

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

ДЕПАРТАМЕНТ СТРАН БЛИЖНЕГО ВОСТОКА  
И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ  
ДЕПАРТАМЕНТ ПО БЮДЖЕТНЫМ ВОПРОСАМ

# **Мобилизация доходов для обеспечения устойчивого и всеобъемлющего восстановления в регионе Ближнего Востока и Центральной Азии**

Подготовлено группой МВФ под руководством Женеьевы Вердые и Бретта Рейнера. В состав группы вошли Имен Бенмохамед, Присцилла Мутхура, Натали Рейес, Махмуд Харб, Лин Чжу (БЦД) и Чарльз Веллутини и Винсент де Поль Кукпайзан (ДБВ); при содействии Томаса Беннингера, Алирезы Марахеля, Эндрю Окелло, Бернарда Санья и Шафика Хебуса (ДБВ).

DP/2022/013

**ИЮЛЬ  
2022**



ДОКУМЕНТ ДЕПАРТАМЕНТА

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

ДЕПАРТАМЕНТ СТРАН БЛИЖНЕГО ВОСТОКА  
И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ  
ДЕПАРТАМЕНТ ПО БЮДЖЕТНЫМ ВОПРОСАМ

ДОКУМЕНТ ДЕПАРТАМЕНТА

## **Мобилизация доходов для обеспечения устойчивого и всеобъемлющего восстановления в регионе Ближнего Востока и Центральной Азии**

Подготовлено группой МВФ под руководством Женеьевы Вердые и Бретта Рейнера. В состав группы вошли Имен Бенмохамед, Махмуд Харб, Присцилла Мутхура, Натали Рейес, Лин Чжу (БЦД) и Винсент де Поль Кукпайзан и Чарльз Веллутини (ДБВ); при содействии Томаса Беннингера, Шафика Хебуса, Эндрю Окелло, Бернарда Санья (ДБВ) и Алирезы Марахеля.

Copyright ©2022 International Monetary Fund  
Перевод на русский язык ©2022 Международный валютный фонд  
Издание на русском языке подготовлено Службой переводов МВФ

**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)  
9798400213861 (Russian, paper)

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

Classification: LCC HJ2250 .V4 2022

Утвердил Танос Арванитис. Подготовлено группой сотрудников МВФ под руководством Женевиёвы Вердьё и Бретта Рейнера. В состав группы вошли Имен Бенмохамед, Присцилла Мутхура, Натали Рейес, Махмуд Харб, Лин Чжу (БЦД) и Чарльз Веллутини и Винсент де Поль Кукпайзан (ДБВ); при содействии Томаса Беннингера, Алирезы Марахеля, Эндрю Окелло, Бернарда Санья и Шафика Хебуса (ДБВ).

В серии документов МВФ представлены исследования персонала МВФ по вопросам, представляющим широкий интерес для региона или отдельных стран. Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат авторам и не обязательно отражают мнения МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

Публикацию можно заказать через интернет или по почте:

International Monetary Fund, Publication Services  
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

Тел. +(1) 202.623.7430

publications@IMF.org

IMFbookstore.org

elibrary.IMF.org

# Содержание

Выражение признательности .....	v
Группы стран .....	vi
Акронимы и сокращения .....	vii
Глоссарий .....	viii
Резюме .....	ix
<b>1. Многолетняя проблема .....</b>	<b>1</b>
А. Доводы в пользу эффективной и справедливой мобилизации доходов .....	1
В. Стагнация доходов до пандемии .....	3
С. Обострение проблем в области доходов на фоне COVID-19 .....	7
<b>2. Потенциал для дополнительных налоговых доходов .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Выявление источников дополнительных доходов .....</b>	<b>15</b>
А. Проблемы налоговой политики: низкие ставки и широко применяемые льготы .....	15
В. Проблемы соблюдения налоговых требований: административные и структурные недостатки .....	23
<b>4. Меры политики по мобилизации доходов для устойчивого и всеобъемлющего роста .....</b>	<b>33</b>
<b>Приложение 1. Прогрессивность и перераспределительная способность НДФЛ в регионе БВЦА .....</b>	<b>39</b>
<b>Приложение 2. Оценка недополучения налоговых доходов с помощью стохастического граничного анализа (СГА) .....</b>	<b>44</b>
<b>Приложение 3. Налоговые льготы и организационные характеристики органов управления бюджетными доходами в странах Ближнего Востока и Центральной Азии .....</b>	<b>49</b>
<b>Приложение 4. Участие стран Ближнего Востока и Центральной Азии в международных инициативах по сотрудничеству в сфере налогообложения .....</b>	<b>52</b>
<b>Библиография .....</b>	<b>53</b>

## ВСТАВКИ

Вставка 1. Управление бюджетными доходами и меры налоговой политики в отношении пандемии COVID-19 в странах Ближнего Востока и Центральной Азии .....	9
Вставка 2. Степень прогрессивности и перераспределительная способность налога с доходов физических лиц в странах Ближнего Востока и Центральной Азии .....	18
Вставка 3. Налогообложение добывающих отраслей в странах Ближнего Востока и Центральной Азии ....	22
Вставка 4. Применение цифровых технологий для сбора налогов в период пандемии COVID-19 .....	28
Вставка 5. Проблемы мобилизации доходов в уязвимых и пострадавших от конфликтов государствах .....	38

## РИСУНКИ

Рисунок 1. Волатильность роста и ВНД на душу населения .....	2
Рисунок 2. Прогнозы дополнительных расходов в 2030 году, по группам доходов .....	2

Рисунок 3. Совокупный доход и налоговые доходы в БВЦА и других рынках с формирующимся рынком . . . . .	4
Рисунок 4. Налоговые доходы по типам. . . . .	4
Рисунок 5. Мобилизация доходов в уязвимых странах . . . . .	5
Рисунок 6. Налоговые поступления . . . . .	5
Рисунок 7. Теневая экономика и неравенство доходов в БВЦА. . . . .	6
Рисунок 8. Совокупные потери бюджетных доходов . . . . .	8
Рисунок 9. Недополучение налоговых доходов . . . . .	12
Рисунок 10. Эффективность мер по сбору налогов в БВЦА . . . . .	13
Рисунок 11. Эффективность мер по сбору налогов и фактические налоги. . . . .	13
Рисунок 12. Недополучение налогов и эффективность мер по сбору налогов . . . . .	14
Рисунок 13. Факторы, определяющие собираемость налоговых доходов. . . . .	15
Рисунок 14. Налоговые ставки, региональное сопоставление . . . . .	18
Рисунок 15. Налоговые ставки в БВЦА . . . . .	19
Рисунок 16. Верхний сегмент налога на доходы физических лиц. . . . .	20
Рисунок 17. Пороговое значение дохода для постановки на учет плательщиков НДС . . . . .	21
Рисунок 18. Собираемость НДС . . . . .	21
Рисунок 19. БВЦА, отдельные показатели оценки факторов соблюдения налоговых требований . . . . .	23
Рисунок 20. Организация системы налогового администрирования, затраты на сбор налогов и показатели административной эффективности, полученные в результате опросов . . . . .	25
Рисунок 21. Индекс онлайн-услуг. . . . .	26
Рисунок 22. Сложность тарифов . . . . .	27
Рисунок 23. Доля фирм, конкурирующих с субъектами неформального сектора . . . . .	29
Рисунок 24. Отставание в доступе к финансовым услугам . . . . .	30
Рисунок 25. Наличные деньги в обращении как доля широкой денежной массы. . . . .	31
Рисунок 26. От фирм ожидается подношение подарков работникам налоговых органов . . . . .	31
Рисунок 27. Государственное управление и налоговые доходы . . . . .	32
Рисунок 28. Ответственное отношение к налогам и доверие к правительству. . . . .	32

## Выражение признательности

Авторы благодарят Таноса Арванитиса за его рекомендации на всех этапах проекта. Они также выражают особую благодарность Джихаду Азуру и Талин Коранчелян (Департамент стран Ближнего Востока и Центральной Азии, БЦД); Катрин Бэр, Марио Мансуру и Стефано Пизани (Департамент по бюджетным вопросам) за их ценные замечания, предложения и дополнения. При подготовке документа были получены весьма полезные комментарии от департаментов МВФ, как на этапе рецензирования, так и в ходе обсуждений со странами-членами БЦД и участниками семинара БЦД. Выражаем признательность управлениям исполнительных директоров за замечания и предложения. Авторы также хотят поблагодарить Татьяну Печеркину (БЦД) за помощь в подготовке документа и Департамент внешних связей – за набор и редактирование текста.



## Группы стран

В настоящем документе термин «*Ближний Восток и Центральная Азия*» (БВЦА) обозначает 32 страны и территории Департамента стран Ближнего Востока и Центральной Азии Международного валютного фонда.

Для целей анализа и сопоставления страны и территории региона *Ближнего Востока и Центральной Азии* (БВЦА) разбиты на подгруппы<sup>1</sup>. Состав БВЦА и различных подгрупп выглядит следующим образом:

БВСА	Ближний Восток и Северная Африка: Алжир, Бахрейн, Джибути, Египет, Западный берег и Газа, Иордания, Ирак, Иран, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Ливия, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Сирия, Сомали, Судан, Тунис.
БВСАП	Ближний Восток, Северная Африка, Афганистан и Пакистан: Алжир, Афганистан, Бахрейн, Джибути, Египет, Западный берег и Газа, Иордания, Ирак, Иран, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Ливию, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Сирия, Сомали, Судан, Тунис.
БВСАПИН	Импортёры углеводородов в БВСА, Афганистан и Пакистан: Афганистан, Джибути, Египет, Западный берег и сектора Газа, Иордания, Ливан, Мавритания, Марокко, Пакистан, Сирия, Сомали, Судан и Тунис.
БВСАЭН	Экспортёры углеводородов в БВСА: Алжир, Бахрейн, Ирак, Иран, Йемен, Катар, Кувейт, Ливия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман и Саудовская Аравия.
БВЦА	Афганистан и Пакистан, страны и территории Кавказа и Центральной Азии, Ближнего Востока и Северной Африки: Афганистан, Азербайджан, Алжир, Армения, Бахрейн, Джибути, Египет, Грузия, Западный берег и Газа, Иран, Ирак, Иордания, Йемен, Казахстан, Катар, Кувейт, Кыргызская Республика, Ливан, Ливия, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Пакистан, Саудовская Аравия, Сирия <sup>2</sup> , Сомали, Судан, Таджикистан, Тунис, Туркменистан, Узбекистан.
КЦА	Кавказ и Центральная Азия: Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.
КЦАИН	Страны Кавказа и Центральной Азии – импортёры углеводородов: Армения, Грузия, Кыргызская Республика, Таджикистан.
КЦАЭН	Страны Кавказа и Центральной Азии – экспортёры углеводородов: Азербайджан, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан.
СНД в БВЦА	Страны БВЦА с низким доходом: Афганистан, Джибути, Йемен, Кыргызская Республика, Мавритания, Сомали, Судан, Таджикистан, Узбекистан.
ССЗ	Совет сотрудничества арабских государств Залива: Бахрейн, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия.
ФРСД в БВЦА	Страны БВЦА с формирующимся рынком и средним доходом – импортёры углеводородов: Армения, Грузия, Западный берег и Газа, Египет, Иордания, Ливан, Марокко, Сирия, Тунис.
ЭН в БВЦА	Страны БВЦА с формирующимся рынком экспортёры углеводородов: Азербайджан, Алжир, Бахрейн, Ирак, Иран, Казахстан, Катар, Кувейт, Ливия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Туркменистан.
УКГ	Уязвимые и пострадавшие от конфликтов государства: Афганистан, Джибути, Ирак, Йемен, Ливан, Ливия, Сирия, Сомали, Судан, Таджикистан.

<sup>1</sup> По материалам «Перспектив развития региональной экономики в регионе БЦД», октябрь 2021 года.

<sup>2</sup> Данные по Сирии во многих случаях исключены из-за отсутствия достоверных данных.

## Акронимы и сокращения

МФК	Мировой финансовый кризис
НДК	Налог на доходы корпораций
НДС	Налог на добавленную стоимость
НДФЛ	Налог на доходы физических лиц
СГА	Стохастический граничный анализ
СДВС	Страны с доходами выше средних
СНД	Страны с низким доходом
СРЭ	Страны с развитой экономикой
ФРРС	Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны
ЦУР	Цели в области устойчивого развития



## Глоссарий

Динамичность налоговой системы	Процентное изменение налоговых доходов в результате процентного изменения ВВП.
Коэффициент Джини	Показатель дисперсии или неравенства в распределении заданной переменной, как правило, дохода или благосостояния. Коэффициент Джини находится в диапазоне от 0 до 1, где более высокие значения соответствуют более высокому уровню неравенства.
Налоговая база	Подлежащая налогообложению сумма доходов, стоимость активов или операций в соответствии с определением в налоговом законодательстве. Налоговая база может быть сужена за счет применения льгот и вычетов.
Налоговый потенциал	Уровень налогообложения, который страна способна мобилизовать с учетом таких параметров, как структура экономики, уровень развития, открытость для торговли и качество систем государственного управления.
Недополучение налогов	Разность между расчетным налоговым потенциалом и фактическими налоговыми поступлениями. Она позволяет оценить масштаб мобилизации дополнительных налоговых поступлений.
Перераспределительная способность	Разность между коэффициентами Джини для доходов до и после уплаты налога.
Прогрессивность	Характеристика структуры налоговой системы, при которой средняя налоговая ставка повышается с ростом дохода.
Продуктивность налога	Отношение величины налоговых поступлений к ВВП, умноженному на стандартную налоговую ставку.
Собираемость НДС	Отношение фактических поступлений НДС к произведению величины частного потребления и стандартной ставки НДС. В «идеальной» системе НДС с широкой базой, полным правовым обеспечением и абсолютным уровнем соблюдения налоговых требований показатель собираемости НДС составлял бы 100 процентов. Любое другое значение, отличающееся в большую или меньшую сторону, указывает на отклонение от единой ставки налога на частное потребление.
Стохастический граничный анализ	Эконометрический метод моделирования, позволяющий рассчитать границу производства и оценить уровень технической эффективности или неэффективности относительно этой границы.
Уровень налогообложения	Отношение величины сбора налогов к ВВП.
Эффективность мер по сбору налогов	Соотношение фактических налоговых поступлений и расчетного налогового потенциала. Чем выше эффективность мер по сбору налогов для заданной страны, тем меньше разрыв между фактическими налоговыми поступлениями и расчетным налоговым потенциалом.

## Резюме

Мобилизация внутренних доходов является одной из многолетних проблем для стран Ближнего Востока и Центральной Азии. Недостаточные доходы нередко сдерживают расходы на первоочередные социальные нужды и инфраструктуру, снижая способность стран достичь целей ООН в области устойчивого развития, улучшить перспективы экономического роста и обратиться к решению проблем, связанных с климатом. Кроме того, сокращение доходов часто восполняется за счет масштабного и непрерывного накопления долга, что увеличивает уязвимости в некоторых странах и ограничивает бюджетное пространство для преодоления шоков в будущем.

Пандемия COVID-19 и война в Украине усугубили проблемы, стоящие на пути обеспечения устойчивости государственных финансов, что подчеркивает необходимость действий по мобилизации доходов. Значительные потери в доходах во время пандемии, в том числе вызванные мерами по облегчению налогового бремени предприятий и домашних хозяйств, а также меры в области расходов для поддержания экономического роста, ослабили государственные финансы, сделав мобилизацию доходов на внутреннем рынке одной из неотложных задач политики в регионе. Рост цен на сырьевые товары в связи с войной в Украине и ответные меры политики оказывают дополнительное давление на бюджет. Директивные органы стремятся ограничить бюджетные риски и пагубное воздействие пандемии путем адаптации структуры и темпов мобилизации налоговых доходов.

Мировые кризисы последнего времени также обострили существующее социальное неравенство и наглядно продемонстрировали важность привлечения доходов эффективным и справедливым образом. Как и в остальных странах мира, воздействие пандемии было неоднородным, в непропорционально большой степени затронув малоимущие и уязвимые слои населения, а также работников в секторах с большим количеством контактов. Тем временем растущие цены на продукты питания и топливо в результате войны в Украине нанесли наиболее ощутимый удар по незащищенным домашним хозяйствам. Таким образом, повышение эффективности и справедливости сбора доходов имеет решающее значение для смягчения отрицательных распределительных эффектов пандемии и возросших цен на сырьевые товары. Более эффективная налоговая система будет способствовать росту доходов и финансированию расходов на социальные нужды и инфраструктуру, что может стимулировать экономический рост и сокращение неравенства возможностей. Более активный и всеобъемлющий рост может укрепить социальную сплоченность и повысить собираемость налогов, создав тем самым благотворный цикл. Более справедливая налоговая система, в свою очередь, может способствовать сокращению неравенства доходов и богатства путем перераспределения сверху вниз по шкале распределения доходов. Задача состоит в достижении оптимального сочетания эффективности и справедливости в процессе мобилизации доходов для посткризисного восстановления.

В настоящем документе рассматриваются возможности мобилизации дополнительных налоговых доходов и обсуждаются меры политики для постепенного повышения налоговых доходов при одновременной поддержке устойчивого роста и инклюзивности в регионе Ближнего Востока и Центральной Азии. В то время как конкретные стратегии мобилизации доходов должны отражать существующие в стране условия и более широкие бюджетные цели, включая желательный уровень государственных расходов в данной стране, основные выводы, сделанные в данном документе, можно резюмировать следующим образом.

- *Объем налоговых поступлений в регионе без учета доходов от реализации углеводородов в среднем ниже, чем в других регионах. За два десятилетия, предшествовавших пандемии, налоговая база в нескольких странах была значительно расширена, но в целом оставалась относительно узкой, а собираемость налогов была неудовлетворительной. Точнее говоря, без учета доходов от углеводородного сектора средний уровень налогообложения порядка 12 процентов был ниже уровня в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах (ФРПС) в других регионах.*

- В уязвимых и пострадавших от конфликтов государствах (УКГ) региона мобилизация налоговых доходов сопряжена с особыми трудностями. Уровень налогообложения здесь составляет в среднем всего 8 процентов, что заметно ниже показателя для УКГ в других регионах и недостаточно для решения важнейших задач в социальной сфере и в области развития.
- В целом существуют значительные возможности для получения дополнительных налоговых доходов. Недополучение налоговых поступлений, то есть разность между потенциальным и фактическим объемом собираемых налогов без учета углеводородного сектора, весьма значительно: по оценкам оно превышает 14 процентов неуглеводородного ВВП в среднем для региона. Особенно крупное недополучение налогов наблюдается в странах с низким доходом и в уязвимых государствах. Наименьшее недополучение налогов отмечается в странах Кавказа и Центральной Азии, что отражает прогресс, достигнутый в этих странах в последнее время.
- Страны приняли меры для повышения собираемости налогов, но по-прежнему испытывают трудности. Страны региона, как и другие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны, получают основную долю налоговых доходов от налогов на потребление, используя разнообразные косвенные налоги и сборы. Однако объем доходов остается относительно низким. Использование прямых налогов, особенно налогов на доходы физических лиц и корпораций, также продолжает быть относительно ограниченным.
- Структура налоговой политики, особенно низкие ставки налогов и широко распространенные налоговые льготы, является важным фактором сокращения налоговых доходов. В странах – экспортерах углеводородов, особенно из числа входящих в Совет сотрудничества арабских государств Залива, применяются особенно низкие ставки налога на доходы корпораций, налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и налогов на потребление, несмотря на достигнутый в последнее время прогресс. В регионе также широко распространены налоговые льготы, размер которых значителен как в отношении прямых, так и косвенных налогов. Кроме того, многие государственные предприятия в регионе пользуются различными привилегиями или скидками, что еще более сужает налоговую базу и усложняет налоговую администрацию.
- Низкий уровень соблюдения налоговых требований, отражающий структурные особенности и проблемы управления бюджетными доходами, также играет определенную роль. Соответствующие структурные особенности в данном регионе включают наличие крупных неформальных секторов и сложных налоговых систем. Недостатки управления бюджетными доходами включают отсутствие автономии, неэффективную организацию и недостаточный уровень развития цифровых услуг для налогоплательщиков. Эти элементы создают возможности для избежания налогообложения и уклонения от уплаты налогов.
- Системы налогообложения доходов физических лиц в регионе различаются по уровню прогрессивности – тому, насколько повышается средняя ставка налога в зависимости от дохода, – и по способности перераспределять доходы. В некоторых странах НДФЛ является относительно прогрессивным, однако поступления от него слишком малы, чтобы обеспечить значимое перераспределение доходов. В других странах поступления от НДФЛ более высокие, но налог менее прогрессивный. Налоговые системы в регионе с наибольшей перераспределительной способностью можно найти в странах Ближнего Востока и Северной Африки.

