

صندوق النقد الدولي

إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى
وإدارة شؤون المالية العامة

تعبئة الإيرادات من أجل تعاف صلب وشامل للجميع في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

من إعداد فريق من صندوق النقد الدولي بقيادة جنيفير فيردييه وبريت راينر،
وضم كلا من إيمان بن محمد، ومحمود حرب، وبريسيلا موزورا، وناثالي ريبس،
ولينغ زو (من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى) وفينسنت دوبرول كوكبايزان،
وتشارلز فيلوتيني (من إدارة شؤون المالية العامة)، وبمساهمة من توماس بينينغر،
وشفيق حبوس، وأندرو أوكيلو، وبيرنارد سانيا (من إدارة شؤون المالية العامة)،
وعلي رضا مراحل

DP/2022/013



يوليو/تموز
٢٠٢٢

صندوق النقد الدولي

إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى
وإدارة شؤون المالية العامة

دراسات الإدارات

تعبئة الإيرادات من أجل تعاف صلب وشامل للجميع في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

من إعداد فريق من صندوق النقد الدولي بقيادة جنفييف فيردييه وبريت راينر،
وضم كلا من إيمان بن محمد، ومحمود حرب، وبريسيلا موزورا، وناتالي ريبس،
ولينغ زو (من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى) وفينسنت دو بول كوكبايزان،
وتشارلز فيلوتيني (من إدارة شؤون المالية العامة)، بمساهمة من توماس بينينغر،
وشفيق حبوس، وأندرو أوكيلو، وبيرنارد سانبا (من إدارة شؤون المالية العامة)،
وعلي رضا مراحل

Copyright ©2022 International Monetary Fund

الطبعة العربية ©٢٠٢٢ صندوق النقد الدولي

تمت الترجمة والتحرير اللغوي والجمع التصويري في شعبة اللغة العربية
إدارة الخدمات والمنشآت المؤسسية، صندوق النقد الدولي

Cataloging-in-Publication Data IMF Library

Names: Verdier, Geneviève, 1973-, author. | Rayner, Brett, author. | Benmohamed, Imen, author. | Harb, Mahmoud, author. | Muthoora, Priscilla S., 1979-, author. | Reyes, Nathalie, author. | Zhu, Ling (Economist), author. | Koukpaizan, Vincent de Paul, author. | Vellutini, Charles, author. | International Monetary Fund, publisher.

Title: Revenue mobilization for a resilient and inclusive recovery in the Middle East and Central Asia / Prepared by an IMF team led by Geneviève Verdier and Brett Rayner, and including Imen Benmohamed, Mahmoud Harb, Priscilla Muthoora, Nathalie Reyes, Ling Zhu (MCD) and Vincent de Paul Koukpaizan and Charles Vellutini (FAD), with contributions from Thomas Benninger, Shafik Hebous, Andrew Okello, Bernard Sanya (FAD), and Alireza Marahel.

Other titles: International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Department (Series). | International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department (Series).

Description: Washington, DC : International Monetary Fund, 2022. | 2022 July. | Departmental Paper Series. | DP/2022/013 | Includes bibliographical references.

Identifiers: ISBN 9798400203411 (English, paper)
9798400211669 (English, ePub)
9798400211713 (English, Web PDF)
9798400214028 (Arabic, paper)

Subjects: LCSH: Revenue -- Middle East. | Revenue -- Asia, Central. | Taxation -- Middle East. | Taxation -- Asia, Central.

Classification: LCC HJ2250 .V4 2022

اعتمد هذه الدراسة ثانوس أرفانيتيس. إعداد فريق من صندوق النقد الدولي بقيادة جنيفير فيردييه وبريت راينر، وضم كلا من إيمان بن محمد، ومحمود حرب، وبريسيللا مودورا، وناتالي ريس، ولينغ زو (من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى) وفينسنت دو بول كوكبايزان، وتشارلز فيلوتيني (من إدارة شؤون المالية العامة)، بمساهمة من توماس بينينغر، وشفيق حبوس، وأندرو أوكيلو، وبيرنارد سانيا (من إدارة شؤون المالية العامة)، وعلي رضا مراحل.

سلسلة دراسات إدارات صندوق النقد الدولي تعرض بحوث خبراء الصندوق حول القضايا التي تحظى باهتمام واسع النطاق على المستوى الإقليمي أو بين البلدان. وتعتبر هذه الدراسة عن آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

النسخة الإنجليزية هي النسخة الأصلية

تُرسل طلبات الحصول على المطبوعات عبر شبكة الإنترنت أو البريد العادي إلى العنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

هاتف: +1 202 623 7430

بريد إلكتروني: publications@IMF.org

إنترنت: IMFbookstore.org

elibrary.IMF.org

المحتويات

| | |
|----|--|
| هـ | شكر وتقدير |
| ز | تصنيف مجموعات البلدان |
| ح | الاختصارات |
| ط | مسرد المصطلحات |
| ي | ملخص واف |
| ١ | ١- تحد طويل الأمد |
| ١ | ألف- مقتضيات الكفاءة والعدالة في تعبئة الإيرادات |
| ٣ | باء- ركود الإيرادات في فترة ما قبل الجائحة |
| ٦ | جيم- جائحة كوفيد-١٩ تتسبب في تفاقم تحديات الإيرادات |
| ١٠ | ٢- نطاق تعبئة الإيرادات الضريبية الإضافية |
| ١٤ | ٣- تحديد مصادر الإيرادات الإضافية |
| ١٤ | ألف- تحديات السياسة الضريبية: تدني أسعار الضريبة وشيوع الإعفاءات |
| ٢١ | باء- تحديات الامتثال: أوجه القصور الإدارية والهيكلية |
| ٣٠ | ٤- سياسات تعبئة الإيرادات من أجل نمو صلب وشامل للجميع |
| ٣٥ | المرفق ١: ضريبة الدخل الشخصي التصاعدي وقدرتها على إعادة التوزيع في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى |
| ٣٩ | المرفق ٢: تقدير فجوات الإيرادات باستخدام تحليل الحدود العشوائية |
| ٤٤ | المرفق ٣: الإعفاءات الضريبية والخصائص التنظيمية للإدارات المعنية بالإيرادات في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى |
| ٤٧ | المرفق ٤: مشاركة بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في المبادرات الدولية للتعاون الضريبي |
| ٤٨ | المراجع |

الأطر

| | |
|----|--|
| ٨ | الإطار ١: استجابات الإدارات المعنية بالإيرادات والسياسات الضريبية لجائحة كوفيد-١٩ في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى |
| ١٦ | الإطار ٢: دور ضريبة الدخل الشخصي في تحقيق التصاعدي وإعادة التوزيع في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى |
| ٢٠ | الإطار ٣: الضريبة على الصناعات الاستخراجية في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى |
| ٢٥ | الإطار ٤: الاستفادة من التحول الرقمي في تحصيل الضرائب في عصر كوفيد-١٩ |
| ٣٤ | الإطار ٥: التحديات أمام تعبئة الإيرادات في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات |

الأشكال البيانية

| | |
|---|---|
| ٢ | الشكل البياني ١: تقلب النمو ونصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي |
| ٢ | الشكل البياني ٢: تقديرات الإنفاق الإضافي في ٢٠٣٠، حسب تصنيف مجموعة الدخل |
| ٣ | الشكل البياني ٣: مجموع الإيرادات والإيرادات الضريبية في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى وأسواق صاعدة أخرى |

| | |
|----|--|
| ٤ | الشكل البياني ٤: الإيرادات الضريبية حسب نوعها |
| ٤ | الشكل البياني ٥: تعبئة الإيرادات في البلدان الهشة |
| ٥ | الشكل البياني ٦: الإيرادات الضريبية |
| ٦ | الشكل البياني ٧: اقتصاد الظل وعدم المساواة في الدخل في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى |
| ٧ | الشكل البياني ٨: خسائر الإيرادات الحكومية الكلية |
| ١١ | الشكل البياني ٩: فجوة الإيرادات الضريبية |
| ١٢ | الشكل البياني ١٠: الجهد الضريبي في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى |
| ١٢ | الشكل البياني ١١: الجهد الضريبي والضريبة الفعلية |
| ١٣ | الشكل البياني ١٢: الفجوة الضريبية والجهد الضريبي |
| ١٤ | الشكل البياني ١٣: محددات حصيلته الإيرادات الضريبية |
| ١٥ | الشكل البياني ١٤: مقارنة أسعار الضريبة عبر المناطق |
| ١٥ | الشكل البياني ١٥: أسعار الضريبة في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى |
| ١٨ | الشكل البياني ١٦: الشريحة العليا لضريبة الدخل |
| ١٩ | الشكل البياني ١٧: حد التسجيل في ضريبة القيمة المضافة |
| ١٩ | الشكل البياني ١٨: نسبة كفاءة ضريبة القيمة المضافة |
| ٢١ | الشكل البياني ١٩: الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، تقييم مجموعة مختارة من عوامل الامتثال الضريبي |
| ٢٢ | الشكل البياني ٢٠: تنظيم الإدارات الضريبية، وتكلفة تحصيل الضرائب، ومؤشرات الكفاءة الإدارية المستمدة من المسوح |
| ٢٤ | الشكل البياني ٢١: مؤشر الخدمات الإلكترونية |
| ٢٤ | الشكل البياني ٢٢: تعقد هيكل التعريفات |
| ٢٦ | الشكل البياني ٢٣: حجم المنافسة المضادة بين الشركات والقطاع غير الرسمي |
| ٢٧ | الشكل البياني ٢٤: فجوات الشمول المالي |
| ٢٨ | الشكل البياني ٢٥: نصيب العملة المتداولة من النقود بمعناها الواسع |
| ٢٨ | الشكل البياني ٢٦: الشركات المتوقعة منها تقديم هدايا إلى مسؤولي الضرائب |
| ٢٨ | الشكل البياني ٢٧: الحوكمة والإيرادات الضريبية |
| ٢٩ | الشكل البياني ٢٨: المعنويات الضريبية والثقة في الحكومة |

شكر وتقدير

يود المؤلفون أن يعربوا عن امتنانهم لثانوس أرفانتيس لما قدمه من توجيهات ثمينة طوال فترة هذا المشروع. ويتقدمون كذلك بالشكر الخاص لكل من الدكتور جهاد أزغور وتالين كورانشيليان (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)؛ وكاترين بير، وماريو منصور، وستيفانو بيزاني (إدارة شؤون المالية العامة) لما أبدوه من تعليقات واقتراحات متعمقة ورؤى متبصرة. وقد أفادت هذه الدراسة من التعليقات الثمينة المقدمة من إدارات الصندوق خلال عملية المراجعة ومن المناقشات التي أجريت مع الفرق القطرية المتخصصة من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى والمشاركين في ندوة نظمها الإدارة. ونشعر بالامتنان كذلك لما قدمته مكاتب المديرين التنفيذيين من تعليقات. ويود المؤلفون أيضا التوجه بالشكر إلى تاتيانا بيشيركينا (من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى) لما قدمته من دعم في عملية الإنتاج وإلى إدارة التواصل للاضطلاع بأعمال الإنتاج الطباعي وتحرير النص الإنجليزي.

تصنيف مجموعات البلدان

تشير هذه الدراسة بالكامل إلى ٣٢ بلدا وإقليما ضمن نطاق اختصاص إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد الدولي.

وتيسيرا لأغراض التحليل وعقد المقارنات تُقسّم بلدان وأقاليم الشرق الأوسط وآسيا الوسطى إلى مجموعات فرعية.^١ وفيما يلي تصنيف بلدان منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى ومجموعاتها الفرعية:

| | |
|---|---|
| القوقاز وآسيا الوسطى (CCA) | تتألف منطقة القوقاز وآسيا الوسطى من: أرمينيا وأذربيجان وجورجيا وكازاخستان وجمهورية قيرغيزستان وطاجيكستان وتركمنستان وأوزبكستان. |
| بلدان القوقاز وآسيا الوسطى المصدرة للهيدروكربونات (CCAOE) | تتألف بلدان القوقاز وآسيا الوسطى المصدرة للهيدروكربونات من: أذربيجان وكازاخستان وتركمنستان وأوزبكستان. |
| بلدان القوقاز وآسيا الوسطى المستوردة للهيدروكربونات (CCAOI) | تتألف بلدان القوقاز وآسيا الوسطى المستوردة للهيدروكربونات من: أرمينيا وجورجيا وجمهورية قيرغيزستان وطاجيكستان. |
| مجلس التعاون الخليجي (GCC) | تتألف دول مجلس التعاون الخليجي من: البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. |
| منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (ME&CA) | تتألف من أفغانستان وباكستان وبلدان وأقاليم القوقاز وآسيا الوسطى والشرق الأوسط وشمال إفريقيا: وتضم أفغانستان والجزائر وأرمينيا وأذربيجان والبحرين وجيبوتي ومصر وجورجيا وإيران والعراق وكازاخستان والكويت وجمهورية قيرغيزستان والأردن ولبنان وليبيا وموريتانيا والمغرب وعمان وباكستان وقطر والمملكة العربية السعودية والصومال والسودان وسوريا ^٢ وطاجيكستان وتونس وتركمنستان والإمارات العربية المتحدة وأوزبكستان والصفة الغربية وغزة واليمن. |
| الأسواق الصاعدة والبلدان متوسطة الدخل في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (ME&CA EMMIs) | تتألف الأسواق الصاعدة والبلدان متوسطة الدخل المستوردة للهيدروكربونات في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى من: أرمينيا ومصر وجورجيا والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس والصفة الغربية وغزة. |
| البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (ME&CA LICs) | تتألف البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى من: أفغانستان وجيبوتي وجمهورية قيرغيزستان وموريتانيا والصومال والسودان وطاجيكستان وأوزبكستان واليمن. |
| بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى المصدرة للهيدروكربونات (ME&CA OE) | تتألف بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى المصدرة للهيدروكربونات من: الجزائر وأذربيجان والبحرين وإيران والعراق وكازاخستان والكويت وليبيا وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية وتركمنستان والإمارات العربية المتحدة. |
| الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) | تتألف منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من: الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر وإيران والعراق والكويت والأردن ولبنان وليبيا وموريتانيا والمغرب وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والصومال والسودان وسوريا وتونس والإمارات العربية المتحدة والصفة الغربية وغزة واليمن. |
| الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان (MENAP) | تتألف منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان من: أفغانستان والجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر وإيران والعراق والكويت والأردن ولبنان وليبيا وموريتانيا والمغرب وعمان وباكستان وقطر والمملكة العربية السعودية والصومال والسودان وسوريا وتونس والإمارات العربية المتحدة والصفة الغربية وغزة واليمن. |
| بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة للهيدروكربونات (MENA OE) | تتألف بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة للهيدروكربونات من: الجزائر والبحرين وإيران والعراق والكويت وليبيا وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة واليمن. |
| بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للهيدروكربونات (MENAPOI) | تتألف بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للهيدروكربونات من: أفغانستان وجيبوتي ومصر والأردن ولبنان وموريتانيا والمغرب وباكستان والصومال والسودان وسوريا وتونس والصفة الغربية وغزة. |
| الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات (FCSs) | تتألف الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات من: أفغانستان وجيبوتي والعراق ولبنان وليبيا والصومال والسودان وسوريا وطاجيكستان واليمن. |

^١ على أساس عدد أكتوبر ٢٠٢١ من تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي الصادر عن إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.

^٢ تُستبعد سوريا في كثير من الحالات نظرا لعدم توفر بيانات موثوقة.

الاختصارات

| | | |
|-------|--|--|
| AEs | Advanced Economies | الاقتصادات المتقدمة |
| CIT | Corporate Income Tax | ضريبة دخل الشركات |
| EMDEs | Emerging Market and Developing Economies | الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية |
| GFC | Global Financial Crisis | الأزمة المالية العالمية |
| LICs | Low-Income Countries | البلدان منخفضة الدخل |
| PIT | Personal Income Tax | ضريبة الدخل الشخصي |
| SDGs | Sustainable Development Goals | أهداف التنمية المستدامة |
| SFA | Stochastic Frontier Analysis | تحليل الحدود العشوائية |
| UMIC | Upper Middle Income Countries | البلدان في الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط |
| VAT | Value-Added Tax | ضريبة القيمة المضافة |

مسرد المصطلحات

| | |
|------------------------------|---|
| معامل جيني | هو مقياس التششت أو عدم المساواة في توزيع متغير ما، عادة الدخل أو الثروة. ويتراوح معامل جيني بين صفر و١، حيث تشير القيم الأعلى إلى مستويات أعلى من عدم المساواة. |
| Gini coefficient | |
| التصاعدية | هي إحدى سمات تصميم النظام الضريبي بحيث يرتفع متوسط سعر الضريبة مع ارتفاع الدخل. |
| Progressivity | |
| القاعدة الضريبية | هي حجم الدخل أو الأصول أو قيمة المعاملات، حسب التعريف الوارد في القانون الضريبي، الخاضع للضريبة. ويمكن تضيق القاعدة الضريبية باستخدام الإعفاءات والخصومات الضريبية. |
| Tax base | |
| المرونة الشاملة | النسبة المئوية للتغير في الإيرادات الضريبية استجابة للنسبة المئوية للتغير في إجمالي الناتج المحلي. |
| للنظام الضريبي | |
| Tax buoyancy | |
| الإمكانات الضريبية | نسبة الضرائب التي يمكن لبلد ما تعبئتها في ظل خصائص معينة مثل هيكله الاقتصادي، ومستوى التنمية فيه، ودرجة انفتاحه التجاري، وجودة مؤسساته. |
| Tax potential | |
| الجهد الضريبي | نسبة التحصيل الضريبي الفعلي إلى الإمكانات الضريبية التقديرية. فكلما زاد الجهد الضريبي، في بلد ما، تضاعلت الفجوة بين التحصيل الضريبي الفعلي والإمكانات الضريبية التقديرية. |
| Tax effort | |
| الفجوة الضريبية | الفرق بين الإمكانات الضريبية التقديرية والتحصيل الضريبي الفعلي. وتقيس نطاق تعبئة إيرادات ضريبية إضافية. |
| Tax gap | |
| الإنتاجية الضريبية | نسبة الإيرادات الضريبية من إجمالي الناتج المحلي مضروبة في سعر الضريبة المعياري. |
| Tax productivity | |
| نسبة الضرائب | نسبة الحصيلة الضريبية من إجمالي الناتج المحلي. |
| Tax ratio | |
| القدرة على إعادة التوزيع | الفرق بين معاملي جيني للدخل قبل الضريبة وبعد الضريبة، على الترتيب. |
| Redistributive capacity | |
| تحليل الحدود العشوائية | هو منهج لإعداد نماذج الاقتصاد القياسي يسمح بتقدير حد للإنتاج ومقياس الكفاءة أو عدم الكفاءة الفنية مقارنة بهذا الحد. |
| Stochastic frontier analysis | |
| نسبة كفاءة ضريبة | نسبة الإيرادات الفعلية لضريبة القيمة المضافة إلى حاصل ضرب الاستهلاك الخاص في سعر ضريبة القيمة المضافة الموحد. ففي ظل ضريبة "مثالية" واسعة النطاق على القيمة المضافة يتم إنفاذها والامتثال لها بصورة تامة، يكون مقياس نسبة الكفاءة ١٠٠٪؛ وأي قيمة أخرى - سواء أعلى أو أقل - تشير إلى انحراف عن سعر الضريبة الموحد على الاستهلاك الخاص. |
| VAT C-efficiency | |

ملخص واف

لطالما كانت تعبئة الإيرادات تحدياً أمام البلدان في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. فكثيراً ما فرضت الإيرادات غير الكافية قيوداً على الإنفاق ذي الأولوية على البنود الاجتماعية والبنية التحتية، مما يحد من قدرة البلدان على تحقيق "أهداف التنمية المستدامة"، وتحسين آفاق النمو، ومعالجة التحديات المتعلقة بالمناخ. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما يتم تعويض نقص الإيرادات من خلال التوسع والاستمرار في مراكمة الديون، مما يؤدي إلى زيادة مواطن الضعف في بعض البلدان وتقليص الحيز المالي لمعالجة الصدمات في المستقبل.

وأدت جائحة كوفيد-١٩ والحرب في أوكرانيا إلى مفارقة التحديات التي تواجه تحقيق مالية عامة مستدامة، مما أكد الحاجة إلى بذل جهود لتعبئة الإيرادات. فخسائر الإيرادات الكبيرة أثناء الجائحة، بما في ذلك الخسائر المترتبة على تدابير تخفيف العبء الضريبي عن مؤسسات الأعمال والأسر، فضلاً عن تدابير الإنفاق لدعم النمو، أدت إلى إضعاف المالية العامة وجعلت تعبئة الإيرادات المحلية وألوية ملحة على صعيد السياسات في المنطقة. وجاء تصاعد أسعار السلع الأولية بسبب الحرب في أوكرانيا واستجابات السياسات لمواجهة ليضعفها إلى الضغوط الواقعة على المالية العامة. ويسعى صناع السياسات إلى الحد من المخاطر على المالية العامة والندوب الناجمة عن الجائحة بإدخال تعديلات على تصميم عملية تعبئة الإيرادات الضريبية وعلى وتيرة تنفيذها.

وقد أدت الأزمات العالمية مؤخراً إلى مفارقة أوجه عدم المساواة المجتمعية القائمة وأبرزت أهمية تعبئة الإيرادات على نحو يتسم بالكفاءة والمساواة. وكما هو الحال في بقية أنحاء العالم، كان تأثير الجائحة غير متساوٍ، فوقع عبءه الأكبر على الفقراء والضعفاء والعاملين في قطاعات تتسم بكثافة المخالطة المباشرة. وفي الوقت ذاته، كانت الأسر الضعيفة هي الأكثر تضرراً من ارتفاع أسعار الغذاء والوقود بسبب الحرب في أوكرانيا. وبالتالي، فإن زيادة الكفاءة والعدالة في تحصيل الإيرادات أمر ضروري للمساعدة على تخفيف الآثار التوزيعية السلبية للجائحة وارتفاع أسعار السلع الأولية. ومن شأن اتباع نظام ضريبي أكثر كفاءة أن يساعد على تعزيز الإيرادات وتمويل الإنفاق الاجتماعي والإنفاق على البنية التحتية، وهو ما يمكنه تحفيز النمو والحد من عدم المساواة في توفير الفرص. ومن خلال النمو الأعلى والأكثر شمولاً لكل شرائح المجتمع، يمكن تعزيز التماسك الاجتماعي وزيادة التحصيل الضريبي، ومن ثم خلق حلقة من التأثيرات الإيجابية. ويمكن للنظام الضريبي الأكثر عدالة أن يؤدي بدوره إلى تقليص التفاوتات في الدخل والثروة عن طريق إعادة توزيع الدخل من مستوياته العليا إلى الدنيا. ويتمثل التحدي في الوصول إلى التوازن الصحيح بين الكفاءة والعدالة في تعبئة الإيرادات للتعافي من الأزمة.

وتبحث هذه الدراسة في تعبئة إيرادات ضريبية إضافية، وتناقش السياسات الممكنة لزيادة الإيرادات الضريبية بالتدرج مع العمل على تحقيق نمو صلب ودعم الشمول في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. وبينما سيتعين على الاستراتيجيات المحددة لتعبئة الإيرادات أن تعكس ظروف البلدان وأهداف المالية العامة الأوسع نطاقاً، بما في ذلك مستوى الإنفاق الذي يرغب فيه البلد المعني، يمكن تلخيص النتائج الأساسية للدراسة على النحو التالي:

- مع استبعاد إيرادات الهيدروكربونات، نجد أن متوسط الحصيلة الضريبية في المنطقة أقل من مثيله في المناطق الأخرى. ففي العقدين السابقين على الجائحة، تم توسيع القاعدة الضريبية بشكل ملحوظ في عدة بلدان، غير أنها ظلت ضيقة نسبياً بوجه عام كما ظلت عمليات التحصيل الضريبي دون المستوى. والواقع أنه باستثناء الإيرادات المتعلقة بالهيدروكربونات، كان متوسط نسبة الضرائب، البالغ نحو ١٢٪، دون مثيله في الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية في المناطق الأخرى.
- وتواجه الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات في المنطقة تحديات معينة في تعبئة الإيرادات الضريبية. فقد بلغ متوسط نسب الضرائب فيها ٨٪ فقط، وهو مستوى أدنى مما نجده في الدول الهشة في المناطق الأخرى ولا يكفي لتغطية الاحتياجات الاجتماعية والتنمية الحيوية.

- وبوجه عام، هناك مجال كبير لتعبئة إيرادات ضريبية إضافية. ذلك أن الفجوات في الإيرادات الضريبية – أي الفرق بين التحصيل الضريبي المحتمل والفعلي من غير الهيدروكربونات – كبيرة للغاية، إذ تقدر بمتوسط يتجاوز ١٤٪ من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني للمنطقة. وبعض أكبر هذه الفجوات في البلدان منخفضة الدخل والدول الهشة. أما أقل الفجوات الضريبية فهي في بلدان القوقاز وآسيا الوسطى، مما يعكس التقدم الذي حققته هذه البلدان مؤخرا.
- وقد بذلت البلدان جهودا لزيادة التحصيل الضريبي، غير أن التحديات لا تزال قائمة. فبلدان المنطقة، كغيرها من الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، تستمد معظم إيراداتها الضريبية من الضرائب القائمة على الاستهلاك، حيث تعتمد على مجموعة متنوعة من الضرائب غير المباشرة والرسوم. غير أن محصلة الإيرادات منخفضة نسبيا. وبالإضافة إلى ذلك، كان استخدام الضرائب المباشرة – وخاصة ضرائب الدخل الشخصي ودخل الشركات – محدودا نسبيا.
- ويمثل تصميم السياسة الضريبية، ولا سيما أسعار الضرائب المنخفضة والإعفاءات الضريبية الشائعة، عاملا مهما وراء نقص الإيرادات الضريبية. ففي البلدان المصدرة للهيدروكربونات، وخاصة دول مجلس التعاون الخليجي، تتسم أسعار ضرائب دخل الشركات وضرائب الدخل الشخصي والضرائب القائمة على الاستهلاك، بالانخفاض البالغ رغم ما تحقق من تقدم في الآونة الأخيرة. وبالإضافة إلى ذلك، فالإعفاءات شائعة على نطاق واسع عبر بلدان المنطقة كما أنها كبيرة بالنسبة لكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة. وكثير من المؤسسات المملوكة للدولة في المنطقة تستفيد من مجموعة متنوعة من المميزات والامتيازات، مما يزيد من تآكل القاعدة الضريبية ومن تعقيد الإدارة الضريبية.
- ولضعف الامتثال الضريبي، الذي يعكس كلا من السمات الهيكلية وتحديات إدارة الإيرادات، دور أيضا. وتتضمن السمات الهيكلية في المنطقة وجود قطاعات غير رسمية كبيرة ونظم ضريبية معقدة. ومن أوجه القصور في إدارة الإيرادات الافتقار إلى الاستقلالية، والتنظيم غير الكفاء، وعدم تطور الخدمات الرقمية المتاحة لدافعي الضرائب. وتخلق هذه العوامل فرصا للتحايل والتهرب الضريبيين.
- وتباین نظم ضرائب الدخل الشخصي في المنطقة من حيث تصاعديتها – أي مدى زيادة سعر الضريبة المتوسط مع ارتفاع الدخل – وقدرتها على إعادة توزيع الدخل. ففي بعض البلدان، تتسم ضريبة الدخل الشخصي بأنها تصاعدية نسبيا، غير أن الإيرادات قليلة إلى حد لا يسمح لها بإعادة توزيع الدخل على نحو مؤثر. وهناك بلدان أخرى تحقق إيرادات أكبر من ضريبة الدخل الشخصي، غير أنها أقل تصاعدية. وتوجد أكثر النظم الضريبية تحقيقا لإعادة التوزيع في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.
- وتتيح هذه النتائج رؤى يمكن الاستفادة منها في إجراءات السياسة الرامية لرفع الإيرادات مع دعم صلابة النمو والشمول لكل شرائح المجتمع. وبالرغم من أن التوازن الملائم بين اعتبارات الكفاءة والعدالة يختلف باختلاف البلدان، فإن التحليل يشير إلى الأولويات التالية للمنطقة من أجل تحسين كفاءة النظم الضريبية وعدالتها:
- تحسين تصميم السياسة الضريبية لتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة تصاعدية الضرائب والقدرة على إعادة التوزيع، ومن شأن هذه الجهود أن تحقق نفعا كبيرا للبلدان ذات القواعد الضريبية المركزة، كالبلدان المصدرة للهيدروكربونات. وبشكل أعم، فإن إلغاء الإعفاءات الضريبية واسعة الانتشار والحوافز الضريبية التي تعوزها الكفاءة من شأنه توسيع القواعد الضريبية ويمكن أن يحسن من تصاعدية النظم الضريبية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إعادة تصميم ضريبي الدخل الشخصي والقيمة المضافة – أو في بعض الحالات التعجيل باستحداثهما – يمكن أن تعزز تحصيل الإيرادات وتدعم الشمول. ومن شأن زيادة تطوير الضرائب العقارية، التي تستخدم بصورة محدودة حاليا في المنطقة، أن تسهم كذلك في تحقيق هذه الأهداف.
- تعزيز إدارة الإيرادات لتحسين الامتثال: من شأن تحديث الإدارات المعنية بالإيرادات وتحسين كفاءتها أن يعززا الإنفاذ والامتثال. وتتضمن المتطلبات الأساسية إعادة هيكلة الإدارات المعنية بالإيرادات على أساس وظيفي ومنحها استقلالية أكبر؛ وتطوير الخدمات المقدمة للمكلفين من أجل تخفيض تكلفة الامتثال؛ وتعزيز إجراءات الرقابة؛ والاستفادة من التكنولوجيات الرقمية والتوسع في خدمات المكلفين الإلكترونية لتشمل كل الضرائب الأساسية. ومن خلال تعزيز التعاون الدولي، يمكن أيضا تيسير تبادل المعلومات بين مناطق الاختصاص الضريبي، وتحسين شفافية النظام الضريبي ونزاهته وعدالته.

■ تنفيذ الإصلاحات الهيكلية لتحفيز الامتثال الضريبي، والعمل تحت المظلة الرسمية، وتنويع الاقتصاد: فمن الممكن أن يساعد تشجيع الشمول المالي وتثبيط استخدام النقد على تحسين فرص الوصول إلى الخدمات المالية وتخفيض تكلفة المدفوعات الرقمية. ويمكن أن تؤدي هذه التدابير إلى تعزيز الامتثال الضريبي وتحفيز العمل تحت المظلة الرسمية وتنويع الاقتصاد – وهما محددان مهمان لأداء الإيرادات في المنطقة. وتعد الإصلاحات الرامية إلى مكافحة الفساد، وتحسين الحوكمة، وتعزيز الشفافية والإفصاح عوامل ضرورية أيضا لبنث الثقة في عدالة النظام الضريبي.

وهناك حاجة لمواصلة الجهود من أجل إنجاح الإصلاحات في مجال تعبئة الإيرادات. فتجربة بلدان المنطقة التي حققت تحسينات كبيرة ودائمة في نسب ضرائبها تشير إلى أن جهود الإصلاح بحاجة إلى الاستمرار لفترات زمنية طويلة نسبيا. ولضمان النجاح، تتطلب الإصلاحات الضريبية أيضا دقة في التوقيت والتصميم بالإضافة إلى التواصل الواضح والشفاف لكسب التأييد. ويمثل الالتزام السياسي مطلباً ضرورياً أيضا لدفع زخم الإصلاح.

This page intentionally left blank

١ - تحد طويل الأمد

لطالما كانت تعبئة الإيرادات المحلية تحدياً للبلدان في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. فعلى مدار العقدين الماضيين، ظلت الإيرادات الضريبية المحلية عموماً دون المستويات المسجلة في المناطق الأخرى، مما تسبب في الحد من قدرة المنطقة على دعم النمو الصلب والشامل للجميع. ومع ذلك، تم إحراز بعض التقدم في السنوات الأخيرة، وخاصة في بلدان القوقاز وآسيا الوسطى، مما يعكس جهود الإصلاح المبذولة على صعيدي السياسة الضريبية وإدارة الإيرادات. وفي غيرها من بلدان المنطقة، لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله للتغلب على ضيق القواعد الضريبية وتحسين تصاعدية ضرائب الدخل؛ وقد تفاقمت هذه التحديات مؤخراً من جراء تفشي جائحة كوفيد-١٩ واندلاع الحرب في أوكرانيا. فقد استفحلت خسائر الإيرادات في ظل ما نفذه صناع السياسات في المنطقة من تدابير على مستوى السياسة الضريبية وإدارة الإيرادات للتخفيف من حدة آثار الجائحة. ومع بدء اقتصادات المنطقة مؤخراً في التعافي، لا تزال الآفاق الاقتصادية تخيم عليها أجواء عدم اليقين. ورغم تباين الظروف والتفضيلات المجتمعية بين مختلف البلدان فيما يتعلق بحجم القطاع العام، فإن زيادة الإيرادات لدعم النمو الصلب والشامل لا تزال من الأولويات المهمة عموماً في كثير من بلدان المنطقة.

