليه بالمادة (19) من هذا القانون)

بنسبة (3%) على المبالغ التي يصل قدرها الى (500000) دينار عراقي
بنسبة (5%) على المبالغ التي تتجاوز (500000) وحتى (1000000) دينار عراقي
بنسبة (10%) على المبالغ التي تتجاوز (1000000) وحتى (2000000) دينار عراقي
بنسبة (15%) على المبالغ التي تتجاوز (2000000) دينار عراقي