Эти выводы служат источником информации для принятия мер политики, направленных на сбор доходов наряду с оказанием поддержки устойчивому экономическому росту и инклюзивности. Хотя надлежащий баланс между соображениями эффективности и справедливости различается в зависимости от страны, результаты проведенного нами анализа указывают на следующие приоритетные задачи региона в области повышения эффективности и справедливости налоговых систем:

- Совершенствование структуры налоговой политики в целях расширения налоговой базы, повышения прогрессивности и перераспределительной способности. Такие меры принесут особые выгоды странам, имеющим концентрированную налоговую базу, например странам – экспортерам углеводородов. В более

общем плане отмена широко распространенных льгот и неэффективных налоговых стимулов в странах региона позволит расширить налоговую базу и может повысить прогрессивность налоговых систем. Кроме того, изменение структуры налогов на доходы физических лиц и на добавленную стоимость, а в некоторых случаях ускорение их введения могут повысить собираемость доходов и способствовать инклюзивности. Дальнейшая разработка налогов на недвижимость, использование которых в регионе в настоящее время ограничено, будет также содействовать достижению этих целей.

- *Укрепление управления бюджетными доходами для повышения уровня соблюдения.* Модернизация управления бюджетными доходами и повышение его эффективности позволят повысить уровень соблюдения требований и обеспечения такого соблюдения. Основные требования следующие: реструктуризация органов управления бюджетными доходами на функциональной основе и предоставление им большей автономии, развитие услуг для налогоплательщиков в целях снижения стоимости соблюдения налоговых требований, усиление процедур контроля, а также применение цифровых технологий и распространение электронных услуг для налогоплательщиков на все основные налоги. Расширение международного сотрудничества может также способствовать обмену информацией между налоговыми юрисдикциями, что позволит повысить прозрачность, надежность и справедливость налоговой системы.
- *Проведение структурных реформ в целях стимулирования соблюдения налоговых требований, формализации и диверсификации экономики.* Содействие финансовой интеграции и создание условий для отказа от наличных расчетов может способствовать расширению доступа к финансовым услугам и снижению стоимости цифровых платежей. Эти меры могут повысить уровень соблюдения налоговых требований и стимулировать формализацию и диверсификацию экономики – два важных определяющих фактора показателей доходов в регионе. Реформы, направленные на борьбу с коррупцией, совершенствование управления и повышение прозрачности и информационного обеспечения, также имеют важнейшее значение для укрепления уверенности в справедливости налоговой системы.

Для успешного проведения реформ в целях мобилизации доходов необходимы последовательные действия. Опыт стран региона, добившихся значительных и долговременных улучшений уровня налогообложения, свидетельствует о том, что действия, направленные на проведение реформ, необходимо предпринимать в течение относительно длительного периода времени. Для успешного проведения реформ также необходимо правильно определить их сроки и их структуру, наряду с понятным и прозрачным информационным обеспечением в целях обеспечения их признания. Для поддержания импульса реформ также необходима политическая воля.

*This page intentionally left blank*

# 1. Многолетняя проблема

Мобилизация внутренних доходов является одной из многолетних проблем для стран Ближнего Востока и Центральной Азии. Последние два десятилетия внутренние налоговые поступления в бюджет в этих странах, как правило, не достигали уровня других регионов, что сказывалось на способности региона поддерживать устойчивый и всеобъемлющий рост. Однако в последние годы отмечаются некоторые успехи, достигнутые благодаря проведению реформ в области налоговой политики и управления бюджетными доходами, особенно в странах Кавказа и Центральной Азии. В других странах еще предстоит проделать значительную работу для преодоления узкой налоговой базы и повышения прогрессивности налогов на доходы. Пандемия COVID-19 и война в Украине еще более усложнили эти задачи. Чтобы смягчить экономические последствия, директивные органы в странах региона приняли ряд мер в области налоговой политики и для управления бюджетными доходами. Это привело к значительным потерям в доходах. И хотя экономика региона начала восстанавливаться, дальнейшие перспективы отмечены неопределенностью. Несмотря на различия конкретных условий в отдельных странах и общественных предпочтений в отношении размера государственного сектора, повышение доходов для поддержания устойчивого и всеобъемлющего роста остается одной из приоритетных задач во многих странах региона.

## А. Доводы в пользу эффективной и справедливой мобилизации доходов

Поддержка устойчивого роста и сокращение бедности и неравенства – важные приоритеты в странах Ближнего Востока и Центральной Азии. Появляется все больше оснований полагать, что создание условий для устойчивого роста и всеобъемлющего подхода требует расходов на социальные нужды и расходов на инфраструктуру. Эти две цели взаимно подкрепляют друг друга. Устойчивый рост способствует социальному развитию и мобильности, в то время как экономическая инклюзивность необходима для поддержания роста и политической стабильности<sup>1</sup>. В странах Ближнего Востока и Центральной Азии (БВЦА) вялый и изменчивый рост выразился в снижении среднего реального дохода на душу населения в 2018 году по сравнению с 2008 годом, что является заметным исключением по сравнению с другими регионами (рисунок 1). Уровень безработицы среди молодежи остается высоким, а доступ к высококачественным и приемлемым по цене государственным услугам неоднородным, что затрудняет достижение целей ООН в области устойчивого развития (ЦУР). Данные о неравенстве доходов в регионе ограничены, однако оценки для небольшой выборки стран указывают на высокую концентрацию наибольших доходов, что отражает неравенство как между странами, так и внутри них. С 1990 по 2016 год доля доходов в верхнем квартиле распределения в БВЦА в среднем составляла 64 процента. Для сравнения: в США этот показатель достигал 47 процентов, а в Бразилии – 55 процентов (Piketty, Alvaredo, and Assouad, 2017)<sup>2</sup>. Немаловажную роль в сокращении неравенства и создании возможностей для всех могут играть государственные расходы. По оценкам экспертов, объем дополнительных расходов, которые необходимы для достижения пяти важнейших ЦУР, охватывающих человеческий, социальный и физический капитал, должен составлять в регионе к 2030 году в среднем 5,3 процента ВВП в год (Mathai et al., 2020). В некоторых странах эти расходы должны быть значительно выше.

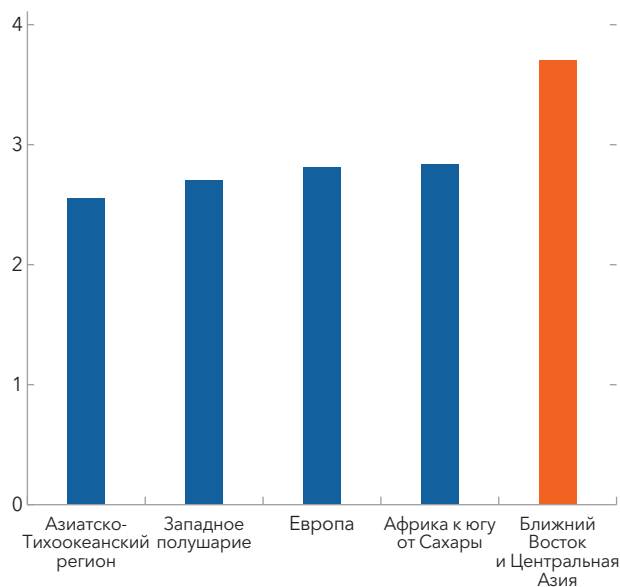
Для устойчивого роста также необходимо предусмотреть покрытие будущих расходов без накопления факторов уязвимости, связанных с долгом. Некоторые страны нередко закрывали свои потребности в расходах и дефициты бюджета за счет привлечения заемных средств. Однако бюджетное пространство сократилось,

<sup>1</sup> См., например, Ostry, Berg, and Tsangarides (2014); Ostry, Loungani, and Berg (2019); и Cerra, Lama and Loayza (2021).

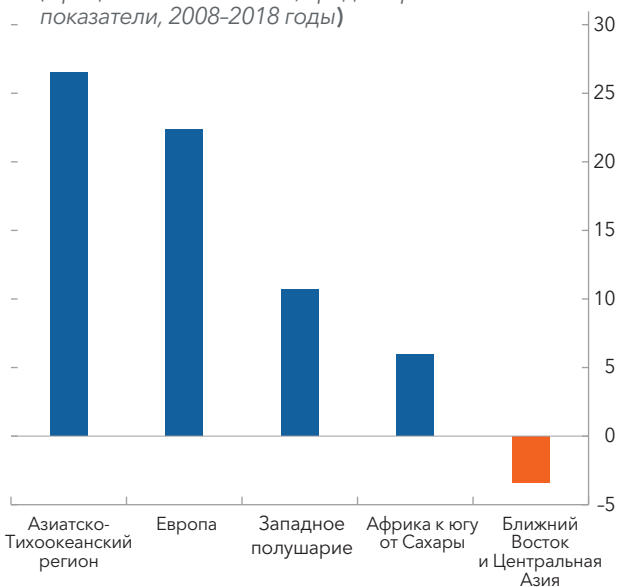
<sup>2</sup> Эти оценки получены путем объединения данных обследования домашних хозяйств и сведений о налоге на доходы. В исследовании Piketty, Alvaredo and Assouad (2017) в выборку стран региона Ближнего Востока включены следующие: Бахрейн, Египет, Иордания, Ирак, Иран, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Палестина, Саудовская Аравия, Сирия. Таким образом, определение авторов отличается от определения в настоящем документе.

## Рисунок 1. Волатильность роста и ВНД на душу населения

### 1. Волатильность роста по регионам<sup>1</sup> (2000–2019 годы)



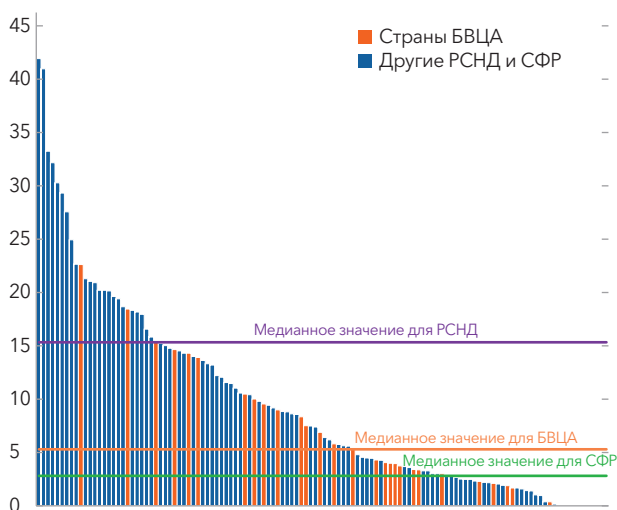
### 2. Валовой национальный доход на душу населения, измеренный по ППС (в неизменных международных долларах США на 2017 год) (Процентное изменение, средние региональные показатели, 2008–2018 годы)



Источники: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики», 2021; расчеты МВФ.

<sup>1</sup>На диаграмме 1 столбцы показывают волатильность роста, измеряемую стандартным отклонением роста реального ВВП в период с 2000 по 2019 год, и медианное значение в каждой группе.

## Рисунок 2. Прогнозы дополнительных расходов в 2030 году, по группам доходов (В процентах ВВП)



Источники: Mathai et al. (2020); расчеты МВФ на основе Gaspar et al. (2019).

Примечание. РСНД – развивающиеся страны с низким доходом; СФР – страны с формирующимся рынком.

тогда как прогноз указывает на увеличение потребностей в расходах – это необходимо для поддержки восстановления после пандемии, а также решения проблем роста цен на сырьевые товары, экономического и гендерного неравенства, безработицы среди молодежи и массовых перемещений беженцев (рисунок 2, Mathai et al., 2020). Война в Украине еще более ограничила и без того сократившийся выбор мер политики на фоне роста инфляции и долга в ряде стран, а принятие компромиссных решений в области политики приобрело дополнительную актуальность (IMF, 2022a). Высокие уровни задолженности и возросшие потребности в финансировании повысили уязвимость стран и их подверженность ужесточению международных финансовых условий. Для уменьшения долга даже до уровня, предшествовавшего пандемии, требуется значительно более серьезная и устойчивая бюджетная корректировка на протяжении десяти и более лет (IMF, 2021b). В то время как благодаря более благоприятному прогнозу, учитывающему стремительный рост цен на углеводороды,

задача мобилизации доходов в ряде стран региона может стать менее настоятельной, уровень неопределенности остается чрезвычайно высоким. Работа в условиях волатильности доходов от углеводородных ресурсов



и диверсификация с целью уменьшения их доли в долгосрочной перспективе потребуют разработки налоговой базы, не зависящей от углеводородного сектора.

Увеличение объема государственных ресурсов за счет мобилизации внутренних доходов позволит создать пространство для стабильного инвестирования в устойчивый и всеобъемлющий рост. До пандемии благоприятствующая росту мобилизация налоговых доходов являлась одной из приоритетных задач политики в регионе. В странах Кавказа и Центральной Азии (КЦА) мобилизация доходов рассматривалась как необходимый элемент восстановления бюджетных буферов после череды неблагоприятных потрясений (Gemayel et al., 2018). Увеличение налоговых доходов стало настоящей задачей политики также по мере того, как страны – экспортеры углеводородов переключаются на постнефтяную экономику. В странах с низким доходом, особенно в уязвимых и пострадавших от конфликтов государствах (УКГ), мобилизация доходов необходима для покрытия затрат на развитие и достижение целей ООН в области устойчивого развития. По оценкам, адаптация к климатическим изменениям в регионе БВЦА потребует дополнительных государственных расходов в объеме до 3,3 процента ВВП в год в течение следующих десяти лет (IMF, 2020; Duenwald et al., 2022).

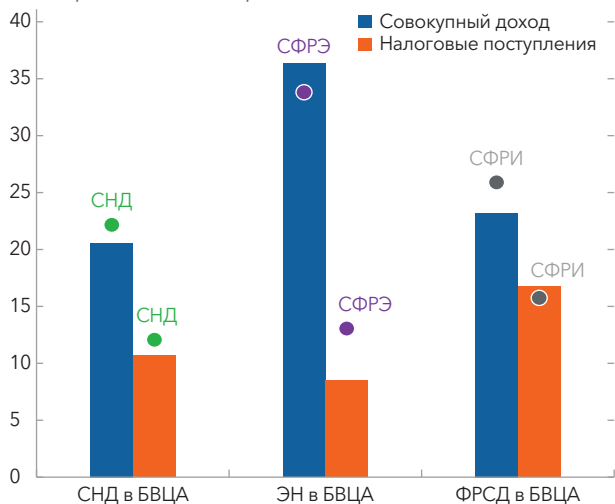
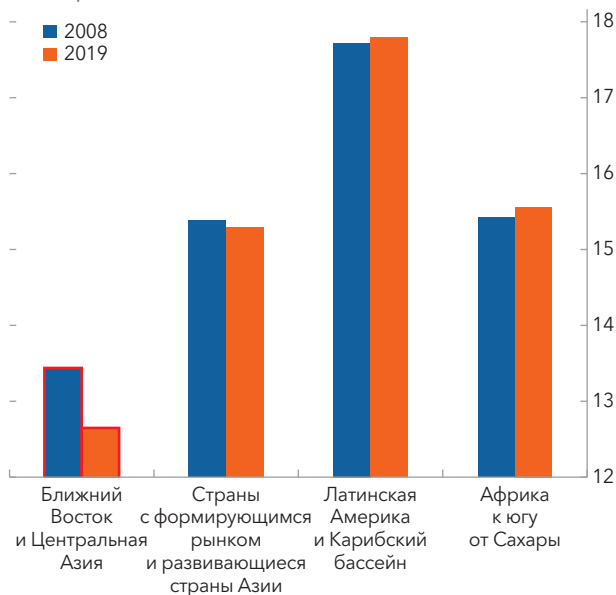
Учитывая последствия пандемии и военных действий для домашних хозяйств из незащищенных слоев населения, в настоящее время необходимо активизировать усилия для достижения оптимального баланса между эффективной и справедливой мобилизацией доходов. Хотя для каждой страны этот баланс будет выглядеть по-своему, существует ряд общих принципов, которыми следует руководствоваться. В целом установлено, что налоги на потребление могут относительно эффективно использоваться для мобилизации доходов и поддержки экономического роста. Налоги на доходы, напротив, признаются более справедливыми (IMF, 2013a). Благодаря оптимизации структуры налогов можно найти нужное сочетание эффективности и справедливости. Например, установлено, что меры по расширению базы налогов на потребление обеспечивают более ощутимую поддержку роста, чем повышение ставок этих налогов. Точно так же налоги на доходы можно спланировать таким образом, чтобы они не сдерживали рост. Во всех налоговых реформах соответствующий баланс между эффективностью и справедливостью можно оценить только при анализе воздействия чистых налогов: не только то, как налог влияет на рост и экономические стимулы, но также преимущества, которые дает финансирование затрат, благоприятствующих росту и увеличению справедливости.

## В. Стагнация доходов до пандемии

Несмотря на прилагаемые в последние годы усилия, государства БВЦА в целом собирали меньше доходов, чем другие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны (ФРПС). С 2000 по 2019 год совокупные государственные доходы стран БВЦА составляли в среднем 29,9 процента ВВП – намного выше, чем в других регионах, благодаря доходам от углеводородного сектора. Однако начиная с 2012 года средний уровень доходов в странах БВЦА резко снижался на фоне падения цен на нефть. К 2019 году средний уровень доходов в странах БВЦА (26,5 процента ВВП) опустился ниже уровня 2008 года. Действительно, в течение этого периода мобилизация внутренних налоговых доходов во многих странах БВЦА столкнулась с трудностями. В 2019 году среднее соотношение доходов от налогообложения и ВВП в регионе БВЦА составило всего 12,7 процента ВВП – меньше, чем в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах Азии (15,3 процента), странах Африки к югу от Сахары (15,6 процента), а также в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна (16,9 процента). В 2019 году, непосредственно перед пандемией COVID-19, средние налоговые поступления в регионе упали ниже уровня 2008 года (13,4 процента). Это было самое значительное снижение по сравнению с другими регионами (рисунок 3).

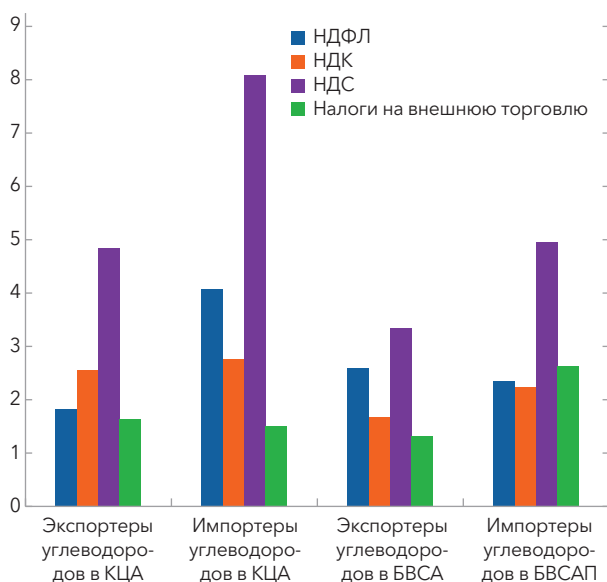
Сбор налогов в регионе оставался относительно вялым, особенно если исключить из оценки доходы от углеводородных ресурсов<sup>3</sup>. Однако в показателях субрегионов отмечаются различия. Уровень налогообложения в странах КЦА в целом выше, чем в странах Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), Афганистане

<sup>3</sup> Представленные показатели – это соотношение неуглеводородных доходов и ВВП без учета углеводородного сектора в странах – экспортерах углеводородов.

**Рисунок 3. Совокупный доход и налоговые доходы в БВЦА и других рынках с формирующимся рынком****1. Совокупный доход и налоговые поступления**  
(В процентах ВВП, среднее за 2000–2019 годы)**2. Налоговые поступления**  
(В процентах ВВП)

Источники: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики», октябрь 2021 года; МВФ, «Перспективы развития региональной экономики: Ближний Восток и Центральная Азия», апрель 2021 года; расчеты МВФ.