ألف - مقتضيات الكفاءة والعدالة في تعبئة الإيرادات

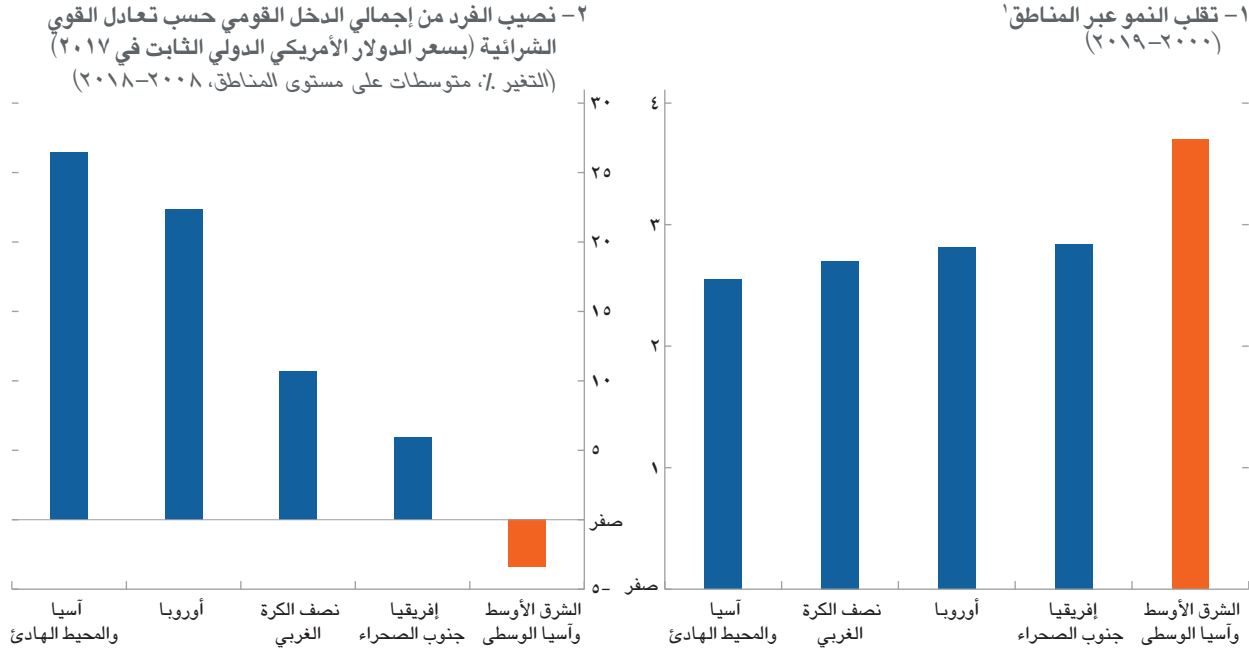
يأتي دعم النمو الصلب والحد من الفقر وعدم المساواة على رأس أولويات منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. وهناك مجموعة متنامية من الأدلة التي تشير إلى أهمية الإنفاق الاجتماعي والإنفاق على البنية التحتية لتعزيز النمو الصلب والشمول - وهما هدفان يدعم كل منهما الآخر. فالنمو الصلب يدعم التنمية الاجتماعية والحراك الاجتماعي، بينما يعد الشمول الاقتصادي ضرورياً لاستدامة النمو والمحافظة على الاستقرار السياسي^١. وبالنسبة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، أدى النمو الباهت والمتقلب إلى انخفاض متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقي في عام ٢٠١٨ مقارنة بعام ٢٠٠٨ - وهو استثناء ملحوظ لدى مقارنته بالمناطق الأخرى (الشكل البياني ١). وظل معدل البطالة بين الشباب مرتفعاً ولا تزال فرص الحصول على الخدمات العامة ذات الجودة العالية والأسعار المعقولة تتسم بعدم التوازن، مما يعرقل التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي حددتها الأمم المتحدة. ورغم محدودية بيانات عدم المساواة في الدخل في المنطقة فإن البيانات التقديرية لعدم المساواة في عينة صغيرة من البلدان تشير إلى تركيز مرتفع في مستويات الدخل العليا، مما يعكس عدم المساواة فيما بين البلدان وداخل كل بلد على السواء. ففي الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٦، بلغ متوسط الدخل المتحقق للشريحة العشرية العليا في توزيع الدخل بالمنطقة ٦٤٪، مقارنة بنسبة قدرها ٤٧٪ في الولايات المتحدة و ٥٥٪ في البرازيل، على سبيل المثال (دراسة Piketty, Alvaredo, and Assouad 2017). وبإمكان الإنفاق العام القيام بدور حيوي في الحد من عدم المساواة وزيادة توفير الفرص للجميع. وتشير التقديرات إلى أن احتياجات الإنفاق الإضافي في المنطقة لتحقيق خمسة أهداف جوهرية من أهداف التنمية المستدامة تشمل رأس المال البشري والاجتماعي والمادي سوف تصل في المتوسط إلى ٥,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي سنوياً بحلول عام ٢٠٣٠ (دراسة Mathai and others 2020). وسوف تحتاج بعض البلدان إلى أكثر من ذلك بكثير.

وسيتطلب تحقيق النمو الصلب كذلك تغطية الإنفاق المستقبلي دون التعرض لمواطن ضعف من جراء تراكم الديون. وغالباً ما كانت البلدان تغطي احتياجات الإنفاق وعجز المالية العامة من خلال الاقتراض. غير أن الحيز المالي انكمش في الوقت الذي يتوقع فيه ازدياد احتياجات الإنفاق لدعم التعافي في فترة ما بعد الجائحة مع التصدي للتحديات الناشئة عن أسعار السلع الأولية المرتفعة والمتزايدة، وعدم المساواة الاقتصادية وفيما بين الجنسين، والبطالة بين الشباب، وتحركات اللاجئين الكبيرة (الشكل البياني ٢؛ ودراسة Mathai and others 2020). وقد أدت الحرب في أوكرانيا إلى مزيد من الانكماش في الحيز المتاح للتصرف على صعيد السياسات، وذلك نظراً لارتفاع التضخم والمديونية في عدة بلدان، كما زادت من صعوبة المفاضلات بين السياسات (دراسة IMF 2022a). ومع ارتفاع مستويات الدين والاحتياجات التمويلية، ازدادت مواطن انكشاف البلدان للمخاطر وأصبحت عرضة للتأثر من جراء تشديد الأوضاع المالية العالمية. ولتخفيض الدين إلى مستويات ما قبل جائحة كوفيد-١٩ على الأقل سوف يتعين تنفيذ إجراءات أكثر قوة واستدامة لضبط أوضاع المالية العامة لفترة تزيد عن عقد كامل (دراسة IMF 2021b).

^١ راجع على سبيل المثال، دراسة (Ostry, Berg, and Tsangarides (2014) ودراسة (Ostry, Loungani, and Berg (2019) ودراسة (Cerra, Lama and Loayza (2021).

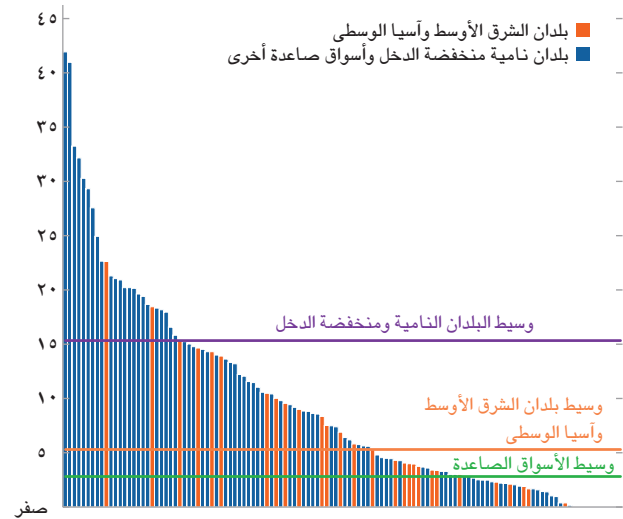
^٢ تم الحصول على هذه التقديرات بالجمع بين بيانات مسوح الأسر وضرائب الدخل. عينة بلدان منطقة الشرق الأوسط المستمدة من دراسة (Piketty, Alvaredo and Assouad's (2017) تشمل البلدان التالية: البحرين ومصر وإيران والعراق والأردن والكويت ولبنان وعمان وفلسطين وقطر والمملكة العربية السعودية وسوريا والإمارات العربية المتحدة واليمن. وبالتالي فإن تعريفها يختلف عن التعريف المستخدم في دراستنا.

الشكل البياني ١: تقلب النمو ونصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي



المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. 'في اللوحة ١، تشير الأعمدة إلى تقلب النمو، مقياساً بالانحراف المعياري في نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٩، والوسط في كل مجموعة.

الشكل البياني ٢: تقديرات الإنفاق الإضافي في ٢٠٣٠، حسب تصنيف مجموعة الدخل (من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: دراسة Mathai and others (2020)؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي القائمة على دراسة Gaspar and others (2019).

ورغم أن الآفاق الاقتصادية المواتية جداً نتيجة تزايد أسعار الهيدروكربونات يمكن أن تقلل الشعور بالحاجة الملحة لتعبئة الإيرادات في عدة اقتصادات بالمنطقة، فإن أجواء عدم اليقين لا تزال كثيفة بدرجة استثنائية. ولمعالجة تقلبات الإيرادات الهيدروكربونية، وتنويع مصادر الاقتصاد بعيداً عن الهيدروكربونات على المدى الأطول، سوف يتعين تطوير قاعدة الضرائب غير الهيدروكربونية.

ومن شأن زيادة الموارد العامة من خلال تعبئة الإيرادات المحلية أن تفسح المجال أمام الاستثمار في النمو الصلب والشامل للجميع على نحو مستدام. وفي الفترة التي سبقت الجائحة، كانت تعبئة الإيرادات الضريبية الداعمة للنمو من أهم الأولويات على مستوى السياسات في المنطقة. ففي منطقة القوقاز وآسيا الوسطى، كانت تعبئة الإيرادات تعتبر عنصراً أساسياً إلى حد كبير لإعادة بناء هوامش الأمان المالي في أعقاب سلسلة من الصدمات المعاكسة (دراسة Gemayel and others 2018). كذلك أصبحت زيادة الإيرادات الضريبية ضرورة حتمية على مستوى السياسات في ظل انتقال اقتصادات المنطقة المصدرة للهيدروكربونات إلى اقتصاد ما بعد النفط. أما في البلدان منخفضة الدخل، وخاصة في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، فإن تعبئة الإيرادات ضرورية للمساعدة في تلبية احتياجات الإنفاق على التنمية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وفي مختلف بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، تشير التقديرات إلى أن التكيف مع تغير المناخ ستتولد عنه احتياجات إضافية للإنفاق العام تصل إلى ٣,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي سنوياً على مدار العشر سنوات القادمة (دراسة IMF 2020، ودراسة Duenwald and others 2022).

الشكل البياني ٣: مجموع الإيرادات والإيرادات الضريبية في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى وأسواق صاعدة أخرى



المصادر: عدد أكتوبر ٢٠٢١ من تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وعدد إبريل ٢٠٢١ من تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، صندوق النقد الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: في اللوحة ١، تشير النقاط إلى المتوسطات العالمية لمختلف مجموعات البلدان.

واليوم، بعد وقوع آثار الجائحة والحرب على كاهل الأسر الضعيفة، أصبح لزاماً على البلدان مضاعفة جهودها لتحقيق التوازن السليم بين الكفاءة والعدالة في تعبئة الإيرادات. وبينما ستختلف طبيعة هذا التوازن الملائم بالنسبة لكل بلد، هناك بعض المبادئ العامة التي يتعين على صناع السياسات مراعاتها. فقد تبين على وجه العموم أن ضرائب الاستهلاك تتسم إلى حد ما بالكفاءة وأنها داعمة للنمو الاقتصادي. وفي المقابل، اتضح أن ضرائب الدخل أكثر عدالة (دراسة IMF 2013a). ومن شأن تحسين تصميم الضرائب أن يساعد على توازن المفاضلات بين الكفاءة والعدالة. وعلى سبيل المثال، تبين أن تدابير توسيع قاعدة ضرائب الاستهلاك هي أكثر دعماً للنمو مقارنة برفع أسعار ضريبة الاستهلاك. وبالمثل، يمكن تصميم ضرائب الدخل بحيث تحد من التشوهات المؤثرة على النمو. وفي كافة جهود الإصلاح الضريبي، فإن تقدير المفاضلة بين العدالة والكفاءة لن يتحقق إلا بتقييم تأثير صافي الضرائب، وبعبارة أخرى، ليس بمجرد قياس تأثير ضريبة ما على النمو والحوافز فحسب، بل كذلك بقياس المنافع المترتبة على تمويل الإنفاق الداعم للنمو والمعرز للعدالة.

باء- ركود الإيرادات في فترة ما قبل الجائحة

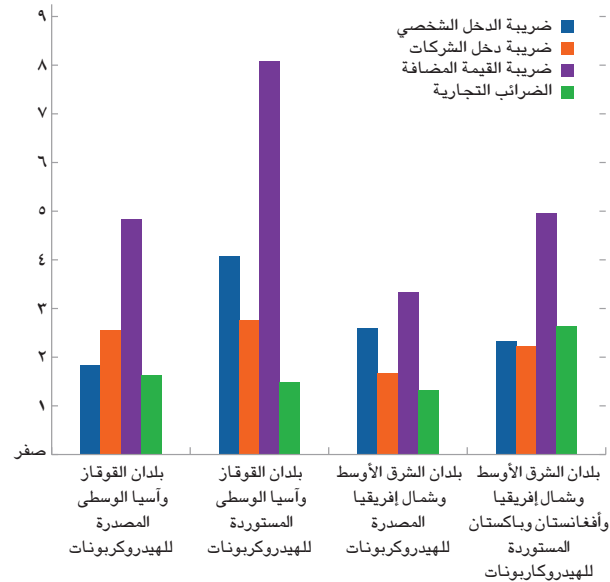
رغم الجهود المبدولة في السنوات الأخيرة، كانت حصيلة الإيرادات عموماً في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى أقل من مثيلتها في الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية الأخرى. وخلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٩، كان متوسط مجموع الإيرادات الحكومية في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى قد بلغ ٢٩,٩٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهو أعلى بكثير مقارنة بالمناطق الأخرى، وذلك بفضل الإيرادات المرتبطة بالهيدروكربونات. غير أن متوسط نسبة الإيرادات في المنطقة بدأ منذ عام ٢٠١٢ يأخذ اتجاهها هبوطياً حاداً نتيجة انخفاض أسعار النفط. وبحلول عام ٢٠١٩ كان متوسط نسبة الإيرادات في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (٢٦,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي) قد انخفض دون مستواه في ٢٠٠٨. ولا شك أن عدداً كبيراً من بلدان المنطقة قد واجه تحديات في تعبئة الإيرادات الضريبية المحلية خلال تلك الفترة. ففي ٢٠١٩، بلغ متوسط نسبة الضرائب من إجمالي الناتج المحلي في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى ١٢,٧٪ فقط، أقل من المتوسط في آسيا الصاعدة والنامية (١٥,٣٪) وإفريقيا جنوب الصحراء (١٥,٦٪) وأمريكا اللاتينية والكاريبي (١٦,٩٪). وفي ٢٠١٩ كذلك، وقبل تفشي جائحة كوفيد-١٩ مباشرة، هبط متوسط حصيلة الإيرادات الضريبية في المنطقة إلى أدنى من مستواه في ٢٠٠٨ (١٣,٤٪)، مسجلاً أكبر انخفاض مقارنة بالمناطق الأخرى (الشكل البياني ٣).

وكان التحصيل الضريبي ضعيفا نسبيا في مختلف بلدان المنطقة، لا سيما عند قياسه بعد استبعاد إيرادات الهيدروكربونات.^٣ غير أن هناك فروقا فيما بين المناطق الفرعية. فبلدان القوقاز والوسطى تطبق نسبا ضريبية أعلى مقارنة ببلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان. وتستمد بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، كغيرها من الاقتصادات الصاعدة والاقتصادات النامية، إيراداتها الضريبية من الضرائب القائمة على الاستهلاك، وأهمها الضرائب على السلع والخدمات والضرائب على التجارة والمعاملات الدولية (الشكل البياني ٤). ورغم زيادة الضرائب المحصلة على السلع والخدمات في تلك الفترة، فإن تعميم التخفيضات الجمركية في سياق تحرير التجارة أسفرت عن خسائر في الإيرادات المتحصلة من الضرائب التجارية (دراسة Baunsgaard and Keen 2010؛ ودراسة Cagé and Gadenne 2018). وبالإضافة إلى ذلك، كانت اقتصادات المنطقة، وخاصة دول مجلس التعاون الخليجي، تحقق غالبا إيرادات منخفضة من الضرائب المباشرة - وأهمها الضرائب الشخصية وضرائب الشركات. كذلك كانت إيرادات الضرائب العقارية محدودة - حيث تراوحت بين صفر٪ و٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٩.

وكان التحصيل الضريبي ضعيفا على وجه الخصوص في الدول الهشة بالمنطقة وهي كثيرة. وبلغ متوسط نسبة الضرائب في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى ٨,٤٪ خلال الفترة ٢٠١٥ - ٢٠١٩.^٤ وهو أقل من المتوسط المسجل في المناطق الأخرى (١٣٪) وأقل من الحد الأدنى التقديري لنسبة الضرائب (١٢,٧٥٪) المقترن بتسارع كبير في وتيرة النمو (دراسة Gaspar, Jaramillo, and Wingender 2016). فالدول الهشة والمتأثرة بالصراعات الغنية بالموارد الطبيعية في المنطقة تعتمد بشدة على الإيرادات الهيدروكربونية غير الضريبية، ومن ثم فإن إيراداتها الضريبية لم تتجاوز ٢,٨٪ فقط من إجمالي الناتج المحلي، وهي لا تفرض ضريبة على القيمة المضافة، كما أن إيراداتها من ضرائب الدخل محدودة.^٥ وفي المقابل، نجد أن الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات المستوردة للهيدروكربونات في المنطقة (أفغانستان، طاجيكستان، جيبوتي، لبنان، الصومال، السودان) حققت إيرادات ضريبية بلغت حوالي ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي (الشكل البياني ٥).

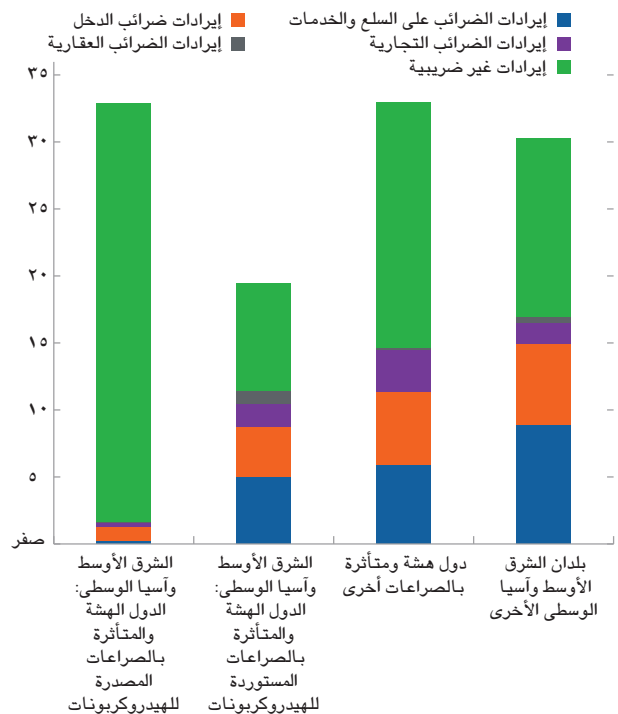
غير أن بعض بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى تمكنت من إحراز تقدم ملحوظ في تعبئة الإيرادات المحلية قبل جائحة كوفيد. فنسبة الإيرادات الضريبية غير الهيدروكربونية إلى إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني، على سبيل المثال، كانت أعلى في ٢٠١٩

الشكل البياني ٤: الإيرادات الضريبية حسب نوعها (% من إجمالي الناتج المحلي، متوسط ٢٠١٥-٢٠١٩)



المصدر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٥: تعبئة الإيرادات في البلدان الهشة (% من إجمالي الناتج المحلي، متوسط ٢٠١٥-٢٠١٩)



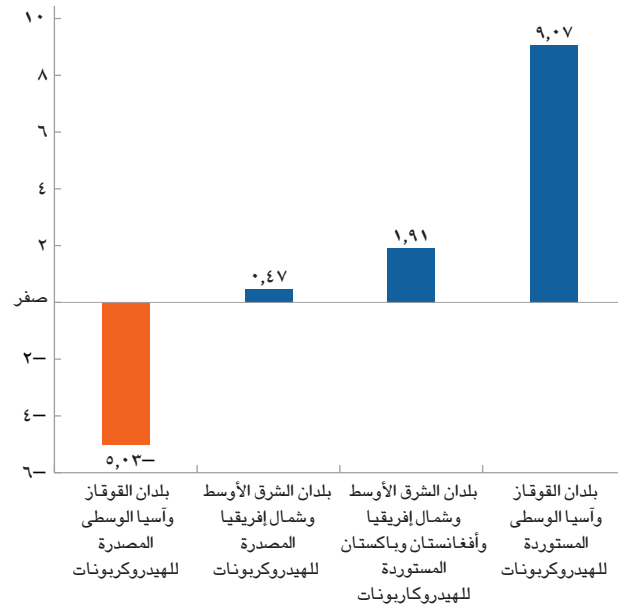
المصدر: مجموعة البيانات الطولية المعنية بالإيرادات العالمية لعام ٢٠٢٠، صندوق النقد الدولي.

^٣ النسب المعروضة هنا هي نسبة الإيرادات غير الهيدروكربونية إلى إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني في البلدان المصدرة للهيدروكربونات.

^٤ مجموع الإيرادات الضريبية (إجمالي الناتج المحلي) يشمل الإيرادات المرتبطة بالموارد الطبيعية (إجمالي الناتج المحلي).

^٥ الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات المصدرة للهيدروكربونات في المنطقة تشمل العراق وليبيا وسوريا واليمن.

الشكل البياني ٦: الإيرادات الضريبية
(٪ من إجمالي الناتج المحلي، التغيير ٢٠٠٠-٢٠١٩)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: تستبعد الضرائب المرتبطة بالهيدروكربونات من الضرائب ويتم التعبير عنها كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني في حالة البلدان المصدرة للهيدروكربونات.

مقارنة بعام ٢٠٠٠ في ١٥ بلدا. وقد تحققت الزيادات الأكبر في الاقتصادات المستوردة للهيدروكربونات، لا سيما في بلدان القوقاز وآسيا الوسطى (أرمينيا وجورجيا وجمهورية قيرغيزستان وطاجيكستان) التي كانت حصيلة إيراداتها الضريبية أكبر من بقية بلدان المنطقة (الشكل البياني ٦). وارتفعت كذلك الإيرادات الضريبية غير الهيدروكربونية في العديد من البلدان المصدرة للهيدروكربونات، ولا سيما بين دول مجلس التعاون الخليجي التي استحدثت ضرائب انتقائية جديدة.

ويرجع هذا التقدم إلى تنفيذ إصلاحات على صعيدي السياسة الضريبية وإدارة الإيرادات على السواء. فالبلدان التي حققت مكاسب كبيرة وطويلة الأمد اعتمدت في ذلك على مواصلة تنفيذ إصلاحات تعبئة الإيرادات لفترة طويلة نسبيا. أما البلدان التي حققت أكبر زيادة في الإيرادات الضريبية خلال الفترة ٢٠١٩-٢٠٠٠ فقد أجرت إصلاحات واسعة النطاق. وعلى سبيل المثال، ركزت إصلاحات السياسة الضريبية في جورجيا وطاجيكستان على تبسيط النظام الضريبي بتخفيض عدد الضرائب في إطار استراتيجية لمكافحة الفساد في تعبئة الإيرادات. وفي أرمينيا، تركزت الإصلاحات الرامية إلى تحديث

إدارة الإيرادات على تطوير البنية التحتية المادية لشبكة تكنولوجيا المعلومات لتيسير تقديم الإقرارات الضريبية إلكترونيا، وتيسير إجراءات العمل، وتدريب موظفي الضرائب (دراسة World Bank 2016). وقامت طاجيكستان كذلك بتبسيط الإجراءات الضريبية (دراسة IMF 2021b)، وكذلك فعلت جمهورية قيرغيزستان (دراسة IMF 2013b).

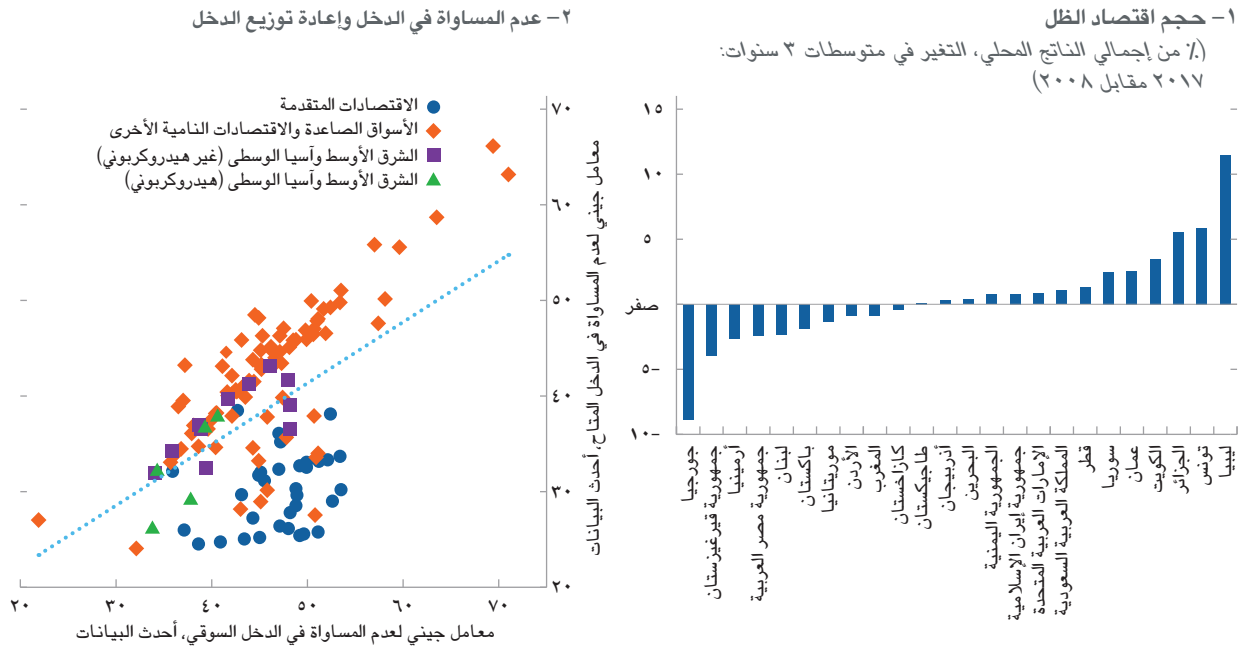
غير أن القواعد الضريبية في كثير من بلدان المنطقة لا تزال ضيقة وتتسم بضعف الامتثال. فتركز النشاط الاقتصادي في عدد قليل من القطاعات، وانتشار القطاعات غير الرسمية والقطاعات التي يصعب محاسبتها ضريبيا، والنفقات الضريبية هي من عوامل تأكل القواعد الضريبية. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مثلا، نجد أن المؤسسات المملوكة للدولة تستفيد من عدة مزايا ضريبية (دراسة Ramirez Rigo and others 2021). ويشكل النشاط غير الرسمي - مقيسا بتقديرات اقتصاد الظل ونسبة العمل للحساب الخاص في مجموع التوظيف - نسبة عالية في العديد من بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى وشهدت ارتفاعا في السنوات الأخيرة في المنطقة مع تباطؤ النمو (دراسة Cardarelli and others 2022؛ والشكل البياني ٧). فاللارسمية ترتبط غالبا ارتباطا سلبيا بالأداء الضريبي، حيث إنها تعني غالبا عدم الامتثال للالتزامات الضريبية (دراسة Kanbur and Keen 2014). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإعفاءات والثغرات الضريبية واسعة النطاق تضعف من تحصيل الإيرادات الضريبية لأنها تتسبب في تضيق القاعدة الضريبية - أي حجم الدخل أو الأصول أو قيمة المعاملات التي يمكن للحكومة إخضاعها للضرائب - كما تضعف الامتثال الضريبي من خلال تعقيد الإدارة الضريبية.

وفي الوقت نفسه، تتباين قدرة النظم الضريبية في المنطقة على إعادة توزيع الدخل. فإعادة توزيع الدخل من خلال الضرائب يمكن أن تحد من عدم المساواة في الدخل المتاح، بينما يمكن لتمويل النفقات العامة عن طريق تعبئة الإيرادات المحلية أن يحد من عدم المساواة في توفير الفرص (دراسة IMF 2017a). ومن شأن زيادة الشمول أن تساعد على تحقيق نمو أكثر استدامة ومناخ اجتماعي - سياسي مستقر ومن ثم تعزز قدرات التحصيل الضريبي (دراسة Shafik 2018). ومع ذلك، تتسم النظم الضريبية في المنطقة عموما بضعف تصاعدية الضرائب وقدرات إعادة توزيع الدخل. ويرجع هذا جزئيا إلى اعتماد بلدان المنطقة بشدة على الضرائب القائمة على الاستهلاك، والرسوم والغرامات التي تتسم غالبا بطابع تنازلي بقدر أكبر^٧ وفي هذا السياق، تبرز البلدان المصدرة للهيدروكربونات بوضوح. فالبلدان الأعضاء

^٦ (World Bank (2016).

^٧ الرسوم والغرامات أيضا تتسم بأنها أقل كفاءة.

الشكل البياني ٧: اقتصاد الظل وعدم المساواة في الدخل في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى



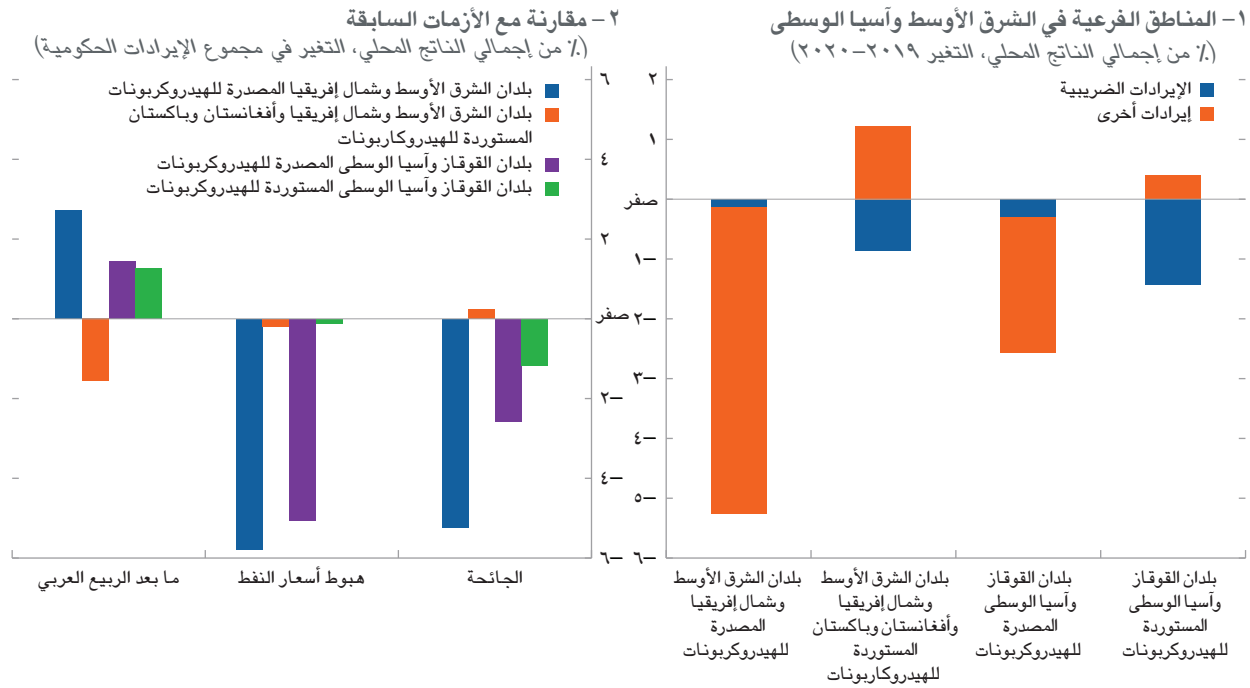
في مجلس التعاون الخليجي ليس لديها ضريبة على الدخل الشخصي. وفي البلدان المصدرة للهيدروكربونات التي تفرض ضريبة على الدخل الشخصي، نجد أن مستوى الضريبة ودرجة تصاعديتها منخفضان غالباً. ومع ذلك، على الرغم من أهمية التصاعدية الضريبية فإنها غير كافية لضمان قدرة أي أداة ضريبية على إعادة توزيع الدخل. فحجم الإيرادات التي يتم تحصيلها له أهميته أيضاً.

جيم - جائحة كوفيد-١٩ تتسبب في تفاقم تحديات الإيرادات

أثرت جائحة كوفيد-١٩ على المنطقة من خلال عدة قنوات. فقد تضرر النشاط الاقتصادي في كل البلدان نتيجة الآثار الصحية الناجمة عن الجائحة إلى جانب تدابير احتوائها، بما فيها الإغلاق العام المؤقت، وتقييد حرية الانتقال وتراجع السياحة. وللتخفيف من الآثار المباشرة على الأرواح والأرزاق، قامت حكومات البلدان بتنفيذ مجموعة كبيرة من التدابير الصحية والمالية والنقدية وعلى مستوى القطاع المالي، وكان لبعضها تأثير كبير على الموارد العامة. فعلى الجانب الضريبي، قدمت معظم الحكومات الدعم للأسر ومؤسسات الأعمال من خلال التخفيف الضريبي المؤقت. ونفذت عدة بلدان تدابير على مستوى إدارة الإيرادات لدعم صحة موظفيها، وتقديم الخدمات، وتحصيل الإيرادات. وقام عدد قليل من البلدان باستحداث ضرائب مؤقتة أو زيادة الأسعار الضريبية القائمة لمعالجة الهبوط الدوري في الإيرادات (الإطار ١).

وقد منيت الإيرادات الحكومية بخسائر فادحة. فقد شهدت اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة للهيدروكربونات القدر الأكبر من خسائر الإيرادات (٥,٢ نقطة مئوية، في المتوسط)، مقيسة بالتراجع في نسب إيرادات الحكومات العامة بين عامي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠. وكان الجانب الأكبر من نقص الإيرادات مدفوعاً بنقص إيرادات الهيدروكربونات غير الضريبية، مما يعني أن صدمة أسعار النفط المتلازمة كان لها تأثير مباشر على الإيرادات أكبر من تأثير تدابير سياسة المالية العامة. وتظهر صورة مماثلة بين اقتصادات القوقاز وآسيا الوسطى المصدرة للهيدروكربونات، وإن كان حجم خسائر الإيرادات الكلي فيها أصغر. وفي المقابل، كانت الخسائر في اقتصادات المنطقة المستوردة للهيدروكربونات مدفوعة بنقص الإيرادات الضريبية (الشكل البياني ٨). وتظهر صورة مختلطة لدى مقارنة خسائر الإيرادات في الفترة التي أعقبت ظهور الجائحة مباشرة بالخسائر

الشكل البياني ٨: خسائر الإيرادات الحكومية الكلية



المصادر: عدد إبريل ٢٠٢١ من تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، صندوق النقد الدولي؛ وعدد أكتوبر ٢٠٢١ من تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: في اللوحة ١، الضرائب تشمل الإيرادات الضريبية الهيدروكربونية وإجمالي الناتج المحلي يشمل إجمالي الناتج المحلي الهيدروكربوني. سنوات المقارنة: ما بعد الربيع العربي (٢٠١٠-٢٠١١)، وهبوط أسعار النفط المرتبطة بالهيدروكربونات وإجمالي الناتج المحلي يشمل إجمالي الناتج المحلي الهيدروكربوني. سنوات المقارنة: ما بعد الربيع العربي (٢٠١٠-٢٠١١)، وهبوط أسعار النفط (٢٠١٤-٢٠١٥)، والجائحة (٢٠١٩-٢٠٢٠).

في أعقاب أزمات أخرى في الآونة الأخيرة. فخسائر الإيرادات بين عامي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠ كانت مماثلة - وإن كانت أقل قليلاً - من الخسائر الناجمة عن هبوط أسعار النفط في ٢٠١٤ بالنسبة لاقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة للهيدروكربونات. وكانت أصغر كثيراً في حالة اقتصادات القوقاز وآسيا الوسطى المصدرة للهيدروكربونات. وبالنسبة للاقتصادات المستوردة للهيدروكربونات، كان تأثير الجائحة محايداً عموماً على الإيرادات في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان، ولكنه كان ملحوظاً بدرجة أكبر في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى مقارنة بفترات الأزمات السابقة.

وبات تحدي تعبئة الإيرادات لدعم النمو الشامل مطلباً أكثر إلحاحاً في أعقاب الجائحة. فإلى جانب الحاجة لتحسين الرعاية الصحية، ورفع درجة التأهب، وزيادة اللقاحات في كثير من البلدان، فقد نشأت مخاوف من احتمالات أن تترك جائحة كوفيد-١٩ ندوباً اقتصادية غائرة حيث يمكن أن تؤدي مجموعة من العوامل المصاحبة للجائحة إلى آثار اقتصادية أعمق وأطول أمداً على المنطقة. ومن بينها الآثار الواقعة على القطاعات الأشد تضرراً والأبطأ تعافياً (مثل السياحة)، وضعف الميزانيات العمومية للشركات، واحتمال انتقال التداعيات إلى النظم المالية. وفي الوقت نفسه، تتفاقم التحديات نتيجة الحرب في أوكرانيا. ففي منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، نجد أن ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة وتشديد الأوضاع المالية يمثلان قناة مهمة لانتقال الآثار، كما سيؤديان إلى ضغوط على الموارد العامة.

وتمثل الحاجة لتعبئة الإيرادات الضريبية فرصة لتحسين النظام الضريبي من أجل تحقيق درجة أعلى من التوازن بين اعتبارات الكفاءة والعدالة. ويبدو أن الخطط والإعلانات الضريبية الأخيرة في المنطقة تعبر عن بعض هذه الاعتبارات. ففي المملكة العربية السعودية، حيث أدت صدمة أسعار النفط المتلازمة مع تفشي الجائحة في ٢٠٢٠ إلى نقص كبير في الإيرادات، تم رفع سعر ضريبة القيمة المضافة من ٥٪ إلى ١٥٪ كما تم رفع الرسوم الجمركية. وتم استخدام جانب من إيرادات هذه الزيادات الضريبية لتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي. أما اعتبارات العدالة فقد أدت في ٢٠٢٠ إلى إصلاح جدول ضريبة الدخل الشخصي في مصر لتصبح أكثر تصاعدياً. وأعلنت الجزائر عن تنفيذ إصلاحات ضريبية جديدة في ٢٠٢٢ لتحسين الضرائب على القطاع غير الرسمي وتوزيع العبء الضريبي على نحو أكثر إنصافاً. وكل هذه الخطوات ضرورية لبلوغ هدف تحسين النظم الضريبية.

الإطار ١: استجابات الإدارات المعنية بالإيرادات والسياسات الضريبية لجائحة كوفيد-١٩ في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

نفذت بلدان المنطقة عددا من التدابير الإدارية والسياسات لتخفيف العبء الضريبي إقرارا منها بأزمة السيولة التي تواجه المكلفين الضريبيين، بما في ذلك: (١) تأجيل إقرار وصاد ضرائب الأفراد والشركات؛ و(٢) منح إعفاءات أو تأجيل دفع الإيجارات، وضرائب الممتلكات والأراضي في قطاعات مختارة، بما فيها السياحة والنقل والمنشآت الثقافية؛ و(٣) تخفيض أو تعليق مختلف الرسوم الحكومية مثل رسوم الدمغة (جدول الإطار ١).

جدول الإطار ١: التدابير المتخذة للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

| البلد | |
|---|--|
| أفغانستان، الجزائر، البحرين، جورجيا، إيران، لبنان، المغرب، عمان، المملكة العربية السعودية، أوزبكستان | تأجيل الدفع (بما في ذلك تمديد آجال تقديم الإقرارات الضريبية أو فواتير المرافق) |
| أفغانستان، أذربيجان، البحرين، جورجيا، كازاخستان، الكويت، موريتانيا، المغرب، عمان، باكستان، قطر، المملكة العربية السعودية، الصومال، طاجيكستان، الإمارات العربية المتحدة، أوزبكستان | التخفيضات (بما في ذلك الإعفاءات والاستردادات وتأجيل استحداث ضرائب/رسوم جديدة) |
| حسب نوع الضريبة: | |
| أذربيجان، مصر، جورجيا، كازاخستان، الإمارات العربية المتحدة، أوزبكستان | الضريبة العقارية |
| أفغانستان، الأردن، موريتانيا، باكستان، قطر، تونس، الإمارات العربية المتحدة | الرسوم الجمركية |
| أذربيجان، جورجيا، المغرب، عمان، تونس، أوزبكستان | ضريبة الدخل |
| جورجيا، كازاخستان، موريتانيا، طاجيكستان، تونس، الإمارات العربية المتحدة | ضريبة القيمة المضافة |
| الأردن، الصومال | ضريبة المبيعات (الاستهلاك) |
| مصر | ضريبة الدخل الرأسمالي |
| أذربيجان، البحرين، مصر، جورجيا، الأردن، كازاخستان، جمهورية قبرغيزستان، المغرب، طاجيكستان، الإمارات العربية المتحدة | التخفيف الضريبي الموجه لقطاعات معينة |

المصادر: السلطات الوطنية؛ وأداة تتبع السياسات، صندوق النقد الدولي.

واتخذت الإدارات المعنية بالإيرادات في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى أثناء أزمة كوفيد-١٩ تدابير مماثلة لما طبقته المناطق الأخرى، بما فيها إفريقيا جنوب الصحراء وأوروبا. وكان الهدف من معظم هذه التدابير هو توفير الحماية لموظفي الإدارات المعنية بالإيرادات، والمكلفين الضريبيين، والمراكز الضريبية، وحماية الإيرادات ودعم الحكومة، والحفاظ على مستوى معقول من العمليات. وقد تم تطبيق بعض التدابير بوجه عام دون تمييز، بينما تباين تنفيذ تدابير أخرى حسب مرحلة الجائحة التي بلغها البلد المعني. وشملت التدابير المطبقة بوجه عام: ترتيبات العمل من المنزل، وتمديد المواعيد النهائية لتقديم الإقرارات أو الدفع، وتعديل برامج الإنفاذ - تعليق أنشطة التدقيق وتحصيل المتأخرات (الجزائر، العراق، لبنان، تونس، أوزبكستان). ومن التدابير الأخرى التي اتخذتها الإدارات المعنية بالإيرادات السماح بدفع المتأخرات الضريبية على أقساط بشروط ميسرة

الإطار ١: استجابات الإدارات المعنية بالإيرادات والسياسات الضريبية لجائحة كوفيد-١٩ في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (تتمة)

(الجزائر، المغرب، أوزبكستان)؛ وتعجيل دفع الرديات الضريبية (تونس)؛ وتوفير الحوافز للمكلفين الضريبيين لتوفير أوضاع الالتزامات الضريبية المعطلة (مصر)؛ وتعزيز خدمات المكلفين الضريبيين ووسائل التواصل معهم (الأردن، أوزبكستان)؛ وتبسيط إجراءات المخالصة للسلع الأساسية والإمدادات الطبية؛ وتعليق الجزاءات على مخالفات القانون الجمركي البسيطة (تونس).

وتضمنت التدابير على مستوى السياسات الضريبية في بلدان المنطقة إعفاءات من ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية، بما في ذلك المستحقة على السلع الأولية الأساسية (الصومال)، والمنتجات الدوائية، والتجهيزات الطبية المستخدمة في مكافحة جائحة كوفيد-١٩ (الجزائر)، وخدمات ومبيعات الفنادق والمطاعم (الأردن). وقد استخدمت كذلك الإعفاءات الضريبية المؤقتة على نطاق واسع لتشجيع الاستهلاك ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة (الجزائر، الصومال، طاجيكستان). وقام عدد قليل من البلدان بتنفيذ تدابير لزيادة الإيرادات، وذلك بسبل منها ضرائب فيروس كورونا على رواتب القطاعين العام والخاصة ومعاشات تقاعد موظفي الدولة (جيبوتي، مصر) وصناديق التضامن المؤقتة الممولة بمساهمات طوعية (تونس).

٢- نطاق تعبئة الإيرادات الضريبية الإضافية

يمكن قياس نطاق تعبئة الإيرادات الضريبية الإضافية بمقارنة حجم الإيرادات الضريبية المحتملة في بلد ما بالتحصيل الضريبي الفعلي. وبدورها، تعتمد الإمكانيات الضريبية في بلد ما على خصائصه الهيكلية وسياساته. ويعرض هذا القسم من دراستنا تقديرات جديدة للإمكانيات الضريبية والجهد الضريبي في بلدان في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى باستخدام تحليل الحدود العشوائية. وتشير النتائج إلى أن الفجوات الضريبية – أي الفرق بين الإمكانيات الضريبية والتحصيل الضريبي – تبلغ في المتوسط ١٤,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي بالنسبة للضرائب غير الهيدروكربونية، مع وجود بعض أكبر الفجوات في الإيرادات في البلدان منخفضة الدخل والدول الهشة. وبينما تستفيد جميع بلدان المنطقة من رفع الجهد الضريبي وتحسين تصميم النظم الضريبية، قد يتعين إيلاء مزيد من الاهتمام لتعزيز الإمكانيات الضريبية والجهد الضريبي في البلدان المصدرة للهيدروكربونات ذات الاقتصادات الأقل تنوعاً.

وسيعتمد نجاح تعبئة الإيرادات المحلية الإضافية لتحقيق النمو الصلب والشامل للجميع على إمكانيات البلد الضريبية. ويمكن أن يساهم تقدير الإمكانيات الضريبية في تكوين فكرة عن الأحجام النسبية للضرائب. فالإمكانيات الضريبية – أي مستوى الإيرادات الضريبية التي يمكن لبلد ما تعبئتها في ظل هيكله الاقتصادي، ومستوى التنمية فيه، ودرجة انفتاحه التجاري، وجودة مؤسساته – ليست بالأمر الذي يمكن ملاحظته مباشرة وإنما يمكن تقديرها على أساس هذه الخصائص. أما فجوة الإيرادات الضريبية – أي الفرق بين الإيرادات الضريبية الممكنة والتحصيل الضريبي الفعلي – فتقيس نطاق تعبئة الإيرادات الضريبية الإضافية. وهناك مفهوم آخر مرتبط بما سبق، وهو الجهد الضريبي، أي نسبة التحصيل الضريبي الفعلي إلى الإمكانيات الضريبية التقديرية.

وتشكل الخصائص الهيكلية وعوامل السياسات محددين مهمين لإمكانيات أي بلد في تعبئة الإيرادات الضريبية. والتقديرات المعروضة في هذه الدراسة تستند إلى تحليل للحدود العشوائية الذي يسمح بحساب الفجوة الضريبية مقارنة بحد ضريبي تقديري.^٨ ويُفسر هذا الحد بأنه الإمكانيات الضريبية ويعين الحد الأقصى النظري لمستوى الإيرادات الضريبية الذي يمكن تحقيقه في إطار مجموعة من الخصائص القطرية.^٩ وباستخدام تحليل الحدود العشوائية، تُفسر الفجوة الضريبية بأنها "عدم كفاءة فنية" يمكن أن تتباين بمرور الوقت وتعكس الفروق في التشريعات الضريبية، بما في ذلك على سبيل المثال مستوى الأسعار والإعفاءات الضريبية، وجوانب القصور في إدارة الإيرادات.

وتوضح دراستنا التحليلية عدة محددات مهمة للإمكانيات الضريبية. فارتفاع صافي الاستثمار الأجنبي المباشر (وهو متغير بديل لجودة مناخ الأعمال)، والانفتاح التجاري، وتحسين السيطرة على الفساد لها تأثير إيجابي ذو دلالة إحصائية على الإمكانيات الضريبية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن انخفاض مستويات التنوع الاقتصادي وزيادة الاعتماد على إيرادات الهيدروكربونات لهما تأثير سلبي ذو دلالة إحصائية على الإمكانيات الضريبية (المرفق ٢).

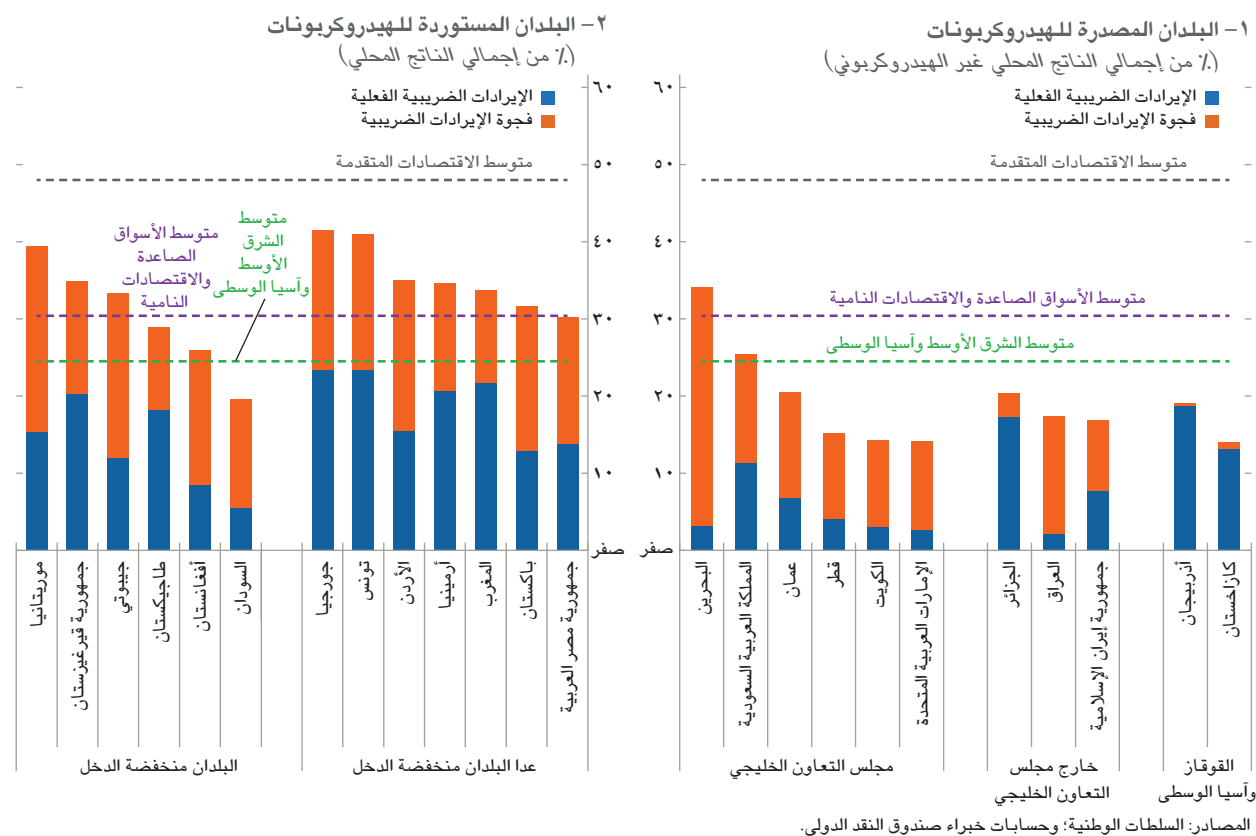
ويختلف نطاق تعبئة الإيرادات عبر البلدان مما يعكس الفروق في التنوع الاقتصادي بينها:

- ففي البلدان المصدرة للهيدروكربونات، يؤدي ضيق القاعدة الاقتصادية غير الهيدروكربونية إلى الحد من الإمكانيات الضريبية مقارنة بالبلدان النظيرة. وباستثناء البحرين، تتراوح الإمكانيات الضريبية في الاقتصادات المصدرة للهيدروكربونات بين ١٤٪ و ٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني، مقارنة بمتوسط قدره ٤٨٪ في الاقتصادات المتقدمة و ٣٠٪ في اقتصادات الأسواق الصاعدة (الشكل البياني ٩). ومن التفسيرات المحتملة: (١) المستوى المنخفض في التنوع الاقتصادي،

^٨ تم تطبيق تحليل الحدود العشوائية على مجموعة مكونة من ١٤٦ بلداً على مدار الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٩ (المرفق ٢). ويستند تقدير الإمكانيات الضريبية ضمن هذا المنهج إلى محددات اقتصادية كلية على مستوى الإمكانيات الضريبية المجمعة التي ترصد خصوصيات المنطقة كالفروق في حركة رؤوس الأموال، والتنوع الاقتصادي، وسمات البلدان منخفضة الدخل. وهناك منهج بديل وهو "برنامج تحليل الفجوة في إدارة الإيرادات" الذي وضعه صندوق النقد الدولي، ويقتضي توفير بيانات أكثر تفصيلاً ليست متاحة بسهولة في معظم البلدان. ويطبق هذا المنهج لتفكيك أهم مصادر فجوات ضريبة القيمة المضافة مقارنة بقاعدة معيارية إلى فجوة السياسات وفجوة الامتثال.

^٩ لا تتوافق الإمكانيات الضريبية التقديرية بالضرورة مع المستوى المرغوب فيه من الإيرادات الضريبية. ففي الواقع العملي، قد يختلف مستوى الإيرادات الضريبية كنسبة من إجمالي الناتج المحلي التي يمكن للبلد تعبئتها بما يحقق الكفاءة عن هذا الحد الضريبي.

الشكل البياني ٩: فجوة الإيرادات الضريبية



مما قد يتسبب في تضيق قاعدة الضرائب غير الهيدروكربونية^{١١} و(٢) إعفاءات ضريبية كبيرة وأسعار ضريبية منخفضة - لا سيما في دول مجلس التعاون الخليجي^{١٢} وتتراوح الفجوات الضريبية التقديرية نتيجة ذلك بين ٠,٤ و١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني، بينما تشهد أقل الفجوات في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى.

- وفي المقابل، نجد أن الإمكانيات الضريبية في بلدان المنطق المستوردة للهيدروكربونات أقرب لنظيراتها ذات الاقتصادات الأكثر تنوعا. وتتراوح الإمكانيات الضريبية التقديرية في البلدان المستوردة للهيدروكربونات في المنطقة بين ٢٠٪ و ٤١٪ من إجمالي الناتج المحلي، بمتوسط ٣٣٪. أعلى قليلا من المتوسط البالغ ٣٠٪ في الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية (الشكل البياني ٩). وتتباين الفجوة الضريبية المقابلة بين ١٢٪ و ٣٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، حيث أقل الفجوات مسجلة في البلدان متوسطة الدخل الأكثر تقدما وأعلى الفجوات مسجلة غالبا في البلدان منخفضة الدخل.

والمجال يتسع لتعبئة الإيرادات في معظم البلدان عن طريق زيادة الجهد الضريبي. وباتباع دراسة Le, Moreno-Dodson, and Rojchaichaninthorn (2008)، وضعنا قواعد معيارية للبلدان استناداً إلى تقديرات جهدها الضريبي مقارنة بالوسط لمنطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى وعينة تقديرات كاملة (جدول المرفق ٢-٣). ومقارنة بالعينة بالكامل، يصنف عدد كبير من البلدان تحت فئة البلدان منخفضة التحصيل/الجهد الضريبي (الشكل البياني ١١). وتشمل كل البلدان منخفضة الدخل، والدول الهشة، إلى جانب مصر والأردن وكازاخستان والمملكة العربية السعودية. أما البلدان المصدرة للهيدروكربونات ذات الاقتصادات الأقل تنوعاً (لا سيما دول مجلس التعاون الخليجي) والدول الهشة فغالبا ما تنتم بأنها الأقل جهداً وتحصيلاً ضريبياً.^{١٢} وبالنسبة للبلدان المستوردة للهيدروكربونات وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى فتتمتع بمستويات عالية من التحصيل الضريبي والجهد الضريبي على السواء.

١٠ يتناول هذا التحليل الإيرادات الضريبية غير الهيدروكربونية فقط.

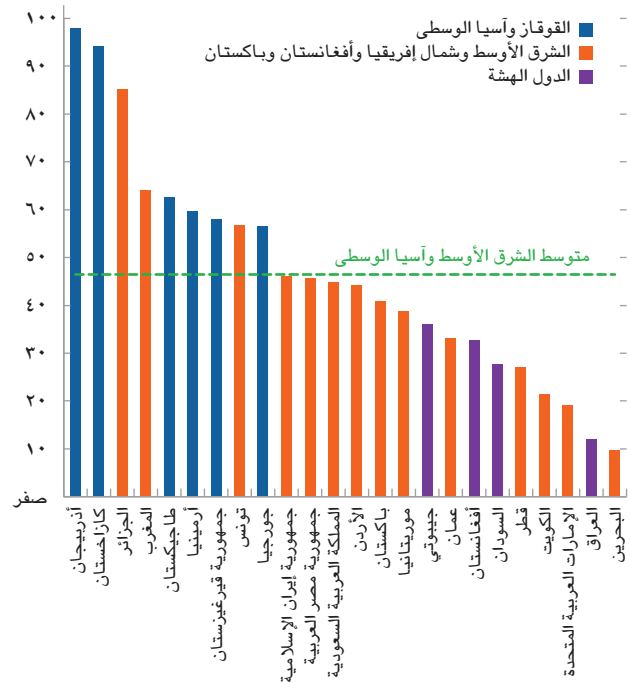
١١ البحرين، الكويت، عمان، قطر، المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة. والبحرين لديها أعلى طاقة ضريبية (٣٤٪ من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني) وفجوة ضريبية (٣١٪ من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني) بين البلدان المصدرة للهيدروكربونات. وفي حالة البحرين، نجد أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة وحجم واردات السلع والخدمات الكبير مقارنة بإجمالي الناتج المحلي يفسران الطاقة الضريبية التقديرية العالية.

^{١٣} دول مجلس التعاون الخليجي لا تفرض ضريبة الدخل الشخصي بينما لم تستحدث ضريبة القيمة المضافة - وبسر منخفض للغاية وفق المعايير الدولية - إلا في عام ٢٠١٨ في بعض البلدان.

وقد تمكنت بلدان كثيرة في المنطقة من رفع مستويات الجهد الضريبي فيها. فقد ازداد الجهد الضريبي بالقدر الأكبر في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من خارج مجلس التعاون الخليجي، تليها دول مجلس التعاون الخليجي. وهناك أربعة بلدان مصدرة للهيدروكربونات (هي الجزائر وأذربيجان وكازاخستان والمملكة العربية السعودية) بذلت الجهود لتحسين التحصيل الضريبي وتعبئة الضرائب غير الهيدروكربونية، ففي المملكة العربية السعودية، على سبيل المثال، تم استحداث إصلاحات مهمة لتعزيز الامتثال ورفع الكفاءة الضريبية في إطار استراتيجية رؤية السعودية ٢٠٣٠. وفي البلدان المستوردة للهيدروكربونات، ظل الجهد الضريبي يتزايد ببطء - باستثناء البلدان منخفضة الدخل حيث بدأ الجهد الضريبي في التراجع في عام ٢٠١١.

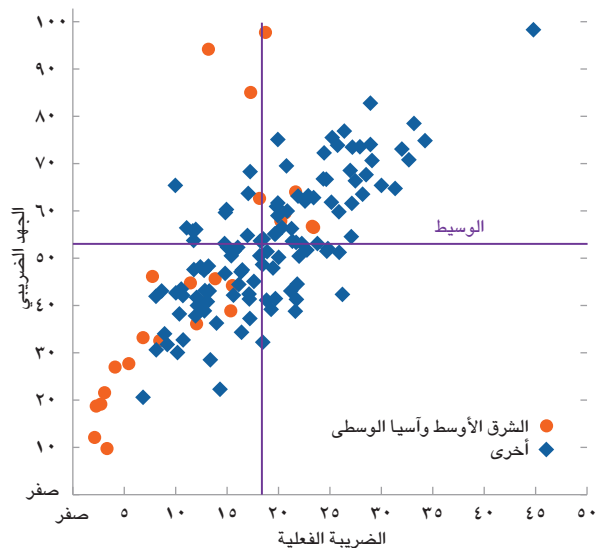
وفي المرحلة المقبلة، قد يستدعي الأمر اتباع منهج متباين في السياسات لتعبئة الإيرادات. وستستفيد جميع بلدان المنطقة من رفع الجهد الضريبي. ولكن الاقتصادات الأقل تنوعا - لا سيما البلدان المصدرة للهيدروكربونات - يمكن أن تحقق فائدة إضافية من الإصلاحات لتشجيع التنوع الاقتصادي وبالتالي زيادة قدرتها الضريبية. وفي هذه الاقتصادات، تتسم الفجوات الضريبية بأنها أقل إلى حد ما مقارنة بالاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة، ليس لأن الإمكانات الضريبية فيها عالية، بل لأنها تعكف على تحصيل حصة أكبر من قاعدة ضريبية ضيقة للغاية. وبينما تتخذ هذه البلدان تدابير تحسين نظمها الضريبية، فلا يزال الجهد الضريبي ومستوى التحصيل أقل في الغالب من البلدان النظيرة في المنطقة (الشكل البياني ١٢).

الشكل البياني ١٠: الجهد الضريبي في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (%)



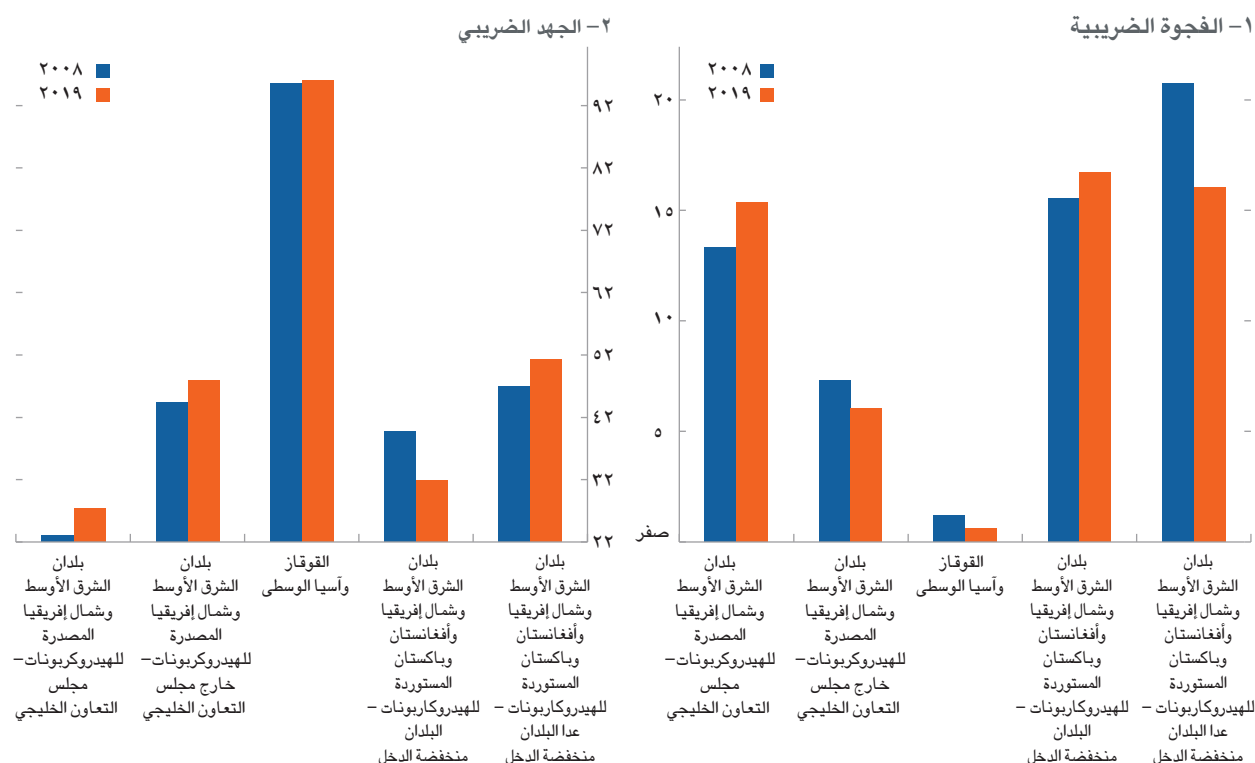
المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ١١: الجهد الضريبي والضريبة الفعلية (%) من إجمالي الناتج المحلي



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ١٢: الفجوة الضريبية والجهد الضريبي (% من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

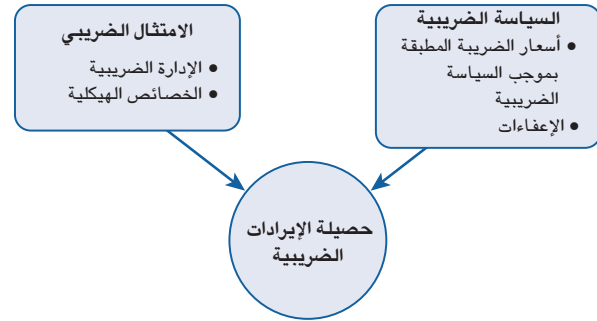
ملحوظة: بالنسبة للبلدان المصدرة للهيدروكربونات، تستبعد الضرائب المرتبطة بالهيدروكربونات من الضرائب ويتم التعبير عنها كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني. تشمل منطقة القوقاز وآسيا الوسطى البلدان المصدرة والمستوردة للهيدروكربونات.

٣- تحديد مصادر الإيرادات الإضافية

قد يكون نقص الإيرادات الضريبية انعكاساً لتصميم السياسات أو للتحديات في مجال الامتثال الضريبي أو كليهما. وتعد أسعار الضريبة متدنية على مستوى المنطقة عموماً، لا سيما ضرائب الدخل الشخصي ودخل الشركات. وتشجع الإعفاءات في النظم الضريبية المباشرة وغير المباشرة على حد سواء، مما يؤدي إلى تقلص القاعدة الضريبية والحد من تصاعدية النظم الضريبية. فمثلاً، تقدم نظم ضريبة دخل الشركات مجموعة متنوعة من الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار. وتطبق ضرائب القيمة المضافة بأسعار متعددة، مما يحد من كفاءتها. وفي الوقت نفسه، تعاني بعض البلدان من ضعف الامتثال الضريبي نتيجة السمات الهيكلية لاقتصادات المنطقة، مثل اللارسمية، وتحديات إدارة الإيرادات. ومن الممكن زيادة الإيرادات الضريبية، ودعم النمو الشامل والمستدام في الوقت نفسه، من خلال تحسين تصاعدية النظم الضريبية والحد من الإعفاءات. وفي بعض الحالات، يتطلب ذلك تعجيل وتيرة الإصلاحات لتطوير نظم ضريبة الدخل الشخصي والضرائب غير المباشرة. والمجال متاح كذلك لتحسين الامتثال الضريبي من خلال الحد من تعقيد الهيكل الضريبي وتعزيز القدرات الإدارية عبر الإصلاحات التنظيمية وزيادة التعاون الدولي بشأن مختلف القضايا الضريبية والإصلاحات الهادفة إلى الحد من مخاطر الفساد وتقوية المؤسسات.

ويعد نقص الإيرادات الضريبية نتاجاً لقصور تصميم السياسات أو ضعف مستويات الامتثال أو كليهما. وقد ينطوي تصميم السياسات على سمات، مثل تدني أسعار الضريبة أو عدم كفاءة الإعفاءات، من شأنها تقليص القاعدة الضريبية والحد من حصيلة الإيرادات. أما ضعف الامتثال في المقابل، فيعكس قصوراً في الإنفاذ والتطبيق، بما في ذلك عدم توافر القدرات الإدارية اللازمة (الشكل البياني ١٣). كذلك قد تساهم حالات الإعسار أو الإفلاس أو الأخطاء الإدارية في ضعف الامتثال. وهناك علاقة أيضاً بين تصميم السياسات وتحديات الامتثال، ويمكن أن يؤثر تعديل السياسات الضريبية بالتالي على مستويات الامتثال. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يشجع ارتفاع أسعار الضريبة على عدم الامتثال. وبالمثل، فإن الحد من الإعفاءات من شأنه تسهيل إدارة الضرائب والحد من استغلال فرص الأمثلة الضريبية.

الشكل البياني ١٣: محددات حصيلة الإيرادات الضريبية



المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي.

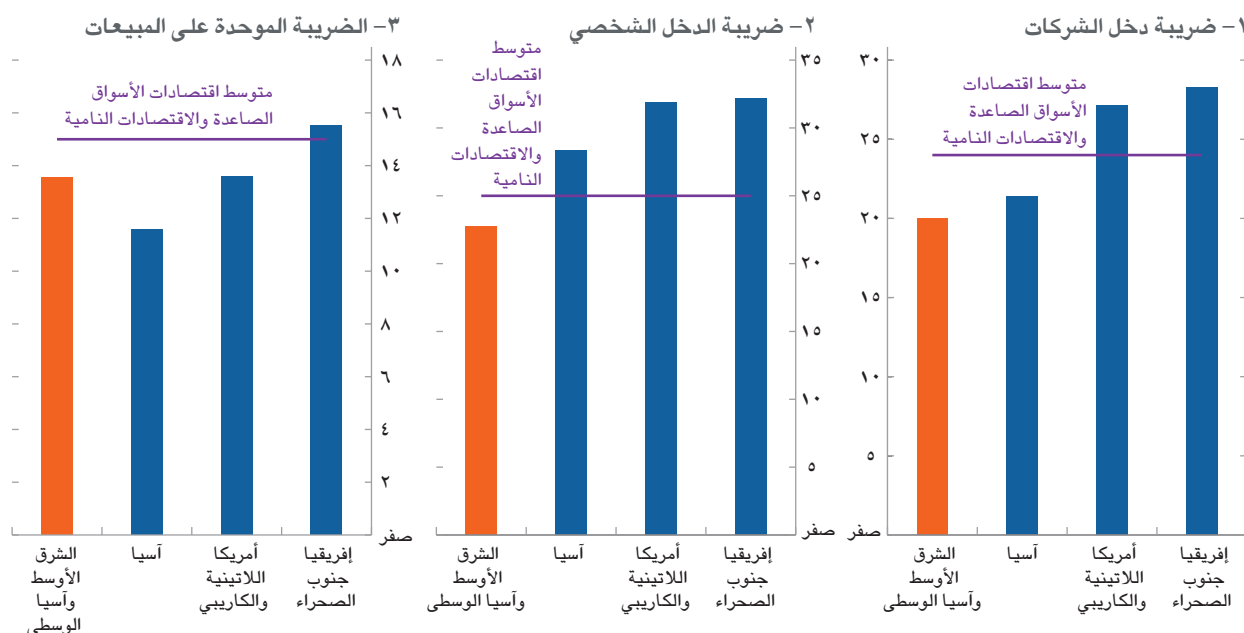
ألف- تحديات السياسة الضريبية: تدني أسعار الضريبة وشيوع الإعفاءات

تعد أسعار الضريبة متدنية على مستوى المنطقة عموماً، لا سيما ضريبة الدخل الشخصي ودخل الشركات. علاوة على ذلك، نجد أن النظم الضريبية المباشرة وغير المباشرة أقل تطوراً في عدد من البلدان المصدرة للهيدروكربونات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فالبحرين، على سبيل المثال، لا تطبق ضرائب سواء على الدخل الشخصي، كما هو الحال في باقي بلدان مجلس التعاون الخليجي، أو على دخل الشركات. وفي البلدان التي تطبق في الوقت الحالي ضرائب على دخل الشركات والدخل الشخصي، يبلغ متوسط سعر الضريبة الموحدة على دخل الشركات والشريحة العليا من سعر ضريبة الدخل الشخصي ٢٠٪ و ٢٣٪ مقابل ٢٤٪ و ٢٥٪ في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية الأخرى (الشكل البياني ١٤).^{١٤} وبينما لا توجد سوى فروق طفيفة في متوسط سعر الضريبة الموحدة على المبيعات مقارنة بالمناطق الأخرى، نجد أن بلداناً قليلة (مثل العراق والكويت وليبيا وقطر) لم تطبق أي ضرائب واسعة النطاق على الاستهلاك، مثل ضريبة القيمة المضافة.