Примечание. На диаграмме 1 точками представлены глобальные средние значения для разных групп стран: страны с низким доходом (СНД), страны с формирующимся рынком – экспортеры нефти (СФРЭ), страны с формирующимся рынком – импортеры нефти (СФРИ).

**Рисунок 4. Налоговые доходы по типам**  
(В процентах ВВП, среднее за 2015–2019 годы)

Источники: официальные органы стран; расчеты МВФ.

и Пакистане. Страны региона БВЦА, как и другие страны ФРПС, получают основную долю налоговых доходов от налогов на потребление, в частности от налогов на товары и услуги и налогов на международную торговлю и операции (рисунок 4). Хотя в указанный период сбор налогов на товары и услуги увеличился, общее снижение тарифов на фоне либерализации торговли привело к потерям поступлений от торговых налогов (Baunsgaard and Keen, 2010; Cagé and Gadenne, 2018). Для стран региона, прежде всего входящих в Совет сотрудничества арабских государств Залива (ССЗ), также характерен более низкий уровень поступлений от прямых налогов, в частности от налогов на доходы физических лиц и корпораций. Ограниченными оставались и поступления от налога на недвижимость: в 2019 году они составляли от нуля до 2 процентов ВВП.

Особенно неудовлетворительный сбор налогов наблюдается во многих уязвимых государствах региона. Уровень налогообложения в УКГ региона БВЦА в 2015–2019 годах в среднем составлял 8,4 процента<sup>4</sup>. Этот

показатель ниже среднего показателя для УКГ в других регионах (13 процентов) и ниже оценочного минимального уровня налогообложения (12¾ процента), который соотносится со значительным ускорением роста (Gaspar,

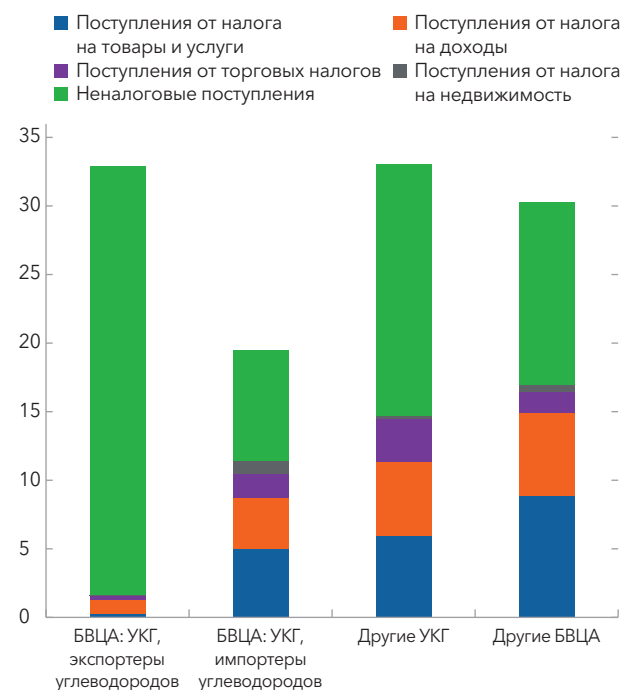
<sup>4</sup> Совокупные налоговые поступления (ВВП) включают доходы, связанные с природными ресурсами (ВВП).

Jaramillo, and Wingender, 2016). Богатые природными ресурсами УКГ региона отличаются высокой зависимостью от неналоговых доходов от реализации углеводородных ресурсов, поскольку налоговые поступления в этих странах составляют всего 2,8 процента ВВП, налог на добавленную стоимость (НДС) отсутствует, а подоходные налоги приносят лишь ограниченный доход<sup>5</sup>. Для сравнения: в УКГ региона, которые являются импортерами углеводородов (Афганистан, Таджикистан, Джибути, Ливан, Сомали и Судан), налоговые доходы достигали примерно 10 процентов ВВП (рисунок 5).

Однако некоторым странам БВЦА удалось добиться заметных успехов в мобилизации внутренних доходов до наступления пандемии COVID-19. Например, в 2019 году соотношение налоговых поступлений, не связанных с углеводородными ресурсами, и ВВП без учета углеводородного сектора было выше уровня 2000 года в 15 странах. Наиболее значительный рост этого показателя отмечен в странах – импортерах углеводородов, в частности в КЦА (Армении, Грузии, Кыргызской Республике и Таджикистане), где было привлечено больше налоговых доходов, чем в остальных странах региона (рисунок 6). Налоговые доходы, не связанные с углеводородными ресурсами, также увеличились в некоторых странах – экспортерах углеводородов, в частности в государствах – членах ССЗ, благодаря тому что Совет ввел новые акцизы.

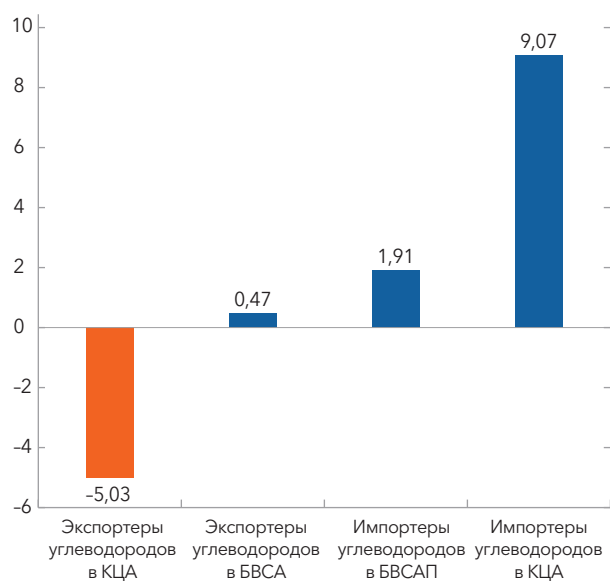
Это увеличение стало отражением реформ налоговой политики и управления бюджетными доходами. Страны, достигшие долгосрочного значительного роста, проводили последовательные преобразования в области мобилизации доходов на протяжении относительно длительного периода. В странах, отметивших наибольший прирост налоговых поступлений в 2000-2019 годах, были проведены масштабные реформы. Например, реформы налоговой политики в Грузии и Таджикистане были направлены на упрощение налоговой системы путем сокращения числа налогов в рамках антикоррупционной стратегии мобилизации доходов. Армения провела модернизацию управления бюджетными доходами, обновив физическую ИТ-инфраструктуру для приема налоговых деклараций в электронной форме, упорядочив методы работы и проведя обучение

**Рисунок 5. Мобилизация доходов в уязвимых странах**  
(В процентах ВВП, среднее за 2015-2019 годы)



Источник: МВФ, База долгосрочных данных о доходах в странах мира за 2020 год.

**Рисунок 6. Налоговые поступления**  
(В процентах ВВП, изменение в 2000-2019 годы)



Источники: официальные органы; расчеты МВФ.

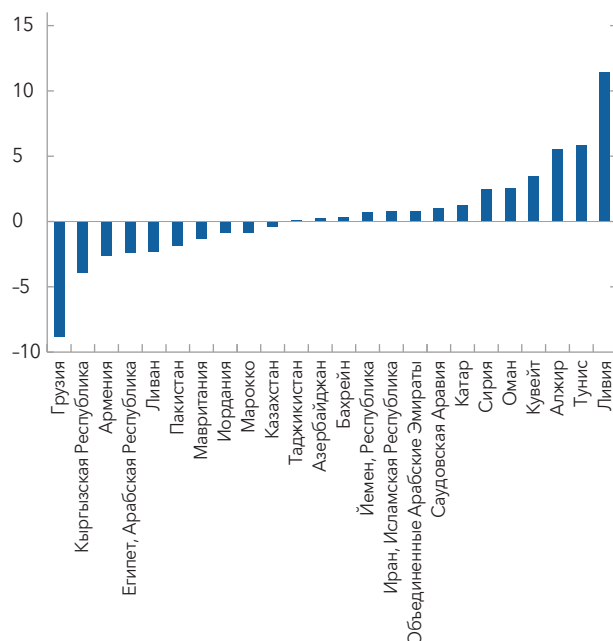
Примечание. Налоги не включают налоги на углеводороды и выражены как доля неуглеводородного ВВП для стран – экспортеров углеводородов.

<sup>5</sup> В число УКГ региона, занимающихся экспортом углеводородов, входят Ирак, Йемен, Ливия и Сирия.

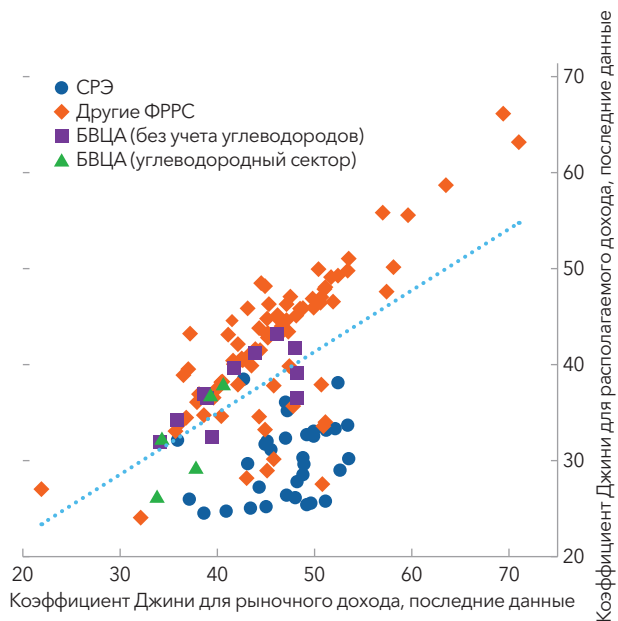
## Рисунок 7. Теневая экономика и неравенство доходов в БВЦА

### 1. Размер теневой экономики

(В процентах ВВП, изменение средних значений за 3 года: 2017 г. по сравнению с 2008 г.)



### 2. Неравенство доходов и перераспределение



Источники: официальные органы; Schneider and Medina (2018); SWIID; расчеты МВФ.

Примечание. На диаграмме 2 эффективность перераспределения доходов и сокращения неравенства в системе налогообложения и трансфертов сохраняется, когда коэффициент Джини для располагаемого дохода ниже, чем коэффициент Джини для рыночного дохода. Данные по коэффициентам Джини для многих стран Ближнего Востока и Центральной Азии недоступны.

сотрудников налоговых органов (World Bank, 2016)<sup>6</sup>. Налоговые процедуры также были упрощены в Таджикистане (IMF, 2021b) и в Кыргызской Республике (IMF, 2013b).

Однако во многих странах региона сохраняются узкие налоговые базы и слабый уровень соблюдения налоговых требований. Концентрация экономической активности в нескольких секторах, преобладание крупных неформальных секторов, налогообложение которых затруднено, а также налоговые расходы разрушают налоговую базу. Так, государственным предприятиям (ГП) в регионе БВЦА предоставляется ряд налоговых преимуществ (Ramirez Rigo et al., 2021). Степень неформальности, определяемая по оценочным данным о теневой экономике и о доле самозанятых в общей структуре занятости, остается высокой в нескольких странах БВЦА, а в последние годы увеличилась для всего региона на фоне замедления роста (Cardarelli et al., 2022; рисунок 7). Неформальность обычно находится в отрицательной корреляции с эффективностью налоговой системы, поскольку нередко подразумевает невыполнение налоговых обязательств (Kanbur and Keen, 2014). Кроме того, широко распространенные налоговые льготы и лазейки подрывают собираемость налоговых доходов из-за сужения налоговой базы (уменьшения сумм доходов, стоимости активов или операций, которые могут облагаться налогами) и ослабляют соблюдение налоговых требований, затрудняя управление налогами.

Между тем эффективность перераспределения доходов налоговыми системами стран региона неоднородна. Перераспределение при помощи налогообложения может способствовать сокращению неравенства располагаемых доходов, а покрытие государственных расходов за счет мобилизации внутренних доходов – сокращению неравенства возможностей (IMF, 2017a). Более высокая степень инклюзивности позволяет добиться более устойчивого роста и стабилизировать социально-политическую ситуацию, а следовательно, положи-

<sup>6</sup> World Bank (2016).

тельно отражается на собираемости налогов (Shafik, 2018). Тем не менее прогрессивный характер налогообложения и перераспределительная способность региональных налоговых систем в целом недостаточны. Отчасти это следствие большой зависимости региона от налогов на потребление, сборов и штрафов, которые являются элементами регрессивного налогообложения<sup>7</sup>. Особенно обращают на себя внимание страны – экспортеры углеводородов. В государствах – членах ССЗ налог на доходы физических лиц (НДФЛ) отсутствует. В странах – экспортерах углеводородов, в которых действует НДФЛ, уровень и прогрессивность этого налога обычно низки. Однако прогрессивность, несмотря на ее необходимость, является не единственным условием обеспечения перераспределительной способности того или иного налогового инструмента. Важна также сумма собираемых доходов.

## С. Обострение проблем в области доходов на фоне COVID-19

Влияние пандемии COVID-19 на положение в регионе проявилось по нескольким каналам. Медицинские последствия пандемии, а также меры по ее сдерживанию, включая карантин, сокращение мобильности и туризма нанесли ущерб экономической активности во всех странах. Чтобы смягчить непосредственное воздействие на жизнь и экономические возможности граждан, был принят широкий спектр мер в области здравоохранения, а также налогово-бюджетных, денежно-кредитных и финансовых мер, часть из которых значительно повлияла на государственные финансы. В налоговой сфере большинство стран обеспечило поддержку домашним хозяйствам и предприятиям, предложив временные налоговые льготы. В некоторых странах были приняты меры в сфере управления бюджетными доходами для поддержания здоровья персонала, предоставления услуг и сбора доходов. В отдельных случаях были введены временные налоги или увеличены действовавшие ставки, чтобы компенсировать циклический спад доходов (вставка 1).

Потери государственных доходов были значительными. Самыми большими они оказались в странах – экспортерах углеводородов региона БВСА (в среднем на 5,2 процентных пункта), о чем свидетельствует сокращение доли общих государственных доходов в период с 2019 по 2020 год. Такая динамика преимущественно была связана с неналоговыми доходами от реализации углеводородных ресурсов. Это указывает на то, что сопутствующее пандемии резкое падение цен на нефть оказало более серьезное непосредственное влияние на доходы, чем меры налогово-бюджетной политики. Похожая картина наблюдалась в странах – экспортерах углеводородов региона КЦА, хотя масштаб общей потери поступлений был меньше. В странах – импортерах углеводородов региона потери доходов, напротив, были связаны с сокращением налоговых поступлений (рисунок 8). Сравнение потерь доходов непосредственно после пандемии и в результате последовавших за ней кризисов дает неоднозначную картину. В период с 2019 по 2020 год в странах – экспортерах углеводородов региона БВСА эти потери были сопоставимы (хотя и не столь значительны) с потерями от резкого падения цен на нефть в 2014 году. В странах – экспортерах углеводородов региона КЦА потери доходов были значительно меньшими. В странах – импортерах углеводородов влияние пандемии на доходы оставалось в целом нейтральным в Афганистане и Пакистане (регион БВСАП), но оказалось более выраженным в регионе КЦА по сравнению с предыдущими кризисами.

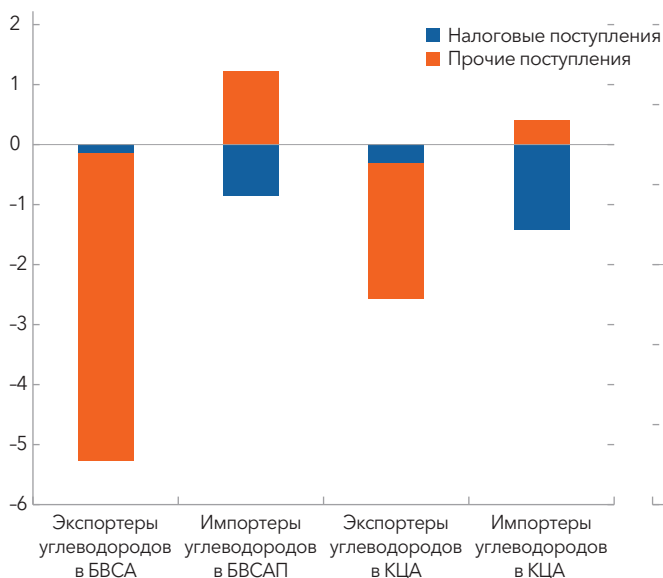
В период после пандемии проблема увеличения поступлений для поддержки всеобъемлющего роста стала более актуальной. Во многих странах, помимо потребности в совершенствовании здравоохранения, повышении готовности и проведении вакцинации, возникла необходимость в преодолении долгосрочных последствий пандемии COVID-19, поскольку из-за совокупности факторов ее экономическое влияние на регион могло оказаться более глубоким и долговременным. Речь идет о наиболее пострадавших и медленно восстанавливающихся секторах (таких как туризм), снижении показателей корпоративных балансов и возможных негативных последствиях для финансовых систем. Между тем война в Украине усугубляет перечисленные проблемы. Так, в регионе БВЦА повышение цен на продукты питания и энергоносители являются важными каналами передачи воздействия, которые создадут дополнительную нагрузку на государственные финансы.

<sup>7</sup> Сборы и штрафы обычно также менее эффективны.

## Рисунок 8. Совокупные потери бюджетных доходов

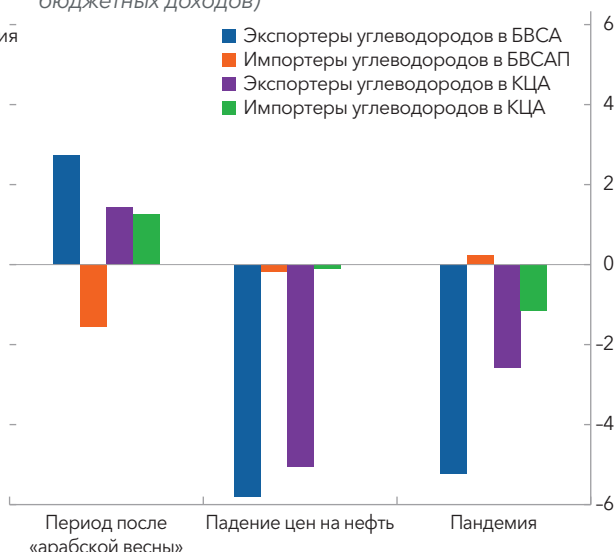
### 1. Субрегионы БВЦА

(В процентах ВВП, изменение в 2019–2020 годы)



### 2. Сравнение кризисов последнего времени

(В процентах ВВП, изменение общего объема бюджетных доходов)



Источники: МВФ, «Перспективы развития региональной экономики: Ближний Восток и Центральная Азия», апрель 2021 года; МВФ, «Перспективы развития мировой экономики», октябрь 2021; расчеты МВФ.

Примечание. На диаграмме 1 налоги включают налоговые доходы от реализации углеводородов, а ВВП включает углеводородный ВВП. На диаграмме 2 доходы включают доходы, связанные с углеводородным сектором, а ВВП включает углеводородный ВВП. Годы для сравнения: период после «арабской весны» (2010–2011 гг.), падение цен на нефть (2014–2015 гг.) и пандемия (2019–2020 гг.).

Необходимость мобилизации налоговых доходов предлагает возможность усовершенствовать налоговую систему и добиться более оптимального сочетания различных соображений эффективности и справедливости. Предложенные в последнее время в странах региона планы и прозвучавшие объявления в налоговой сфере отражают некоторые из этих соображений. Например, в Саудовской Аравии, где одновременные потрясения от пандемии и резкого падения цен на нефть в 2020 году вызвали значительное сокращение доходов, была повышена ставка НДС с 5 до 15 процентов и увеличены таможенные пошлины. Поступления от такого увеличения налогов были частично направлены на укрепление системы социальной защиты. Соображения справедливости привели в 2020 году к изменению шкалы НДФЛ в Египте, с тем чтобы повысить прогрессивность налога. Алжир в 2022 году анонсировал новые налоговые реформы, чтобы улучшить налогообложение неформального сектора и обеспечить более справедливое распределение налогового бремени. Эти шаги имеют первостепенное значение для совершенствования налоговых систем.

### Вставка 1. Управление бюджетными доходами и меры налоговой политики в отношении пандемии COVID-19 в странах Ближнего Востока и Центральной Азии

С учетом ограничений ликвидности налогоплательщиков в странах региона были приняты меры в сфере управления и политики для предоставления налоговых льгот, в том числе следующих: 1) отсрочка налоговых платежей по декларациям и уплате налогов, взимаемых с физических лиц и корпораций; 2) льготы или отсрочка по уплате арендных платежей, имущественного и земельного налогов в отдельных секторах, включая туризм, транспорт и культурные учреждения; 3) предоставление скидок или временная отмена уплаты различных государственных пошлин, например гербовых сборов (таблица вставки 1).