غير أنه يوجد تفاوت كبير بين أسعار الضريبة عبر بلدان المنطقة، حيث يتراوح سعر الضريبة الموحدة على دخل الشركات من صفر إلى ٣٥٪. وتعد أسعار الضريبة متدنية للغاية في البلدان المصدرة للهيدروكربونات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنطقة القوقاز وآسيا الوسطى خصوصاً. وبالمثل، يوجد تفاوت كبير أيضاً في حدود الشريحة العليا لضريبة الدخل الشخصي (حيث تتراوح من صفر إلى ٤٠٪)، وهي متدنية للغاية في العديد من بلدان القوقاز وآسيا الوسطى خصوصاً وغير مطبقة في بلدان مجلس التعاون الخليجي (الشكل البياني ١٥). وتتراوح أسعار الضريبة الموحدة على المبيعات من صفر إلى ٢٠٪، وهي متدنية للغاية في عدد من البلدان المصدرة للهيدروكربونات.

^{١٤} يطبق عدد من البلدان أسعار ضريبة أعلى على قطاعات معينة، مثل قطاع الصناعات الاستخراجية والقطاع المالي، وتُستثنى هذه الأسعار من حساب أسعار الضريبة الموحدة على دخل الشركات في هذه الدراسة.

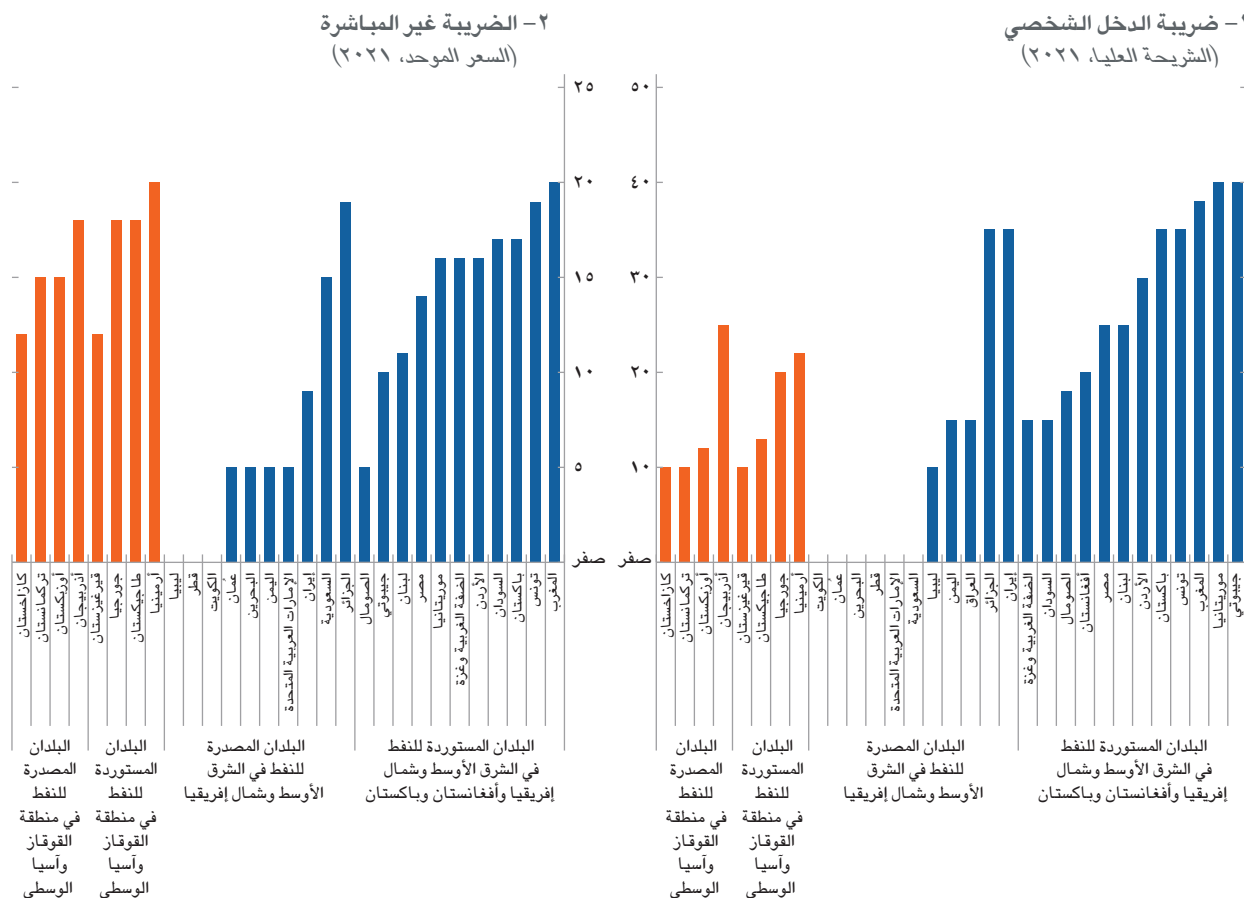
الشكل البياني ١٤: مقارنة أسعار الضريبة عبر المناطق
(متوسط، ٢٠٢١)



المصادر: السلطات الوطنية، ومؤسسة KPMG International Limited، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: في اللوحة ١، تُستثنى البلدان التي لا تطبق ضريبة دخل الشركات من حساب متوسطات المناطق. وفي اللوحة ٢، تُستثنى البلدان التي لا تطبق ضريبة الدخل الشخصي من حساب متوسطات المناطق. وفي اللوحة ٣، تُستثنى البلدان التي لا تطبق ضريبة القيمة المضافة أو الضريبة العامة على المبيعات من حساب متوسطات المناطق.

الشكل البياني ١٥: أسعار الخريبة في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى



المصدر: السلطات الوطنية، ومؤسسة KPMG International Limited، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الإطار ٢: دور ضريبة الدخل الشخصي في تحقيق التصاعدية وإعادة التوزيع في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

من شأن قياس تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي وقدرتها على إعادة توزيع الدخل مساعدة الحكومات في ضمان شمول النظام الضريبي. ويعد النظام الضريبي تصاعديا إذا ازداد متوسط سعر الضريبة مع زيادة الدخل، وتكون قدرته على إعادة التوزيع كبيرة إذا كان يساهم بدرجة ملحوظة في الحد من عدم المساواة في الدخل الشخصي المتاح (بعد الضرائب). وهناك صعوبة في تقدير التصاعدية والقدرة على إعادة التوزيع، غير أن الدراسات تتيح عدة خيارات. فيمكن قياس تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي على أساس الفرق في توزيع الدخل قبل الضريبة والالتزامات الضريبية، مقيسا بمعاملات جيني. أما القدرة على إعادة التوزيع، فتتحدد على أساس تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي ومتوسط سعرها (أو حجمها)، وتقاس بالفرق في معاملات جيني للدخل قبل الضرائب وبعد الضرائب. ويمكن استخدام أمزجة مختلفة من التصاعدية وأسعار الضريبة لتحقيق نفس المستوى من إعادة التوزيع.

ووفقا لدراسة (Benítez and Vellutini 2021)، استخدمنا معاملات جيني للدخل قبل الضرائب في محاكاة مجموعة من البيانات الجزئية لحساب مؤشرات القدرة على إعادة التوزيع. ويتم تفكيك الفروق في قدرات إعادة التوزيع بين البلدان إلى مكونين: (١) التصاعدية و(٢) متوسط سعر الضريبة. ونظرا لأن هذا التحليل يستند إلى توزيع افتراضي للدخل ويعكس أساسا هيكل أسعار الضريبة، قد يؤدي ذلك إلى قدر من عدم الدقة في التقديرات (المرفق ١)، وإن كانت النتائج تظل واضحة وسهلة الفهم.

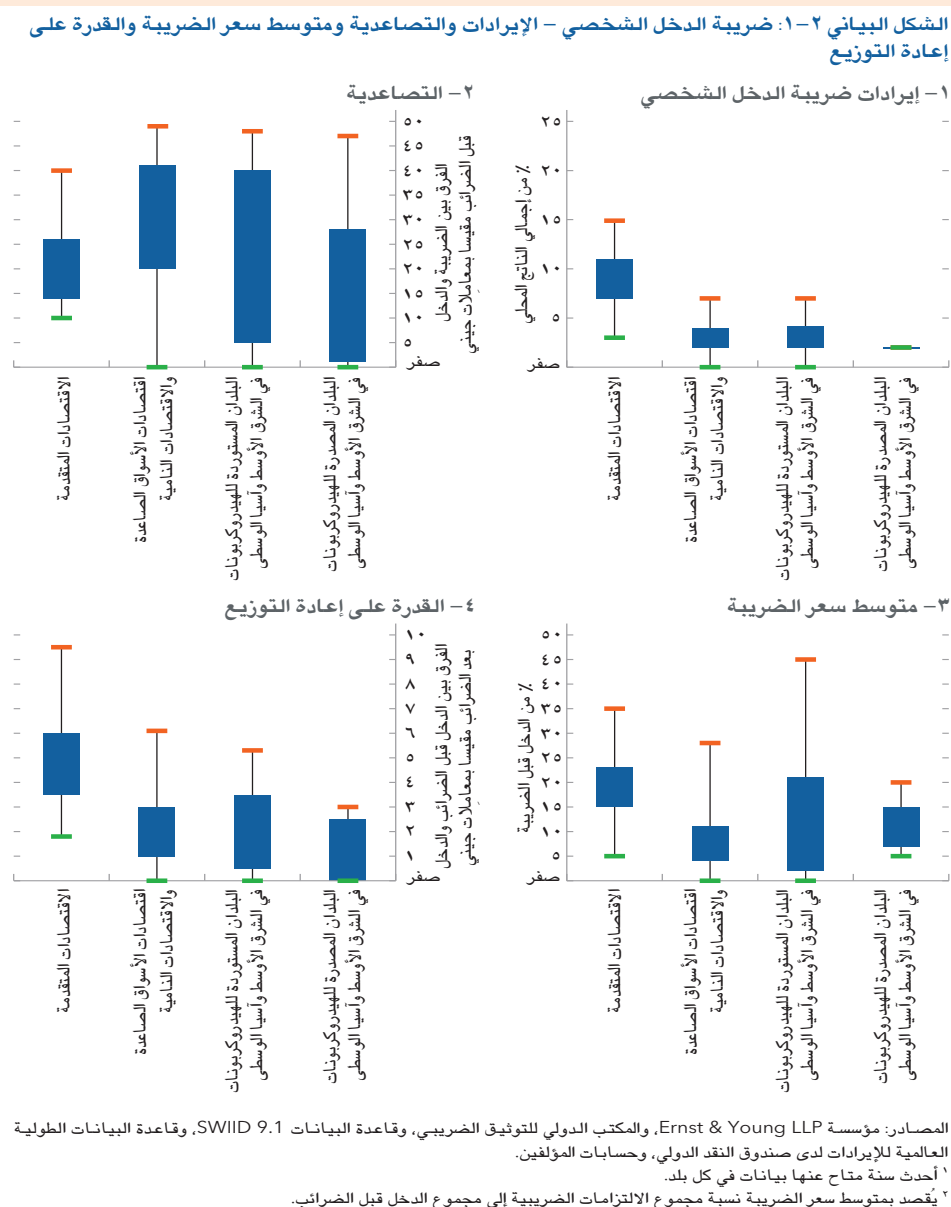
وقد توصلنا إلى أن قدرات إعادة التوزيع والتصاعدية دون مستواها في المناطق النظيرة، ولكن مع وجود تفاوتات عبر البلدان. ففي بعض البلدان، تطبق ضريبة تصاعدية على الدخل الشخصي – ولكنها أقل من أن تحقق تحسنا ملموسا في قدرات إعادة التوزيع (إيران ولبنان وباكستان). وفي بلدان أخرى، تطبق ضريبة أكبر، ولكن أقل تصاعدية، على الدخل الشخصي (جورجيا وجمهورية قيرغيزستان وتركمانستان وأوزبكستان – وجميعها يطبق ضريبة ثابتة على الدخل الشخصي). وتعد النظم الضريبية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأكثر قدرة على إعادة توزيع الدخل (الجزائر وجيبوتي ومصر وتونس وموريتانيا والمغرب).

وهناك أيضا فروق ملحوظة بين البلدان المصدرة والمستوردة للهيدروكربونات في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، حيث تعد الأخيرة أكثر قدرة على إعادة توزيع الدخل.

ففي البلدان المصدرة للهيدروكربونات التي تطبق ضريبة الدخل الشخصي، يلاحظ تدني التصاعدية ومتوسط سعر الضريبة، مما يجعل مؤشر القدرة الكلية لضريبة الدخل الشخصي على إعادة توزيع الدخل منخفضا نسبيا (الشكل البياني ٢-١ في الإطار، اللوحة الرابعة). ويبلغ وسيط إيرادات ضريبة الدخل الشخصي ١٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهو مستوى أقل للغاية مقارنة بالبلدان الأخرى (الشكل البياني ٢-١ في الإطار، اللوحة الأولى). كذلك يبلغ وسيط تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي في البلدان المصدرة للهيدروكربونات ٨,٤ مقابل ١٦ في البلدان المستوردة للهيدروكربونات و٣٣,٩ في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية الأخرى (الشكل البياني ٢-١ في الإطار، اللوحة الثانية). وفي الجزائر وإيران والعراق، تساهم ضريبة الدخل الشخصي بدور أكبر نسبيا في إعادة توزيع الدخل مقارنة بالبلدان الأخرى المصدرة للهيدروكربونات، حيث تبلغ مساهمتها أعلى من ٢. وفي الجزائر، نجد أن تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي قوية نسبيا، وهو ما يرجع جزئيا إلى تطبيق سعر قدره ٣٥٪ في الشريحة العليا.

وفي البلدان المستوردة للهيدروكربونات، تطبق ضرائب تتسم بمزيد من التصاعدية (الشكل البياني ٢-١ في الإطار، اللوحة الثانية) على الدخل الشخصي بأسعار أعلى نسبيا في المتوسط (الشكل البياني ٢-١، اللوحة الثالثة)، مما يجعلها أكثر قدرة على إعادة توزيع الدخل. ويبلغ وسيط قدرة ضريبة الدخل الشخصي على إعادة التوزيع ١,١، وهو مستوى أقرب إلى الملاحظ في اقتصادات الأسواق الصاعدة والبلدان النامية منخفضة الدخل الأخرى، ولكنه يظل أقل كثيرا مقارنة بوسيط الاقتصادات المتقدمة البالغ ٤,٩ (الشكل البياني ٢-١ في الإطار، اللوحة الرابعة).

الإطار ٢: دور ضريبة الدخل الشخصي في تحقيق التصاعدية وإعادة التوزيع في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى



كذلك تتفاوت تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي وقدرتها على إعادة التوزيع عبر بلدان المنطقة. فالبلدان المستوردة للهيدروكربونات أفضل أداء، ولكن قدرتها على إعادة التوزيع تظل أقل كثيرا عن مستواها في الاقتصادات المتقدمة (الإطار ٢، المرفق ١). ونتيجة لذلك، نجد أن مستويات عدم المساواة في الدخل المتاح عبر بلدان المنطقة أعلى كثيرا مقارنة بمستويات عدم المساواة في الدخل السوقي – أي الدخل من العمل ورأس المال مضافا إليه التحويلات الخاصة.

وزيادة أسعار الضريبة لا تعني دائما زيادة الإيرادات في المنطقة. فالارتباط ضعيف بين أسعار ضريبة الدخل والإيرادات، حيث بلغ ٠,٣ فقط بالنسبة لضريبة الدخل الشخصي و١٥,٠ بالنسبة لضريبة دخل الشركات عبر بلدان المنطقة في عام ٢٠١٩. كذلك مرت البلدان بتجارب مختلطة نتيجة زيادة أسعار ضريبة الدخل الشخصي. ففي الأردن على سبيل المثال، سجلت إيرادات ضريبة الدخل الشخصي زيادة طفيفة عقب رفع أسعار ضريبة الدخل الشخصي في الشرائح العليا من ١٤٪ إلى ٣٠٪ ما بين عام ٢٠١٧ و٢٠١٩، ولكنها ظلت دون ١٪ من إجمالي الناتج المحلي - وهي من أقل النسب المسجلة على مستوى المنطقة. وكلما ارتفعت أسعار ضريبة القيمة المضافة، ازدادت إيراداتها في الغالب

(بلغ الارتباط ٠,٨ عبر البلدان في عام ٢٠١٩)، ولكن إيرادات ضريبة القيمة المضافة لا تزداد بالضرورة عقب رفع الأسعار. ففي مصر على سبيل المثال، ازدادت إيرادات ضريبة القيمة المضافة عقب رفع سعر الضريبة الموحدة في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧. وفي المقابل، تراجعت إيرادات ضريبة القيمة المضافة في الجزائر كنسبة من إجمالي الناتج المحلي عقب رفع سعر ضريبة القيمة المضافة الموحدة من ١٧٪ إلى ١٩٪ عام ٢٠١٧.

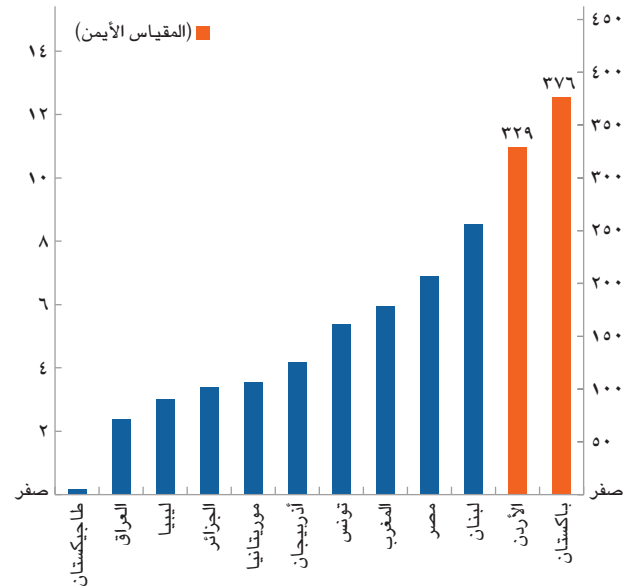
ويُعزى ضعف الارتباط بين أسعار الضريبة والإيرادات إلى الإعفاءات الكثيرة وعدم كفاءة الإدارة الضريبية. ومن شأن شيوع الإعفاءات الضريبية وضعف الإدارة الضريبية تقويض الفعالية المرجوة من زيادة أسعار الضريبة من خلال تقليص القاعدة الضريبية والحد من الامتثال الضريبي، وبالتالي الحيلولة دون زيادة أسعار الضريبة الفعلية. وتشجع بالفعل الإعفاءات الضريبية والنظم التفضيلية على مستوى المنطقة. وتتركز الإعفاءات تحديداً في ضرائب الدخل الشخصي ودخل الشركات:

■ **المكاسب الرأسمالية والدخل المالي** إما لا يخضعان للضريبة غالباً أو تطبق عليهما أسعار ضريبية منخفضة. وتحديدًا، تخضع أرباح الأسهم والدخل من الفائدة والمكاسب الرأسمالية لأسعار أقل مقارنة بالمناطق الأخرى (المرفق ١، الشكل البياني ٣-١). وفي معظم بلدان منطقة القوقاز وآسيا الوسطى ومجلس التعاون الخليجي، يتم إعفاء المكاسب الرأسمالية وغيرها من أشكال الدخل المالي من ضريبة الدخل (المرفق ٣).^{١٥} ونظراً لأن الدخل الرأسمالي عادة ما يتركز في مجموعة الأسر متوسطة الدخل ومرتفعة الدخل، تؤدي هذه الإعفاءات إلى الحد من تصاعدي النظم الضريبية وتقليص القاعدة الضريبية. وفي بعض البلدان، تكون الشريحة العليا لضريبة الدخل الشخصي مرتفعة للغاية بحيث تعادل مئات الأضعاف من نصيب الفرد من الدخل (الشكل البياني ١٦)، مما يحد من فعالية أسعار الضريبة الحدية المرتفعة (المرفق ١).

■ **ويشجع تطبيق إعفاءات ضريبة دخل الشركات** بغرض تشجيع الاستثمار. وتتضمن نظم ضريبة دخل الشركات بالمنطقة العديد من الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار، ودعم القطاعات الاستراتيجية، وكذلك تشجيع رواد الأعمال المحليين في بعض الحالات. فعلى سبيل المثال، تضم معظم البلدان مناطق اقتصادية خاصة حيث تُعفى الشركات من ضريبة دخل الشركات لسنوات. وفي عدد من بلدان مجلس التعاون الخليجي على سبيل المثال، تُعفى الشركات المحلية المملوكة لمواطني بلدان مجلس التعاون الخليجي إعفاء جزئياً على الأقل من ضريبة دخل الشركات.^{١٦} والشواهد التجريبية على فعالية هذه الحوافز الضريبية مختلطة، وتتوقف غالباً على أوضاع الحوكمة والاستثمار، في حين أن تكلفة هذه الحوافز مرتفعة عادة من حيث حجم الإيرادات الضريبية الضائعة (راجع دراسة Klemm and Van Parys 2009, IMF 2015a). كذلك فإن تطبيق حد أدنى عالمي لضريبة الشركات قد يحد بدرجة كبيرة من جاذبية الحوافز الضريبية للشركات متعددة الجنسيات مع الوقت.

وتتيح اتفاقيات الضريبة العالمية على الشركات التي أبرمت مؤخراً فرصة مهمة لبلدان المنطقة لإصلاح ضريبة الشركات. ففي أكتوبر ٢٠٢١، اتفقت ١٣٦ بلداً - منها ١٤ بلداً في المنطقة - على فرض حد أدنى فعلي لضريبة الشركات يبلغ ١٥٪ كجزء من مجموعة أكبر من التدابير، على أن تنفذ الاتفاقية عام ٢٠٢٣.^{١٧} وفي حين أن تطبيق الحد الأدنى لسعر ضريبة الشركات غير ملزم، يتعين أن تقبل البلدان الموقعة

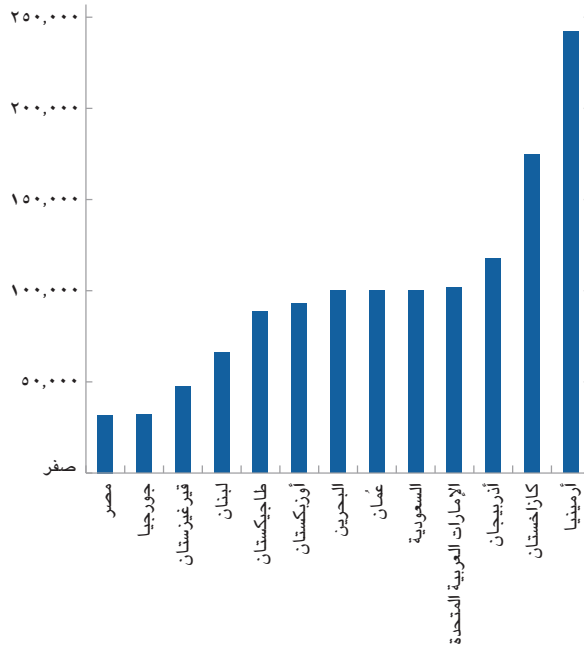
الشكل البياني ١٦: الشريحة العليا لضريبة الدخل
(الحد الأدنى مقياساً بعدد أضعاف نصيب الفرد من الدخل)



المصادر: السلطات الوطنية، ومؤسسة KPMG International Limited، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

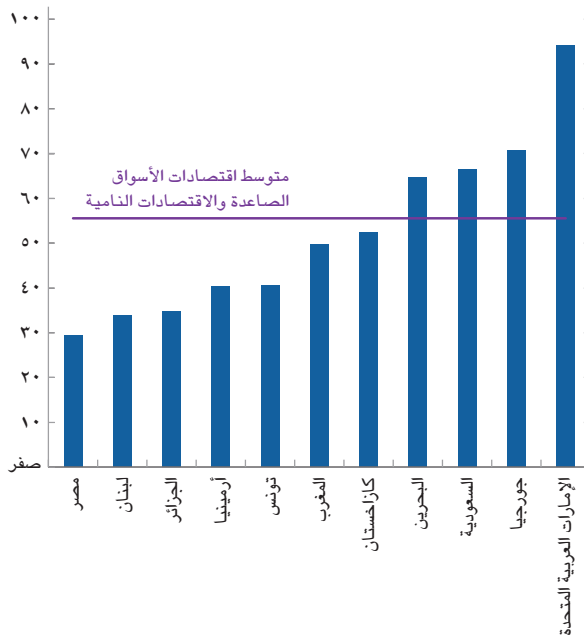
^{١٥} قد يرجع ذلك جزئياً إلى الفروق في حرية انتقال رأس المال بين بلدان المنطقة وصعوبة فرض ضريبة على المكاسب الرأسمالية العالمية للمواطنين.
^{١٦} الشركات المحلية المملوكة لمواطني بلدان مجلس التعاون الخليجي لا تدفع ضريبة دخل الشركات، ولكنها تدفع الزكاة التي تتجاوز في العديد من الحالات ما تدفعه الشركات الأجنبية كنسبة من أرباحها.
^{١٧} البلدان الأربعة عشر هي أرمينيا والبحرين وجيبوتي ومصر وجورجيا والأردن وكازاخستان وموريتانيا والمغرب وعمان وقطر والسعودية وتونس والإمارات العربية المتحدة.

الشكل البياني ١٧: حد التسجيل في ضريبة القيمة المضافة (بالدولار الأمريكي، ٢٠٢١)



المصادر: السلطات الوطنية، ومؤسسة KPMG International Limited، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ١٨: نسبة كفاءة ضريبة القيمة المضافة (٢٠١٩)



المصادر: السلطات الوطنية، ومؤسسة KPMG International Limited، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

على الاتفاقية قرار البلدان الأخرى التي وافقت على تطبيق الحد الأدنى، وهو ما قد يمثل حجة قوية لإعادة النظر في فعالية الحوافز الضريبية الحالية وكفاءتها. وفي ظل تراجع المنافسة الضريبية بين البلدان، يرجح أن يزداد الدعم السياسي المحلي لإلغاء الحوافز الضريبية غير الضرورية وتحسين تصميم ضريبة الشركات (راجع IMF 2022b).

كذلك تنطوي ضريبة القيمة المضافة على العديد من الإعفاءات، وعادة ما تتضمن الإعفاءات السلع الغذائية الأساسية، والخدمات المالية والتأمين، والعقارات وخدمات البناء، والصناعات الاستخراجية، والرعاية الصحية والتعليم.^{١٨} وبينما يهدف بعض هذه الإعفاءات إلى الحد من الأسعار النهائية للسلع والخدمات التي تستهلكها الأسر الضعيفة، غالباً ما لا يتم توجيه هذه التدابير بدقة إلى مستحقيها (راجع دراسة Bodin and others 2001). علاوة على ذلك، نجد أن حد التسجيل في ضريبة القيمة المضافة مرتفع في عدد من البلدان، حيث يبلغ في بعض بلدان القوقاز وآسيا الوسطى ومجلس التعاون الخليجي أضعاف متوسط بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الشكل البياني ١٧).^{١٩} ورفع حد التسجيل بدرجة معقولة قد يساعد في تخفيض تكلفة الإدارة الضريبية، ولكن الإفراط في رفع الحد قد يؤثر سلباً على كفاءة عملية التحصيل الضريبي من خلال استبعاد جزء كبير من النشاط الاقتصادي من قاعدة ضريبة القيمة المضافة.

ونتيجة لذلك، تتراجع كفاءة ضريبة القيمة المضافة في بلدان المنطقة. وتُقارن نسبة كفاءة ضريبة القيمة المضافة بين الإيرادات الفعلية من ضريبة القيمة المضافة وحاصل ضرب سعر الضريبة الموحد والاستهلاك النهائي، ويعكس الأخير الإيرادات التي يمكن تحصيلها في حالة تطبيق السعر الموحد على مجموع الاستهلاك النهائي. وتساوي هذه النسبة ١٠٠٪ في حالة الامتثال الضريبي الكامل وعدم اشتغال نظام ضريبة القيمة المضافة على أي إعفاءات أو أسعار مخفضة. ويعكس التدني النسبي في نسب كفاءة ضريبة القيمة المضافة عبر بلدان المنطقة شيوع الإعفاءات وضعف مستويات الامتثال الضريبي. غير أن نسبة كفاءة ضريبة القيمة المضافة ليست متدنية في جميع بلدان المنطقة. وتحديداً، تشهد بلدان مجلس التعاون الخليجي الثلاثة التي طبقت ضريبة القيمة المضافة مؤخراً (البحرين والسعودية والإمارات العربية المتحدة) نسب كفاءة مرتفعة رغم الإعفاءات العديدة، وهو ما يعكس على الأرجح ارتفاع مستويات الامتثال بسبب تدني أسعار ضريبة القيمة المضافة (الشكل البياني ١٨).

وتنشأ عن ضرائب الصناعات الاستخراجية انعكاسات مهمة على الاقتصاد الكلي في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. فخلال الفترة ٢٠٢٠-٢٠٢١، بلغت الإيرادات الهيدروكربونية حوالي

^{١٨} يمكن منح الإعفاءات مع الاستفادة من حق الخصم أو دون الحق في الخصم. وأحياناً ما يُطلق على الإعفاءات التي تتضمن حق الخصم "السعر الصفري"، ويعني ذلك أن الشركة يمكنها عدم تطبيق ضريبة القيمة المضافة على السلع المبيعة للعميل وقيد عملية البيع في إقرار ضريبة القيمة المضافة في الوقت نفسه.

^{١٩} الشركات التي يقل حجم أعمالها الخاضع للضريبة عن حد التسجيل لا يُشترط عليها تطبيق ضريبة القيمة المضافة على عملائها.

نصف الإيرادات الحكومية في المتوسط في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى الغنية بالموارد، بينما وصل متوسط إيرادات التعدين إلى حوالي ٦,٦٪. ويطبق عدد من البلدان ضريبة أعلى على الشركات العاملة في القطاعات الاستخراجية، بما في ذلك البحرين (٤٦٪) ومصر (٤٨٪) والعراق (٣٥٪) وقطر (٣٥٪) والسعودية (٥٠٪-٨٥٪) وتركمانستان (٢٠٪) والإمارات العربية المتحدة (٥٥٪) واليمن (٣٥٪). وتتمثل إحدى القضايا المهمة في ضمان حصول الحكومات على نصيب عادل من إيرادات هذا القطاع (الإطار ٣).

الإطار ٣: الضريبة على الصناعات الاستخراجية في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

تتمثل القضية الضريبية الرئيسية هنا في ضمان حصول الحكومات على نصيب مناسب من الربح الذي ينشأ غالباً عن الصناعات الاستخراجية. وتغلب حالة من عدم اليقين على قطاع الصناعات الاستخراجية، فضلاً عن تباين المعلومات المتاحة عنه، وارتفاع تكاليفه الغارقة وما يصاحبها من مشكلات بسبب تغير السياسات الضريبية بمرور الوقت، ودخول العديد من الشركات متعددة الجنسيات والمؤسسات المملوكة للدولة في القطاع، وإمكانية نفاذ الموارد.

وتعد الإيرادات أحد الاعتبارات المهيمنة على تصميم النظم الضريبية في قطاع الصناعات الاستخراجية، وإن كان الأمر ينطوي على مفاضلات معقدة. فتوفير فرص العمل في الأنشطة ذات الصلة والتصدي للتداعيات البيئية من الشواغل المهمة المحتملة، ولكن توليد الإيرادات من الصناعات الاستخراجية غالباً ما يشكل المنفعة الرئيسية التي تتحقق للبلد المضيف. وتكمن جاذبية الصناعات الاستخراجية كأحد مصادر الإيرادات المحتملة في الربح الضخم المتوقع منها - أي العائد الذي يزيد على الحد الأدنى الذي يشترط المستثمر الحصول عليه نتيجة الاستقرار النسبي في حجم الإمدادات المتاحة من المورد المعني.

وتصعب تلك المفاضلات خصوصاً في البلدان التي تحتاج إلى استثمارات أجنبية لتنمية قطاع الصناعات الاستخراجية. ففي بلدان مثل أرمينيا وموريتانيا، عادة ما تشكل قطاعات التعدين نصف صادرات البضائع أو يزيد، ولكن نصيب الحكومة من حصة عائدات التصدير كان أقل من ١٠٪، وهو ما يعكس السياسات الضريبية المشجعة للاستثمار في هذه البلدان (راجع دراسة IMF 2015b). وفي المقابل، عادة ما يبلغ نصيب البلدان المصدرة للنفط في المنطقة، لا سيما ذات القطاعات النفطية القوية التي يقل اعتمادها على الاستثمارات الأجنبية، ٨٠٪ أو يزيد من عائدات تصدير النفط الخام. وفي الواقع، تعكف أرمينيا في الوقت الحالي على مراجعة إطار ضرائب التعدين لإجراء إصلاحات دائمة بهدف الموازنة على نحو أفضل بين هدف الحصول على نصيب عادل من ربح الموارد الوطنية وتمكين الاستثمار والتنمية المستقبلية للقطاع.

ويجب أن تتناسب المشورة المقدمة مع ظروف البلد المعني. وتحذو العديد من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية النظم التي تفرض إتاوات وضرائب مباشرة على ربح الموارد (إلى جانب الضريبة الموحدة على دخل الشركات)، حيث تضمن هذه النظم تحقيق قدر من الإيرادات عند بداية الإنتاج، وزيادة الإيرادات الحكومية مع زيادة الربح نتيجة ارتفاع أسعار السلع الأولية أو تراجع التكلفة. وبذلك يمكن أن تساهم هذه النظم أيضاً في تعزيز استقرار النظام الضريبي ومصادقته (رغم أنه قد تكون هناك حاجة إلى إعادة التفاوض)، إلى جانب الموازنة بين تحديات الإدارة الضريبية الناتجة عن كل أداة. ويمكن تقاسم مخاطر المشروع ومنافعه بالتساوي بين المستثمر والحكومة من خلال إطار ضريبي لتقاسم الإنتاج يشجع تطبيقه في البلدان المنتجة للبترو. وعادة ما تساهم شفافية القواعد والعقود في تحسين الاستقرار والمصادقية. غير أن ضعف تصميم الترتيبات الضريبية الدولية قد يؤدي إلى تراجع حاد في مستوى الإيرادات الممكن. وينبغي مراعاة القدرات الإدارية عند تصميم النظم الضريبية للصناعات الاستخراجية.

وتزيد خصائص الصناعات الاستخراجية من صعوبة إدارة الإيرادات وتتطلب تعزيز القدرات في هذا المجال. ففي ظل الاستخدام الكثيف لرأس المال في الصناعات الاستخراجية والفترات الطويلة الفاصلة بين أنشطة التنقيب والإنتاج، غالباً ما يتم تجاهل التكلفة الباهظة المحتملة قبل بداية الإنتاج نظراً لأن معظم سلطات الإيرادات تولي الأولوية للإيرادات المتولدة على المدى القصير. وتصبح هذه التكاليف غير قابلة للطعن عليها بموجب القانون، مما يؤدي إلى خسارة الكثير من الإيرادات. كذلك فإن إدارة هذا القطاع غالباً ما تكون مسؤولية مشتركة بين أجهزة تنظيمية متعددة، مما ينشأ عنه تحديات مثل عدم توافر مجموعات كاملة من البيانات لأغراض تقييم المخاطر (حيث يقوم كل جهاز بجمع وإدارة البيانات التي تقع في حدود اختصاصه)، وازدواجية الجهود، وهو ما يؤدي إلى حالة من اللبس وانعدام الكفاءة. وحتى يتسنى لسلطات الإيرادات تنمية قدراتها،

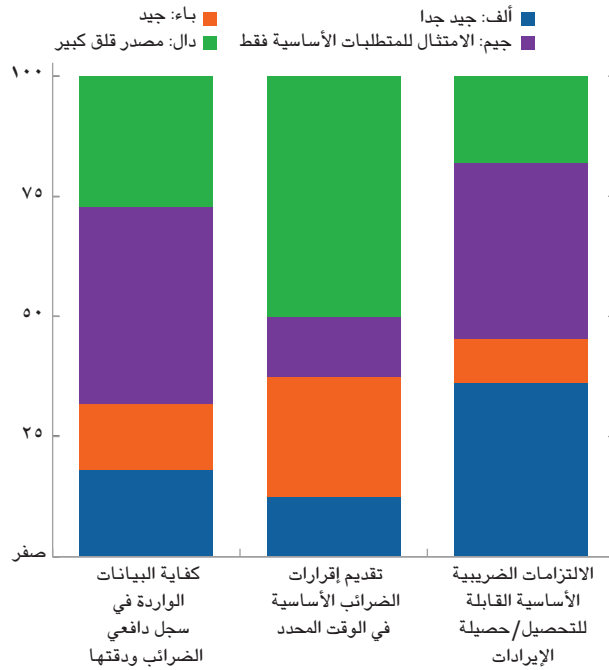
الإطار ٣: الضريبة على الصناعات الاستخراجية في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (تتمة)

يتعين عليها التعجيل بتطوير خبرتها في هذا القطاع وتعزيز قدرات إدارة مخاطر الامتثال بما يتيح فعالية الكشف عن مخاطر الأنشطة الاستخراجية والحد منها في بدايتها لحماية الإيرادات. ومن أفضل الممارسات في هذا المجال إنشاء وحدة متخصصة في مجال الصناعات الاستخراجية داخل مكتب كبار المكلفين وتزويدها بالخبرات اللازمة وتنمية هذه الخبرات بما يمكنها من أداء مجموعة من المهام غير الروتينية، مثل التدقيق وتقديم المساعدة للعملاء المستهدفين.

باء- تحديات الامتثال: أوجه القصور الإدارية والهيكلية

يؤدي قصور القدرات الإدارية والاختناقات الهيكلية إلى ضعف الامتثال الضريبي. ويواجه عدد من بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى تحديات في تحقيق الامتثال في كافة مراحل العملية الضريبية (التسجيل وتقديم الإقرارات والدفع) (الشكل البياني ١٩). وتقتضي كفاءة التحصيل والرقابة والإنفاذ توافر موارد إدارية كافية، بما في ذلك الحلول الحديثة مثل التكنولوجيات الرقمية.

الشكل البياني ١٩: الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، تقييم مجموعة مختارة من عوامل الامتثال الضريبي (%)



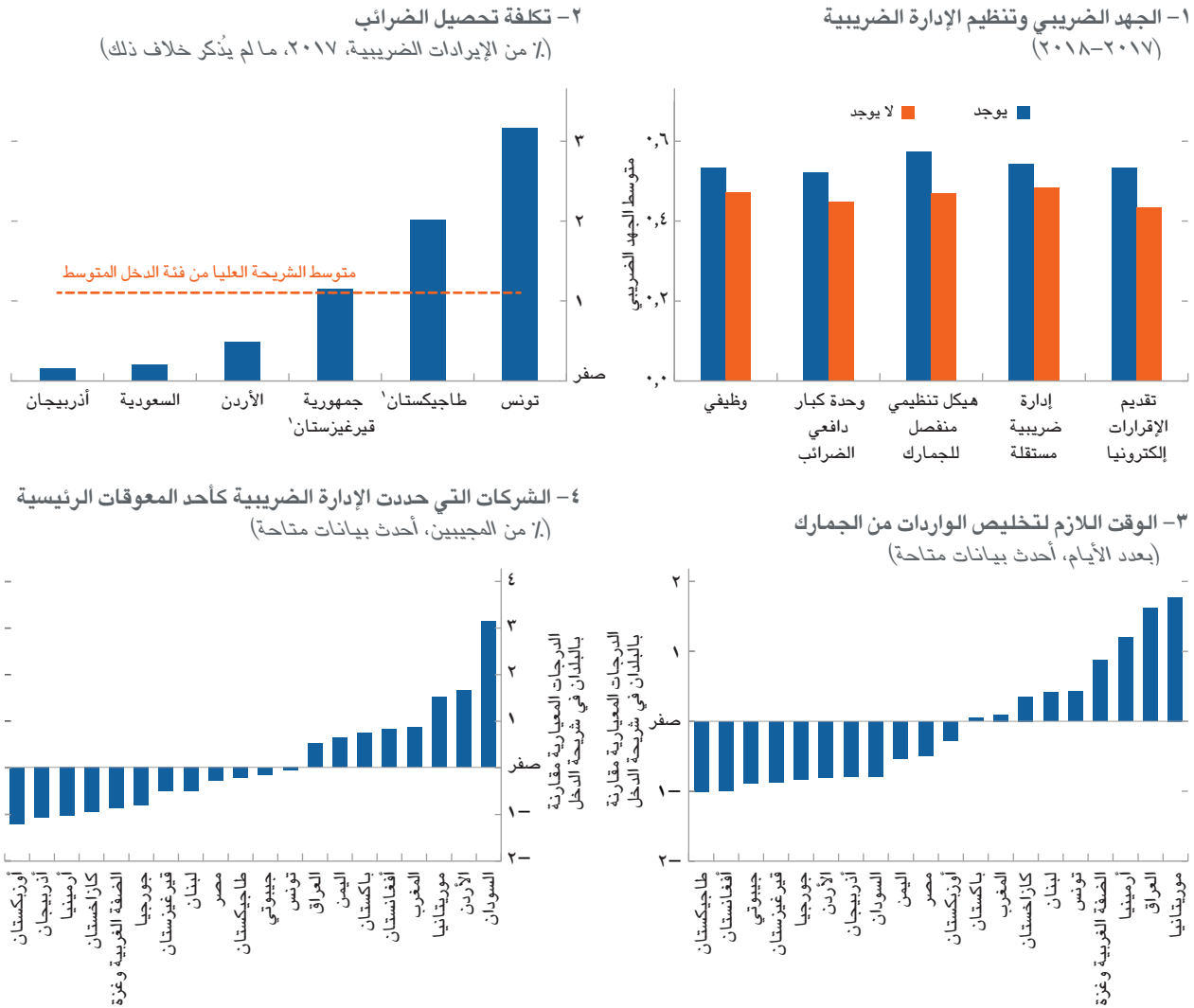
المصادر: أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: توزيع درجات ١١ تقييماً تم إجراؤها باستخدام أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى ما بين عامي ٢٠١٥ و٢٠١٩. وتتيح هذه الأداة إجراء تقييم قياسي مستقل لأداء نظم الإدارة الضريبية حول العالم. للاطلاع على المزيد من التفاصيل، يرجى زيارة الموقع الإلكتروني www.tadat.org.

وفي الوقت نفسه، يمكن أن يكون لتصميم السياسات الضريبية انعكاسات مهمة على القدرات الإدارية. وتحديدًا، فإن الإفراط في تعقيد السياسات قد يفرض عبئًا شديدًا على الإدارات الضريبية ودافعي الضرائب، بينما يساهم تبسيط أطر السياسات في الحد من تكاليف الإدارة والامتثال. علاوة على ذلك، يعد التعاون الدولي عاملاً أساسياً في عالم يواجه فيه النظام الضريبي تحديات متنامية بسبب عولمة الأنشطة الاقتصادية ورقمنتها. وبالإضافة إلى القدرات الإدارية، فإن الاختناقات الهيكلية، مثل كبر حجم القطاع غير الرسمي، أو تدني مستوى الشمول المالي، أو تحديات الحوكمة قد تعوق الامتثال الضريبي.

ويوجد تفاوت كبير في قدرات الإدارة الضريبية على مستوى المنطقة. وتساهم الإدارة الضريبية الفعالة في الحد من تكاليف التحصيل بالنسبة للدول وتكاليف الامتثال بالنسبة لدافعي الضرائب، مما يشجع على التسجيل الطوعي ودفع الضرائب.^{٢٠} وفي بعض البلدان (مثل جمهورية قبرغيزستان وطاجيكستان وتونس)، يبدو أن تكلفة تحصيل الضرائب مرتفعة للغاية، وإن كانت التقديرات المتاحة عن تكلفة التحصيل الضريبي قد لا تعكس التقدم المحرز مؤخرًا في إصلاح الإدارة الضريبية في عدد من هذه البلدان (تونس على سبيل المثال).

^{٢٠} تعرف الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تكلفة تحصيل الضرائب بأنها "نسبة تكلفة إدارة النظام الضريبي إلى مجموع الإيرادات الضريبية".

الشكل البياني ٢٠: تنظيم الإدارات الضريبية، وتكلفة تحصيل الضرائب، ومؤشرات الكفاءة الإدارية المستمدة من المسوح



المصادر: الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ومسح المؤسسات الصادر عن البنك الدولي، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: في اللوحة رقم ٢، يُقصد بتكلفة تحصيل الضريبة حسب تعريفها الصادر عن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية "نسبة تكلفة إدارة النظام الضريبي إلى مجموع الإيرادات الضريبية". وفي اللوحتين ٣ و٤، ينبغي توخي الحرص في استخدام هذه المؤشرات نظراً لأنها مستمدة من بيانات قائمة على تصورات عام ٢٠١٥.

وفي بلدان أخرى، تشير مؤشرات الكفاءة الإدارية التي تم إعدادها استناداً إلى مجموعة من المسوح إلى صعوبة الإجراءات وضعف الخدمات المقدمة إلى دافعي الضرائب (الشكل البياني ٢٠). وفيما يلي عدد من العوامل التي تؤدي إلى ضعف القدرات الإدارية في بعض البلدان (المرفق ٣):

- وجود أوجه قصور في تصنيف دافعي الضرائب: يساعد تصنيف دافعي الضرائب في تحسين الرقابة والمتابعة وتطوير الخدمات الموجهة إلى فئات محددة من دافعي الضرائب. ويتم تقسيم دافعي الضرائب إلى فئات حسب حجمهم، وتختلف مخاطر الامتثال من فئة إلى أخرى (راجع دراسة Kanbur and Keen 2014). فعلى سبيل المثال، تكثر مشكلات التحايل والتهرب والدفع في فئة كبار دافعي الضرائب، بينما تتمثل مخاطر الامتثال ضمن فئات دافعي الضرائب الأصغر حجماً في التسجيل (راجع دراسة IMF 2015a).

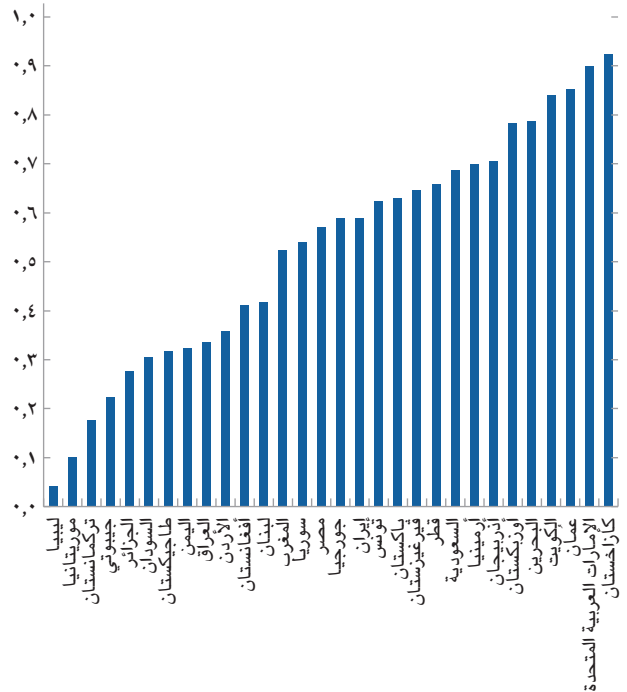
^{٢١} تم حساب عدد من المؤشرات المستخدمة في هذا القسم كدرجات معيارية لتسهيل مقارنة بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى بمتوسط شريحة الدخل. وتُحسب الدرجات المعيارية "z-scores" بطرح متوسط شريحة الدخل وقسمة الناتج على الانحراف المعياري.

ومن شأن تخصيص وحدات لكبار دافعي الضرائب تحسين كفاءة التحصيل. ففي البلدان الأقل دخلاً ومتوسطة الدخل، تمثل الضرائب المحصلة من أكبر ١٠٪ من دافعي الضرائب حوالي ٩٠٪ من الإيرادات الضريبية، بينما تمثل الضرائب المحصلة من أكبر ١٪ من دافعي الضرائب نصف الإيرادات الضريبية (راجع دراسة Junquera-Varela and others 20s17). وفي عدد قليل من بلدان المنطقة (مثل البحرين وكازاخستان والكويت وعمان)، لا توجد وحدات وظيفية مخصصة لكبار دافعي الضرائب مسؤولة بالكامل عن جميع المهام المرتبطة بهذه الشريحة، وإن كان البعض منها قد أنشأ وحدات إدارية مختصة لأداء جانب من المسؤوليات المنوطة بوحدات كبار دافعي الضرائب.^{٢٢}

- افتتار الإدارات الضريبية إلى الاستقلالية وانفصالها عن الإدارات الجمركية: من شأن منح الإدارات المعنية بالإيرادات المزيد من الاستقلالية (مع تطبيق إطار المساءلة الملائم) المساعدة في حمايتها من التدخل السياسي وتحسين استقلاليتها التشغيلية وكفاءة عملياتها (راجع دراسة IMF 2015a)، وذلك شريطة توافر الموارد الإدارية والمالية الكافية والعمالة الماهرة (راجع دراسة Akitoby and others 2020). وفي الوقت نفسه، فإن انعدام التكامل بين إدارتي الضرائب والجمارك يمكن أن يعوق التنسيق وتبادل المعلومات ويحد من الكفاءة. ومن شأن جمع البيانات الجمركية تعزيز نزاهة الإدارات الضريبية من خلال المساعدة في تحديد حالات عدم الامتثال المحتملة، مثل عدم التسجيل، أو عدم إبلاغ الدخل بالكامل، أو إبلاغ الخصوم الضريبية على المدخلات بأعلى من قيمتها الحقيقية. وبالمثل، تساعد البيانات الضريبية في تعزيز نزاهة الإدارات الجمركية وتسهيل الكشف عن المعاملات المبلغة بأقل من قيمتها الحقيقية وسوء استغلال الإعفاءات. وعادة ما تفتقر الإدارات الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى إلى الاستقلالية، مع وجود استثناءات ملحوظة (مثل أرمينيا وأذربيجان وقيرغيزستان وباكستان)، وينعدم التكامل بين الإدارة الضريبية والإدارة الجمركية في معظم البلدان.
- قصور الهيكل التنظيمي لإدارة الإيرادات: ينقسم الهيكل الوظيفي إلى وحدات إدارية منفصلة تختص كل منها بمجموعة من المهام والأنشطة المتشابهة (مثل التدقيق، ومعالجة المدفوعات، والإنفاذ، ووظائف الدعم). ومقارنة بأنواع الهياكل الأخرى، كالتنظيم حسب نوع الضريبة على سبيل المثال، يسهل التنظيم الوظيفي للإدارات المعنية بالإيرادات زيادة الكفاءة، والحد من ازدواجية الجهود، كما يساعد في تخفيض تكاليف الإدارة والامتثال. وعادة ما تعتمد الإدارات المعنية بالإيرادات في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى هيكلًا وظيفيًا، ما عدا في عدد قليل من البلدان المصدرة للهيدروكربونات (مثل البحرين والعراق والكويت).
- عدم التطور الكافي للخدمات الرقمية المقدمة إلى دافعي الضرائب: يحد استخدام المنصات الرقمية من فرص الفساد والابتزاز والاحتيايل، كما يساعد على تخفيض تكلفة الامتثال، وتحسين خدمات دافعي الضرائب، وتسهيل الرقابة. كذلك تتيح أتمتة الإجراءات استخدام الموارد الإدارية المحدودة بمزيد من الكفاءة (الإطار ٤). فقد أتاحت طاجيكستان، على سبيل المثال، خدمات الإقرار الإلكتروني ونظام المدفوعات لعدد من الضرائب، مما ساهم في تحسين مستويات الامتثال الضريبي بين الشركات عالية المخاطر (راجع دراسة Okunogbe and Pouliquen 2018). وفي جورجيا، ساعدت خدمات الإقرار الإلكتروني في الحد من تكلفة الامتثال التي تراجعت بمقدار الثلثين بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١ (راجع تقرير OECD 2015). وتتاح الخدمات الضريبية الرقمية في عدد كبير من بلدان المنطقة، ويجري العمل حاليًا على توسيع نطاق هذه الخدمات، كما يتضح من إطلاق مجموعة من المنصات الرقمية مؤخرًا لتقديم إقرارات ضريبة الشركات في مصر (٢٠١٨) والسعودية (٢٠٢٠) والجزائر (٢٠٢١). غير أنه لا تزال هناك فجوات في تطوير المنصات الضريبية الإلكترونية في العديد من البلدان، نظرًا لأن الخدمات المقدمة في الوقت الحالي إما لا تغطي جميع مراحل الامتثال الضريبي (أي التسجيل والإقرار والدفع) أو جميع أنواع الضرائب الأساسية (الشكل البياني ٢١). وفي بعض الحالات، تتوافر الخدمات الإلكترونية، غير أن معدلات استخدامها من جانب دافعي الضرائب تظل منخفضة بسبب انعدام الثقة أو الوعي (راجع تقرير Jordan 2016 TADAT Performance Assessment Report). ويستفيد عدد من بلدان المنطقة (مثل البحرين وكازاخستان والكويت وعمان والإمارات العربية المتحدة وأوزبكستان) من البنية التحتية المتطورة لقطاع الاتصالات والمهارات البشرية – كما يتضح من درجاتها المرتفعة على مؤشر الأمم المتحدة للخدمات الإلكترونية (UN Online Service Index) – والتي يمكن استغلالها لمواصلة تطوير الخدمات الضريبية الإلكترونية. غير أن حوالي نصف بلدان منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى الثلاثين المدرجة على مؤشر الأمم المتحدة للخدمات الإلكترونية متأخرة عن نظرائها من حيث جودة البنية التحتية لقطاع الاتصالات أو مستوى المهارات، مما يشير إلى وجود المزيد من التحديات المترسخة في هذه البلدان.

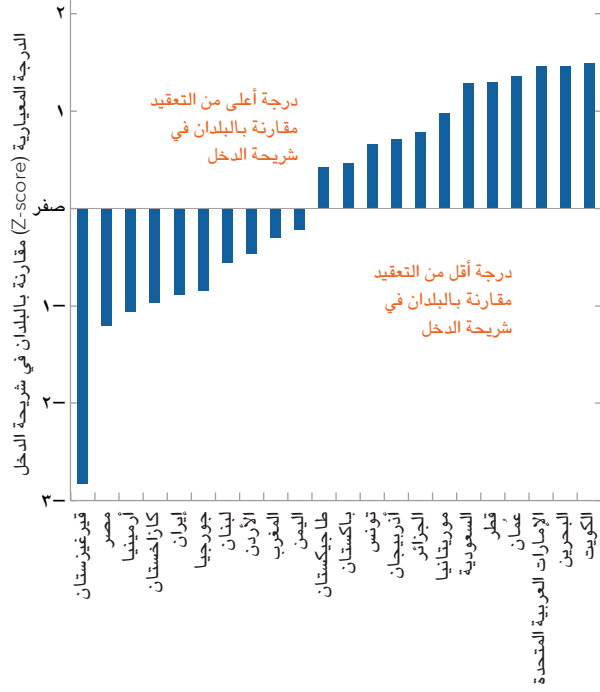
^{٢٢} في عُمان، على سبيل المثال، توجد وحدة لكبار دافعي الضرائب تختص فقط بأعمال التدقيق ولا يغطي نطاق عملها جميع مراحل المعاملة الضريبية لكبار دافعي الضرائب: Oman Tax Authority.

الشكل البياني ٢١: مؤشر الخدمات الإلكترونية (٢٠٢٠)



المصادر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٢٢: تعقد هيكل التعريفات (٢٠١٩)



المصادر: المنتدى الاقتصادي العالمي، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ويؤدي تعقد السياسة الضريبية إلى تفاقم مواطن الضعف في القدرات الإدارية. وعادة ما تفرض النظم الضريبية المعقدة عبئا كبيرا على الموارد الإدارية المحدودة، كما تفسح مجالا للتقدير الاستثنائي يمكن استغلاله من جانب المسؤولين الفاسدين بغرض التهرب والابتزاز (راجع دراسة Sumlinks and others 2021)، وتتيح الفرصة للتحايل الضريبي. كذلك فإن الامتثال للنظم الضريبية مفرطة التعقيد قد يؤدي إلى انحراف الموارد عن الاستخدامات الأكثر إنتاجية، وهو ما تنشأ عنه آثار مدمرة على بيئة الأعمال والاستثمار ويساهم في تقليص القاعدة الضريبية. ويمكن أن يكون للنظم الضريبية المعقدة تأثير سلبي كبير على امتثال المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، نظرا لأن الشركات الأصغر حجما عادة ما تخصص موارد أقل لمسك الدفاتر والتقييم الضريبي الذاتي والإبلاغ. وينطبق ذلك خصوصا على بلدان المنطقة ذات الكثافة الكبيرة من المشروعات الأصغر حجما. وعكفت عدة بلدان بالفعل في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى على الحد من تعقد النظم الضريبية في السنوات الأخيرة، ففي جورجيا (٢٠٠٤-٢٠٠٩) وطاجيكستان (٢٠١٣)، أمكن بدرجة كبيرة من عدد الضرائب المطبقة، وصدر قانون الإجراءات الضريبية الموحد في مصر عام ٢٠٢٠ لإنشاء نظام موحد للإجراءات الضريبية يشمل جميع الضرائب الأساسية، واعتمد المغرب قانونا إطاريا عام ٢٠٢١ لتبسيط الضرائب المحلية. وبالرغم من ذلك، تشير المؤشرات القائمة على المسوح إلى تعقيدات مزمنة في النظام الضريبي في عدد من بلدان المنطقة (الشكل البياني ٢٢).

ومن شأن التعاون الدولي أن يؤثر أيضا على القدرات الإدارية. فقد نشأت عن تدويل سلاسل القيمة العالمية والخدمات المالية فرص جديدة للتهرب الضريبي والتحايل الضريبي أمام الشركات الكبيرة والأثرياء من خلال ممارسات مثل نقل الأرباح وإخفاء الأصول والإيرادات. وفي الوقت نفسه، فإن التحول الرقمي السريع الذي يشهده الاقتصاد العالمي قد فرض تحديات أيضا أمام الإدارات المعنية بالإيرادات. وحسب التقديرات الواردة في تقرير (Tax Justice Network 2021)، يمكن أن تبلغ خسائر الإيرادات في المنطقة ١٠,٤ مليار دولار أمريكي سنويا نتيجة سوء استغلال النظام الضريبي والتهرب الضريبي من جانب الأثرياء. وتقدر الخسائر في المتوسط بحوالي ٠,٢٪ إلى ٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في البلد الواحد، ولكنها ترتفع إلى ٠,٨٪-١٪ من إجمالي الناتج المحلي في بعض البلدان (مثل المغرب وتونس والإمارات العربية المتحدة).^{٢٣} وقد أحرزت منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى تقدما على صعيد التعاون مع البلدان الأخرى إزاء مختلف القضايا الضريبية في السنوات الأخيرة، وإن كانت مشاركة عدد من البلدان في المنصات الدولية لا تزال محدودة. فعلى سبيل المثال،

^{٢٣} راجع تقرير (Tax Justice Network 2021).

الإطار ٤: الاستفادة من التحول الرقمي في تحصيل الضرائب في عصر كوفيد-١٩

تعكف الإدارات المعنية بالإيرادات حول العالم على إطلاق موجة جديدة من التحول الرقمي. وبالرغم من أن موجات التحول الأولى التي شهدت أتمتة الوظائف الأساسية في الإدارات المعنية بالإيرادات - مثل التقديم الإلكتروني للإقرارات الضريبية - تعود إلى التسعينات في بعض الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة، فمن شأن الموجة الحالية إحداث تحول عميق في أساليب تحصيل الضرائب في البلدان منخفضة الدخل. ويساهم التحول الرقمي في تحسين كيفية أداء مختلف وظائف إدارة الإيرادات، ومن ثم الحد من الأعباء التي تثقل كاهل دافعي الضرائب من خلال تبسيط الإجراءات وتطوير آليات تقديم الخدمات، بما يسمح بزيادة فعالية إجراءات الامتثال من خلال جمع البيانات ومقارنتها، وتعزيز الحوكمة عن طريق الحد من التعاملات الجزافية بين دافعي الضرائب ومسؤولي الضرائب، وتسهيل إجراءات تدقيق المعاملات.

وقد ألقت جائحة كوفيد-١٩ الضوء على الإمكانيات الضخمة للتحول الرقمي في مجال إدارة الإيرادات. فقد ساعدت "رقمنة" الإدارات المعنية بالإيرادات في المغرب والإمارات العربية المتحدة وغيرهما على الاستمرار في تقديم الخدمات وتحصيل الضرائب مع الالتزام بالتباعد الاجتماعي، والاستفادة من التكنولوجيا في فرض الضرائب على التجارة الإلكترونية المتنامية. واستطاعت هذه الإدارات السماح لموظفيها بالعمل من بعد، وخدمة دافعي الضرائب، وضمان استمرار العمل لتحصيل الإيرادات.

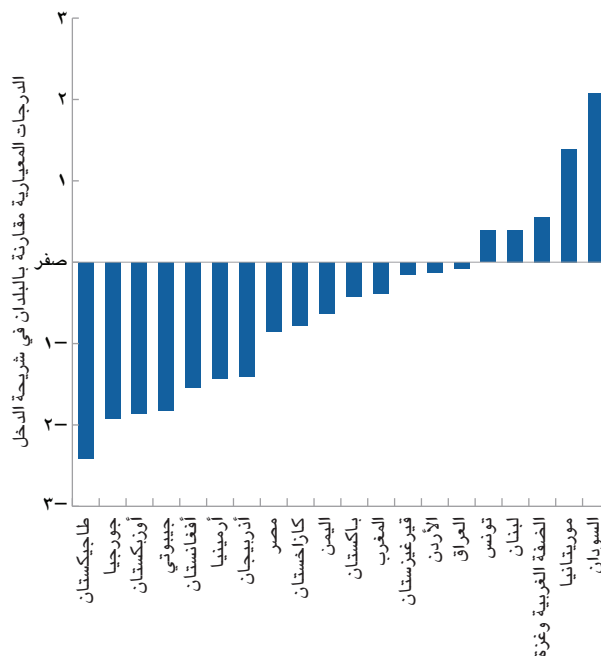
كذلك تمكنت عدة بلدان، مثل الأردن، من تنفيذ استثمارات ضخمة في الخدمات الإلكترونية خلال السنوات الأخيرة، مما ساعد في تيسير الامتثال والحد من التكلفة التي يتحملها دافعو الضرائب. وتشمل الحالات الناجحة الإدارات المعنية بالإيرادات التي تمكنت من (١) الاستثمار في تنفيذ تحول رقمي شامل، بما في ذلك إعادة تصميم الوظائف الأساسية والهيكل التنظيمي (بغرض تطوير وتبسيط العمليات بدلا من استحداث حلول لأتمتة إجراءات العمل القديمة)، و(٢) العمل مع دافعي الضرائب من أجل "توعيتهم" بشأن استخدام التكنولوجيات الجديدة، وتعميم رؤية واضحة محورها دافعو الضرائب، و(٣) وضع خطط فعالة متوسطة الأجل لتنفيذ التغيير وفق التسلسل الملائم.

ورغم أن الرقمنة من شأنها مساعدة الحكومات على تأمين المعلومات، فإنها تفسح المجال أيضا لظهور أساليب جديدة للاحتيال إلى جانب مخاطر تهدد الخصوصية والأمن السيبراني. فيمكن للأفراد والشركات الاستفادة من التكنولوجيا الجديدة في إخفاء المعلومات أو التهرب من دفع الضرائب. وتنشأ مخاطر الاحتيال عندما يعتمد دافعو الضرائب تزوير المعلومات لتخفيض المدفوعات الضريبية أو استرداد جزء من الضرائب المدفوعة أو إخفاء المعاملات، أو نتيجة الممارسات الاحتياطية من جانب الموظفين الدائمين أو العاملين بعقود في الإدارات المعنية بالإيرادات أو غيرهم من الأطراف محل الثقة. وتعرض الإدارات المعنية بالإيرادات لمخاطر الخصوصية والإفصاح (أي احتمالات فقدان إدارة الإيرادات لسيطرتها على المعلومات الضريبية والبيانات الشخصية) نتيجة اختراق البيانات من خلال عمليات القرصنة والتسريبات وبرامج طلب الفدية، مما قد يؤدي إلى تآكل ثقة المواطنين في النظام الضريبي بدرجة أكبر وبالتالي تراجع مستويات الامتثال الطوعي. ووفقا لأفضل الممارسات، ينبغي للإدارات المعنية بالإيرادات اتخاذ طائفة من التدابير لحماية الأمن السيبراني والبيانات في نظمها الداخلية، وتنفيذ ترتيبات الحوكمة التي من شأنها الحد من مخاطر السمعة والخصوصية والإيرادات.

لا يشارك أكثر من نصف بلدان القوقاز وآسيا الوسطى، ومعظم الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، والبلدان المصدرة للهيدروكربونات في أي من المبادرات الضريبية العالمية الكبرى، مثل "اتفاقية المساعدة الإدارية المتبادلة في الشؤون الضريبية" أو "المنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية" المنبثق عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أو "الإطار الشامل بشأن تآكل القواعد الضريبية ونقل الأرباح" الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالتعاون مع مجموعة العشرين. ولا يشارك ١١ بلدا من البلدان المذكورة في أي من المنصات العالمية المذكورة المعنية بالقضايا الضريبية (المرفق ٤).

وبخلاف القدرات الإدارية، قد تعوق الاختناقات الهيكلية الامتثال الضريبي، بما في ذلك كبر حجم القطاعات غير الرسمية الذي يؤدي إلى تحمل القطاع الرسمي أعباء ضريبية مفرطة. فعلى سبيل المثال، تسجل المنطقة مستويات متدنية من التغطية الضريبية لأصحاب العمل الحر، بينما يتحمل العاملون بأجر في القطاع الرسمي (الذي يمثل القطاع العام الجزء الأكبر منه) العبء الأكبر لضريبة الدخل

الشكل البياني ٢٣: حجم المنافسة المضادة بين الشركات والقطاع غير الرسمي
(٪ من المجيبين، أحدث بيانات متاحة)

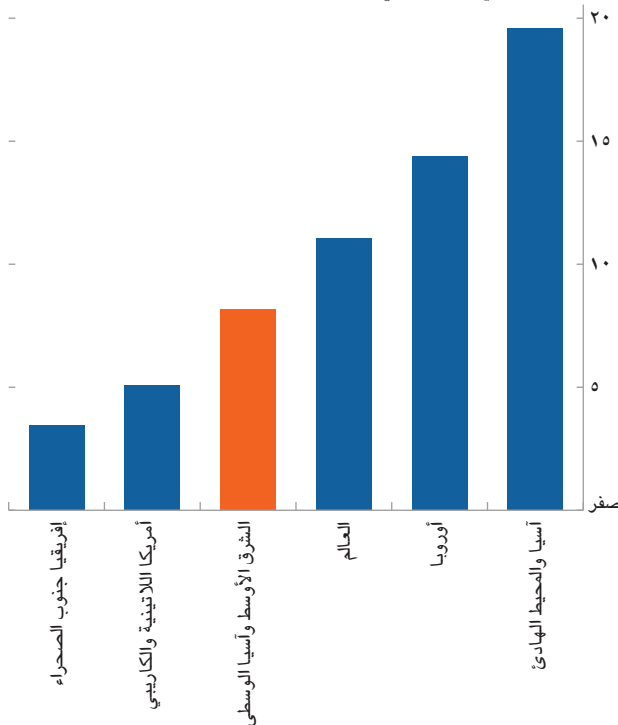


وإلى جانب اللارسمية، يشجع تدني مستويات الشمول المالي وانتشار استخدام النقود على عدم الامتثال. فانتشار استخدام النقود يحد من القدرة على تتبع المعاملات، ويسهل الإبلاغ عنها بأقل من قيمتها الحقيقية، لا سيما المعاملات بين الشركات والعملاء التي يصعب إخضاعها للضريبة بسبب احتمالية التواطؤ بين البائع والمشتري بغرض التهرب الضريبي.^{٢٤} وفي المقابل، تتيح القنوات الإلكترونية وغيرها من قنوات الدفع غير المادية والفواتير الإلكترونية "سجلا رقميا" (راجع دراسة Lund and others 2017) يدعم قدرة الإدارة الضريبية على مراقبة المعاملات ومقارنة البيانات من خلال التكنولوجيات الرقمية الحديثة، وإنفاذ القوانين. وبوجه أعم، فإن الشمول المالي وزيادة فرص الحصول على الائتمان من شأنهما زيادة الحافز على الامتثال الضريبي (راجع دراسة Capasso and Jappelli 2013). ونجد أن معظم بلدان المنطقة متأخرة عادة عن الاقتصادات النظيرة فيما يتعلق بانتشار استخدام المدفوعات الرقمية، فضلا عن تدني مستوى الائتمان المتاح للشركات مقارنة بالمتوسطات العالمية، مما يؤكد على وجود فجوات في الشمول المالي (الشكل البياني ٢٤). وتسجل معظم بلدان القوقاز وآسيا الوسطى وعدد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ارتفاعا في حجم النقد المتداول خارج القطاع المصرفي ضمن مفهوم النقود بمعناها الواسع، وهو مؤشر لحجم استخدام النقود، مما يعني أن مخاطر التهرب الضريبي كبيرة ويشير إلى وجود تحديات على جانب الرقابة والإنفاذ (الشكل البياني ٢٥).^{٢٥} وتشهد هذه البلدان أيضا مستويات متدنية من استخدام المعاملات الرقمية من خلال بطاقات الدفع، أو الحسابات المصرفية، أو قنوات الإنترنت. وعلى العكس، تتميز بلدان مجلس التعاون الخليجي بتدني حجم العملة المتداولة واتساع نطاق استخدام المدفوعات الرقمية نسبيا. وتعد المؤسسات المالية مصدرا أساسيا للمعلومات حول دافعي الضرائب والمعاملات، وإن كانت توجد فجوات في عدد من البلدان في إمكانية إشراك القطاع المالي في عملية الامتثال. فعلى سبيل المثال، أشار مجلس المحاسبة الجزائري في تقريره لعام ٢٠٢١ إلى عدم تبادل المعلومات بين إدارة الإيرادات والبنوك كأحد أهم أسباب ضعف الحصيلة الضريبية. وفي بلدان أخرى (مثل الأردن ولبنان)، يمكن لقوانين السرية المصرفية أن تعوق اطلاع الإدارات المعنية بالإيرادات على المعلومات

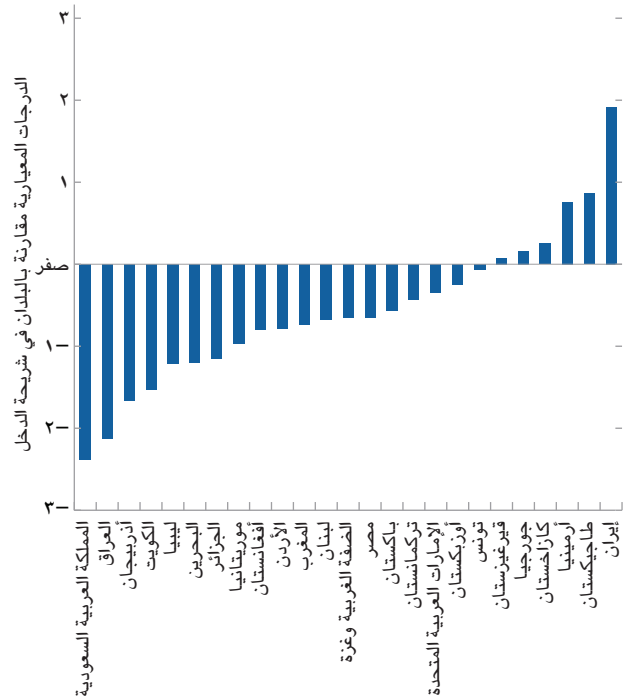
^{٢٥} بالرغم من ذلك، توجد عوامل أخرى قد تؤدي إلى تصاعد الطلب "الزائد" على النقد، مثل الدوافع التحوطية وضعف الثقة في القطاع المصرفي أو عدم القدرة على الحصول على الخدمات المصرفية.