**Таблица вставки 1. Меры политики в отношении пандемии COVID-19 в странах Ближнего Востока и Центральной Азии**

	Страна
Отсрочка платежей (включая продление сроков уплаты или подачи налоговых деклараций, также отсрочка платежей за коммунальные услуги)	Алжир, Афганистан, Бахрейн, Грузия, Иран, Ливан, Марокко, Оман, Саудовская Аравия, Узбекистан
Предоставление скидок (включая льготы, возмещение и отсроченное введение новых налогов/пошлин)	Азербайджан, Афганистан, Бахрейн, Грузия, Казахстан, Катар, Кувейт, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Пакистан, Саудовская Аравия, Сомали, Таджикистан, Узбекистан
<b>По типу налога:</b>	
Налог на недвижимость	Азербайджан, Грузия, Египет, Казахстан, Объединенные Арабские Эмираты, Узбекистан
Таможенные пошлины	Афганистан, Иордания, Катар, Мавритания, Пакистан, Объединенные Арабские Эмираты, Тунис
Налог на прибыль	Азербайджан, Грузия, Марокко, Оман, Тунис, Узбекистан
НДС	Грузия, Казахстан, Мавритания, Объединенные Арабские Эмираты, Таджикистан, Тунис
Налоги на продажи (потребление)	Иордания, Сомали
Налог на доход от капитала	Египет
Адресные налоговые льготы для секторов	Азербайджан, Бахрейн, Грузия, Египет, Иордания, Казахстан, Кыргызская Республика, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Таджикистан

Источники: официальные органы, IMF Policy Tracker.

Меры, принятые органами управления бюджетными доходами в регионе Ближнего Востока и Центральной Азии в период пандемии COVID-19, были сопоставимы с мерами в других регионах, включая страны Африки к югу от Сахары и страны Европы. Большая часть данных мер вводилась для защиты персонала органов управления бюджетными доходами, налогоплательщиков и налоговых органов, обеспечения налоговых поступлений и поддержки государственных органов, а также для поддержания текущей деятельности на приемлемом уровне. Некоторые меры носили универсальный характер, другие зависели от этапа пандемии в конкретной стране. К универсальным мерам относились следующие: организация работы в удаленном режиме, продление сроков подачи налоговых деклараций и внесения платежей,



**Вставка 1. Управление бюджетными доходами и меры налоговой политики в отношении пандемии COVID-19 в странах Ближнего Востока и Центральной Азии**  
(окончание)

внесение изменений в программы по обеспечению выполнения налоговых требований – приостановка проведения аудиторских проверок и взимания задолженности по налогам (Алжир, Ирак, Ливан, Тунис, Узбекистан). Другие меры в сфере управления бюджетными доходами включали: смягчение условий и сроков уплаты задолженности по налогам с предоставлением рассрочки (Алжир, Марокко, Узбекистан); ускоренное возмещение налоговых платежей (Тунис); предоставление налогоплательщикам стимулов для урегулирования нарушенных налоговых обязательств (Египет); улучшение обслуживания и информационного обеспечения налогоплательщиков (Иордания, Узбекистан); оптимизация таможенного оформления товаров первой необходимости и медицинских товаров; временную отмену штрафов за мелкие нарушения таможенных правил (Тунис).

Меры налоговой политики в регионе включали освобождение от уплаты НДС и таможенных пошлин, в том числе на товары первой необходимости (Сомали), фармацевтические товары и медицинское оборудование, предназначенное для борьбы с COVID-19 (Алжир), услуги и продажи в гостиницах и ресторанах (Иордания). Также для стимулирования потребления и поддержки малых и средних предприятий широко вводились налоговые каникулы (Алжир, Сомали, Таджикистан). В некоторых странах были приняты меры для увеличения доходов, в том числе введены налоговые отчисления в связи с пандемией COVID-19 с заработной платы в государственном и частном секторах и государственных пенсий (Джибути, Египет), а также организованы временные фонды солидарности, финансируемые за счет добровольных взносов (Тунис).

## 2. Потенциал для дополнительных налоговых доходов

*Потенциал для мобилизации дополнительных налоговых доходов измеряется путем сравнения потенциальных и фактических налоговых поступлений страны. Потенциальный объем налоговых поступлений, в свою очередь, зависит от структурных особенностей и проводимой политики. В данном разделе представлены новые расчеты потенциального объема налоговых поступлений и эффективности мер по сбору налогов для стран Ближнего Востока и Центральной Азии, выполненные с помощью стохастического граничного анализа. Согласно полученным результатам, недополучение налогов (разность между потенциальным и фактическим объемом налоговых поступлений) за пределами сектора углеводородных ресурсов в среднем составляет 14,2 процента ВВП, причем особенно крупное недополучение налоговых поступлений наблюдается в странах с низким доходом и в уязвимых государствах. Хотя все страны региона выиграют от активизации мер по сбору налогов и оптимизации режимов налогообложения, в странах – экспортерах углеводородов с более низкой диверсификацией экономики представляется оправданным уделять особое внимание развитию налогового потенциала и принятию указанных мер.*

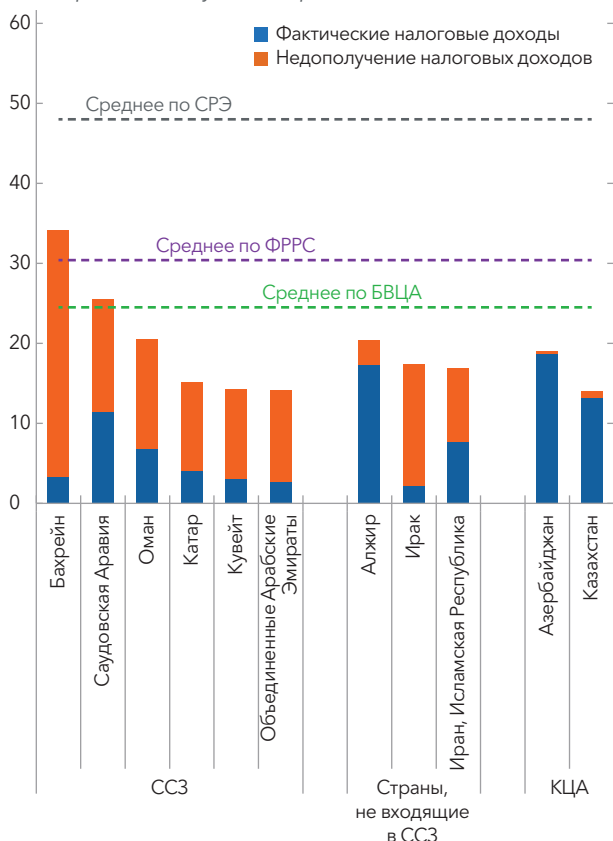
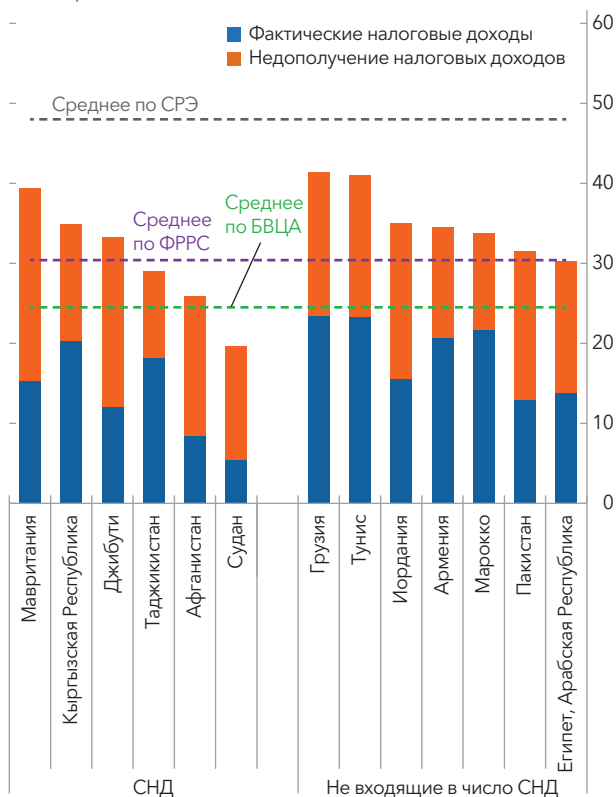
Успех мобилизации дополнительных внутренних доходов для устойчивого и всеобъемлющего роста будет зависеть от потенциального объема налоговых поступлений страны. Оценка такого потенциала позволяет получить представление о соответствующих масштабах. Налоговый потенциал – объем налоговых поступлений, которые страна может привлечь с учетом ее экономической структуры, уровня развития, открытости для торговли и качества институтов, – нельзя определить путем непосредственного наблюдения, но можно оценить с учетом перечисленных характеристик. Недополучение налоговых поступлений – разность между потенциальным и фактическим объемом налоговых поступлений – является количественной оценкой дополнительных налоговых доходов, которые можно привлечь. Связанное понятие «эффективность мер по сбору налогов» представляет собой соотношение фактических налоговых поступлений и расчетного налогового потенциала.

Структурные характеристики и факторы политики являются важными параметрами, определяющими потенциал страны по увеличению налоговых доходов. Представленные здесь оценки получены с помощью стохастического граничного анализа (СГА), который позволяет рассчитать недополучение налогов относительно расчетной границы налогов<sup>8</sup>. Эта граница понимается как налоговый потенциал и позволяет определить теоретический максимальный достижимый уровень налоговых доходов с учетом набора характеристик страны<sup>9</sup>. В СГА недополучение налогов рассматривается как «техническая неэффективность», которая может изменяться с течением времени и отражает различия в налоговом законодательстве (включая, например, уровень налоговых ставок и льгот) и недостатки управления бюджетными доходами.

Проведенный анализ позволяет выявить несколько важных факторов, определяющих налоговый потенциал. Увеличение чистых прямых иностранных инвестиций (показатель качества деловой среды), открытость для торговли и усиление борьбы с коррупцией имеют статистически значимое положительное влияние на налоговый потенциал. Снижение уровня экономической диверсификации и высокая зависимость

<sup>8</sup> Стохастический граничный анализ был проведен для группы из 146 стран с охватом периода 2000–2019 годов (приложение 2). Оценка налогового потенциала в рамках этого подхода основана на совокупных макроэкономических факторах, которые позволяют описать индивидуальные особенности региона, включая различия в мобильности капитала, экономической диверсификации и характеристики стран с низким доходом. Альтернативный подход – методика МВФ для анализа недостатков в управлении бюджетными доходами (RA-GAP), для которой требуются более детальные данные, не всегда имеющиеся в большинстве стран. Этот подход применяется для разложения основных источников недополучения НДС относительно контрольного показателя на факторы, связанные с отклонением от заданных параметров политики и с отклонением от соблюдения налогового законодательства.

<sup>9</sup> Расчетный налоговый потенциал не обязательно соответствует искомому уровню налоговых поступлений. На практике эффективное соотношение суммы налоговых доходов и ВВП, которого способна достичь страна, может отличаться от определенного в рамках граничного анализа.

**Рисунок 9. Недополучение налоговых доходов****1. Страны – экспортеры углеводородов**  
(В процентах неуглеводородного ВВП)**2. Страны – импортеры углеводородов**  
(В процентах ВВП)

Источники: официальные органы стран; расчеты МВФ.

от доходов от продажи углеводородов, напротив, оказывают статистически значимое отрицательное влияние на налоговый потенциал (приложение 2).

Объем возможного увеличения налоговых поступлений неодинаков в разных странах и отражает различия в степени диверсификации экономики.

- В странах – экспортерах углеводородов узкая экономическая база за пределами углеводородного сектора приводит к ограничению налогового потенциала по сравнению с аналогичными странами. Налоговый потенциал в странах – производителях углеводородов (за исключением Бахрейна) составляет от 14 до 25 процентов неуглеводородного ВВП по сравнению со средними показателями 48 процентов в странах с развитой экономикой и 30 процентов в странах с формирующимся рынком (рисунок 9). Возможные объяснения: 1) низкий уровень экономической диверсификации, который может стать причиной сужения налоговой базы без учета углеводородного сектора<sup>10</sup> и 2) обширные налоговые льготы и низкие налоговые ставки – особенно в странах ССЗ<sup>11</sup>. Полученное при расчетах недополучение налогов составляет от 0,4 до 15 процентов неуглеводородного ВВП, причем самые низкие показатели отмечаются в субрегионе КЦА.

<sup>10</sup> В рамках анализа рассматривались только налоговые доходы без учета углеводородного сектора.

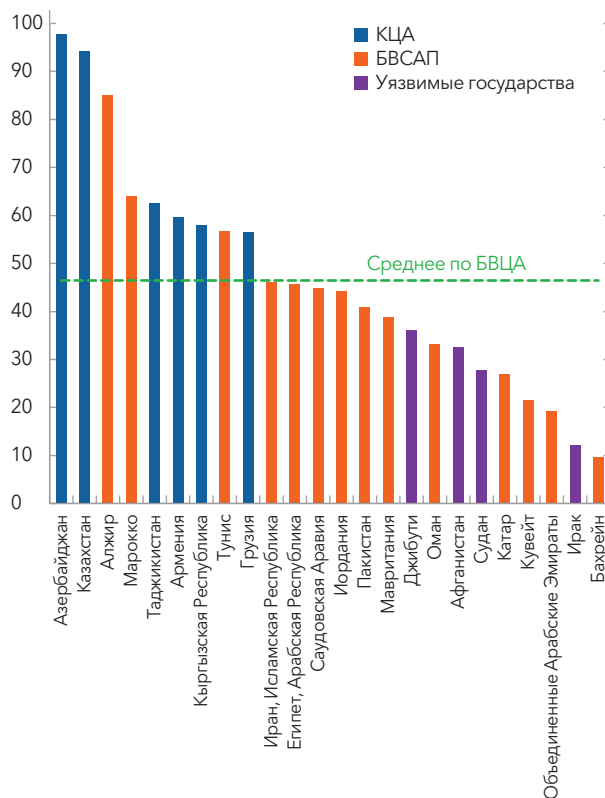
<sup>11</sup> Бахрейн, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Оман и Саудовская Аравия. Среди экспортеров углеводородов наиболее высокие показатели налогового потенциала (34 процента неуглеводородного ВВП) и недополучения налогов (31 процент неуглеводородного ВВП) наблюдаются в Бахрейне. Высокий расчетный налоговый потенциал Бахрейна объясняется притоком ПИИ и большим объемом импорта товаров и услуг относительно ВВП.

- При этом налоговый потенциал в странах – импортерах углеводородов с большей степенью диверсификации экономики сравним с потенциалом аналогичных стран. Налоговый потенциал в странах – импортерах углеводородов региона составляет, по оценкам, от 20 до 41 процента ВВП, в среднем достигая 33 процентов – чуть выше среднего значения 30 процентов для группы ФРПС (рисунок 9). Соответствующее недополучение налогов составляет от 12 до 30 процентов ВВП, причем наименьшее значение зафиксировано в более развитых странах со средним доходом, а наибольшее – преимущественно в странах с низким доходом.

В большинстве стран существуют возможности для увеличения доходов за счет активизации мер по сбору налогов. Используя методику, предложенную в работе Le, Moreno-Dodson, and Rojchaichanthorn (2008), мы сравниваем страны, оценивая расчетную эффективность мер по сбору налогов (рисунок 10) и фактические налоговые поступления относительно медианного показателя для региона БВЦА и полной выборки (таблица приложения 2.3). В масштабах всей выборки многие страны классифицируются как страны с низкой собираемостью налогов/низкой эффективностью мер по сбору налогов (рисунок 11). К ним относятся все страны с низким доходом, уязвимые государства, а также Египет, Иордания, Казахстан и Саудовская Аравия. Самая низкая эффективность мер по сбору налогов и наименьшая собираемость налогов отмечаются у экспортеров углеводородов с менее диверсифицированной экономикой (в основном это страны ССЗ) и уязвимых государств<sup>12</sup>. В странах – импортерах углеводородов и странах КЦА собираемость налогов и эффективность соответствующих мер находятся на высоком уровне.

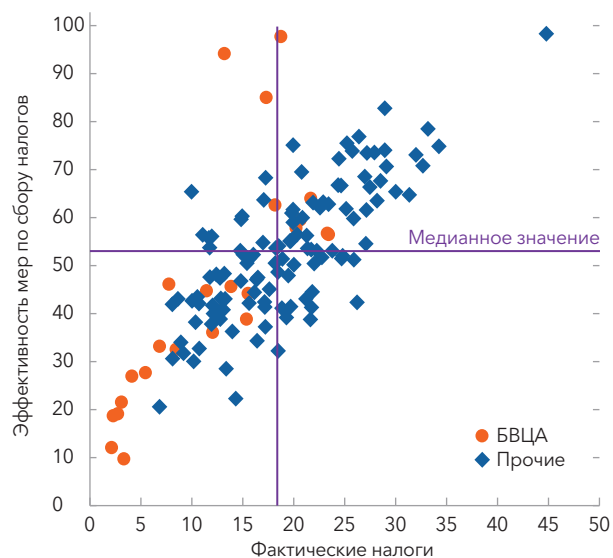
Многие страны региона смогли повысить эффективность мер по сбору налогов. Больше всего эффективность таких мер удалось увеличить в странах БВСА, не входящих в ССЗ, и уже затем в государствах ССЗ. Четыре экспортера углеводородов (Азербайджан, Алжир, Казахстан и Саудовская Аравия) приняли меры для улучшения собираемости налогов и мобилизации неуглеводородных налоговых поступлений. Так, в Саудовской Аравии были проведены важные реформы для улучшения соблюдения законодательства и повышения

**Рисунок 10. Эффективность мер по сбору налогов в БВЦА**  
(В процентах)



Источники: официальные органы; расчеты МВФ.

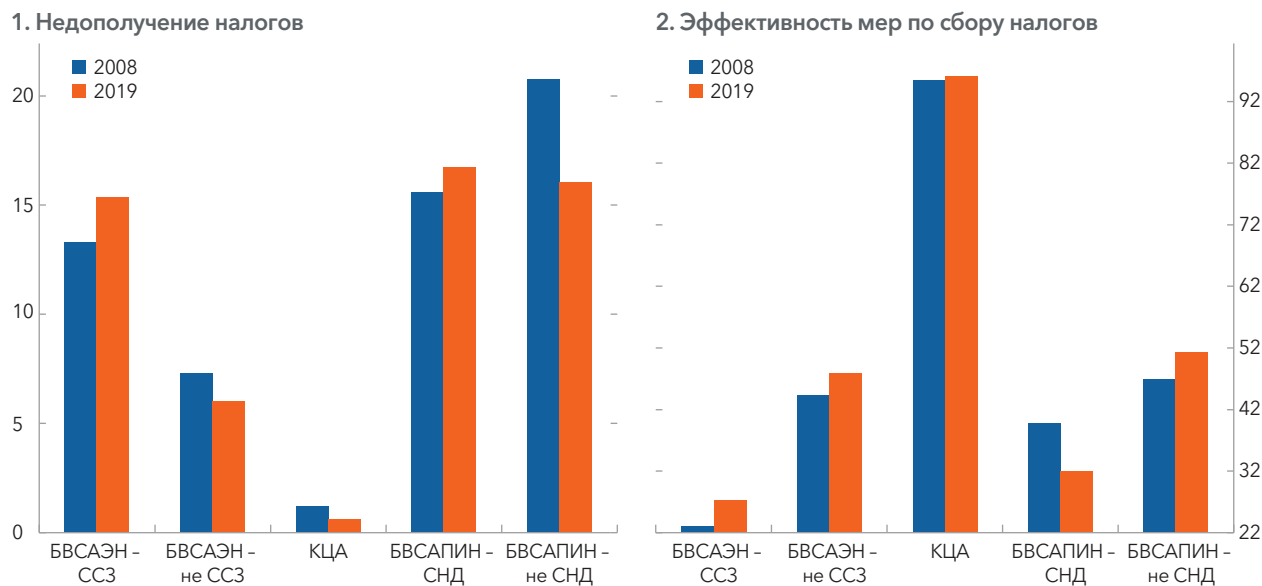
**Рисунок 11. Эффективность мер по сбору налогов и фактические налоги**  
(В процентах ВВП)



Источник: официальные органы; расчеты МВФ.