الشكل البياني ٢٤: فجوات الشمول المالي

٢- الائتمان المصرفي القائم الممنوح للمشروعات الصغيرة والمتوسطة
(٪ من إجمالي الناتج المحلي، المتوسطات الإقليمية خلال الفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠)



١- انتشار استخدام المدفوعات الرقمية
(٢٠١٧، ٪ من المجيبين)

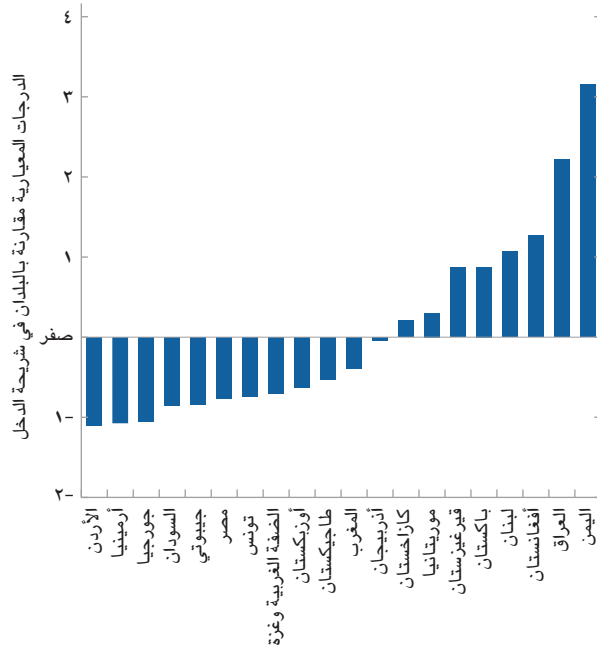


المصادر: قاعدة بيانات الشمول المالي في العالم لدى البنك الدولي، ومسح إمكانية الحصول على الخدمات المالية الصادر عن صندوق النقد الدولي، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: في اللوحة ١، يقاس انتشار استخدام المدفوعات الرقمية بنسبة المجيبين في الفئة العمرية من ١٥ عاما فأكثر الذي انضموا إلى صفوف القوة العاملة بالفعل وأشاروا إلى استخدامهم حسابا من خلال هاتف محمول أو لدى مؤسسة مالية، أو بطاقة خصم أو ائتمان، أو هاتفًا محمولًا أو الإنترنت لتنفيذ أو تلقي تحويلات أو مدفوعات خلال الاثني عشر شهرا الماضية.

المحتفظ بها لدى المؤسسات المالية. وأقر عدد من بلدان المنطقة إصلاحات تشريعية لتشجيع على استخدام الفواتير الإلكترونية (مثل مصر والمملكة العربية السعودية وتونس والإمارات العربية المتحدة)، وإن كان التقدم المحرز نحو تنفيذ هذه الإصلاحات لا يزال بطيئاً في بعض البلدان.

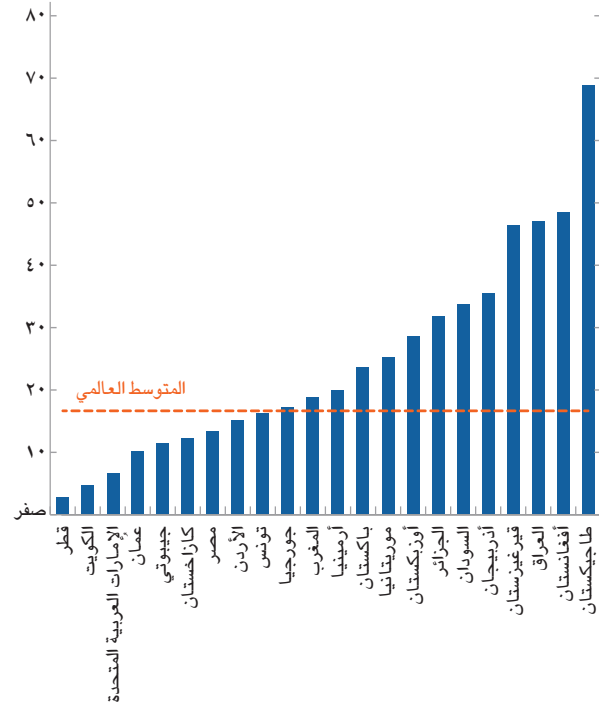
كذلك يؤدي وجود تصورات حول ضعف القدرة على كبح الفساد إلى تحديات في تحقيق الامتثال الضريبي. وتواجه الإدارات المعنية بالإيرادات مخاطر الفساد والتواطؤ نظراً لطبيعة دورها في تحصيل الأموال من القطاع الخاص. وبوجه أعم، فإن ضعف القدرة على كبح الفساد يتيح فرصاً لدافعي الضرائب للتهرب من التزاماتهم أو الحصول على مزايا دون وجه حق أو للمسؤولين الفاسدين لتحقيق أرباح، سواء في مرحلة تطوير التشريعات الضريبية، أو في جميع مستويات العملية الضريبية، أو في مرحلة تسوية المنازعات بين دافعي الضرائب والإدارات الضريبية (الشكل البياني ٢٦). ويخلص تقرير (IMF 2019) إلى أن تحسن مؤشر السيطرة على الفساد بمقدار ثلث انحراف معياري تترتب عليه زيادة الإيرادات الضريبية كنسبة من إجمالي الناتج المحلي بمقدار ١,٢ نقطة مئوية (الشكل البياني ٢٧). وللتصدي لمخاطر الفساد على مستوى الإدارة الضريبية، نفذت بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى مجموعة من الضمانات الوقائية، بما في ذلك إنشاء وحدات التحقيق الداخلي (أرمينيا وجورجيا)، وسداد جميع الضرائب إلكترونياً (أرمينيا وقيرغيزستان)، والرقابة الخارجية من خلال وحدة لمكافحة الفساد أو مؤسسة لتلقي الشكاوى (جورجيا وباكستان وطاجيكستان)، أو إصدار مدونات الأخلاقيات (الجزائر والأردن وطاجيكستان والإمارات العربية المتحدة). كذلك نفذت باكستان برامج تدريبية لإثابة محصلي الضرائب، وهو ما يرجع جزئياً إلى رغبتها في الحد من الحافز على قبول الرشاوي. ويجري عدد من البلدان (أرمينيا وجورجيا والأردن وقيرغيزستان وطاجيكستان وتونس) مسوحاً لتقييم تصورات المواطنين حول نزاهة الإدارات الضريبية وجودة خدماتها. ومن شأن العمل المستمر على الحد من مخاطر الفساد عبر المنطقة تعزيز الامتثال الضريبي.

الشكل البياني ٢٦: الشركات المتوقع منها تقديم هدايا إلى مسؤولي الضرائب
(% من المجيبين، أحدث بيانات متاحة)



المصادر: مسح المؤسسات الصادر عن البنك الدولي، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: هذه المؤشرات مستمدة من بيانات قائمة على تصورات، وبالتالي ينبغي توخي الحرص في استخدامها.

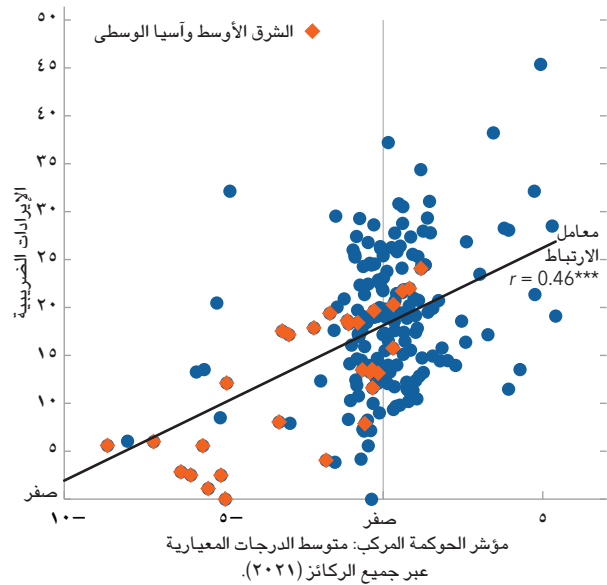
الشكل البياني ٢٥: نصيب العملة المتداولة من النقود بمعناها الواسع (٢٠١٧-٢٠١٩)



المصادر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

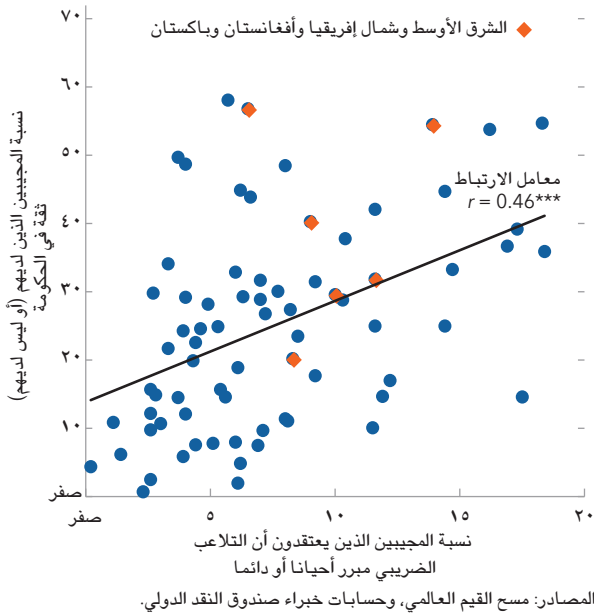
وبوجه أعم، تؤثر جودة المؤسسات العامة على الامتثال. فوجود مواطن ضعيف نسبية في مؤشرات الجودة التنظيمية، والصوت والمساءلة، وفعالية الحكومة، وسيادة القانون يمكن أن تكون له آثار سلبية على تعبئة الإيرادات الضريبية. وهناك ارتباط بالطبع بين تعزيز الحوكمة وتحسن الأداء الضريبي نظرا لأن سلامة مؤسسات القانون وكفاءة آليات تسوية المنازعات من شأنهما زيادة العدالة واليقين الضريبي، وحماية حقوق دافعي الضرائب، ودعم مصداقية إجراءات الإنفاذ، وبالتالي تشجيع الامتثال. ويمكن التشجيع على الامتثال الضريبي أيضا من خلال تعزيز الثقة في الحكومة، وتوقعات المعاملة بالمثل، ومكافأة دافعي الضرائب من خلال توفير الخدمات العامة لهم. ويتضح ذلك من الارتباط السالب بين مؤشر الثقة في الحكومة ومؤشر التسامح المجتمعي مع التلاعب الضريبي، وكلاهما من المؤشرات القائمة على المسوح (الشكل البياني ٢٨). وتشير دراسات عديدة إلى جورجيا باعتبارها مثالا على الدور المهم لإصلاحات الحوكمة في تعزيز جهود تعبئة الإيرادات المحلية، حيث أطلقت جورجيا حملة لمكافحة الفساد وإصلاحات استهدفت آليات تسوية المنازعات الضريبية المحلية، مما كان له دور أساسي في نجاح البلاد في زيادة حصيلة الإيرادات الضريبية (راجع دراسة (World Bank 2012, Akitoby and others 2020).

الشكل البياني ٢٧ - الحوكمة والإيرادات الضريبية
(الإيرادات الضريبية % من إجمالي الناتج المحلي، ٢٠١٦-٢٠١٨)



المصادر: مؤشرات الحوكمة العالمية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٢٨: المعنويات الضريبية والثقة في الحكومة (٢٠١٧-٢٠٢٠)



وتعد آليات تسوية المنازعات الضريبية المحلية متطورة للغاية في عدد من بلدان المنطقة (أرمينيا والأردن وباكستان على سبيل المثال) ولكنها تظل ضعيفة في بلدان أخرى (مثل طاجيكستان، حسب تقرير أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية لعام ٢٠٢٠). وفي البلدان التي تطبق آليات متطورة لتسوية المنازعات، أحيانا ما تتراجع كفاءة هذه الآليات في حالة وجود فاصل زمني طويل بين تلقي طلبات دافعي الضرائب والاستجابة لها، أو بسبب عدم التحرك بناء على نتائج هذه العملية لإصلاح التشريعات أو الإجراءات الإدارية.

٤ - سياسات تعبئة الإيرادات من أجل نمو صلب وشامل للجميع

تتيح الإصلاحات الضريبية فيما بعد كوفيد فرصا لتعزيز النظم الضريبية في المنطقة تدريجيا بغية دعم النمو الصلب وشمول كل فئات المجتمع. ورغم أن التوازن الملائم بين اعتبارات الكفاءة والعدالة يختلف من بلد إلى آخر ويعتمد على الظروف الخاصة والتفضيلات المجتمعية لكل بلد على حدة، يشير تحليلنا إلى العديد من الأولويات لتحسين كفاءة النظم الضريبية وعدالتها على حد سواء. وتحديدًا، سوف يتعين على كثير من البلدان توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين تصاعدية الضرائب، وتقوية إدارة الإيرادات لتعزيز امتثال دافعي الضرائب، وإجراء إصلاحات هيكلية للحد من النشاط غير الرسمي.

والآن، أصبحت تعبئة الإيرادات المحلية ضرورة أكثر إلحاحا أمام صناع السياسات على مستوى منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. فبلدان المنطقة كانت تعاني بالفعل من التحدي الكامن في إعادة تحفيز النمو وتعزيز الشمول وسط التقلص الحاد في حيز السياسة المالية المتاح قبل دخول الجائحة. وأدى فقدان الأرواح واضطراب الأرزاق من جراء الجائحة ثم الحرب في أوكرانيا مؤخرًا، إلى جعل الحاجة إلى تعبئة الإيرادات أكثر إلحاحا لتمويل البنية التحتية الأساسية والنفقات الاجتماعية ودعم الشمول لكل فئات المجتمع.

وتحقيق الكفاءة والعدالة في تعبئة الإيرادات يقتضي إدخال تحسينات في تصميم السياسة الضريبية، وتحديث الإدارات المعنية بالإيرادات، وتنفيذ الإصلاحات الهيكلية. ولا بد أن تعتمد أولويات الإصلاح على ظروف كل بلد، كما أن وتيرة الإصلاحات يتعين أن تراعي الآثار الاجتماعية-الاقتصادية المحتملة. فالدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، على سبيل المثال، تواجه تحديات مختلفة وتشير التجربة إلى أهمية التسلسل في تنفيذ الإصلاحات (الإطار ٥). ومع هذا، يلقي تحليلنا الضوء على ضرورة اتخاذ إجراءات على صعيد السياسات في ثلاثة مجالات رئيسية.

أولاً، يتعين تحسين تصميم السياسة الضريبية لتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة تصاعدية الضرائب والقدرة على إعادة التوزيع من خلال:

- تقليل الإعفاءات واسعة الانتشار من ضريبتى الدخل الشخصي ودخل الشركات. وإضافة إلى توسيع القاعدة الضريبية، من شأن الحد من الإعفاءات الضريبية السخية والتي تسفر عن تشوهات - بما فيها تلك التي طبقت أثناء فترة الجائحة - أن يؤدي إلى تحسين الكفاءة في التوزيع، وتبسيط إدارة الضرائب، ويقلل من فرص عدم الامتثال. وفي حالة ضريبة الدخل الشخصي، يمكن للحد من الإعفاءات أن يساعد على تحسين تصاعدية الضريبة. فعلى سبيل المثال، تعمل مصر حالياً على إصلاح قانون ضريبة الدخل لديها لتبسيط الإطار القانوني وترشيد الإعفاءات.
- إلغاء الحوافز التي تعوزها الكفاءة في ضريبة الشركات وتحسين تصميمها. فانتشار الحوافز الضريبية في المنطقة يعكس إلى حد ما المنافسة بين ضرائب الشركات على المستوى الدولي، والتي يمكن للاتفاق العالمي بشأن ضريبة الشركات الذي تم التوصل إليه مؤخراً أن يساعد على الحد منها (دراسة IMF 2022b). وينبغي تقييم النظم الضريبية بدقه - بما في ذلك المستويات الملائمة للمعدلات الضريبية القانونية - وإلغاء الحوافز غير الفعالة، ولا سيما مع توجه البلدان نحو تطبيق الحد الأدنى العالمي للضريبة على دخل الشركات. وقد بدأت بعض البلدان في اتخاذ خطوات في هذا الاتجاه بالفعل. فعلى سبيل المثال، أعلنت الإمارات العربية المتحدة مؤخراً أنها ستطبق خطأ في ٢٠٢٣ للبدء في فرض ضريبة اتحادية على دخل الشركات بمعدل ٩٪.^{٢٦}
- رفع أسعار ضريبة الدخل الشخصي من مستواها المنخفض والتعجيل بتطبيق ضريبة الدخل الشخصي وضريبة القيمة المضافة في بعض البلدان. وقد تكون ضريبة الدخل الشخصي تصاعدية في عدد قليل من البلدان، غير أن معدلاتها ضئيلة للغاية إلى حد لا يسمح بتعبئة الإيرادات بشكل كبير أو الوصول إلى القدرة على إعادة توزيع الدخل بشكل ملموس. وفي هذه الحالات، فإن مكاسب العدالة

^{٢٦} في ٢٠٢٢، أعلنت الإمارات العربية المتحدة البدء في فرض ضريبة اتحادية على دخل الشركات وتفعيلها في السنوات المالية التي تبدأ في ١ يونيو ٢٠٢٣ أو بعد هذا التاريخ. وسوف تُطبق ضريبة الشركات على كل مؤسسات الأعمال والأنشطة التجارية على حد سواء، باستثناء تلك العاملة في قطاعات الصناعات الاستخراجية. وسوف يقتصر تطبيق المعدل القانوني لضريبة الشركات حسب القانون وهو ٩٪ على الشركات التي يزيد دخلها عن ٣٧٥ ألف درهم إماراتي. وسيكون سعر ضريبة دخل الشركات متعددة الجنسيات هو ١٥٪، وهو ما يشكل تطبيق الإمارات للحد الأدنى العالمي لضريبة الشركات. ولم تُنشر تفاصيل أخرى بشأن ضريبة الشركات بعد.

التي تتحقق من ارتفاع معدل ضريبة الدخل الشخصي من المرجح أن تفوق خسارة انعدام الكفاءة التي تنجم عن التشوه في توزيع العبء الضريبي، فتؤدي إلى مكسب صافٍ على جانب الرفاهية. والبلدان التي لا تفرض ضريبة على الدخل الشخصي يمكن أن تنظر في تطبيقها لزيادة الإيرادات الضريبية والحد من عدم المساواة في توزيع الدخل.^{٢٧} وقد أسفرت تجربة تطبيق ضريبة القيمة المضافة في البحرين وعمان والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة عن نتائج إيجابية. وبعد المملكة العربية السعودية، قامت البحرين كذلك مؤخراً برفع سعر ضريبة القيمة المضافة. وتستطيع البلدان (مثل الكويت والقطر) أن تعجل بتنفيذ خططها لتطبيق ضريبة القيمة المضافة.

■ تحسين تصميم ضريبة القيمة المضافة: غالباً ما تُمنح الإعفاءات على السلع والخدمات الأساسية، بما فيها المواد الغذائية والأدوية، لتخفيف العبء الضريبي عن كاهل الأسر الضعيفة، وهي مسألة مكلفة نظراً لأن حصة كبيرة من منافعها تعود في الغالب على الأسر مرتفعة الدخل ويمكن أن تفضي إلى عدم الكفاءة في تخصيص الموارد من خلال تشويه الأسعار النسبية. ويمكن الاستعاضة عن هذه الإعفاءات بتحويلات نقدية موجهة لمستحقيها بشكل أدق، والتي يمكن تمويلها باستخدام إيرادات الضريبة على الاستهلاك (دراسة Warwick and others 2022). وبشكل أعم، يمكن تحسين تصاعدية ضريبة القيمة المضافة إذا استُخدمت الإيرادات الإضافية في تمويل الإنفاق على البرامج الاجتماعية والتعليم والصحة والبنية التحتية (تقرير IMF 2020b). فقد وضعت أرمينيا خططا لإلغاء ما يفتقر إلى الكفاءة من إعفاءات من ضريبة القيمة المضافة.

■ مواصلة تطوير الضرائب على الثروة: فمعظم بلدان المنطقة تطبق أحد أشكال الضريبة على الممتلكات، وإن ظل تحصيل إيراداتها محدوداً - إذ تراوح بين صفر و٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٩. ويبدو أن المجال متاح لتعبئة مزيد من الإيرادات عن طريق زيادة الضريبة على الممتلكات، وتحقيق الاتساق بين قيم العقارات وأسعار السوق، وتطوير سجلات الأراضي، وتعزيز القدرات الإدارية. ومع هذا، فزيادة الضرائب على الممتلكات قد تثير مسائل تتعلق بتصميم سياسة المالية العامة بين مستويات الحكومة ولا مركزية المالية العامة (دراسة Norregaard 2013)، نظراً لأن إدارتها غالباً ما تكون على مستوى دون مركزي.^{٢٨} ولا يفرض ضريبة التركات في الوقت الحاضر إلا عدد قليل من بلدان المنطقة، ويمكن زيادة فعاليتها على الممتلكات التي تنتقل إلى الأجيال المستقبلية داخل نفس العائلة، أو تطبيقها حيث لا يكون لها وجود. ويمكن كذلك النظر في فرض ضريبة على صافي الثروة (تقرير IMF 2020b).

ثانياً، يمكن تعزيز الإدارات المعنية بالإيرادات لتحسين الامتثال من خلال:

■ تطبيق إصلاحات تنظيمية: يمكن من خلال هيكلة الإدارات الضريبية على أساس وظيفي ومنحها درجة من الاستقلالية (إلى جانب تحقيق فعالية الحوكمة والمساءلة) المساعدة على بناء إدارات تقدم خدمات ضريبية حديثة تتسم بالكفاءة ولديها مصادر تمويل مستقرة، وموظفين يتمتعون بالمهارات اللازمة، والحد من التدخل السياسي في شؤونها. ويمكن تعزيز كفاءة الإنفاذ من خلال تقسيم تغطية المكلفين الضريبيين على وحدات مخصصة، بدءاً من كبار المكلفين والأفراد الأثرياء. ويكتسب التعاون بين الإدارة الضريبية والإدارة الجمركية أهمية بالغة نظراً لأن تحسين عملية تبادل البيانات يسمح بإدارة الامتثال على نحو أفضل عن طريق تسهيل تحديد الإيرادات، وتحسين عمليات الاسترداد وزيادة فعالية العمليات الإدارية في الإدارة الضريبية والجمارك. ويحقق العديد من البلدان تقدماً في هذا المجال. ومن الأمثلة على ذلك الجهود الجارية لتوسيع الطاقة الاستيعابية لقسم كبار المكلفين في العراق.

■ تطوير خدمات المكلفين الضريبيين من خلال منهج تعاوني: ينبغي أن تواصل الحكومات في المنطقة العمل على تبسيط العمليات الإدارية لتخفيض تكلفة الامتثال التي يتحملها المكلفون الضريبيون. ويمكن تسهيل الامتثال بشكل أفضل من خلال تقديم المساعدة وإسداء المشورة بشأن المسائل الضريبية والمحاسبية للمكلفين الضريبيين، ولا سيما للشركات الصغيرة. ويمكن من خلال رد الضريبة في الوقت المناسب المساهمة في تعزيز تصور المكلفين لعدالة الإجراءات. ومن المرجح أن تكون حملات زيادة الوعي العام بضرورة القيمة المضافة قبل البدء في تطبيقها في كل من البحرين والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة قد ساهمت في ارتفاع معدلات الامتثال نسبياً.

■ تطبيق ضوابط كافية وسبل إنفاذ ملائمة: إن لقوة الضوابط والإنفاذ أهمية بالغة في ردع المخالفات وتعزيز مصداقية النظام الضريبي. وفي هذا الصدد، ينبغي النظر في توسيع نطاق التغطية وزيادة معدل التواتر في إجراء عمليات التدقيق والزيارات الميدانية والإصلاحات التشريعية لتعزيز فرض العقوبات عند اقتراف مخالفات جسيمة. وتستطيع الإدارات المعنية بالإيرادات

^{٢٧} راجع، على سبيل المثال، دراسة Mansour and Zolt (2022) للاطلاع على مناقشة حول قضايا التصميم واعتبارات أخرى في تطبيق ضريبة على الدخل الشخصي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

^{٢٨} هناك أدلة تجريبية على أن لامركزية المالية العامة في حد ذاتها قد تحفز على زيادة تعبئة الإيرادات من ضريبة الممتلكات (دراسة Bahl and Martinez-Vazquez 2008).

أن تطبق كذلك مناهج شاملة في إدارة مخاطر عدم الامتثال للوصول إلى المستوى الأمثل من تحصيل الإيرادات من خلال تحديد مواردها وتركيز عملها على تحديد أكبر المخاطر التي تهدد القاعدة الضريبية وتقييمها وتخفيفها بطريقة منهجية تعتمد على التحليل.

■ تعزيز التعاون المحلي: يمكن للإدارات المعنية بالإيرادات أن تستفيد من التنسيق وتبادل المعلومات مع الهيئات المحلية ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، لدى وحدات الاستخبارات المالية المسؤولة عن مكافحة غسل الأموال وجرائم الضرائب مجموعة واسعة من المعلومات الإدارية والمالية وتلك الخاصة بإنفاذ القانون يمكن أن تفيد الإدارات المعنية بالإيرادات في ملاحقة حالات التهرب الضريبي. ويمكن للإنفاذ في حالة التهرب الضريبي وأنشطة غسل الأموال ذات الصلة أن يشكل كذلك أداة قوية لردع التهرب الضريبي (من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين). ويمكن للإدارات الضريبية الاستفادة من سجلات الشركات والممتلكات ومن المؤسسات المالية في الحصول على معلومات عن الدخل الخاضع للضريبة.

■ الاستفادة من التكنولوجيات الرقمية والتوسع في تقديم الخدمات الإلكترونية للمكلفين الضريبيين: من شأن أتمتة المهام الروتينية أن تساعد على تفريغ الموارد الإدارية التي يمكن الاستفادة منها على نحو أفضل في أداء وظائف رئيسية مثل التدقيق والمراقبة. وكذلك فإن استخدام أجهزة الكمبيوتر في معالجة البيانات وتبادل المعلومات ومضاهاتها يدعم توصيف المخاطر. أما المنصات الإلكترونية المخصصة لتقديم الإقرارات وسداد الضرائب وكذلك التواصل بين المكلفين الضريبيين والإدارة الضريبية فمن شأنهما تقليل تكاليف الامتثال والتحصيل وتقليل فرص الفساد والتهرب الضريبي. ويستخدم عدد كبير من بلدان المنطقة بالفعل نظم تقديم الإقرارات الضريبية إلكترونياً (مثل الجزائر وأذربيجان وإيران وباكستان).

■ تعزيز التعاون الدولي: إن المشاركة في المبادرات العالمية المعنية بالضرائب تدعم القدرات الإدارية من خلال تحسين إمكانات الحصول على المعلومات عن دخل المكلفين الخاضع للضريبة، والتعاون على تصميم السياسات والإنفاذ فضلاً على الحصول على الدعم الفني. وينبغي أن تنظر البلدان في تعزيز التعاون مع الشركاء الخارجيين بشأن المسائل الضريبية. وتمثل الاتفاقية بشأن الحد الأدنى العالمي لضريبة الشركات خطوة إيجابية في هذا الاتجاه (تقرير IMF 2022b).

■ ويمثل ضمان وضع تشريع ضريبي واضح، وتنظيمه بشكل جيد وتصميمه بفعالية وتكامله بالشكل المناسب مع الإطار القانوني الأوسع مسألة حيوية للتأكد من فهم المكلفين الضريبيين للقانون والتأكد من الاتساق في تطبيقه.

ثالثاً، سوف تسهم الإصلاحات الهيكلية في تحسين الحوافز على الامتثال الضريبي، والعمل في القطاع الرسمي، وتنويع النشاط الاقتصادي من خلال:

■ توسيع نطاق الشمول المالي والحد من استخدام النقد: فتعزيز الاحتواء المالي يقتضي إجراء مجموعة واسعة من الإصلاحات المالية والقضائية والإدارية. وبالتوازي مع هذه الإصلاحات، يمكن النظر في اتخاذ مجموعة من التدابير للحد من استخدام النقد في أغراض منها، على سبيل المثال، تسوية المعاملات الكبيرة. وسوف تسهم التدابير التنظيمية وتقوية المنافسة في القطاع المالي في تخفيض تكاليف المدفوعات الرقمية بينما يمكن للتدابير الضريبية (مثل وضع حدود لقابلية خصم النفقات التي تتم تسويتها نقداً) أن تقدم حوافز على استخدام الأدوات القائمة على المصارف. ويمكن أيضاً المساعدة على ذلك من خلال تقرير حدود عليا للمدفوعات النقدية وفرض اشتراطات تركيب أجهزة إلكترونية للمعاملات المالية عند نقاط البيع. وبوجه أعم، ينبغي للإدارة الضريبية صياغة استراتيجية محددة للامتثال يُسترشد بها في اتخاذ إجراءات الإنفاذ والرقابة وتستهدف القطاعات التي غالباً مع تعتمد على الأساس النقدي في عملياتها.

■ مكافحة الفساد وتحسين الحوكمة وتعزيز الشفافية والتواصل: فعلى مستوى الإدارات المعنية بالإيرادات، يمكن من خلال تدابير إدارة كشوف الأجور ومنح رواتب تنافسية الحد من الحوافز التي تجعل المسؤولين الضريبيين يسعون إلى تحقيق مكاسب. وبوجه أعم، فإن وضع نظم للعمل في هذه المهنة تقوم على سياسات قوية تتسم بالشفافية في التعيينات والترقيات والتعويضات والتدريب يشكل عنصراً رئيسياً لمعالجة مخاطر الفساد في الإدارات المعنية بالإيرادات. ويمكن، بالتوازي مع ذلك، المساعدة على تعزيز النزاهة من خلال توفير ضمانات إدارية مثل مدونات أخلاقيات المهنة، ووحدات التحقيقات الداخلية والرقابة الخارجية وآليات الإفصاح عن الأصول. ويمكن تعزيز الردع من خلال النشر العلني لإجراءات الملاحقة القضائية البارزة للمخالفين الضريبيين، أما عمليات التواصل مع الجمهور والحملات التثقيفية فمن شأنهما زيادة وعي المكلفين الضريبيين.

ومن شأن النظم القضائية وآليات تسوية المنازعات الفعالة والمستقلة أن تعزز الثقة في عدالة النظام الضريبي ومصادقية الإنفاذ. أما تعزيز الشفافية، ولا سيما فيما يتعلق بالنفقات العامة والإعفاءات، فيدعم تصورات المعاملة بالمثل ويعزز الثقة. ويمكن تعزيز الشفافية وزيادة وعي الجمهور بتكلفة الإعفاءات الضريبية من خلال إصدار تقارير منتظمة عن النفقات الضريبية كجزء من عملية الاطلاع على المعلومات عن الموازنة. ويشكل كل من تعزيز الانخراط مع الجمهور والمُضي في تثقيف المكلفين أهمية بالغة في تحسين المعنويات الضريبية.

■ مراعاة التفاعل بين فرض الضرائب والنشاط غير الرسمي في تصميم إصلاحات النظم الضريبية: يمكن أن تكون الإصلاحات الرامية إلى تشجيع الامتثال الضريبي وسياسات دعم العمل تحت المظلة الرسمية داعمة لبعضها البعض. ويعود العمل تحت المظلة الرسمية بالمنفعة على تحصيل الضرائب من خلال توسيع نطاق تغطية القاعدة الضريبية وتحسين المعنويات الضريبية. وفي الوقت نفسه، فإن بناء نظام ضريبي فعال بحد أدنى من التشوهات من السياسات الضريبية وكفاءة الإدارة مطلب أساسي للعمل تحت المظلة الرسمية، إلى جانب إصلاحات أسواق العمل والمنتجات والإصلاحات المؤسسية. وينبغي أن تراعي الحكومات هذا التفاعل عند تصميم الإصلاحات الضريبية وذلك، على سبيل المثال، بتجنب زيادة التعقيدات أو الإجراءات المرهقة في النظام الضريبي، كما ينبغي لها الاستفادة من جهود تشجيع العمل تحت المظلة الرسمية لتعزيز الامتثال الضريبي وذلك، على سبيل المثال، بجعل المنافع التي تُقدّم كحوافز مشروطة بإثبات الامتثال الضريبي.