<sup>12</sup> В странах ССЗ отсутствует НДС, а НДС (с очень низкой ставкой по сравнению с международными стандартами) был введен только в 2018 году и лишь в некоторых странах.

**Рисунок 12. Недополучение налогов и эффективность мер по сбору налогов**  
(В процентах ВВП)



Источники: официальные органы; расчеты МВФ.

Примечание. Для стран – экспортеров углеводородов (ЭН) налоги не включают налоги на углеводороды и выражены как доля неуглеводородного ВВП. Регион КЦА охватывает как экспортеров углеводородов (ЭН), так и импортеров (ИН).

эффективности налоговой системы в рамках стратегии «Концепция 2030»<sup>13</sup>. В странах – импортерах углеводородов эффективность мер по сбору налогов постепенно повышается, за исключением стран с низким доходом, в которых с 2011 года наметилось ослабление этих мер.

В дальнейшем для повышения доходов могут потребоваться дифференцированные меры политики. Совершенствование мер по сбору налогов будет иметь положительный эффект во всех странах региона. При этом страны с менее диверсифицированной экономикой, особенно экспортеры углеводородов, получают дополнительный эффект от реформ по развитию диверсификации и тем самым увеличат свой налоговый потенциал. Недополучение налогов в этих странах несколько ниже, чем в развитых странах и странах с формирующимся рынком, но не благодаря высокому налоговому потенциалу, а из-за собираемости более высокой доли налогов с очень узкой налоговой базы. Несмотря на принимаемые меры по оптимизации налоговых режимов, эффективность мер по сбору налогов и их собираемость в этих странах в целом продолжают отставать от других стран региона (рисунок 12).

<sup>13</sup> «Концепция 2030».

### 3. Выявление источников дополнительных доходов

Дефицит налоговых доходов может быть обусловлен структурой политики, проблемами в области соблюдения налоговых требований или совокупностью этих факторов. В целом налоговые ставки в регионе остаются низкими, особенно по налогам на доходы физических лиц и корпораций. В системах как прямого, так и косвенного налогообложения широко применяются льготы, что приводит к сужению налоговых баз и снижению степени прогрессивности налоговых систем. В рамках режимов налогообложения доходов корпораций предусмотрены различные налоговые стимулы для поощрения инвестиций. Для налогов на добавленную стоимость характерно применение множественных ставок, что снижает их эффективность. В то же время в некоторых странах наблюдается слабое соблюдение налоговых требований, что обусловлено как структурными особенностями экономики стран региона, такими как неформальный характер, так и проблемами в сфере управления бюджетными доходами. Увеличение налоговых поступлений – при одновременной поддержке устойчивого и всеобъемлющего роста – может быть достигнуто путем повышения прогрессивности налоговых систем и сокращения льгот. В некоторых случаях для этого потребуются ускорить реформы по разработке налогов на доходы физических лиц и косвенных налогов. Кроме того, есть возможность повысить уровень соблюдения налоговых требований путем упрощения налоговых систем и укрепления административного потенциала. Это достигается с помощью организационных реформ, расширенного международного сотрудничества по налоговым вопросам, реформ, направленных на снижение риска коррупции, а также путем совершенствования институциональных структур.

**Рисунок 13. Факторы, определяющие собираемость налоговых доходов**



Источник: персонал МВФ.

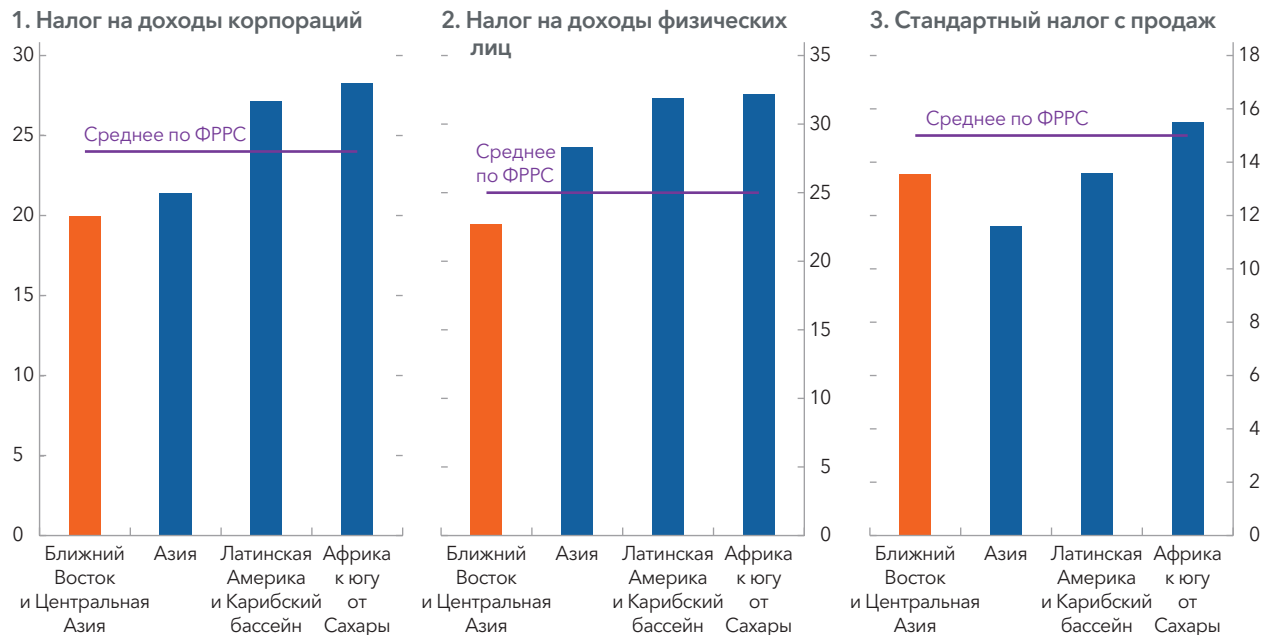
Дефицит налоговых доходов может быть обусловлен недостатками в структуре политики, слабым соблюдением требований или совокупностью этих факторов. Отдельные элементы политики, такие как низкие налоговые ставки или неэффективные льготы, приводят к сужению налоговых баз и уменьшению собираемости доходов. Слабое соблюдение требований, напротив, отражает пробелы в правовом обеспечении и внедрении законодательства, в том числе отсутствие необходимого административного потенциала (рисунок 13). Неплатежеспособность, банкротство или ошибки административного характера также могут негативно сказываться на соблюдении требований. Помимо этого, структура политики и проблемы соблюдения требований взаимосвязаны, и изме-

нения в налоговой политике могут влиять на уровень соблюдения требований. Например, высокие налоговые ставки могут побуждать к несоблюдению требований законодательства. Аналогичным образом сокращение льгот может приводить к упрощению налогового администрирования и ограничению возможностей для оптимизации налогообложения.

#### А. Проблемы налоговой политики: низкие ставки и широко применяемые льготы

Налоговые ставки в регионе в целом остаются низкими. Особенно это касается ставок налогов на доходы физических лиц и организаций. Кроме того, в ряде стран – экспортеров углеводородов в регионе БВСА менее

**Рисунок 14. Налоговые ставки, региональное сопоставление**  
(Средние, 2021 год)



Источники: официальные органы; KPMG International Limited; расчеты МВФ.

Примечание. На диаграмме 1 страны без налога на доходы корпораций исключены из расчетов региональных средних значений.

На диаграмме 2 страны без налога на доходы физических лиц исключены из расчетов региональных средних значений. На диаграмме 3 страны без НДС или общего налога с продаж исключены из расчетов региональных средних значений.

развиты системы прямого и косвенного налогообложения. Так, в Бахрейне нет налога на доходы корпораций и, как и в остальных странах ССЗ, отсутствует НДС. В тех странах, где налоги на доходы корпораций и НДС существуют, средняя стандартная ставка для на доходы корпораций и ее высший уровень для физических лиц составляют 20 и 23 процента по сравнению с 24 и 25 процентами в других ФРПС (рисунок 14)<sup>14</sup>. В то время как средняя стандартная ставка налога с продаж мало отличается от показателей других регионов, в некоторых странах (таких как Ирак, Катар, Кувейт и Ливия) еще предстоит ввести широкомасштабную систему налогов на потребление, к числу которых относится, например, НДС.

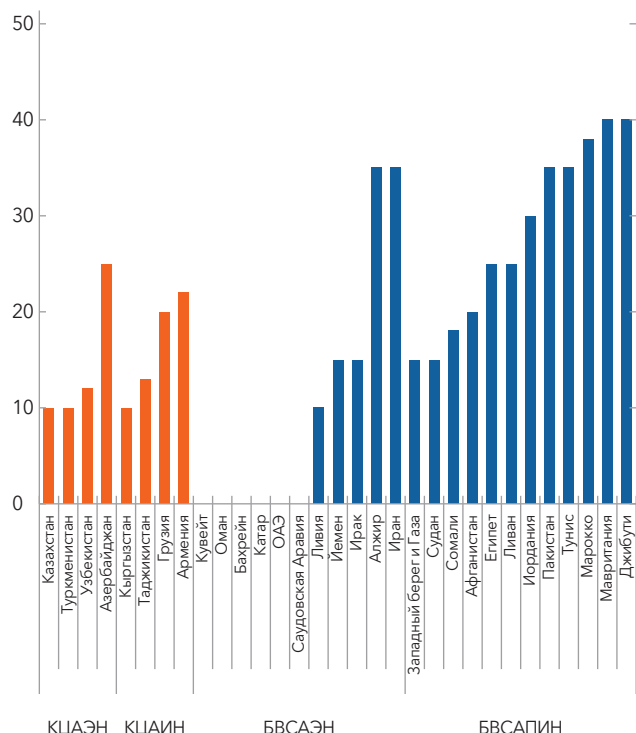
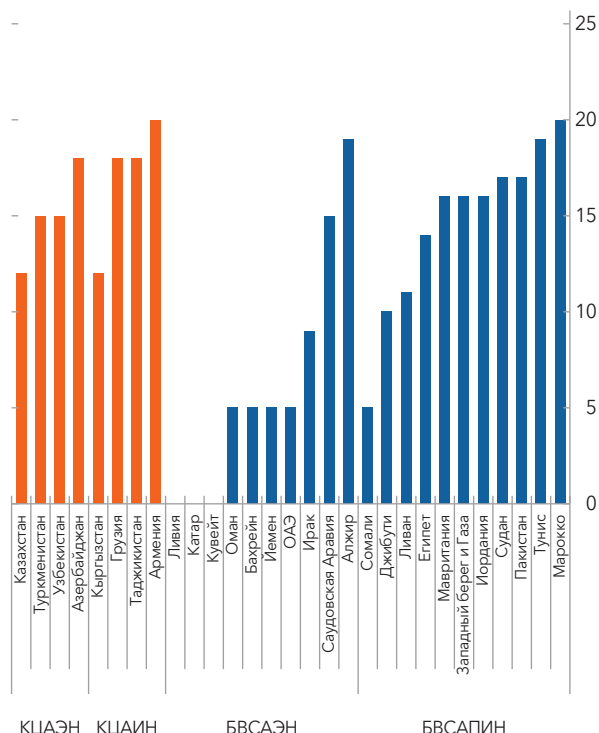
Вместе с тем между странами региона отмечаются существенные различия в уровне ставок. Стандартные ставки налога на доходы корпораций составляют от 0 до 35 процентов, причем особенно низкие ставки применяются в странах – экспортерах углеводородов в регионах КЦА и БВСА. Аналогичным образом сильно отличаются верхние предельные ставки НДС (от 0 до 40 процентов); во многих странах КЦА они особенно низкие, а в государствах ССЗ отсутствуют (рисунок 15). Стандартные ставки налога с продаж составляют от 0 до 20 процентов; особенно низкие значения установлены в ряде стран – экспортеров углеводородов.

Прогрессивность и перераспределительная способность НДС также различаются по странам региона. Страны – импортеры углеводородов находятся в более благоприятной ситуации, но по перераспределительной способности все же значительно уступают странам с развитой экономикой (вставка 2, приложение 1). В результате неравенство располагаемых доходов в регионе значительно больше неравенства рыночных доходов (трудовой доход и доход от капитала плюс частные трансферты).

Более высокие налоговые ставки не всегда означают более высокие показатели налоговых поступлений в регионе. Связь между ставками налогов на доходы и налоговыми поступлениями слабая. В 2019 году меж-

<sup>14</sup> В некоторых странах применяются повышенные налоговые ставки для отдельных секторов, таких как добывающая промышленность и финансовый сектор (здесь они не учитываются при расчете стандартных ставок налога на доходы корпораций).



**Рисунок 15. Налоговые ставки в БВЦА****1. Налог на доходы физических лиц**  
(Верхний сегмент, 2021 год)**2. Косвенный налог**  
(Стандартная ставка, 2021 год)

Источник: официальные органы; KPMG International Limited; расчеты МВФ.

Страновой показатель корреляции составлял всего 0,3 для НДФЛ и -0,15 для налога на доходы корпораций. Более того, опыт стран в повышении ставок НДФЛ неоднозначен. Так, в Иордании после повышения в период с 2017 по 2019 год верхних ставок НДФЛ с 14 до 30 процентов сумма поступлений от этого налога, несмотря на незначительный прирост, по-прежнему составляла менее 1 процента ВВП, что было одним из самых низких значений в регионе. В странах с более высокими ставками НДС, как правило, отмечается более значительный объем поступлений от этого налога (в 2019 году межстрановой показатель корреляции составлял 0,8), однако повышение ставки не всегда сопровождается ростом доходов от НДС. Например, в Египте после повышения стандартной ставки НДС в 2016 и 2017 годах доходы от этого налога возросли. В Алжире же, напротив, после повышения в 2017 году стандартной ставки НДС с 17 до 19 процентов отмечалось снижение уровня поступлений от налога как доли ВВП.

Такая слабая взаимосвязь между ставками и объемом поступлений объясняется наличием значительного числа льгот и неэффективностью налогового администрирования. Распространенность налоговых льгот и недостатки в системе налогового администрирования могут отрицательно отражаться на результативности повышения налоговых ставок, сужая налоговую базу и подрывая соблюдение налоговых требований, что препятствует увеличению эффективных налоговых ставок. Действительно, в регионе активно применяются налоговые льготы и преференциальные режимы. Особенно они распространены в системах налогообложения доходов физических лиц и корпораций.

- Доходы от прироста капитала и финансовые доходы часто не облагаются налогами или облагаются по низким ставкам. В частности, ставки, действующие в отношении дивидендов, процентных доходов и доходов от прироста капитала, неизменно ниже соответствующих значений в других регионах (приложение 1, рисунок приложения 1.3). В большинстве стран КЦА и государств ССЗ доходы от прироста капитала

## **Вставка 2. Степень прогрессивности и перераспределительная способность налога с доходов физических лиц в странах Ближнего Востока и Центральной Азии**

Измерение прогрессивности НДФЛ и его эффективности с точки зрения перераспределения доходов позволяет обеспечить инклюзивность государственной налоговой системы. Налоговая система считается прогрессивной, если средняя налоговая ставка повышается по мере роста дохода. Налоговая система обладает высокой перераспределительной способностью, если благодаря ей удастся значительно сократить неравенство располагаемого дохода (после уплаты налога). Оценка прогрессивности и перераспределительной способности представляет собой сложную задачу, но в литературе встречается несколько вариантов ее решения. Степень прогрессивности НДФЛ определяется как разность коэффициентов Джини для распределения дохода до уплаты налога и налоговых обязательств. Перераспределительная способность определяется на основании степени прогрессивности и средней ставки (или величины) НДФЛ и измеряется по разности коэффициентов Джини для доходов до и после уплаты налога. Одной и той же перераспределительной способности можно добиться за счет различных сочетаний прогрессивности и уровня налоговой ставки.

Применяя методику Benítez and Vellutini (2021), мы используем для расчета показателей перераспределительной способности смоделированные микроданные, основанные на коэффициентах Джини для дохода до уплаты налога. Различия в перераспределительной способности, обусловленные конкретными условиями отдельных стран, можно разложить на два компонента: 1) степень прогрессивности и 2) средняя налоговая ставка. Поскольку эти расчеты основаны на гипотетическом распределении доходов и главным образом отражают структуру налоговых ставок, в оценках могут содержаться некоторые неточности (приложение 1). Тем не менее полученные результаты соответствуют интуитивному пониманию.

Полученные значения перераспределительной способности и степени прогрессивности ниже, чем в аналогичных странах, но между странами наблюдаются различия. В некоторых странах НДФЛ является в целом прогрессивным, однако поступления от него слишком малы, чтобы обеспечить значимое перераспределение (Иран, Ливан, Пакистан). В других странах размер НДФЛ выше, но степень прогрессивности ниже (в Грузии, Кыргызской Республике, Туркменистане и Узбекистане используется фиксированная ставка НДФЛ). Налоговые системы с наибольшей перераспределительной способностью выявлены в странах БВСА (Алжир, Джибути, Египет, Тунис, Мавритания, Марокко).

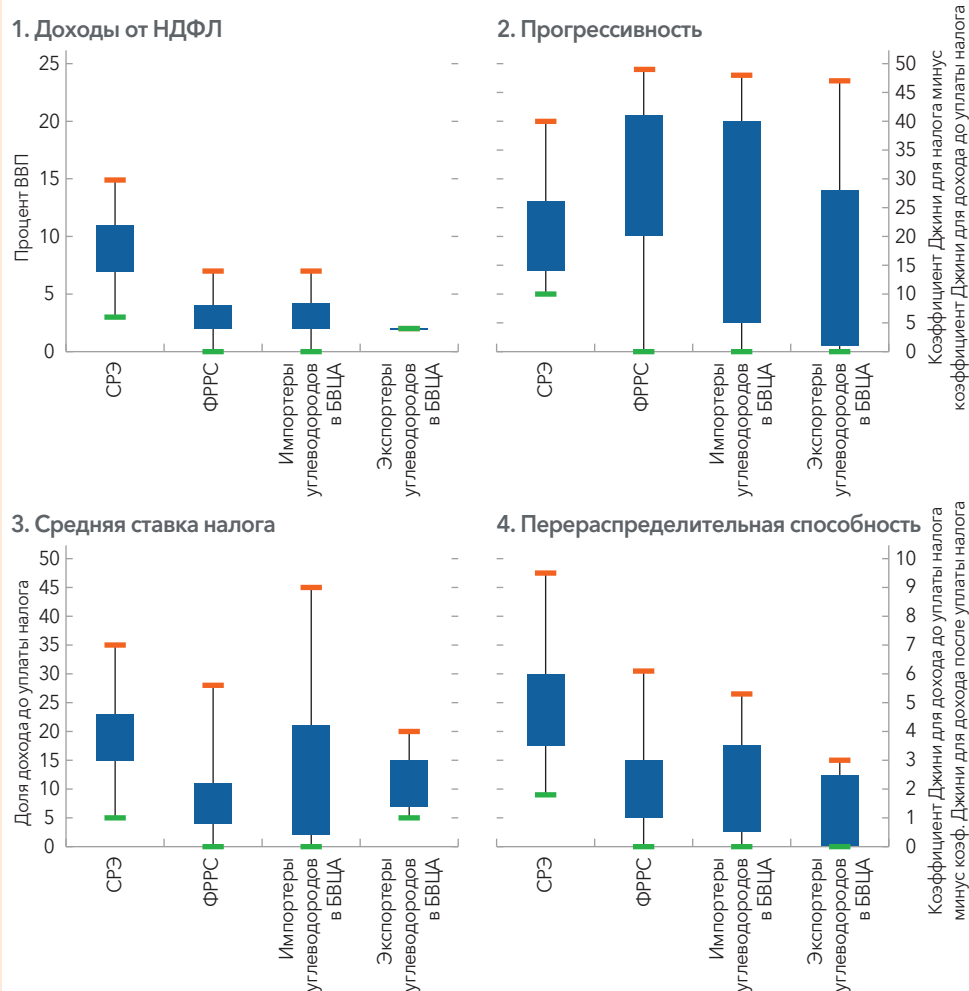
Между экспортерами и импортерами углеводородов в регионе БВЦА наблюдаются значительные различия, и в последних перераспределительная способность выше.