ولتحقيق النجاح، ينبغي مواصلة بذل الجهود لزيادة الإيرادات بطريقة تتسم بالكفاءة والعدالة. فأحد الدروس المهمة المستفادة من بلدان المنطقة التي حققت تحسينات كبيرة ودائمة في نسب ضرائبها هو ضرورة استمرار جهود الإصلاح لفترات زمنية طويلة نسبياً. وبوجه أعم، غالباً ما تكون إمكانية التطبيق من الناحية السياسية هي العائق الأكبر أمام الإصلاحات. وعلى المدى القصير، فإن تأثير الإصلاحات على التوزيع يمكن أن يفضي إلى تضائل المكاسب المتوقعة، ويجعلها مكلفة من الناحية السياسية (دراسة 2019 Ciminelli and others؛ ودراسة 2019 Chen and others). والحد من الحواجز السياسية يقتضي مراعاة الدقة في تحديد التوقيت - لتحقيق التوازن بين حالة الاقتصاد والحاجة إلى الإيرادات - وفي تصميم الإصلاحات وكذلك الوضوح والشفافية في التواصل. وإضافة إلى ذلك، فالالتزام السياسي مطلب ضروري لتسهيل قيام الأجهزة المعنية بالتنسيق والتشجيع على تنفيذ الإصلاحات الضريبية، وهو ما يكتسب أهمية خاصة في حالة الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات (دراسة 2020 Akitoby, Honda, and Primus).

وبينما لا يوجد حل واحد يناسب الجميع، فمن شأن وضع استراتيجية للإيرادات متوسطة الأجل أن يزود صناع السياسات بإرشادات مفيدة. واستراتيجية الإيرادات متوسطة الأجل، التي يمكن وضع تصور واسع لها باعتبارها العملية المستمرة لتنفيذ إصلاح النظام الضريبي على مدار عدة سنوات، تقوم على أربعة مكونات مرتبطة ببعضها بعضاً:^{٢٩}

■ تقدير النفقات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية: وهي خطوة أولى ضرورية لتعميق الفهم المشترك بين كل الأطراف المعنية (أي الحكومة والأجهزة التشريعية والمجتمع المدني والمكلفون الضريبيون) وإعداد حزمة من الإصلاحات للسياسة الضريبية تتسق مع احتياجات الإنفاق. ومن خلال كسب التأييد على نطاق واسع، يمكن كذلك التغلب على عقبات الاقتصاد السياسي أمام الإصلاح الضريبي.

■ إعداد خارطة طريق مفصلة لإصلاح النظام الضريبي تغطي السياسة الضريبية وإدارة الإيرادات والإطار القانوني: وضع رؤية شاملة تساعد على إدراك الروابط بين السياسة والإدارة وقوانين البلد المعني وتحديد مواطن انقطاع التضافر بينها. وعلى وجه الخصوص، فإن ضمان وضوح التشريعات الضريبية وحسن تنظيمها وفعاليتها تصميمها وتكاملها على نحو ملائم مع الإطار القانوني الأوسع له أهميته في تسهيل فهم المكلفين الضريبيين للقانون ويسمح بتطبيقه على نحو متسق.

■ الالتزام بإصلاح حكومي مستمر على المدى المتوسط: من الضروري إعطاء إشارات واضحة على الالتزامات الحكومية بالإصلاح للمساعدة في الحفاظ على زخم الإصلاح. وغالباً ما يقتضي هذا الأمر اعتماد منهج يشمل جميع مستويات الحكومة لدعم وزارة المالية والأجهزة المعنية بالإيرادات في تنفيذ التدابير ذات الصلة. وكذلك فإن حوكمة الإصلاحات والشفافية مطلبان أساسيان.

^{٢٩} دراسة (2019) Gaspar.

- تنسيق الدعم الخارجي لإصلاح النظام الضريبي بقيادة الحكومة: وفي بعض الحالات، قد يتعين توفير الموارد اللازمة لتنفيذ الإصلاحات من مصادر محلية وخارجية على حد سواء وذلك، على سبيل المثال، من خلال المساعدة الفنية. وضمان نجاح الإصلاحات يقتضي من السلطات الوطنية تحقيق التوازن بين القيادة والشعور بملكية الإصلاحات إلى جانب الحرص في التنسيق مع الشركاء في التنمية.

الإطار ٥: التحديات أمام تعبئة الإيرادات في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات

تمنحنا تجربة الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات على مدار العقدين الماضيين رؤى قيمة لخيارات الإصلاح الضريبي في هذه البلدان.^١ فأولاً، تعبئة الإيرادات غالباً ما تأخذ الأولوية على اعتبارات كيف تبدل الضرائب سلوك الوكلاء الضريبيين على المدى القصير. ويكتسب تسهيل تطبيق الضرائب أهمية بالغة، ويُقصد بذلك فرض عدد صغير من الضرائب، وسهولة الوصول إلى القواعد الضريبية، والتركيز على كبار المكلفين وسهولة الوصول إلى نقاط التحصيل، واللجوء إلى الضرائب التقديرية على نطاق واسع، ومنح أقل عدد ممكن من الإعفاءات. وفي حالة الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات الغنية بالموارد الهيدروكربونية الوفيرة، يتحتم أن يُترجم ذلك إلى التركيز على فرض الضرائب على تلك الموارد، بما في ذلك إجراء إصلاحات لتحسين الريع الضريبي في قطاع الصناعات الاستخراجية. ويُحبذ كذلك التركيز على المشروعات الكبيرة في القطاعات الأخرى التي تحقق أيضاً عائدات مرتفعة على رأس المال (مثل المصارف والاتصالات)، بطرق منها الضرائب التقديرية على أساس حجم الأعمال عندما يتعذر فرض الضرائب بناءً على الأرباح و/أو ضريبة القيمة المضافة. وفي الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات التي لا تملك موارد طبيعية، وهي في هذه المنطقة غالباً ما تكون لديها نظم ضريبية أكثر تقدماً، تنطوي أفضل جهود الإصلاح عادة على التبسيط وتخفيض الإعفاءات الضارة من ضريبة القيمة المضافة وضريبة دخل الشركات وضريبة الدخل الشخصي؛ وتوحيد المعدلات الضريبية المتعددة، وإلغاء الضرائب الصغيرة. وإضافة إلى ذلك، فالتركيز على المؤسسات الكبيرة يمثل عادة سياسة جيدة، مع التركيز على القطاعات المولدة للريع. ويكتسب بناء المؤسسات أهمية مماثلة.

وتعتمد إصلاحات الإدارة على مرحلة الهشاشة التي تمر بها البلدان ذات الصلة. فبالنسبة للدول الخارجة من الصراع، يمكن أن تتضمن الإصلاحات الإدارية إعادة تأسيس البنية التحتية الأساسية للإدارة الضريبية، وتحديث عدد قليل من مكاتب الضرائب المختارة التي تحصيل معظم الإيرادات، وتحديد الموظفين الرئيسيين وتعيينهم، وتحديد المكلفين الضريبيين وتسجيلهم، ووضع إجراءات إدارية أساسية للتسجيل وتقديم الإقرارات والدفع في الإدارة الضريبية والجمارك. أما في حالة الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات التي تنسم بأنها أكثر استقراراً وإن كانت لا تزال ضعيفة، ينبغي أن تركز الإصلاحات الإدارية على رفع كفاءة عمليات المقر الرئيسي، وتنمية قدرات الموارد البشرية، وإنشاء وحدة لكبار ومتوسطي المكلفين، وتحصيل المتأخرات، وتطوير نظام دعم تكنولوجيا المعلومات، ووضع استراتيجيات أساسية لتحسين الامتثال.^٢

ولاعتبارات العدالة أهمية خاصة في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات. وربما كان من الصعب تطبيق ضرائب تصاعدية بطريقة فعالة بناءً على ضريبة الدخل الشخصي أو ضرائب الثروة في كثير من الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات، إلا أن هناك تصورات بأن سهولة فرض الضرائب ووضوح القاعدة الضريبية وشرعيتها تجعلها أكثر عدالة من نظام يعاني من الإعفاءات وصعوبة فرض الضرائب. فتسعى من بين الدول العشر الهشة والمتأثرة بالصراعات في المنطقة تطبيق ضريبة على الدخل الشخصي، وإن كانت تقتصر على الأغلب بقدرة محدودة على إعادة التوزيع (الإطار ٢، المرفق الأول). ويمكن أن يكون تحسين تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي هدفاً فعالاً للسياسة الضريبية في تلك الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات في الأجل المتوسط مع تعزيز الإدارة، بطرق منها رفع أسعار الضريبة على أعلى شرائح ضريبة الدخل الشخصي. وإضافة إلى ذلك، عندما يتوفر سجل للأراضي، قد يسهل ذلك نسبياً فرض الضرائب على الممتلكات وهي ضرائب تصاعدية كذلك. وأخيراً، تمثل الضرائب الانتقائية على السلع الكمالية طريقة فعالة لتعبئة الإيرادات ومساهمة في تحقيق تصاعدية الضرائب على حد سواء.

^١ دراسة (Mansour and Schneider (2019).

^٢ راجع تقرير IMF 2017b.

المرفق ١: ضريبة الدخل الشخصي التصاعدي وقدرتها على إعادة التوزيع في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

تقدم المقاييس الإرشادية لتصاعدية النظام الضريبي وقدرته على إعادة التوزيع معلومات مفيدة وإن كانت غير تامة. ويعتمد التحليل فيما يلي على مقياس للقدرة على إعادة التوزيع التي تُعرّف بأنها الفرق بين مُعاملات جيني للدخل قبل الضريبة وبعدها، على الترتيب. والأهم من ذلك، يمكن المقارنة بين البلدان باستخدام هذا المقياس بعد ضبط أثر الفروق في توزيع الدخل قبل الضريبة. ويتم كذلك تفكيكه إلى عنصر التصاعدية وحجم ضريبة الدخل الشخصي (ويُقاس حجمها على أساس نسبة مجموع الالتزامات الضريبية إلى مجموع الدخل قبل الضريبة، أي متوسط سعر الضريبة)، ويُقسّم حسب طريقة تحقيق البلدان أو مجموعات البلدان للقدرة على إعادة التوزيع من خلال ضريبة الدخل الشخصي على النحو المُشاهد.

والمقياس المعياري لتأثير فرض الضريبة على إعادة التوزيع، كما وضعته دراسة Reynolds and Musgrave and Thin (1948) ودراسة Smolensky (1977)، هو الفرق بين مُعاملات جيني للدخل قبل الضريبة وبعدها، على الترتيب. ومن نفس المنطلق، يُعرّف مؤشر التصاعدية المقترح في دراسة Kakwani (1977) بأنه الفرق بين مُعاملات جيني لمستويات الدخل قبل الضريبة والالتزامات الضريبية على الترتيب - فكلما ازداد التركيز في الالتزامات الضريبية على أصحاب مستويات الدخل الأعلى، ازداد تصاعد الضريبة على الدخل الشخصي.

وكان من أبرز المساهمات التي قدمتها دراسة Kakwani تفكيك الآثار الكلية لفرض الضريبة على إعادة التوزيع إلى عنصري تصاعديتها و"حجمها"، ويُقاس على أساس نسبة مجموع الالتزامات الضريبية إلى مجموع الدخل قبل الضريبة. والفهم البديهي وراء هذا التفكيك هو أن تلك التصاعدية ضرورية لكنها ليست شرطا كافيا لإعادة التوزيع بشكل فعال. فعلى سبيل المثال، ضريبة الدخل الشخصي التي يكون مجموع إيراداتها ٠,٠١٪ من إجمالي الناتج المحلي يمكن جعلها تصاعدية للغاية - أي تركيزها بقوة في مستويات الدخل المرتفعة - لكنها ستحقق دائما قدرا ضئيلا من إعادة توزيع الدخل، وذلك ببساطة لأنها صغيرة للغاية.

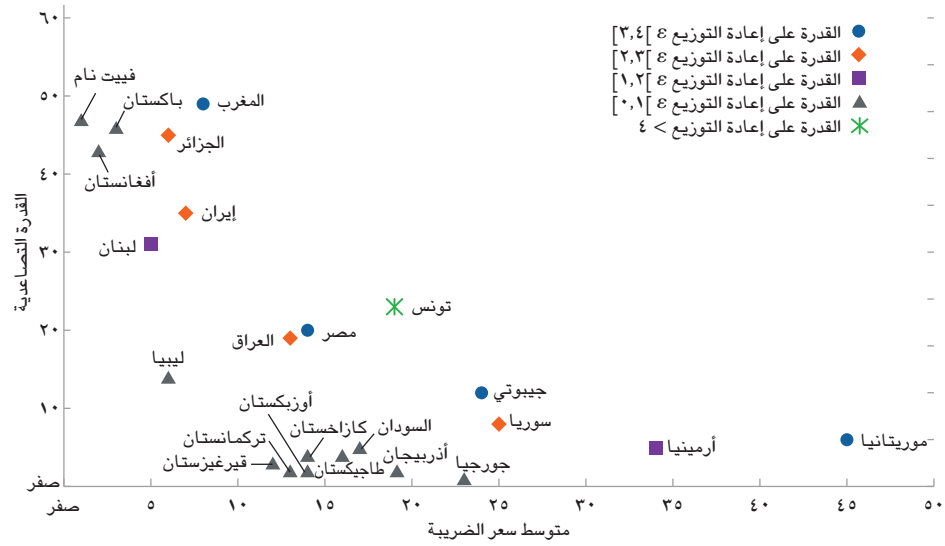
ومع هذا، فكما هو حال مؤشر رينولدز-سمولينسكي، يتمثل أحد أوجه القصور في مؤشر كاكواني (والتفكيك ذي الصلة) في أنه دالة للتوزيع قبل الضريبة - ويؤدي بالتالي إلى الخلط بين قياس التصاعدية الجوهرية في كل نظام ضريبي وأي ظروف أولية معينة في الاقتصاد. وقد اقترحت الدراسات إجراءات تمكن من المقارنة بين مؤشرات إعادة التوزيع عبر البلدان والسنوات، مع ضبط أثر الفروق في التوزيع قبل الضريبة.

ويحتسب التحليل في هذه الدراسة التصاعدية الجوهرية وقدرات ضريبة الدخل الشخصي على إعادة التوزيع في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، بعد تصحيحها لمراعاة التوزيع قبل الضريبة. وللقيام بذلك، يستخدم التحليل منهجية تضع النظم الضريبية ضمن قاعدة ضريبية مشتركة تتسم بتطابق التوزيع قبل الضريبة ليتسنى مقارنتها (حسبما تقترحه دراسة Dardanoni and Lambert (2002) وتطبقه دراسة Benítez and Vellutini (2021). وتستخدم عمليات الحساب بيانات جزئية تمت محاكاتها بناء على مُعاملات جيني للدخل قبل الضريبة (دراسة Benítez and Vellutini 2021).

ويمكن الاستفادة من نتائج التصاعدية والقدرة على إعادة التوزيع على مستوى كل بلد في إجراء التغييرات في تصميم ضريبة الدخل الشخصي للمساعدة على جعل النظم الضريبية أكثر شمولاً لجميع الفئات. وعلى وجه الخصوص، يتبين من هذه النتائج إمكانية تحسين القدرة على إعادة التوزيع في بعض البلدان عن طريق زيادة حجم إيرادات ضريبة الدخل الشخصي، وليس من خلال تصاعدية هذه الضريبة (الشكل البياني ١-١ في المرفق، والجدول ١-١ في المرفق). وهذا هو الحال في إيران ولبنان وباكستان، على سبيل المثال. وعلى العكس من ذلك، في حالة جورجيا وجمهورية قيرغيزستان وأوزبكستان وتركمانستان (ولديها جميعا سعر ثابت لضريبة الدخل الشخصي)، من شأن تحسين تصاعدية الضريبة، وليس زيادة حجمها، أن يزيد القدرة على إعادة التوزيع.

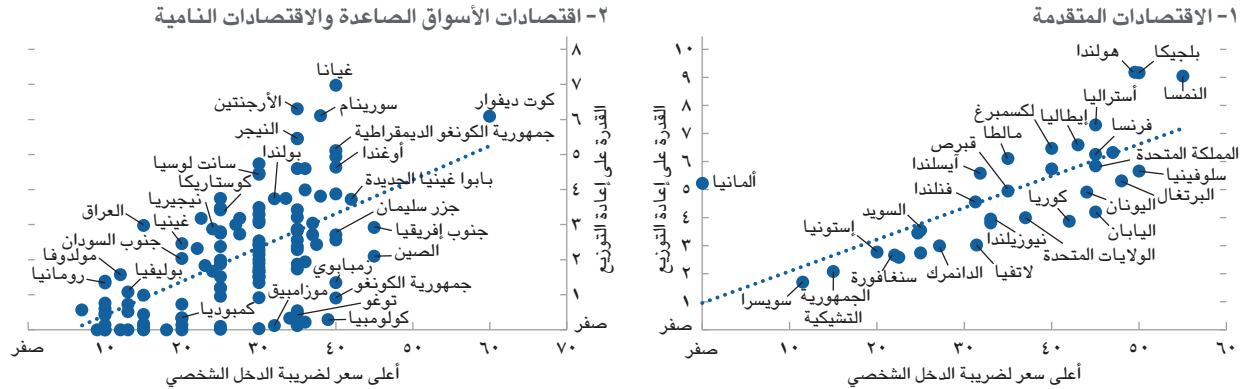
وللمعالجة الضريبية للدخل الرأسمالي دور رئيسي كذلك في تحقيق القدرة على إعادة التوزيع. وكما يوضح الشكل البياني ١-٣ في المرفق، فإن أسعار الضريبة المطبقة على الأرباح الموزعة والدخل من الفائدة والمكاسب الرأسمالية أقل بشكل متنسق في المنطقة مقارنة بمجموعات البلدان الأخرى. ونظرا لأن الدخل الرأسمالي يكون عادة من نصيب الأسر متوسطة ومرتفعة الدخل، يؤدي هذا الأمر كذلك إلى تقليل تصاعدية النظم الضريبية والحد من قدرتها على إعادة التوزيع في المنطقة. فعلى سبيل المثال، عدم فرض ضريبة على المكاسب الرأسمالية كما هو الحال في أرمينيا ودول مجلس التعاون الخليجي يحد كثيرا من قدرة النظام الضريبي على إعادة توزيع الدخل (المرفق ٣، والجدول ٣-٢ في المرفق).

الشكل البياني ١-١ في المرفق: مقاييس منفردة للتصاعدية والقدرة على إعادة التوزيع

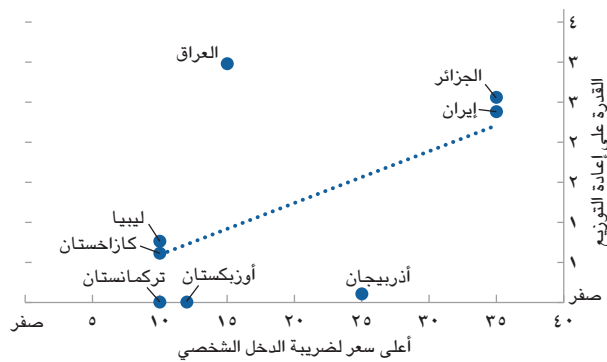


المصادر: المكتب الدولي للتوثيق المالي (IBFD)؛ ومؤسسة Ernst & Young، وقاعدة البيانات العالمية الموحدة لعدم المساواة في توزيع الدخل (SWIID 9.1)، وحسابات المؤلفين. ملحوظة: آخر سنة تتوافر بياناتها عن كل بلد.

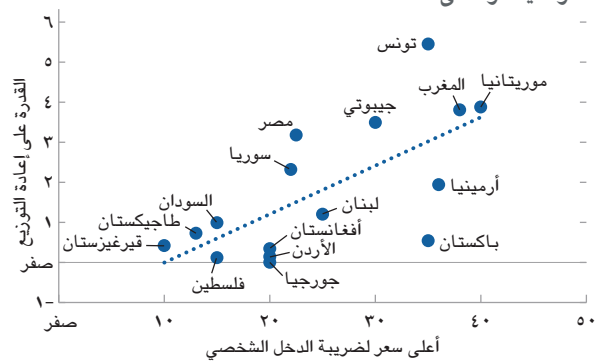
الشكل البياني ٢-١ في المرفق: أعلى أسعار الضريبة على الدخل الشخصي وقدرتها على إعادة التوزيع



٤- البلدان المصدرة للهيدروكربونات في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى



٣- البلدان المستوردة للهيدروكربونات في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى



المصادر: المكتب الدولي للتوثيق المالي (IBFD)؛ ومؤسسة Ernst & Young، وقاعدة البيانات العالمية الموحدة لعدم المساواة في توزيع الدخل (SWIID 9.1)، وحسابات المؤلفين.

^١ آخر سنة تتوافر بياناتها عن كل بلد.

^٢ مع استبعاد البلدان التي تطبق سعرا ثابتا.

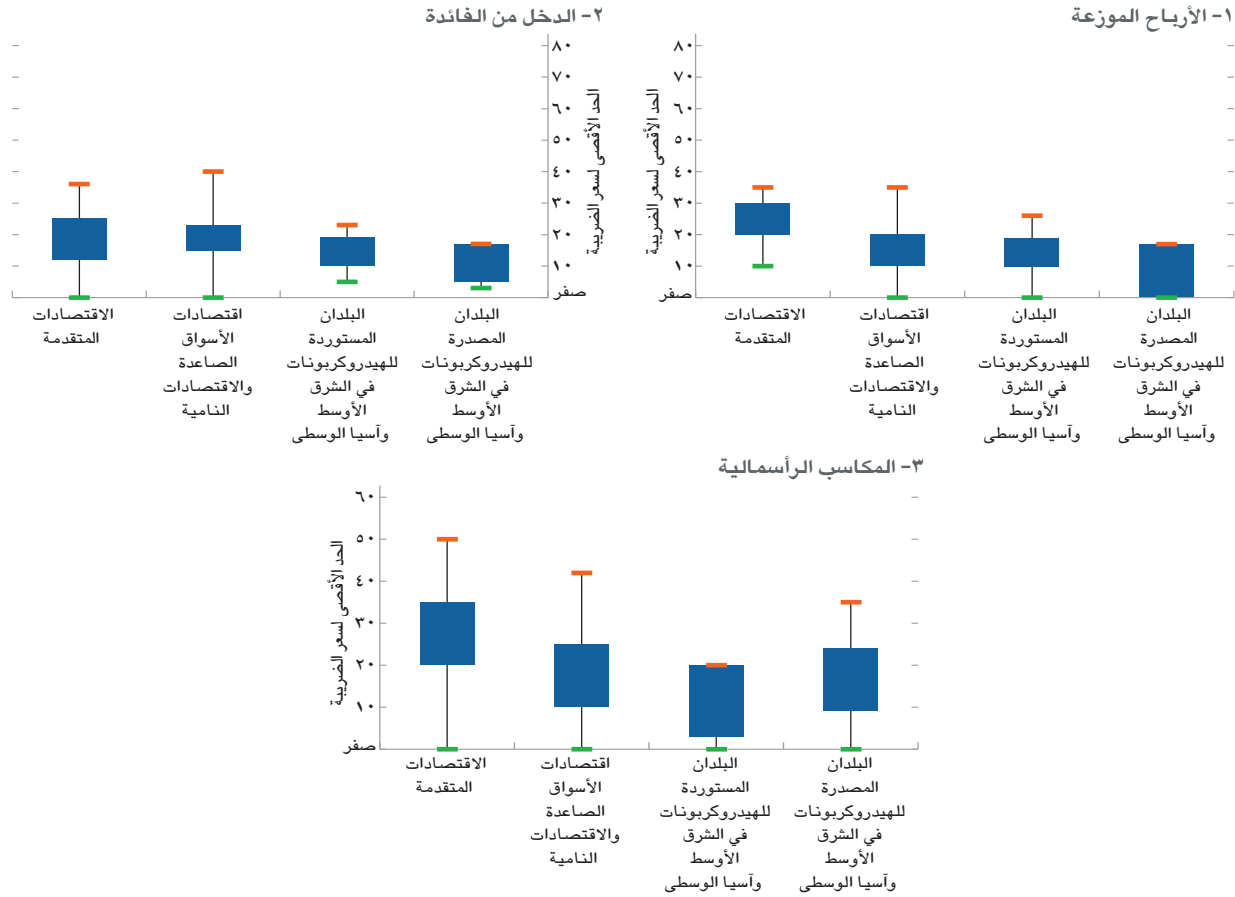
^٣ الخطوط الزرقاء تمثل القيم المفترضة.

الجدول ١-١ في المرفق: أعلى أسعار ضريبة الدخل الشخصي وتصاعديتها وقدرتها على إعادة التوزيع

| البلد | السنة | أعلى سعر | سعر ثابت | القدرة التصاعدية | متوسط سعر الضريبة | القدرة على إعادة التوزيع |
|--------------------------|-------|--------------------------------|----------|------------------|-------------------|--------------------------|
| أفغانستان | ٢٠١٨ | ٢٠ | | ٤٢,٣ | ٠,٨ | ٠,٣ |
| الجزائر | ٢٠٢٠ | ٣٥ | | ٤٤,٤ | ٥,٤ | ٢,٦ |
| أرمينيا | ٢٠٢٠ | ٣٦ | | ٣,٩ | ٣٣,٢ | ١,٩ |
| أذربيجان | ٢٠٢٠ | ٢٥ | | ٠,٤ | ١٩,٦ | ٠,١ |
| جيبوتي | ٢٠٢٠ | ٣٠ | | ١١,٧ | ٢٢,٩ | ٣,٥ |
| مصر | ٢٠٢٠ | ٢٢,٥ | | ٢٠,٣ | ١٣,٥ | ٣,٢ |
| جورجيا | ٢٠٢٠ | ٢٠ | نعم | ٠,٠ | ٢١,٧ | ٠,٠ |
| إيران | ٢٠٢٠ | ٣٥ | | ٣٤,٦ | ٦,٤ | ٢,٤ |
| العراق | ٢٠٢٠ | ١٥ | | ١٩,٧ | ١٣,٢ | ٣,٠ |
| الأردن | ٢٠١٨ | ٢٠ | | ٤٧,٧ | ٠,٣ | ٠,١ |
| كازاخستان | ٢٠٢٠ | ١٠ | نعم | ٣,٨ | ١٤,٠ | ٠,٦ |
| جمهورية قيرغيزستان | ٢٠٢٠ | ١٠ | نعم | ٢,٩ | ١٢,٥ | ٠,٤ |
| لبنان | ٢٠٢٠ | ٢٥ | | ٣١,١ | ٣,٧ | ١,٢ |
| ليبيا | ٢٠٢٠ | ١٠ | | ١٣,٢ | ٥,٤ | ٠,٨ |
| موريتانيا | ٢٠٢٠ | ٤٠ | | ٥,٠ | ٤٣,٧ | ٣,٩ |
| المغرب | ٢٠٢٠ | ٣٨ | | ٣٩,٠ | ٨,٩ | ٣,٨ |
| باكستان | ٢٠٢٠ | ٣٥ | | ٤٥,٦ | ١,٢ | ٠,٥ |
| السودان | ٢٠١٩ | ١٥ | | ٥,٠ | ١٦,٥ | ١,٠ |
| سوريا | ٢٠١١ | ٢٢ | | ٧,٤ | ٢٣,٨ | ٢,٣ |
| طاجيكستان | ٢٠٢٠ | ١٣ | | ٣,٨ | ١٦,٢ | ٠,٧ |
| تونس | ٢٠٢٠ | ٣٥ | | ٢٢,٣ | ١٩,٦ | ٥,٥ |
| تركمانستان | ٢٠٢٠ | ١٠ | نعم | ٠,٠ | ١٢,٩ | ٠,٠ |
| أوزبكستان | ٢٠٢٠ | ١٢ | نعم | ٠,٠ | ١٥,٣ | ٠,٠ |
| الضفة الغربية وغزة | ٢٠٢٠ | ١٥ | | ٤٧,٦ | ٠,٣ | ٠,١ |
| اليمن | ٢٠٢٠ | ١٥ | نعم | | | |
| البحرين | | لا توجد ضريبة على الدخل الشخصي | | | | |
| الكويت | | لا توجد ضريبة على الدخل الشخصي | | | | |
| عمان | | لا توجد ضريبة على الدخل الشخصي | | | | |
| قطر | | لا توجد ضريبة على الدخل الشخصي | | | | |
| المملكة العربية السعودية | | لا توجد ضريبة على الدخل الشخصي | | | | |
| الصومال | | لا توجد ضريبة على الدخل الشخصي | | | | |
| الإمارات العربية المتحدة | | لا توجد ضريبة على الدخل الشخصي | | | | |

المصادر: المكتب الدولي للتوثيق المالي (IBFD) ومؤسسة Ernst & Young، وقاعدة البيانات العالمية الموحدة لعدم المساواة في توزيع الدخل (SWIID 9.1)، وحسابات المؤلفين.

الشكل البياني ٣-١ في المرفق: أسعار الضريبة على الدخل الرأسمالي



المصدر: المكتب الدولي للتوثيق المالي.

آخر سنة تتوافر بياناتها عن كل بلد.

الدخل الذي يؤول إلى المكلفين الضريبيين المقيمين.

ولضريبة الدخل الشخصي بوجه عام دور حيوي في تعزيز قدرة النظام الضريبي على إعادة التوزيع لكنها غير مستغلة بالقدر الكافي في المنطقة. ويقترح هذا التحليل إدخال تحسينات على السياسات كما يلي: أولاً، ينبغي لدول مجلس التعاون الخليجي، وكذلك بعض بلدان المنطقة التي تشهد أعلى معدلات عدم المساواة في توزيع الدخل، أن تنظر في تطبيق ضريبة الدخل الشخصي. وثانياً، في البلدان الأخرى، يمكن تقوية قدرة ضريبة الدخل الشخصي على إعادة التوزيع (ولا سيما، على سبيل المثال لا الحصر، البلدان التي تطبق سعراً ثابتاً لضريبة الدخل الشخصي) عن طريق زيادة التصاعدية من خلال رفع أعلى سعر لضريبة الدخل الشخصي في المتوسط (وذلك مثلاً برفع أعلى سعر لضريبة الدخل الشخصي) ومراجعة الإعفاءات وخصومات محددة، والتي عادة ما تعود بالنفع على الفئات الأعلى دخلاً، والضرائب على الدخل الرأسمالي.

ومع هذا، هناك بعض المحاذير التي تتعلق بأوجه القصور في التحليل. فأولاً، مقياس القدرة على إعادة التوزيع لا يرصد الإعفاءات والخصومات بصورة تامة. ورغم مراعاة المقياس للإعفاءات العامة، فهو لا يعكس إعفاءات وخصومات محددة (على سبيل المثال، خصومات مصروفات التعليم)، وعدم إدراجها في التحليل غالباً ما يؤدي إلى الزيادة في تقدير التصاعدية، نظراً لأن قيمة الخصومات عادة ما ترتفع مع الدخل الخاضع للضريبة. وثانياً، نستخدم بيانات جزئية تمت محاكاتها وليس بيانات فعلية. وبينما تجعل هذه الطريقة التحليل ممكناً في حالة كثير من بلدان المنطقة التي لا تتوافر، بخلاف ذلك، البيانات الجزئية الفعلية الخاصة بها، فهو ينطوي على درجة معينة من عدم الدقة. وثالثاً، فإن الأرباح الموزعة والدخل من الفائدة والمكاسب الرأسمالية والأنواع الأخرى من الدخل الرأسمالي لا تُعامل في الغالب كدخل عادي. ونظراً لتركز الدخل الرأسمالي عادة بشكل أكبر من دخل العمل، ستكون مؤشراتنا للتصاعدية وإعادة التوزيع متحيزة نحو الارتفاع في تلك البلدان - السنوات التي يكون سعر الضريبة على أرباح رأس المال فيها أقل من معدلات الضريبة على الدخل العادي. وأخيراً، لا يأخذ التحليل في الحسبان درجة الامتثال، أو عدمه، لضريبة الدخل الشخصي في كل بلد. ولا يقيس التحليل سوى النوايا بشأن السياسات، أو القدرات، لكل نظام ذي صلة لضريبة الدخل الشخصي.

المرفق ٢: تقدير فجوات الإيرادات باستخدام تحليل الحدود العشوائية

ألف- نموذج الاقتصاد القياسي وبياناته

تُقدَّر الطاقة الضريبية وفجوة الإيرادات الضريبية والجهد الضريبي باستخدام تحليل الحدود الضريبية مع كفاءة تتغير بمرور الوقت. واستنادا إلى دراسة (Fenochietto and Pessino (2013)، يبني المؤلفون حدا عشوائيا للضريبة باستخدام بيانات سلسلة زمنية مقطعية لبلدان يبلغ عددها ١٤٦ بلدا تغطي الفترة من ٢٠٠٠-٢٠١٩. ويُعرض النموذج كما يلي:

$$y_{it} = \alpha + \beta' X_{it} + v_{it} - u_{it}$$

حيث:

- $ln = y_{it}$ (الإيرادات الضريبية) للبلد i في الفترة t
- $ln = X_{it}$ (نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي)، ln (نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي)^٢، والتضخم، والزراعة، والانفتاح التجاري، وصافي التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر، والنفط، والسيطرة على الفساد، والبلدان منخفضة الدخل، واقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية غير منخفضة الدخل للبلد i في الفترة t
- β = متجه معاملات غير معروفة
- v_{it} = الخطأ الإحصائي. وتتبع توزيعا عاديا معياريا.
- $\beta' X_{it}$ = الحد العشوائي الأمثل (الطاقة الضريبية)، حيث $\beta' X$ و v هما العنصر المُحدّد والعنصر العشوائي، على الترتيب.
- $u_{it} > 0$ ، عدم الكفاءة المتغير بمرور الوقت. ويعكس العوامل القُطرية التي منعت البلد i من بلوغ طاقته الضريبية في الوقت t . و u_{it} تتبع توزيعا عاديا مقتطعا.
- u_i و v_i مستقلان إحصائيا عن بعضهما البعض.