*Страны – экспортеры углеводородов*, в которых введен НДФЛ, отличаются низкой степенью прогрессивности и низкой средней налоговой ставкой, в связи с чем здесь наблюдается относительно низкий показатель общей перераспределительной способности НДФЛ (рисунок вставки 2.1, диаграмма 4). Медианный доход от НДФЛ, равный одному проценту ВВП, значительно ниже, чем в других странах (рисунок вставки 2.1, диаграмма 1). Медианная степень прогрессивности НДФЛ в странах – экспортерах углеводородов равна 8,4. Для сравнения медианное значение в странах, импортирующих углеводороды, составляет 16,0, а в других странах ФРПС – 33,9 (рисунок вставки 2.1, диаграмма 2). В Алжире, Ираке и Иране перераспределительная способность НДФЛ несколько выше, чем у других экспортеров углеводородов, – значения этого показателя превышают 2. В случае Алжира относительно высокая прогрессивность частично объясняется верхней ставкой в размере 35 процентов.

*В странах – импортерах углеводородов* перераспределительная способность выше за счет относительно высоких средних налоговых ставок (рисунок 2.1, диаграмма 3) и степени прогрессивности (рисунок вставки 2.1, диаграмма 2). Медианное значение перераспределительной способности НДФЛ составляет 1,1, что ближе к показателю других стран с формирующимся рынком и развивающихся стран с низким доходом, однако значительно ниже медианного значения для стран с развитой экономикой, которое составляет 4,9 (рисунок вставки 2.1, диаграмма 4).

## Вставка 2. Степень прогрессивности и перераспределительная способность налога с доходов физических лиц в странах Ближнего Востока и Центральной Азии (окончание)

**Рисунок вставки 2.1. Доход от НДФЛ, прогрессивность, средняя ставка НДФЛ и перераспределительная способность**



Источники: Ernst & Young LLP; IBFD; SWIID 9.1; МВФ, База долгосрочных данных о доходах в странах мира (МВФ); расчеты авторов.

<sup>1</sup> Данные за последний год в каждой стране.

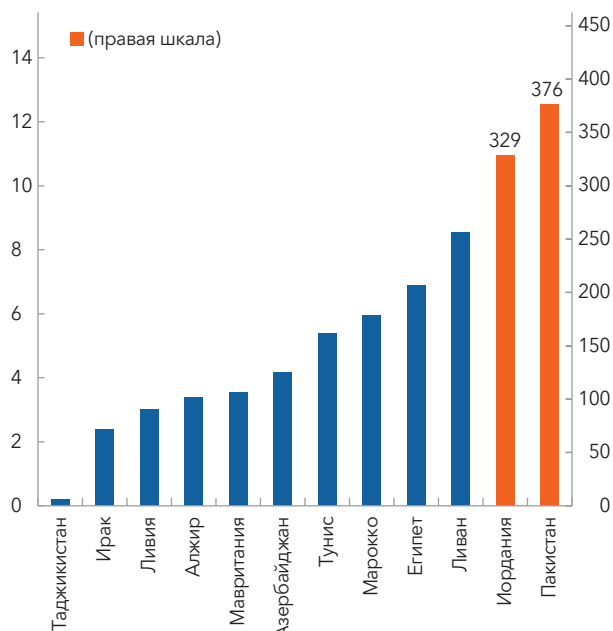
<sup>2</sup> Средняя ставка налога определяется как отношение совокупных налоговых обязательств к совокупному доходу до уплаты налога.

и прочие финансовые доходы полностью освобождены от налога на доходы (приложение 3)<sup>15</sup>. Поскольку доход от капитала обычно получают домашние хозяйства со средним и высоким доходом, такие льготы, помимо сужения налоговой базы, приводят еще и к снижению прогрессивности налоговых систем. Более того, в некоторых странах верхние ставки НДФЛ определены на очень высоком уровне, в сотни раз превышающем показатель подушевого дохода (рисунок 16), что снижает эффективность высокой предельной налоговой ставки (приложение 1).

<sup>15</sup> Отчасти это может быть обусловлено различиями в уровне мобильности капитала между странами региона, а также сложностями налогообложения доходов резидентов, получаемых от прироста капитала во всем мире.

- *Льготы по налогу на доходы корпораций широко применяются для стимулирования инвестиций. Системы налогообложения доходов на доходы корпораций в регионе предусматривают многочисленные налоговые стимулы для поощрения инвестиций, поддержки стратегически важных секторов и в ряде случаев – для содействия предпринимательству на внутреннем рынке. Так, в большинстве стран предусмотрены особые экономические зоны, в которых компаниям предоставляется многолетнее освобождение от налога на доходы корпораций. Например, в ряде стран ССЗ компании на внутреннем рынке, принадлежащие гражданам государств ССЗ, по меньшей мере частично освобождены от уплаты налога на доходы корпораций<sup>16</sup>. Эмпирические данные об эффективности таких налоговых стимулов неоднозначны и часто зависят от качества государственного управления и инвестиционного климата, тогда как соответствующие издержки в форме недополученных налоговых поступлений обычно высоки (Klemm and Van Parys 2009, IMF 2015a). Более того, установление глобальной минимальной ставки налога на доходы корпораций в дальнейшем может существенно ограничить привлекательность налоговых стимулов для транснациональных корпораций.*

**Рисунок 16. Верхний сегмент налога на доходы физических лиц**  
(Нижняя граница в размере, кратном доходу на душу населения)



Источники: официальные органы; KPMG International Limited; расчеты МВФ.

Достигнутые в последнее время договоренности о глобальном налоге на доходы корпораций открывают перед странами региона важную возможность для пересмотра этих налогов. В октябре 2021 года 136 стран и юрисдикций, в том числе 14 из рассматриваемого региона, в рамках более обширного пакета мер договорились об установлении минимальной эффективной ставки корпоративного налога в размере 15 процентов, которая будет введена с 2023 года<sup>17</sup>. Несмотря на то что принятие минимальной ставки корпоративного налога необязательно, страны, подписавшие соглашение, обязаны признать ее введение другими странами, а это может стать веским аргументом в пользу переоценки действенности и эффективности существующих налоговых стимулов. С ослаблением налоговой конкуренции между странами, вероятно, усилится внутренняя политическая поддержка упразднения избыточных налоговых стимулов и совершенствования структуры налога на доходы корпораций (IMF, 2022b).

В отношении НДС также широко применяются налоговые льготы. Как правило к освобождаемым от НДС категориям относятся основные продукты питания, финансовые услуги и страхование, недвижимость и строительство, добывающие секторы, здравоохранение и образование<sup>18</sup>. Несмотря на то что некоторые льготы такого рода предназначены для снижения конечных цен товаров и услуг, потребляемых незащищенными домашними хозяйствами, подобные меры часто оказываются недостаточно адресными (Bodin et al., 2001). Кроме того, в ряде стран установлены высокие пороговые значения дохода для постановки на учет плательщиков НДС, причем

<sup>16</sup> Несмотря на то что компании на внутреннем рынке, принадлежащие гражданам стран ССЗ, не обременены налогом на доходы корпораций, они платят закат, суммы которого во многих случаях превышают то, что зарубежные компании уплачивают как долю от прибыли.

<sup>17</sup> 14 стран: Армения, Бахрейн, Джибути, Грузия, Египет, Иордания, Казахстан, Катар, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Тунис.

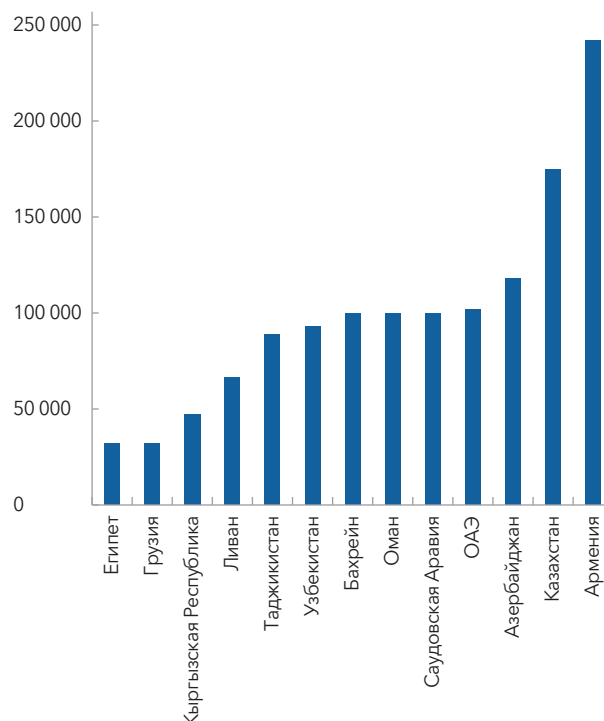
<sup>18</sup> Освобождения могут предоставляться с правом или без права зачета уплаченного налога. Иногда освобождение с зачетом обозначается как обложение «по нулевой ставке», то есть компания может при продаже не брать НДС со своих клиентов, но при этом отражать такую продажу в учете для деклараций по НДС.

в некоторых странах КЦА и ССЗ они многократно превышают средний показатель для стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (рисунок 17)<sup>19</sup>. В то время как обоснованно высокие пороговые требования позволяют снизить уровень затрат, связанных с налоговым администрированием, применение завышенного значения может отрицательно сказаться на собираемости налогов, поскольку значительная часть экономической активности будет исключена из налоговой базы НДС.

Как следствие, эффективность НДС в регионе низкая. Коэффициенты собираемости НДС представляют собой соотношение фактических поступлений от НДС и произведения стандартной ставки и конечного потребления, причем последний параметр отражает доходы, которые были бы получены, если бы стандартная ставка применялась к совокупному объему конечного потребления. Значение коэффициента равно 100, когда налоговые требования соблюдаются в полном объеме, а режим НДС не предусматривает льгот или сниженных ставок. Относительно низкие коэффициенты собираемости НДС в регионе отражают распространенность освобождений от уплаты НДС и низкий уровень соблюдения налоговых требований. Тем не менее низкий показатель собираемости НДС отмечается не во всех странах региона. В частности, в трех странах ССЗ, где недавно была введена ставка НДС (Бахрейн, Объединенные Арабские Эмираты и Саудовская Аравия), коэффициенты достигают высоких значений, несмотря на многочисленные освобождения от уплаты НДС. Это может быть обусловлено высоким уровнем соблюдения налоговых требований в условиях низких ставок по НДС (рисунок 18).

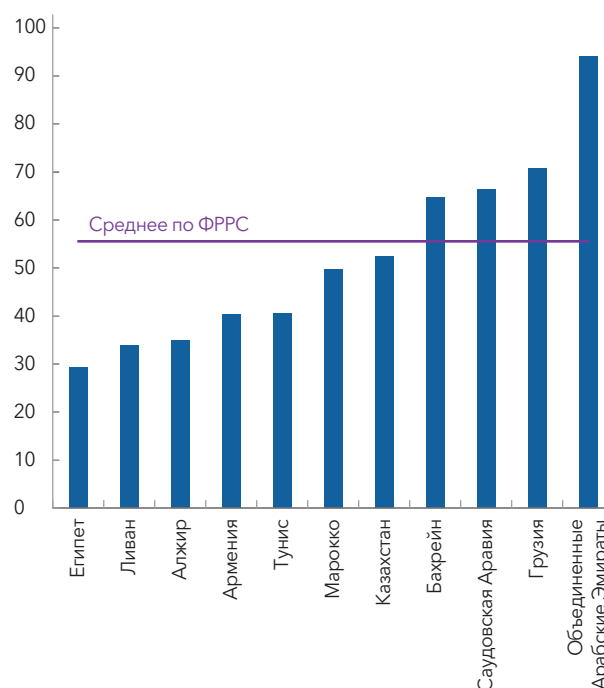
В странах БВЦА важные макроэкономические последствия имеет налогообложение добывающих отраслей (ДО). В 2020–2021 годах доходы от углеводородов в богатых ресурсами странах БВЦА составляли в среднем примерно половину государственных доходов, тогда как на доходы от горнодобывающей промышленности в среднем приходилось приблизительно 6,6 процента. Примерами стран, в которых применяются более высокие ставки налога на доходы корпораций в добывающих

**Рисунок 17. Пороговое значение дохода для постановки на учет плательщиков НДС (В долларах США, 2021 год)**



Источники: официальные органы; KPMG International Limited; расчеты МВФ.

**Рисунок 18. Собираемость НДС (2019 год)**



Источники: официальные органы; KPMG International Limited; расчеты МВФ.

<sup>19</sup> Предприятие с суммой налогооблагаемого оборота ниже установленного порогового уровня не обязано взимать НДС со своих клиентов.

### **Вставка 3. Налогообложение добывающих отраслей в странах Ближнего Востока и Центральной Азии**

Централизованная налогово-бюджетная система обеспечивает получение государством достаточной доли рентных платежей, которые нередко применяются в добывающих отраслях. Добывающий сектор характеризуется устойчивой неопределенностью, асимметричностью информации, высокими невозвратными затратами и связанными с ними проблемами согласования во времени, масштабным участием транснациональных и государственных предприятий, а также истощаемостью природных ресурсов.

Разработка налогово-бюджетных режимов для добывающих отраслей требует сложных компромиссных решений, но среди первоочередных задач остается привлечение доходов. Создание рабочих мест в смежных областях и смягчение экологических последствий могут являться важными задачами, однако главный интерес для принимающей страны нередко представляет доход от добывающего сектора. Особую привлекательность этому сектору в качестве потенциального источника прибыли придает возможность извлечения значительной ренты – прибыль сверх минимума, установленного инвестором, получаемая благодаря относительной стабильности базового природного ресурса.

Поиск альтернативных решений особенно сложен в странах, в которых для развития добывающих отраслей необходимы иностранные инвестиции. Например, в таких странах, как Армения и Мавритания, половина или более объема экспорта товаров приходится на горнодобывающие отрасли, при этом государство получает менее 10 процентов дохода от этого экспорта, что отражает налоговую политику, содействующую привлечению инвестиций (IMF, 2015b). В странах – экспортерах нефти региона, особенно с развитым нефтяным сектором и меньшей зависимостью от иностранных инвестиций, доходы от экспорта сырой нефти, напротив, составляют 80 и более процентов. Стоит отметить, что Армения пересматривает систему налогообложения горнодобывающего сектора, готовясь к проведению долгосрочной реформы, которая, с одной стороны, позволит собирать более справедливую долю рентных доходов от национальных природных ресурсов, а с другой – обеспечит инвестиции и будущее развитие отрасли.

Необходимы индивидуальные рекомендации, учитывающие особенности отдельных стран. Для многих ФРПС будет привлекателен режим, сочетающий роялти и адресное налогообложение ренты (в дополнение к стандартному налогу на доходы корпораций). Такой режим обеспечивает поступление доходов с самого начала добычи и увеличение дохода в бюджет по мере роста ренты вслед за повышением цен на сырьевые товары или сокращением издержек. Благодаря этому также может быть повышена стабильность налогово-бюджетного режима и доверие к нему (хотя для этого могут потребоваться процедуры, допускающие пересмотр условий). Указанный режим также позволит урегулировать проблемы управления, сопряженные с каждым инструментом. Достичь равного распределения рисков проекта и выгоды от него между инвестором и государством позволит бюджетная основа, предусматривающая раздел продукции, которая характерна для стран – производителей нефтепродуктов. Прозрачные правила и контракты еще больше способствуют стабильности и повышению доверия. Вместе с тем плохо проработанные соглашения о международном налогообложении могут существенно ограничить потенциал получения доходов. При разработке налогово-бюджетных режимов для добывающих отраслей необходимо учитывать административный потенциал.

Ввиду характерных особенностей добывающих отраслей административная сложность возрастает, поэтому необходимо обеспечить полноценный административный потенциал управления бюджетными доходами. Ввиду капиталоемкости добывающего сектора и длительных сроков реализации проектов от разведки до производства значительные затраты, возникающие до ввода объекта в экс-

### Вставка 3. Налогообложение добывающих отраслей в странах Ближнего Востока и Центральной Азии (окончание)

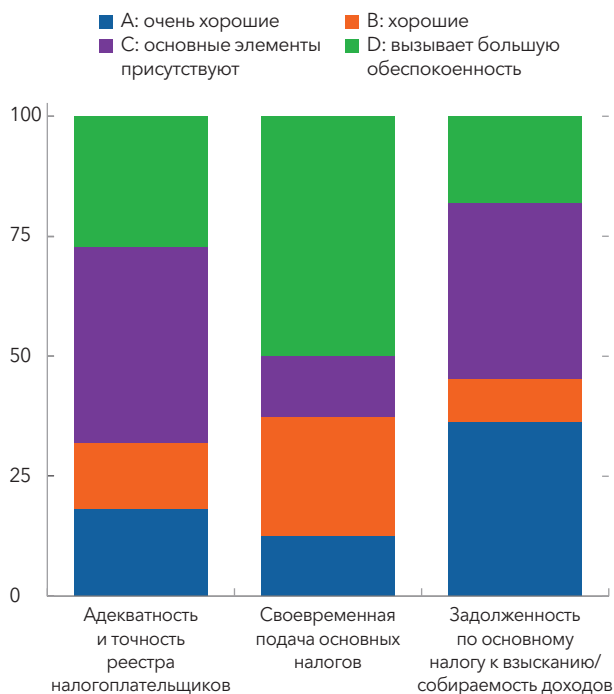
плутацию, нередко остаются без внимания, поскольку органы, отвечающие за управление бюджетными доходами, нередко отдают предпочтение краткосрочным мерам оптимизации доходов и в силу закона не имеют права решать другие задачи, что приводит к существенным потерям доходов. Кроме того, контроль над сектором, как правило, возложен на несколько регулирующих органов, что создает такие проблемы, как неполные наборы данных, необходимые для оценки рисков (каждый орган собирает и хранит данные с учетом своих полномочий), и дублирование функций, что создает путаницу и приводит к неэффективности. Для наращивания административного потенциала органы, отвечающие за управление бюджетными доходами, должны ускорить формирование компетентных кадров с учетом специфики сектора и внедрять надежные средства управления рисками несоблюдения требований, что позволит оперативно выявлять и предотвращать риски на ранних этапах реализации проектов в добывающем секторе и таким образом защищать доходы. Оптимальным подходом представляется создание интегрированного подразделения по вопросам добывающего сектора и формирование компетентных кадров. Обычно такое подразделение действует в составе инспекции по крупным налогоплательщикам и выполняет специальные функции – например, аудит и целевая поддержка клиентов.

секторах, служат Бахрейн (46 процентов), Египет (41 процент), Ирак (35 процентов), Йемен (35 процентов), Катар (35 процентов), Объединенные Арабские Эмираты (55 процентов), Саудовская Аравия (50–85 процентов) и Туркменистан (20 процентов). Один из немаловажных вопросов касается обеспечения того, чтобы государство получало справедливую долю доходов от этого сектора (вставка 3).

### В. Проблемы соблюдения налоговых требований: административные и структурные недостатки

Недостатки административного потенциала и структурные проблемы приводят к ослаблению соблюдения налоговых требований. Ряд стран БВЦА столкнулся с проблемами соблюдения требований на всех этапах процесса налогообложения (регистрация, подача отчетности и уплата налогов) (рисунок 19). Для эффективного сбора и отслеживания налогов, а также обеспечения соблюдения требований необходимы соответствующие административные ресурсы, в том числе современные средства, такие как цифровые технологии. Вместе с тем структура налоговой политики также может в значительной степени влиять на административный потенциал. В частности, из-за чрезмерной сложности политики

**Рисунок 19. БВЦА, отдельные показатели оценки факторов соблюдения налоговых требований (В процентах)**



Источники: Инструмент диагностической оценки налоговой администрации (TADAT); расчеты МВФ.  
Примечание. Распределение баллов по 11 оценкам TADAT в регионе БВЦА в период с 2015 по 2019 год. TADAT обеспечивает независимую и стандартизированную оценку эффективности систем налогового администрирования во всем мире. Подробнее см. [www.tadat.org](http://www.tadat.org).



может возникать избыточная нагрузка на налоговые органы и налогоплательщиков, в то время как упрощение основ политики позволяет снизить уровень затрат, связанных с административными процедурами и соблюдением требований. Кроме того, на фоне усугубления проблем налогообложения в связи с глобализацией и цифровизацией экономической деятельности важную роль играет международное сотрудничество. Помимо недостатков административного потенциала препятствовать соблюдению налоговых требований могут узкие места в структуре, такие как наличие крупных неформальных секторов, низкий уровень доступа к финансовым услугам или проблемы государственного управления.