الجهد الضريبي (TE_{it}): يُعرّف بأنه النسبة بين الإيرادات الضريبية الفعلية وحدود الإيرادات الضريبية العشوائية المقابلة:

$$TE_{it} = \frac{\exp(\alpha + \beta' X_{it} + v_{it} - u_{it})}{\exp(\alpha + \beta' X_{it} + v_{it})} = \exp(-u_{it})$$

وتعتمد مواصفة النموذج على مجموعة المتغيرات التالية:

- Ln (الإيرادات الضريبية): حاصل كل الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي تحصلها الحكومة المركزية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. وبالنسبة للبلدان المصدرة للهيدروكربونات، لا تؤخذ في الحسبان سوى الضرائب التي تحُصَّل على الأنشطة غير الهيدروكربونية. وبالتالي، تتحول النسبة إلى الضرائب على غير الهيدروكربونات كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني - وهو مقياس أفضل للكفاءة الضريبية لأن شركات الهيدروكربونات عادة ما تكون مملوكة للحكومة وتحصيل الضرائب على المبيعات من الهيدروكربونات يتم بكفاءة. ونتيجة لقصور البيانات، تُستبعد من العينة البلدان المصدرة للهيدروكربونات من خارج منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.
- Ln (نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي): بناء على تعادل القوى الشرائية (الثابت في ٢٠١٧). وهذا المتغير بديل لمستوى التنمية في البلد المعني، ويُتوقع أن تربطه علاقة موجبة بتحصيل الضرائب نظرا لأن ارتفاع مستوى التنمية يزيد من قدرة الحكومة على تحصيل الضرائب ويسهل سداد المكلفين الضريبيين لها.

الجدول ٢-١ في المرفق: إحصاءات وصفية

| الحد الأقصى | الحد الأدنى | انحراف معياري | الوسط | المتغير |
|---------------------------------------|-------------|---------------|--------|---|
| جميع البلدان | | | | |
| ٤٨,٤ | ٠,٦ | ٧,٥ | ١٧ | الإيرادات الضريبية % من إجمالي الناتج المحلي |
| ١٦٢,٩١٥ | ٦٣٠ | ٢١,٢٧٦ | ١٩,٣٠٨ | نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (تعادل القوى الشرائية، ٢٠١٧) |
| ٥١٣,٩ | ١٨,١- | ١٣,٥ | ٥,٥ | التضخم |
| ٧٩,١ | ٠,٠١ | ١١,٧ | ١٢,١ | الزراعة % من إجمالي الناتج المحلي |
| ٤٥٧ | ٠,١٥ | ٥٩,٨ | ٩٠,٠ | الانفتاح التجاري |
| ٤٤٩,١ | ٥٨,٢- | ١٧,٥ | ٥,٩ | الاستثمار الأجنبي المباشر % من إجمالي الناتج المحلي |
| ٢,٥ | ١,٩- | ٠,٩ | ٠,٠٠٣ | مؤشر السيطرة على الفساد |
| بلدان منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى | | | | |
| ٢٦,٨ | ٠,٧ | ٦,٨ | ١١,٥ | الإيرادات الضريبية % من إجمالي الناتج المحلي |
| ١٠٢,٤٩٤ | ١,١٨٩ | ٢٣,٩٠٩ | ١٩,٨٥٦ | نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (تعادل القوى الشرائية، ٢٠١٧) |
| ٦٣,٣ | ١٠,١- | ٧,٨ | ٦,٣ | التضخم |
| ٤١,٢ | ٠,١ | ٩,٥ | ١١,٢ | الزراعة % من إجمالي الناتج المحلي |
| ١٩٤,٢ | ٠,١٥ | ٣٤,١ | ٧٢,٣ | الانفتاح التجاري |
| ٥٥,١ | ١١,٦- | ٥,٦ | ٤,٣ | الاستثمار الأجنبي المباشر % من إجمالي الناتج المحلي |
| ١,٥ | ١,٨- | ٠,٧ | ٠,٥- | مؤشر السيطرة على الفساد |

المصدر: حسابات المؤلفين.

- Ln (نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي)^٢ يُستخدم لرصد المرونة اللاخطية بين الإيرادات الضريبية والقاعدة الضريبية.
- التضخم: يمكن لارتفاع أسعار المستهلكين أن يؤدي إلى "زحف لحدود ضريبية أعلى" حيث ينبغي للمكلفين الضريبيين أن يدفعوا نظريا ضرائب أكثر لأن الشرائح الضريبية لا تُعدّل عادة حسب التغيرات في القوة الشرائية للمستهلكين، مما يقلل الحافز على سداد الضريبة. وإضافة إلى ذلك، تعتبر دراسة Fenochietto and Pessino (2013) أن الضغوط التضخمية التي يولدها تمويل عجز المالية العامة من خلال زيادة عرض النقد تشير إلى قصور في قدرة البلد المعني على تحصيل الضرائب. وبالتالي، يُتوقع أن تكون علامة المُعامل المقترن بالتضخم سالبة.
- الزراعة: حصة القيمة المُضافة للقطاع الزراعي من إجمالي الناتج المحلي. ومن الصعب مراقبة هذا القطاع وفرض الضريبة عليه، وذلك لأسباب إدارية واقتصادية سياسية، ولا سيما عندما يهيمن عليه صغار المزارعين. وإضافة إلى ذلك، فهذا القطاع يتلقى دعما كبيرا ويحصل على منافع مما يتمتع به من إعفاءات ضريبية كبيرة في كثير من البلدان. ويُتوقع أن تكون علامة المُعامل المقترنة بهذا المتغير سالبة.
- الانفتاح التجاري: حاصل الصادرات والواردات كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. ولتحقيق الاتساق، طُرِحت الصادرات الهيدروكربونية في حالة البلدان المصدرة للهيدروكربونات. وتوصلت دراسة Baungsaard and Keen (2010) ودراسة Gnanngnon and Brun (2019) إلى أن زيادة الانفتاح التجاري تولد مزيدا من النشاط الاقتصادي ومن ثم، تحقق مزيدا من الإيرادات الضريبية للحكومة. وتذهب دراسة Davoodi and Grigorian (2007) إلى أن فرض الضريبة على التجارة الخارجية أسهل من فرضها على الأنشطة المحلية، مما يولد إيرادات ضريبية أعلى. وبالتالي، يُتوقع أن تكون علامة المُعامل المقترن بالانفتاح التجاري موجبة.

- صافي التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر: كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. في ظل نظام ضريبي معين، من المتوقع أن يؤدي ارتفاع التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى إعطاء دفعة للنشاط الاقتصادي وتوليد إيرادات ضريبية أعلى. وتوصلت دراسة (2018) Bayar and Ozturk إلى أن التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر لها تأثير إيجابي على النمو الاقتصادي من خلال زيادة رصيد رأس المال، وتحسين رأس المال البشري ونقل التكنولوجيا، وزيادة القدرة التنافسية في البلد المضيف، مما يؤدي إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية. وبالتالي، يُتوقع أن تكون علامة المُعامل المقترن بصافي التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر موجبة.
- مؤشر السيطرة على الفساد: ويعكس ارتفاع مستوى المؤشر زيادة قدرة الحكومة على السيطرة على الفساد، بما في ذلك الحد من التهرب الضريبي. وبالتالي، يُتوقع أن تكون علامة المُعامل المقترن به موجبة.
- النفط والبلدان منخفضة الدخل واقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية غير منخفضة الدخل: متغيرات صورية لضبط أثر تنوع النشاط الاقتصادي ومستوى الدخل. والبلدان التي لديها احتياطات نفطية وفيرة تجد حافزا أقل لفرض ضريبة على الأنشطة غير الهيدروكربونية لأن الصادرات النفطية تولد الإيرادات اللازمة للمالية العامة. وإضافة إلى ذلك، فالبلدان منخفضة الدخل واقتصادات الأسواق الصاعدة غير منخفضة الدخل غالبا ما تحصل ضرائب أقل من الاقتصادات المتقدمة؛ ويرجع ذلك، بصفة أساسية، لانخفاض جودة مؤسساتها واتساع حجم اقتصاد الظل فيها وصغر حجم قواعدها الضريبية. ويُتوقع أن تكون علامة المُعامل المقترن بكل متغير منها سالبة.

باء- نتائج التقدير

تتسم نتائج الانحدار بالثبات على مستوى الموصفات المختلفة وأمامها العلامات المتوقعة (الجدول ٢-٢ في المرفق). وينظر التحليل في ثلاث من موصفات النموذج: الموصفة الأولى تأخذ في حسابها مؤشرات اقتصادية معيارية، مثل نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي والتضخم والاعتماد على النفط. وتضيف الموصفة الثانية مؤشر الحوكمة (السيطرة على الفساد) إلى الموصفة الأولى، للرقابة على جودة المؤسسات. وأضيفت المتغيرات الصورية لمجموعة الدخل في الموصفة الثالثة والتي تشكل أساس التحليل. وكل مُعاملات الموصفات الثلاث ذات دلالة إحصائية عند مستوى الثقة ٩٩٪، باستثناء صافي التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر (يتراوح مستواها بين ٩٠٪ و ٩٥٪).

الجدول ٢-٢ في المرفق: تحليل الحدود العشوائية – محددات الإيرادات الضريبية

| الإيرادات الضريبية % من إجمالي الناتج المحلي | | | |
|--|-----------------------|-----------------------|--|
| (٣) | (٢) | (١) | |
| ***٢,٢٥٧ (١٤,٦٢) | ***٢,٠٠٥ (١٣,٥٧) | ***٢,٠٠٦ (١٣,٩٨) | Ln (نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي) |
| ***٠,١٢٧- (١٥,١٨-) | ***٠,١١٢- (١٤,٢٢-) | ***٠,١١٠- (١٤,٣٤-) | Ln (نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي) ^٢ |
| ***٠,٠٠٤- (١٧,٥٦-) | ***٠,٠٠٤- (١٧,٣٧-) | ***٠,٠٠٣- (١٧,١٧-) | التضخم |
| ***٠,٠٠٧- (٦,٤٤-) | ***٠,٠٠٧- (٦,٦٦-) | ***٠,٠٠٧- (٧,٠٩-) | الزراعة |
| ***٠,٠٠١ (٩,١١) | ***٠,٠٠٢ (٩,٢٥) | ***٠,٠٠١ (٨,٩٣) | الانفتاح التجاري |
| *٠,٠٠٣ (١,٩٩) | *٠,٠٠٣ (١,٩٣) | **٠,٠٠٣ (٢,١٠) | صافي التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر |
| ***٠,٥٦٢- (٥,٧٣-) | ***٠,٨٤٢- (١٢,٥٠-) | ***١,٠١٤- (١١,٩٤-) | النفط |
| ***٠,٠٦٣ (٤,٣٨) | ***٠,٠٧٧ (٥,٢٩) | | السيطرة على الفساد |
| ***٠,٤٥٤- (٤,٩٦-) | | | البلدان منخفضة الدخل |
| ***٠,٤٤٤- (٥,٧٠-) | | | اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية غير منخفضة الدخل |
| ***٥,٩٥١- (٨,٢٦-) | ***٥,١٠٣- (٧,٣٠-) | ***٥,١٣٦- (٧,٦٠-) | نقطة التقاطع |
| ***٠,٦٦٧ (٧,١٤) | ***٠,٩٠٨ (٤٠.١٥) | ***١,٠٢٦ (١٨,٢٤) | μ (u) |
| ***٠,٠١٣ (١٢,٢٧) | ***٠,٠١٠ (١٣,١٨) | ***٠,٠٠٨ (١٤,٥٣) | η |
| ٢,٢٩٧ | ٢٢٩٧ | ٢٣٩٧ | عدد المشاهدات |
| ١٤٦ | ١٤٦ | ١٤٦ | عدد البلدان |
| ٠,١٦٨ | ٠,١٧٥ | ٠,١٨٤ | σ^2 |
| ٠,٩١٨ | ٠,٩٢١ | ٠,٩٢٣ | γ |

المصدر: تقديرات المؤلفين.

ملحوظة: إحصاءة t بين قوسين؛ و $p < 0.05$ ؛ * $p < 0.01$ ؛ ** $p < 0.001$ ؛ و η معلمة عدم الكفاءة المتغيرة بمرور الوقت، و μ هو الوسط الحسابي للتوزيع الطبيعي المتقطع لاحتمالات u_{it} .

الجدول ٢-٣ في المرفق: تحليل الحدود العشوائية – الجهد الضريبي والإمكانات الضريبية وفجوة الإيرادات الضريبية

| البلد | السنة | الإيرادات الضريبية | الجهد الضريبي | الإمكانات الضريبية | الفجوة الضريبية |
|----------------------------------|-------|--------------------|---------------|--------------------|-----------------|
| البلدان المصدرة للهيدروكربونات | | | | | |
| العراق | ٢٠١٩ | ٢,١ | ٠,١ | ١٧,٤ | ١٥,٣ |
| الإمارات العربية المتحدة | ٢٠١٩ | ٢,٧ | ٠,٢ | ١٤,١ | ١١,٤ |
| الكويت | ٢٠١٩ | ٣,١ | ٠,٢ | ١٤,٣ | ١١,٢ |
| البحرين | ٢٠١٩ | ٣,٣ | ٠,١ | ٣٤,١ | ٣٠,٨ |
| قطر | ٢٠١٩ | ٤,١ | ٠,٣ | ١٥,١ | ١١,١ |
| عمان | ٢٠١٩ | ٦,٨ | ٠,٣ | ٢٠,٥ | ١٣,٧ |
| إيران | ٢٠١٩ | ٧,٧ | ٠,٥ | ١٦,٨ | ٩,٠ |
| المملكة العربية السعودية | ٢٠١٩ | ١١,٤ | ٠,٤ | ٢٥,٥ | ١٤,١ |
| كازاخستان | ٢٠١٩ | ١٣,٢ | ٠,٩ | ١٤,٠ | ٠,٨ |
| الجزائر | ٢٠١٩ | ١٧,٣ | ٠,٩ | ٢٠,٣ | ٣,٠ |
| أذربيجان | ٢٠١٩ | ١٨,٧ | ١,٠ | ١٩,١ | ٠,٤ |
| البلدان المستوردة للهيدروكربونات | | | | | |
| السودان | ٢٠١٩ | ٥,٤ | ٠,٣ | ١٩,٦ | ١٤,٢ |
| أفغانستان | ٢٠١٨ | ٨,٤ | ٠,٣ | ٢٥,٩ | ١٧,٤ |
| جيبوتي | ٢٠١٩ | ١٢ | ٠,٤ | ٣٣,٣ | ٢١,٢ |
| باكستان | ٢٠١٨ | ١٢,٩ | ٠,٤ | ٣١,٦ | ١٨,٧ |
| مصر | ٢٠١٩ | ١٣,٨ | ٠,٥ | ٣٠,٣ | ١٦,٤ |
| موريتانيا | ٢٠١٨ | ١٥,٣ | ٠,٤ | ٣٩,٥ | ٢٤,١ |
| الأردن | ٢٠١٩ | ١٥,٥ | ٠,٤ | ٣٥,١ | ١٩,٦ |
| طاجيكستان | ٢٠١٦ | ١٨,٢ | ٠,٦ | ٢٩,٠ | ١٠,٨ |
| جمهورية قيرغيزستان | ٢٠١٨ | ٢٠,٢ | ٠,٦ | ٣٤,٩ | ١٤,٧ |
| أرمينيا | ٢٠١٨ | ٢٠,٦ | ٠,٦ | ٣٤,٦ | ١٤,٠ |
| المغرب | ٢٠١٩ | ٢١,٦ | ٠,٦ | ٣٣,٨ | ١٢,١ |
| تونس | ٢٠١٨ | ٢٣,٣ | ٠,٦ | ٤١,٠ | ١٧,٧ |
| جورجيا | ٢٠١٨ | ٢٣,٤ | ٠,٦ | ٤١,٤ | ١٨,٠ |

المصدر: السلطات الوطنية، وحسابات المؤلفين.

ملحوظة: بالنسبة للبلدان المصدرة للهيدروكربونات، تُستبعد الضرائب المرتبطة بالهيدروكربونات من الإيرادات الضريبية والإمكانات الضريبية والفجوة الضريبية، ويُعبّر عنها كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني. وبالنسبة للبلدان المستوردة للهيدروكربونات، تُبلّغ بيانات الإيرادات الضريبية والإمكانات الضريبية والفجوة الضريبية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. وتُحتسب الفجوات الضريبية عن آخر سنة تُتاح بياناتها عن كل المتغيرات في النموذج. وتستند النتائج إلى تحليل الحدود العشوائية. ويُعرّف الحد مستوى الحد الأقصى النظري الذي يمكن أن تبلغه الإيرادات الضريبية بالنظر إلى خصائص البلد المعني. ولا يقابل الإمكانات الضريبية التقديرية بالضرورة مستوى مرغوب فيه من الإيرادات الضريبية. وفي الواقع العملي، المقدار الكافي من الإيرادات الضريبية كنسبة من إجمالي الناتج المحلي الذي يمكن أن يحصله البلد المعني قد يختلف عن تعريف الحد له. والجهد الضريبي هو نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإمكانات الضريبية.

المرفق ٣: الإعفاءات الضريبية والخصائص التنظيمية للإدارات المعنية بالإيرادات في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

الجدول ٣-١ في المرفق: أمثلة على الإعفاءات من الضريبة على دخل الشركات والحوافز في ٢٠٢١

| الحوافز الضريبية خارج المنطقة الاقتصادية الخاصة | | | | | المناطق الاقتصادية الخاصة ^١ | |
|---|---------------------------|-------------------------|------------------------------------|-------------------------|--|---------------------------------------|
| الشركات ذات الملكية المحلية | الشركات الصغيرة والمتوسطة | الشركات الموجهة للتصدير | الشركات في قطاعات استراتيجية معينة | على الاستثمار الرأسمالي | | |
| القوقاز وآسيا الوسطى | | | | | | |
| | X | X | X | | X | أرمينيا |
| | | | X | | X | أذربيجان |
| | | X | | X | X | جورجيا |
| | | | X | X | X | كازاخستان |
| | | | X | X | X | جمهورية قيرغيزستان |
| | X | | X | X | X | طاجيكستان |
| | X | | | | | تركمانستان |
| الشرق الأوسط وشمال إفريقيا | | | | | | |
| | | | X | X | | الجزائر |
| | | | | | X | جيبوتي |
| | X | | | | X | مصر |
| | | | X | | | العراق |
| | | | X | | X | الأردن |
| X | | | | X | X | الكويت |
| | X | | X | X | X | لبنان |
| | | X | X | | X | المغرب |
| | X | | X | | | عُمان |
| | X | | X | X | X | باكستان |
| X | | | X | | X | قطر |
| X | | | | X | | المملكة العربية السعودية |
| | | X | X | X | X | تونس |
| | | | | | X | الإمارات العربية المتحدة ^٢ |

المصدر: السلطات الوطنية، ومؤسسة PricewaterhouseCoopers.

^١ تقدم المناطق الاقتصادية الخاصة عادة إعفاءات ضريبية مؤقتة للشركات.

^٢ في ٢٠٢٢، أعلنت الإمارات العربية المتحدة بدء تطبيق ضريبة اتحادية على دخل الشركات لتدخل حيز التنفيذ في السنوات المالية التي تبدأ في ١ يونيو ٢٠٢٣ أو بعد هذا التاريخ. وسوف تُطبق ضريبة دخل الشركات على كل الشركات والأنشطة التجارية على حد سواء، ما عدا تلك العاملة في قطاعات الصناعات الاستخراجية. وتبلغ نسبة الضريبة الموحدة حسب القانون ٩٪ وتُطبق على الشركات التي يزيد دخلها عن ٣٧٥ ألف درهم إماراتي. وتخضع الشركات متعددة الجنسيات لضريبة دخل الشركات بنسبة ١٥٪، وهو ما يشكل تطبيق الإمارات العربية المتحدة للحد الأدنى العالمي لضريبة دخل الشركات. ولم تُنشر بعد التفاصيل الإضافية عن ضريبة دخل الشركات.

الجدول ٣-٢ في المرفق: أمثلة على الإعفاءات من ضريبة الدخل الشخصي في ٢٠٢١

| التركات والهبات | الدخل من الفائدة | الأرباح الموزعة | المكاسب الرأسمالية ^١ | |
|----------------------------|------------------|-----------------|---------------------------------|--------------------|
| القوقاز وآسيا الوسطى | | | | |
| X | | | X | أذربيجان |
| | | | X | كازاخستان |
| X | | X | X | جمهورية قيرغيزستان |
| X | | | X | طاجيكستان |
| | X | | X | تركمانستان |
| X | X | | X | أوزبكستان |
| الشرق الأوسط وشمال إفريقيا | | | | |
| X | X | | | مصر |
| X | | X | X | الأردن |
| | | | | لبنان |
| | | | | ليبيا |
| X | | | | موريتانيا |
| | | | | المغرب |
| | | | X | باكستان |
| | X | | | تونس |
| X | | X | X | الضفة الغربية |

المصدر: السلطات الوطنية، ومؤسسة PricewaterhouseCoopers.

^١ المكاسب الرأسمالية تتضمن تلك التي تتحقق من بيع العقارات.

الجدول ٣-٣ في المرفق: الخصائص التنظيمية للإدارات الضريبية

| البلد | التنظيم الوظيفي | وحدة كبار المكلفين | الجمارك جهاز واحد متكامل | الإدارة الضريبية مستقلة أو شبه مستقلة | تقديم الإقرارات الضريبية إلكترونياً |
|--------------------|-----------------|--------------------|--------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| أفغانستان | ١ | ١ | صفر | صفر | صفر |
| الجزائر | ١ | ١ | صفر | صفر | ١ |
| أرمينيا | ١ | ١ | ١ | ١ | ١ |
| أذربيجان | ١ | ١ | ١ | ١ | ١ |
| البحرين | صفر | صفر | صفر | صفر | ١ |
| جيبوتي | ١ | ١ | صفر | صفر | صفر |
| مصر | صفر | ١ | صفر | صفر | غير متاح |
| جورجيا | ١ | ١ | ١ | صفر | صفر |
| إيران | ١ | ١ | صفر | ١ | ١ |
| العراق | صفر | ١ | صفر | صفر | غير متاح |
| الأردن | ١ | ١ | صفر | صفر | صفر |
| كازاخستان | ١ | صفر | ١ | صفر | صفر |
| الكويت | صفر | صفر | صفر | صفر | صفر |
| قيرغيزستان | ١ | ١ | صفر | ١ | ١ |
| لبنان | ١ | ١ | صفر | صفر | صفر |
| ليبيا | غير متاح | غير متاح | صفر | غير متاح | غير متاح |
| موريتانيا | ١ | ١ | صفر | صفر | صفر |
| المغرب | ١ | ١ | صفر | صفر | صفر |
| عمان | ١ | صفر | صفر | ١ | ١ |
| باكستان | ١ | ١ | ١ | ١ | ١ |
| قطر | غير متاح | غير متاح | صفر | صفر | غير متاح |
| السعودية | ١ | ١ | صفر | صفر | ١ |
| الصومال | صفر | غير متاح | صفر | صفر | صفر |
| السودان | غير متاح | ١ | ١ | صفر | صفر |
| سوريا | ١ | ١ | صفر | صفر | صفر |
| طاجيكستان | ١ | ١ | صفر | صفر | صفر |
| تونس | ١ | ١ | صفر | صفر | غير متاح |
| تركمانستان | صفر | غير متاح | صفر | صفر | صفر |
| الإمارات | غير متاح | غير متاح | صفر | صفر | غير متاح |
| أوزبكستان | غير متاح | ١ | صفر | صفر | ١ |
| الضفة الغربية وغزة | صفر | غير متاح | صفر | صفر | غير متاح |
| اليمن | غير متاح | ١ | صفر | غير متاح | غير متاح |

صفر = ١، لا = نعم

المصادر: تقرير (2017) USAID، وخبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: يشير التقييم إلى عدم وجود وحدة لكبار الخاضعين للضريبة في سلطنة عُمان نظراً لأن دائرة كبار الخاضعين تغطي عمليات التدقيق فحسب ولا تشمل كل مراحل فرض الضريبة على كبار الخاضعين في جهاز الضرائب في سلطنة عُمان.

المرفق ٤: مشاركة بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في المبادرات الدولية للتعاون الضريبي

| البلد | اتفاقية المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية ^١ | الإطار الشامل الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن تآكل القواعد الضريبية ونقل الأرباح ^٢ | المنتدى العالمي التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمعني بالشفافية وتبادل المعلومات لأغراض الضريبية ^٣ |
|--------------------------|--|---|---|
| أفغانستان | | | |
| الجزائر | | | X |
| أرمينيا | X | X | X |
| أذربيجان | X | | X |
| البحرين | X | X | X |
| جيبوتي | | X | X |
| مصر | | X | X |
| جورجيا | X | X | X |
| إيران | | | |
| العراق | | | |
| الأردن | X | X | X |
| كازاخستان | X | X | X |
| الكويت | X | | X |
| جمهورية قيرغيزستان | | | |
| لبنان | X | | X |
| ليبيا | | | |
| موريتانيا | X | X | X |
| المغرب | X | X | X |
| عمان | X | X | X |
| باكستان | X | X | X |
| قطر | X | X | X |
| المملكة العربية السعودية | X | X | X |
| الصومال | | | |
| السودان | | | |
| سوريا | | | |
| طاجيكستان | | | |
| تونس | X | X | X |
| تركمانستان | | | |
| الإمارات العربية المتحدة | X | X | X |
| أوزبكستان | | | |
| اليمن | | | |

المصادر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وخبراء صندوق النقد الدولي.
X تشير إلى العضوية.

^١ حسب الوضع في ٢٠ سبتمبر ٢٠٢١.

^٢ حسب الوضع في نوفمبر ٢٠٢١.

^٣ حسب الوضع في نوفمبر ٢٠٢١.

المراجع

- Akitoby, Bernardin, Anja Baum, Clay Hackney, Olamide Harrison, Keyra Primus, and Veronique Salins. 2020. "Tax Revenue Mobilization Episodes in Developing Countries." *Policy Design and Practice* 3 (1): 1-29.
- Akitoby, Bernardin, Jiro Honda, and Keyra Primus. 2020. "Tax Revenues in Fragile and Conflict-Affected States—Why Are They Low and How Can We Raise Them?" IMF Working Paper No. 20/143, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bahl, Roy, and Jorge Martinez-Vazquez. 2008. "The Determinants of Revenue Performance." In *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*, edited by Roy Bahl, Jorge Martinez-Vazquez, and Joan Youngman. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Baunsgaard, Thomas, and Michael Keen. 2010. "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization." *Journal of Public Economics* 94 (9-10) 563-77.
- Bayar, Yilmaz, and Omer Faruk Ozturk. 2018. "Impact of Foreign Direct Investment Inflows on Tax Revenues in OECD Countries: A Panel Cointegration and Causality Analysis." *Theoretical & Applied Economics* 25 (1): 31-40.
- Benítez, Juan Carlos, and Charles Vellutini. 2021. "Measuring the Redistributive Capacity of Tax Policies." IMF Working Paper WP/21/252. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bodin, Jean-Paul, Ebrill, Liam P., Michael Keen, and Victoria Summers. 2001. "The Modern VAT." International Monetary Fund, Washington, DC.
- Cagé, Julia, and Lucie Gadenne. 2018. "Tax Revenues and the Fiscal Cost of Trade Liberalization, 1792-2006." *Explorations in Economic History* 70 (1): 1-24.
- Capasso, Salvatore, and Tullio Jappelli. 2013. "Financial Development and the Underground Economy." *Journal of Development Economics* 101: 167-78.
- Cardarelli, Roberto, and others. 2022. "Informality, Development and Business Cycles in North Africa." IMF Departmental Paper DP/2022/011, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Cerra, Valerie, Ruy Lama, and Norman V. Loayza. 2021. "Links between Growth, Inequality, and Poverty: A Survey." Policy Research Working Paper No. 9603. World Bank, Washington, DC.
- Chen, Chuling, Era Dabla-Norris, Jay Rappaport, and Aleksandra Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-based Consolidations." IMF Working Paper 19/298, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ciminelli, Gabriele, Davide Furceri, Jun Ge, and Jonathan D. Ostry. 2019. "The Political Cost of Reforms." IMF Staff Discussion Note 19/08, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Crivelli, Ernesto, and Sanjeev Gupta. 2014. "Resource Blessing, Revenue Curse? Domestic Revenue Effort in Resource-Rich Countries." *European Journal of Political Economy* 35: 88-101.
- Dardanoni, Valentino, and Peter J. Lambert. 2002. "Progressivity Comparisons." *Journal of Public Economics* 86 (1): 99-122.
- Davoodi, Hamid R., and David Grigorian. 2007. "Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection." IMF Working Paper WP/07/106. International Monetary Fund, Washington, DC.

- De Mooij, Ruud, Ricardo Fenochietto, Shafik Hebous, Sébastien Leduc, and Carolina Osorio-Buitron. 2020. "Tax Policy for Inclusive Growth After the Pandemic." IMF COVID-19 Special Notes, International Monetary Fund, Washington DC.
- Deléchat, Corinne, and Leandro Medina. 2021. "What Do We Know About the Informal Economy?" In *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Duenwald, Christoph, and others. 2022. "Feeling the Heat— Adapting to Climate Change in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper DP/2022/008, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ebrill, Liam P., Michael Keen, and Victoria Summers. 2001. *The Modern VAT*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Fenochietto, Ricardo, and Carola Pessino. 2013. "Understanding Countries' Tax Effort." IMF Working Paper WP/13/244. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gaspar, Vitor. 2019. "Medium-Term Revenue Strategy—Taxation and Development." Speech at the Federal Academy of Finance, Vienna, October 25.
- Gemayel, Edward, Lorraine Ocampos, Matteo Ghilardi, and James Aylward. 2018. "A Growth-Friendly Path for Building Fiscal Buffers in the Caucuses and Central Asia." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gnangnon, Sèna Kimm, and Jean-François Brun. 2019. "Trade Openness, Tax Reform and Tax Revenue in Developing Countries." *The World Economy* 42 (12): 3515–36.
- International Monetary Fund (IMF). 2013a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2013b. "Tax Policy in the Kyrgyz Republic." Selected Issues Paper. IMF Country Report 13/176, Washington, DC,
- International Monetary Fund (IMF). 2015a. "Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance." Policy Papers, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2015b. "Managing Resource Wealth in Mauritania: Considerations for a Fiscal Framework." Selected Issues Paper. IMF Country Report 15/36, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2017a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2017b. "Building Fiscal Capacity in Fragile States." IMF Policy Paper 041817, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.
- International Monetary Fund (IMF). 2020. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2021a. *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2021b. "Tajikistan's Tax Incentives Regime." Selected Issues Paper. IMF Country Report 20/201, Washington, DC,
- International Monetary Fund (IMF). 2021c. "Measuring the Informal Economy." IMF Policy Paper, Washington, DC.

- International Monetary Fund (IMF). 2022a. *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*. Washington, DC, April.
- International Monetary Fund (IMF). 2022b. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.
- Jewell, Andrew, Mario Mansour Pritha Mitra, and Carlo Sdravovich. 2015. "Fair Taxation in the Middle East and North Africa." IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Junquera-Varela, Raul Felix, Marijn Verhoeven, Gangadhar P. Shukla, Bernard Haven, Rajul Awasthi, and Blanca Moreno-Dodson. 2017. "Strengthening Domestic Resource Mobilization: Moving from Theory to Practice in Low- and Middle-Income Countries." *Directions in Development: Public Sector Governance*. World Bank, Washington, DC.
- Kakwani, Nanak C. 1977. "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison." *The Economic Journal* 87 (345): 71-80.
- Kanbur, Ravi, and Keen, Michael. 2014. "Thresholds, Informality and Partitions of Compliance." *International Tax and Public Finance* 21: 536-59.
- Khwaja, Munawer Sultan, and Indira Iyer. 2014. "Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap: A Comparative Analysis." WB Policy Research Working Paper 6868, World Bank, Washington, DC.
- Klemm, Alex, and Stefan Van Parys. 2009. "Empirical Evidence on the Effects on Tax Incentives." IMF Working Paper 09/136. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Le, Tuan Minh, Blanca Moreno-Dodson, and Nihal Bayraktar. 2012. "Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009." World Bank Policy Research Working Paper 6252, World Bank, Washington, DC.
- Le, Tuan Minh, Blanca Moreno-Dodson, and Jeep Rojchaichanthorn. 2008. "Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis." In *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, National Tax Association, Washington, DC, 384-97.
- Lund, Susan, Olivia White, and Jason Lamb. 2017. "The Value of Digitalizing Government Payments in Developing Economies." In *Digital Revolutions in Public Finance*, edited by Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Mansour, Mario, and Jean-Luc Schneider. 2019. "How to Design Tax Policy in Fragile States." *How to Note*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Mansour, Mario, and Eric M. Zolt. 2022. "Personal Income Taxes in the Middle East and North Africa: Prospects and Possibilities." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Mathai, Koshy, and others. 2020. "Social Spending for Inclusive Growth in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper DP20/12, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Musgrave, R. A., and Tun Thin. 1948. "Income Tax Progression, 1929-48." *Journal of Political Economy* 56 (6): 498-514.
- Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges." IMF Working Paper WP/13/129. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. "Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Co-operation." OECD Discussion Papers, Paris.
- Okunogbe, Oyebola, and Victor Pouliquen. 2018. "Technology, Taxation, and Corruption." Policy Research Working Paper No. 8452. World Bank, Washington, DC.

- Ostry, Jonathan David, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, and Andrew Berg. 2019. *Confronting Inequality*. New York: Columbia University Press.
- Piketty, Thomas, Facundo Alvaredo, and Lydia Assouad. 2017. "Measuring Inequality in the Middle East 1990-2016: The World's Most Unequal Region?" CEPR Discussion Papers 12405, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC.
- Purfield, Catriona, Harald Finger, Karen Ongley, Benedicte Baduel, Carolina Castellanos, Gaelle Pierre, Vahram Stepanyan, and Erik Roos. 2018. "Opportunity for All: Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa." IMF Departmental Paper 18/11, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ramirez Rigo, Ernesto, Christine Richmond, Hatim Bukhari, Iacovos Ioannou, Deeksha Kale, Tanouss Kass-Hanna, Maximilien Queyranne, Wei Shi, and Joyce Wong. 2021. "State-owned Enterprises in Middle East, North Africa and Central Asia." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Reynolds, Morgan, and Eugene Smolensky. 1977. *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*. Academic Press.
- Shafik, Nemat. 2018. "A New Social Contract." *Finance and Development* (55) 4: 4-8.
- Solt, Frederick. 2021. "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database. SWIID Version 9.1." *Social Science Quarterly* (May).
- Sumlinski, Mariusz A., Benedicte Baduel, Gaelle Pierre, Babacar Sarr, Dominique Fayad, Alexander de Keyserling, and Christopher J. Jarvis. 2021. "Economic Governance Reforms to Support Inclusive Growth in the Middle East, North Africa, and Central Asia." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Warwick, Ross, Tom Harris, David Phillips, Maya Goldman, Jon Jellema, Gabriela Inchauste, and Karolina Goraus-Tańskad. 2022. "The Redistributive Power of Cash Transfers vs. VAT Exemptions: A Multi-Country Study." *World Development* 151 (March).
- World Bank. 2012. "Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms." *Directions in Development: Public Sector Governance* No: 66449, Washington DC.
- World Bank. 2016. "Armenia's Tax Reform Brings More Public Revenues and a Fairer Tax Code." Washington, DC.

ISBN 979-8-40021-402-8



9 798400 214028

مطبوعات الصندوق



Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive
Recovery in the Middle East and Central Asia (ARABIC)

DP/2022/013