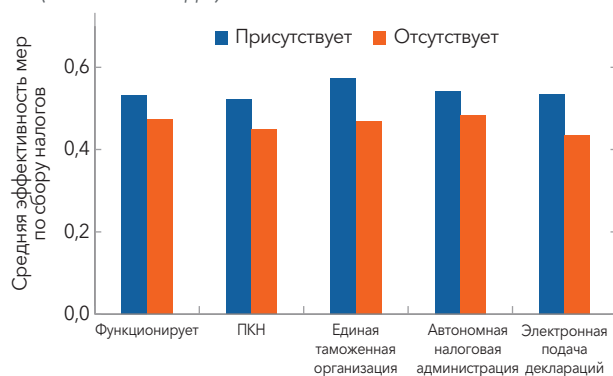
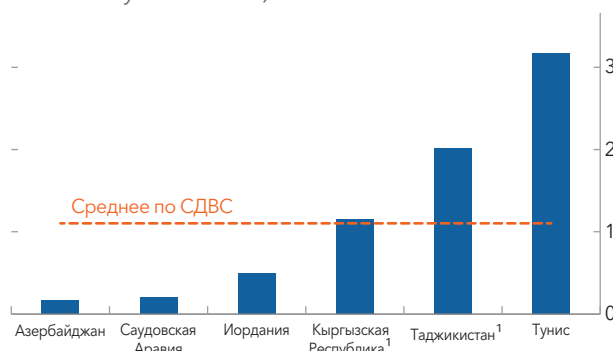
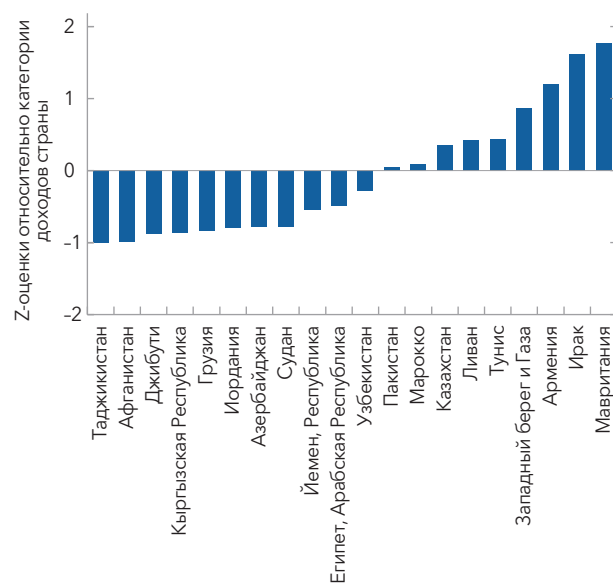
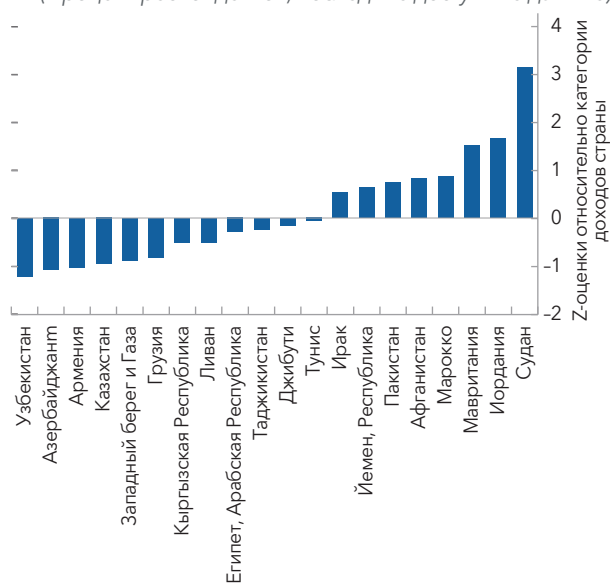
Внутри региона наблюдаются существенные различия в уровне потенциала налогового администрирования. Эффективная работа налоговых органов позволяет снизить затраты на сбор налогов в бюджет, а также издержки налогоплательщиков, связанные с соблюдением требований, что способствует добровольной регистрации и уплате налогов<sup>20</sup>. В некоторых странах (таких как Кыргызская Республика, Таджикистан и Тунис) затраты на сбор налогов представляются особенно высокими, хотя в некоторых случаях имеющиеся оценки таких затрат могут не отражать последние успехи реформирования налоговых органов (например, в Тунисе). В других странах показатели административной эффективности, полученные в результате опросов, свидетельствуют об обременительности процедур и недостатках в обслуживании налогоплательщиков (рисунок 20)<sup>21</sup>. Далее перечислены отдельные факторы, определяющие низкий административный потенциал в некоторых странах (приложение 3).

- *Недостатки сегментации налогоплательщиков.* Сегментация налогоплательщиков способствует улучшению качества отслеживания и контроля, а также разработке адресных услуг для налогоплательщиков. Для каждой категории налогоплательщиков по размеру доходов характерны свои риски в области соблюдения налоговых требований (Kanbur and Keen, 2014). Например, в категории крупных налогоплательщиков наблюдается склонность избегать налогов и уклоняться от них, а также проблемы оплаты налоговых обязательств, в то время как среди более мелких налогоплательщиков риски в сфере соблюдения требований связаны с регистрацией (IMF, 2015a). Создание специализированных служб для работы с крупными налогоплательщиками может способствовать повышению собираемости налогов. В странах с низким и средним уровнем доходов приблизительно 90 процентов налоговых поступлений приходится на 10 процентов налогоплательщиков из числа крупнейших, а половина – на 1 процент крупнейших (Junquera-Varela et al., 2017). В немногочисленной группе стран региона (например, в Бахрейне, Казахстане, Кувейте и Омане) до сих пор отсутствуют функциональные службы по работе с крупными налогоплательщиками, отвечающие за выполнение всех задач в этом сегменте, однако в отдельных странах уже созданы специальные административные единицы, которые выполняют часть функций подразделений по работе с крупными налогоплательщиками<sup>22</sup>.
- *Недостаточная автономия органов управления бюджетными доходами и отдельных таможенных органов.* Усиление автономии органов управления бюджетными доходами (с надлежащей подотчетностью) помогает защитить их от политического вмешательства и повысить их операционную независимость и эффективность (IMF, 2015a) – при условии достаточности административных и финансовых ресурсов и наличия квалифицированных кадров (Akitoby et al., 2020). В то же время отсутствие интеграции между налоговыми и таможенными органами может препятствовать координации и обмену информацией, а также приводить к снижению эффективности. Сбор таможенных данных позволяет повысить надежность работы налоговой администрации благодаря выявлению возможного несоблюдения требований, включая, например, отсутствие регистрации, занижение данных о доходах и завышение сумм входящего налога, предъявляемых к возмещению. В свою очередь, наличие налоговых данных помогает повысить надежность работы

<sup>20</sup> АМР США определяет затраты на сбор налогов как «соотношение затрат на администрирование налоговой системы и общей суммы налоговых доходов».

<sup>21</sup> Для удобства сопоставления результатов в странах БВЦА со средними значениями по соответствующим категориям дохода некоторые показатели в этом разделе приведены в виде стандартизированных величин. Стандартизированные показатели представляют собой «z-оценки», полученные путем вычитания среднего значения по категории дохода и деления полученного результата на величину стандартного отклонения.

<sup>22</sup> Так, в Омане действует служба по работе с крупными налогоплательщиками, которая занимается не всеми этапами их налогообложения, а только аудитом: [Налоговое управление Омана](#).

**Рисунок 20. Организация системы налогового администрирования, затраты на сбор налогов и показатели административной эффективности, полученные в результате опросов****1. Эффективность мер по сбору налогов и организация системы налогового администрирования (2017–2018 годы)****2. Затраты на сбор налогов (Процент налоговых поступлений, 2017 г., если не указано иное)****3. Продолжительность таможенной очистки импорта (Дни, последние доступные данные)****4. Фирмы, видящие в налоговой администрации основное препятствие (Процент респондентов, последние доступные данные)**

Источники: AMP США; Всемирный банк, Обзор предприятий; расчеты МВФ.

Примечание. На диаграмме 2 затраты на сбор налогов определены AMP США как «соотношение затрат на администрирование налоговой системы и общей суммы налоговых доходов». На диаграммах 3 и 4 эти показатели следует использовать осмотрительно, поскольку они рассчитываются исходя из данных, основанных на восприятии.

ПКН – подразделение по работе с крупными налогоплательщиками.

<sup>1</sup>2015 год.

таможенных органов, а также обнаруживать случаи занижения сумм операций и злоупотребления льготами. В регионе БВЦА налоговые органы, как правило, не обладают автономией, за некоторыми заметными исключениями (например, в Армении, Азербайджане, Кыргызской Республике, Пакистане), и в большинстве стран отсутствует интеграция налоговых и таможенных органов.

- **Организационные недостатки управления бюджетными доходами.** В структурах, организованных по функциональному принципу, сходные задачи и виды деятельности (например, аудит, обработка платежей, обеспечение соблюдения требований, вспомогательные функции) группируются и передаются в ведение специализированных административных единиц. По сравнению с другими типами организационного устройства (например,

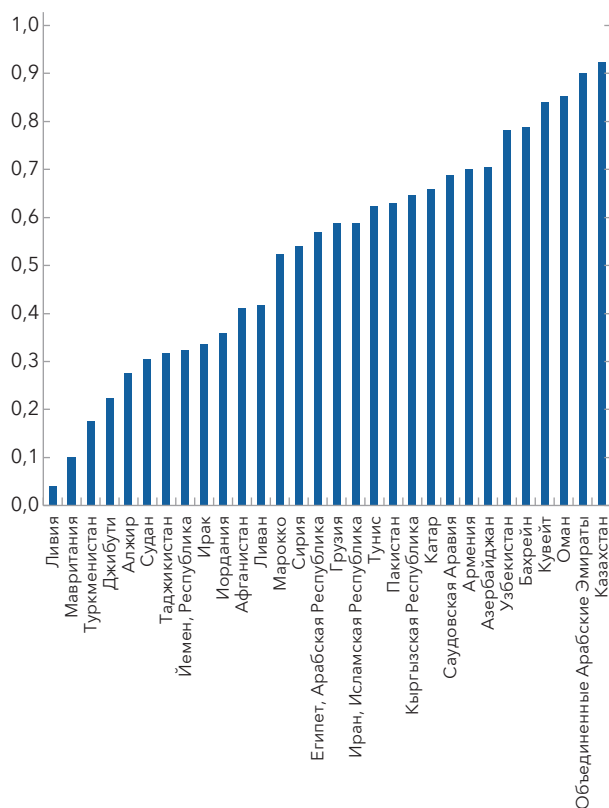
по типам налогов), функциональная организация управления бюджетными доходами способствует повышению эффективности, позволяет свести к минимуму дублирование действий, а также дает возможность сократить затраты, связанные с административными процедурами и соблюдением требований. Структура управления бюджетными доходами в странах БВЦА обычно выстроена по функциональному принципу; исключение составляет небольшое число стран – экспортеров углеводородов (например, Бахрейн, Ирак и Кувейт).

- **Недостаточный уровень развития цифровых услуг для налогоплательщиков.** Применение цифровых платформ позволяет ограничить потенциал для коррупции, вымогательства и мошенничества, минимизировать издержки, связанные с соблюдением требований, улучшить качество услуг для налогоплательщиков, а также обеспечивает отслеживание. Кроме того, автоматизация процедур позволяет более эффективно использовать ограниченные административные ресурсы (вставка 4). Например, в Таджикистане внедрение электронной системы подачи документов и уплаты ряда налогов позволило повысить уровень соблюдения налоговых требований среди компаний с высоким риском (Okunogbe and Pouliquen, 2018). В Грузии благодаря системе электронной подачи документов позволило снизить затраты на соблюдение требований: с 2009 по 2011 год они сократились на две трети (OECD, 2015). В большинстве стран региона предусмотрены цифровые услуги в сфере налогообложения и ведется работа по их дальнейшему расширению, о чем свидетельствует развертывание в последнее время цифровых платформ для подачи деклараций по налогу на доходы корпораций в Египте (2018 год), Саудовской Аравии (2020 год) и Алжире (2021 год). Тем не менее пробелы в развитии электронных платформ для налогообложения еще сохраняются во многих странах, в которых предлагаемые в настоящее время услуги охватывают не все этапы соблюдения налоговых требований (регистрация, подача отчетности, уплата налогов) или не все основные налоги (рисунок 21). В неко-

торых случаях даже при наличии электронных услуг уровень их использования налогоплательщиками остается низким из-за отсутствия доверия или низкой информированности (Отчет об оценке эффективности TADAT в Иордании за 2016 год). Ряд стран в регионе (таких как Бахрейн, Казахстан, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Узбекистан) пользуются преимуществами развитой телекоммуникационной инфраструктуры и наличия профессиональных кадров, о чем свидетельствуют высокие показатели по Индексу онлайн-услуг ООН. Это может способствовать дальнейшему совершенствованию электронных налоговых услуг. Тем не менее почти половина из 30 стран БВЦА, включенных в Индекс онлайн-услуг ООН, уступает аналогичным странам по качеству телекоммуникационной инфраструктуры или уровню профессиональных кадров, что отражает влияние более глубоких сдерживающих факторов.

Сложность налоговой политики приводит к усугублению проблем, связанных с административным потенциалом. Как правило, сложные налоговые системы создают чрезмерную нагрузку на неадекватные административные ресурсы. Они также открывают простор для произвольных действий, что может быть использовано недобросовестными чиновниками для обогащения и вымогательства (Sumlinks et al., 2021), и способствуют появлению

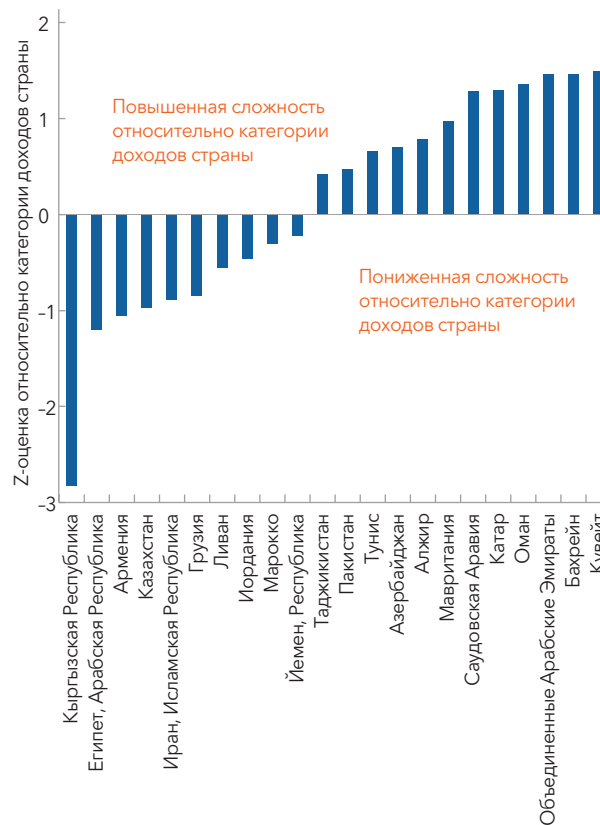
**Рисунок 21. Индекс онлайн-услуг (2020 год)**



Источники: Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам; расчеты МВФ.

возможностей для уклонения от налогов. Более того, соблюдение норм в рамках чрезмерно сложных налоговых систем может отвлекать ресурсы от более продуктивных направлений их использования, таким образом нанося ущерб деловому и инвестиционному климату и приводя к сужению налоговой базы. Особенно пагубное влияние сложность налоговой системы может оказать на уровень соблюдения требований среди микропредприятий, малых и средних предприятий (ММСП), поскольку у более мелких компаний меньше ресурсов для ведения учета, самостоятельного исчисления налогов и формирования отчетности. Это особенно актуально в странах региона, характеризующихся высокой плотностью небольших предприятий. В ряде стран Ближнего Востока и Центральной Азии в последние годы принимаются меры для упрощения налоговой системы. Например, в Грузии (2004–2009 годы) и Таджикистане (2013 год) было значительно сокращено число налогов, в Египте в 2020 году был введен Закон о порядке сбора налогов, который предусматривает единую систему налоговых процедур для всех основных налогов, а в Марокко в 2021 году был принят рамочный закон, позволяющий упростить местное налогообложение. Тем не менее результаты опросов свидетельствуют о сохраняющейся сложности налоговых систем в некоторых странах региона (рисунок 22).

**Рисунок 22. Сложность тарифов**  
(2019 год)



Источники: Всемирный экономический форум; расчеты МВФ.

Международное сотрудничество также может влиять на административный потенциал. Интернационализация глобальных цепочек создания стоимости и финансовых услуг приводит к тому, что у крупных компаний и физических лиц с высоким уровнем капитала появляются новые возможности для уклонения от уплаты налогов или избежания налогообложения – например, с помощью вывода прибыли и сокрытия активов и доходов. Сложности для органов управления бюджетными доходами создает и стремительная цифровизация мировой экономики. Согласно оценкам Сети справедливого налогообложения (2021), потери бюджетных доходов в регионе в результате налоговых злоупотреблений и уклонения состоятельных физических лиц от уплаты налогов, может достигать 10,4 млрд долларов США в год. В среднем этот уровень потерь оценивается в 0,2–0,3 процента ВВП на страну, но в отдельных случаях (например, в Марокко, Объединенных Арабских Эмиратах и Тунисе) достигает 0,8–1 процента ВВП<sup>23</sup>. В последние годы в регионе БВЦА удалось достичь прогресса в сфере сотрудничества с другими юрисдикциями по налоговым вопросам, однако участие ряда стран в работе международных платформ остается ограниченным. Например, более половины стран КЦА, большинство УКГ и стран – экспортеров углеводородов не принимает участия по меньшей мере в одной из основных глобальных инициатив по налоговым вопросам, таких как Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым вопросам, Глобальный форум ОЭСР по прозрачности и обмену информацией для целей налогообложения или Инклюзивная группа ОЭСР / Группы двадцати по вопросам размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения. Среди этих стран 11 не представлено ни на одной из трех перечисленных глобальных платформ по вопросам налогообложения (приложение 4).

<sup>23</sup> Сеть справедливого налогообложения (2021).

#### **Вставка 4. Применение цифровых технологий для сбора налогов в период пандемии COVID-19**

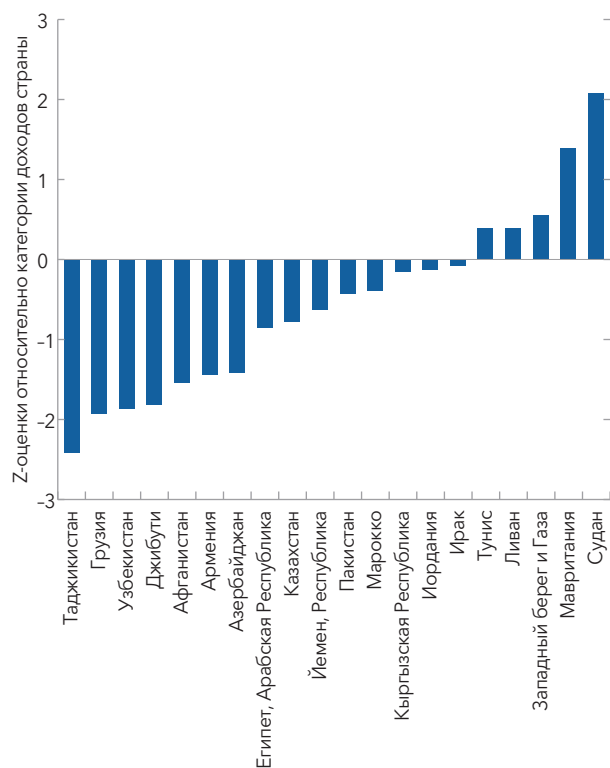
Органы управления бюджетными доходами во всем мире переходят к новому этапу цифровой трансформации. Хотя основные функции этих органов, например прием налоговых деклараций в электронной форме, были автоматизированы в некоторых развитых странах и странах с формирующимся рынком еще в 1990-е годы, настоящий этап цифровой трансформации обещает радикальным образом изменить сбор налогов в странах с низким доходом. Цифровая трансформация способствует улучшению функционирования органов управления бюджетными доходами и таким образом позволяет снизить нагрузку на налогоплательщиков путем упрощения процедур и более эффективного предоставления услуг, что повышает результативность мер по обеспечению соблюдения требований благодаря сбору и сопоставлению данных, совершенствованию управления за счет ограничения необоснованного взаимодействия между налогоплательщиками и налоговыми органами, а также отражения всех операций в журнале учета.

Пандемия COVID-19 продемонстрировала огромный потенциал цифровой трансформации для органов управления бюджетными доходами. Благодаря цифровой трансформации органы управления бюджетными доходами, например в Марокко и Объединенных Арабских Эмиратах, смогли продолжать оказывать услуги и собирать налоги, не нарушая при этом требований к социальному дистанцированию, а с помощью технологий им удалось обеспечить налогообложение растущего объема операций электронной торговли. Таким образом, эти органы располагали необходимыми ресурсами, чтобы перевести сотрудников на удаленную работу, продолжить обслуживание налогоплательщиков и обеспечить непрерывность деятельности для стабильного сбора налогов.

Некоторые страны, например Иордания, в последние годы направили серьезные капиталовложения на развитие электронных услуг, что способствовало укреплению дисциплины налогоплательщиков и снижению их затрат. Заметных успехов добились органы управления бюджетными доходами, которые: 1) вложили средства в комплексную цифровую трансформацию с преобразованием основных функций и организационной структуры (для модернизации и упрощения процесса вместо внедрения решений для автоматизации привычных методов работы); 2) проводили работу с налогоплательщиками, чтобы обучить их применению новых технологий, и были изначально ориентированы на нужды налогоплательщиков; 3) осуществили преобразования на основе эффективного среднесрочного планирования и продуманной последовательности действий.

Цифровая трансформация позволяет государству повысить качество защиты данных, но в то же время создает новые каналы для мошенничества и порождает риски для конфиденциальности и кибербезопасности. Физические лица и фирмы могут воспользоваться новыми технологиями для сокрытия данных или уклонения от налогов. Риски мошенничества возникают, когда налогоплательщики намеренно искажают информацию, чтобы уменьшить налоговые платежи, получить возмещение налогов или скрыть те или иные операции, а также когда мошеннические действия совершают сотрудники органов управления бюджетными доходами, их подрядчики и другие доверенные лица. Нарушение безопасности данных в результате взлома системы, утечек или атак с применением программ-вымогателей создает для органов управления бюджетными доходами риски нарушения конфиденциальности и раскрытия данных (вероятность утраты контроля над налоговыми сведениями и персональными данными). Такие случаи еще более подрывают доверие граждан к налоговой системе и соответственно снижают их готовность выполнять налоговые требования. В соответствии с принципами надлежащей практики органы управления бюджетными доходами должны внедрять в свои системы меры по обеспечению кибербезопасности и защиты данных, а также создавать механизмы управления для снижения рисков для репутации, конфиденциальности и доходов.

**Рисунок 23. Доля фирм, конкурирующих с субъектами неформального сектора**  
(Процент респондентов, последние доступные данные)



Источники: Всемирный банк, Обзор предприятий; расчеты МВФ.  
Примечание. Эти показатели следует использовать осмоторительно, поскольку они рассчитываются исходя из данных, основанных на восприятии.

Помимо недостатков, касающихся административного потенциала, препятствовать соблюдению налоговых норм могут структурные проблемы, такие как наличие крупных неформальных секторов. Существование таких секторов нередко приводит к непропорциональному увеличению налогового бремени формального сектора. Например, охват самозанятых в системе налогообложения в регионе низкий, в то время как наемные работники в формальном (преимущественно государственном) секторе несут основную нагрузку, связанную с налогообложением доходов (Jewell et al., 2015). Результаты опросов показывают, что компании в Ливане, Мавритании, Судане, Тунисе, на Западном берегу и в секторе Газа оценивают уровень недобросовестной конкуренции со стороны неформального сектора выше, чем фирмы в других странах с аналогичным уровнем доходов (рисунок 23). Кроме того, недостаточное финансирование социальных и государственных услуг, вызванное низкими отчислениями неформального сектора, может отрицательно отражаться на качестве и объеме таких услуг, что снижает мотивацию к соблюдению требований и приводит к появлению «ловушки неформального сектора». Эта причинно-следственная связь действует и в обратном направлении, то есть на уровень неформального сектора может влиять как содержание налоговой политики, так и структура налоговых органов (Deléchat and Medina, 2021). Например, чрезмерно

но высокие налоговые ставки или «налоговые клинья» на рабочую силу (то есть разность между стоимостью труда для работодателей и заработной платой работников после налогообложения) могут побуждать предприятия и работников к неофициальной деятельности. В работе Cardarelli et al. (2022) делается вывод о том, что налоговое бремя – один из основных факторов, определяющих чрезмерное усиление неформального сектора в Северной Африке по сравнению с ситуацией в странах с развитой экономикой. Помимо уровня налогового бремени чрезмерно сложное налоговое законодательство и трудоемкие административные процедуры также могут препятствовать регистрации и соблюдению требований малыми предприятиями и физическими лицами, которые располагают ограниченными ресурсами. Недостатки в обеспечении соблюдения требований могут подрывать ответственное отношение к налогам и доверие к налоговой системе, что создает благоприятные условия для развития неформального сектора.

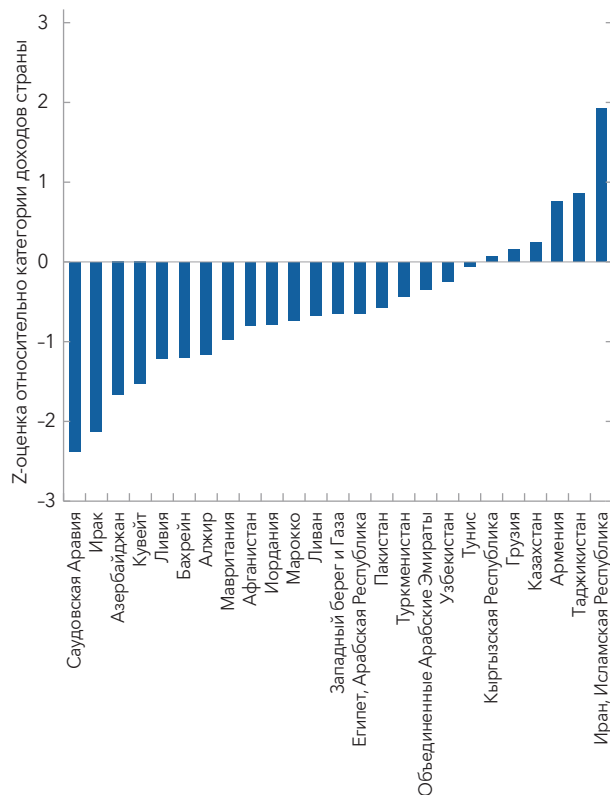
Низкий уровень доступа к финансовым услугам и широкое распространение наличных расчетов, связанные с присутствием неформального сектора, усугубляют проблему несоблюдения требований. Массовое использование наличных расчетов препятствует отслеживанию операций и создает условия для занижения сведений в отчетности, особенно в сфере расчетов компаний с розничными клиентами (ввиду рисков сговора между продавцами и покупателями с целью уклонения от уплаты налогов налогообложение таких операций затруднено)<sup>24</sup>. И наоборот, электронные и прочие безналичные каналы платежей, равно как и выставление электронных счетов, создают «цифровой след» (Lund et al., 2017), благодаря которому налоговая администрация может

<sup>24</sup> Уклонение от уплаты налогов путем неотражения операций в учете и в результате отсутствия их отслеживания представляют собой самостоятельные, но тесно взаимосвязанные проблемы.

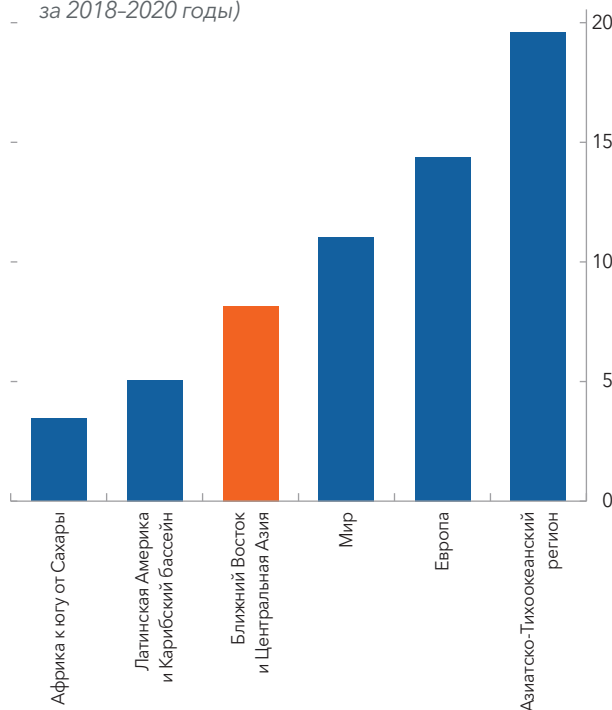


## Рисунок 24. Отставание в доступе к финансовым услугам

### 1. Распространенность цифровых платежей (2017 год, доля респондентов)



### 2. Непогашенные банковские кредиты МСП (В процентах ВВП, региональные средние значения за 2018–2020 годы)



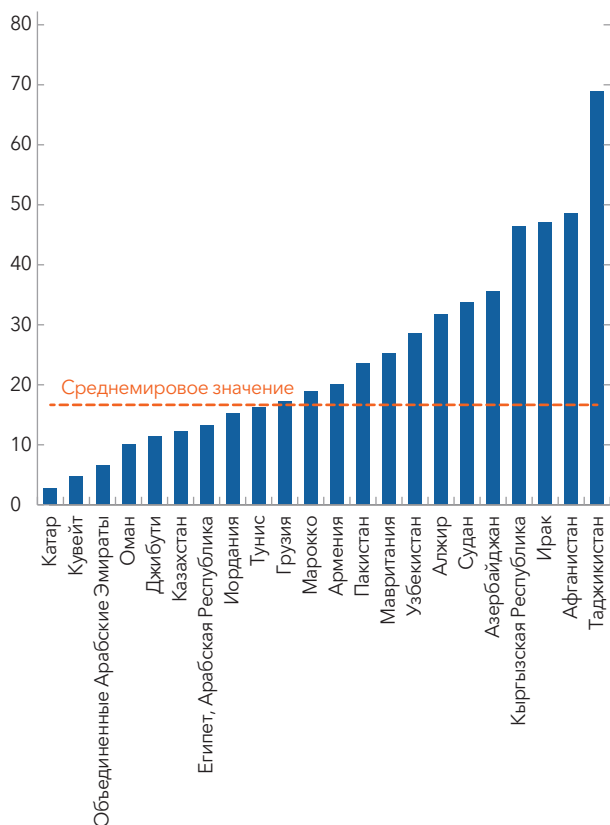
Источники: глобальная база данных ВБ о доступе к финансовым услугам; МВФ, «Обследование доступа к финансовым услугам»; расчеты МВФ. Примечание. На диаграмме 1 распространенность цифровых платежей измеряется как процент респондентов в возрасте 15 лет и старше, которые заняты трудовой деятельностью и сообщают об использовании мобильных денег или счета в финансовой организации, дебетовой или кредитной карты, мобильного телефона или интернета для производства или получения перевода или платежа в последние 12 месяцев.

отслеживать операции, проводить перекрестные проверки с применением современных цифровых технологий и обеспечивать соблюдение законов. В более широком смысле предоставление доступа к финансовым услугам и повышение доступности кредита приводят к усилению стимулов для соблюдения налоговых требований (Carasso and Jappelli, 2013). Большинство стран региона в целом уступает сопоставимым странам с точки зрения распространенности цифровых платежей, а предложение кредитов предприятиям в этих странах обычно ниже мировых средних показателей, что свидетельствует об отставании по уровню доступа к финансовым услугам (рисунок 24). Доля наличных денег в обращении вне банковской системы – совокупная денежная масса, которая служит косвенным показателем масштабов наличных расчетов, – достигает высоких значений в большинстве стран КЦА и в некоторых странах БВСА, что свидетельствует о высоких рисках уклонения от уплаты налогов, а также о трудностях в отслеживании и обеспечении соблюдения требований (рисунок 25)<sup>25</sup>. Кроме того, в этих странах отмечается низкий уровень использования цифровых операций, будь то посредством платежных карт, банковских счетов или онлайн-каналов. Для стран ССЗ, напротив, характерны низкие показатели доли наличных денег в обращении и относительно большая распространенность цифровых платежей. Финансовые организации служат важнейшим источником информации о налогоплательщиках и операциях, однако в ряде стран обеспечение содействия со стороны финансового сектора в обеспечении соблюдения требований сталкивается с трудностями. Например, Счетная палата Алжира (2021) указывает на отсутствие необходимого обмена инфор-

<sup>25</sup> При этом «избыточный» спрос на наличные может быть связан не только с уклонением от уплаты налогов, но и с другими факторами, например с соображениями предосторожности, недоверием к банковскому сектору или отсутствием доступа к банковским услугам.

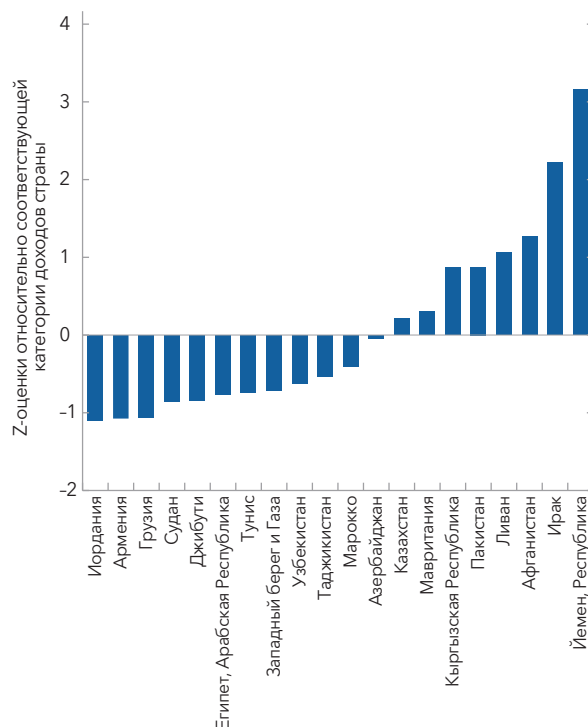


**Рисунок 25. Наличные деньги в обращении как доля широкой денежной массы (2017–2019 годы)**



Источники: официальные органы; расчеты МВФ.

**Рисунок 26. От фирм ожидается подношение подарков работникам налоговых органов (В процентах от числа ответивших, последние имеющиеся данные)**



Источники: Всемирный банк, Обзор предприятий; расчеты МВФ. Примечание. Эти показатели следует использовать осмотрительно, поскольку они рассчитываются исходя из данных, основанных на восприятии.

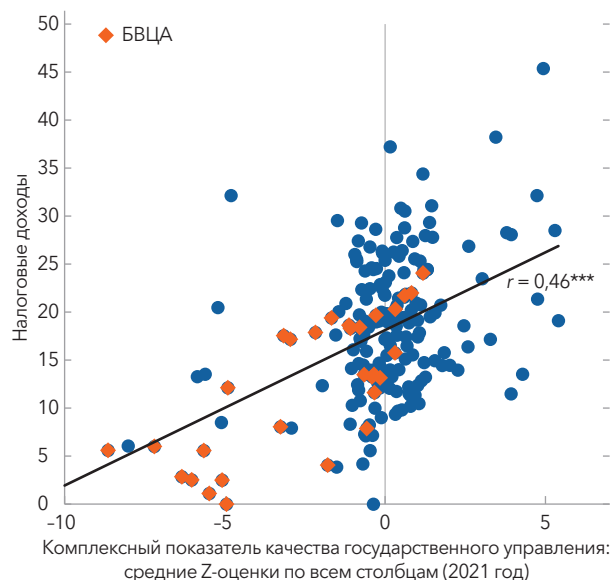
мацией между органом управления бюджетными доходами и банками, называя это одной из основных причин неэффективного сбора налогов. В других странах (таких как Иордания и Ливан) доступу органов управления бюджетными доходами к сведениям, находящимся в распоряжении финансовых организаций, препятствуют законы о банковской тайне. В ряде стран региона (таких как Египет, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия, Тунис) были проведены законодательные реформы, призванные упростить переход на электронный формат выставления счетов, но их практическая реализация в некоторых из стран остается ограниченной.

Наблюдаемые пробелы в борьбе с коррупцией также создают сложности в соблюдении налоговых требований. Органы управления бюджетными доходами подвержены рискам коррупции и сговора, что связано с характером их задачи по сбору средств с частного сектора. В более широком смысле недостатки борьбы с коррупцией создают для налогоплательщиков возможности уклонения от обязательств или приобретения необоснованных преимуществ, а для недобросовестных чиновников – обогащения как на этапе разработки налогового законодательства, так и на всех уровнях процесса налогообложения или при разрешении споров между правительством и налоговыми органами (рисунок 26). В публикации IMF (2019) установлено, что повышение Индекса борьбы с коррупцией на треть стандартного отклонения сопровождается увеличением доли налоговых доходов в ВВП на 1,2 процентного пункта (рисунок 27). В целях борьбы с рисками коррупции на уровне налоговых органов в странах БВЦА внедряются различные защитные механизмы, такие как отделы внутренних расследований (Армения, Грузия), универсальные электронные средства уплаты налогов (Армения, Кыргызская Республика), внешний надзор со стороны службы по борьбе с коррупцией или офис омбудсмена (Грузия, Пакистан, Таджикистан) или кодексы этических норм (Алжир, Иордания, Объединенные Арабские Эмираты, Таджикистан). В Пакистане также была предпринята попытка внедрить механизмы, предусматривающие вознаграждение для сборщиков налогов, отчасти с целью ограничения стимулов для взяточничества. В ряде стран (Армения, Грузия, Иордания, Кыргызская

Республика, Таджикистан, Тунис) проводятся опросы общественного мнения, чтобы выяснить восприятие надежности работы налоговых органов и качества предоставляемых услуг. Дальнейшая работа по снижению рисков коррупции в регионе будет способствовать прогрессу в сфере соблюдения налоговых требований.

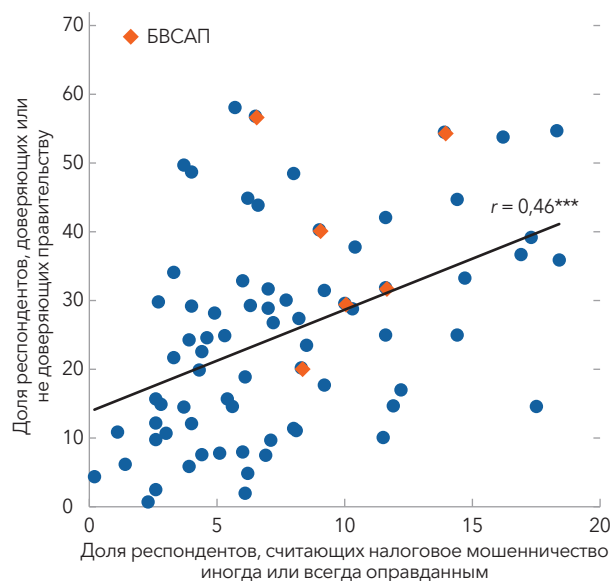
В более широком смысле на уровень соблюдения требований влияет качество государственных учреждений. Сравнительное отставание по качеству нормативно-правового регулирования, представительства и подотчетности, эффективности управления и соблюдению принципов верховенства закона может отрицательно отражаться на мобилизации налоговых доходов. Укрепление государственного управления действительно связано с эффективностью налоговой системы, поскольку надежность правовых институтов и наличие действенных механизмов урегулирования споров способствуют повышению уровня справедливости и правовой определенности в налоговых вопросах, а также защите прав налогоплательщиков и надежному функционированию системы правового обеспечения, что положительно сказывается на соблюдении требований. Положительное влияние на налоговую дисциплину оказывает также укрепление доверия к государственным органам, понимание принципа взаимности и перераспределения налоговых платежей в рамках предоставления государственных услуг. Иллюстрацией этому может служить отрицательная корреляция между результатами опросов, посвященных доверию к правительству, и приемлемостью налоговых махинаций в обществе (рисунок 28). Грузия является хорошо описанным примером того, насколько сильно реформы государственного управления влияют на мобилизацию внутренних доходов: антикоррупционная кампания и реформы внутренних механизмов урегулирования налоговых споров сыграли ключевую роль в успешном повышении собираемости налогов в стране (Akitoby et al., 2020; World Bank, 2012). Механизмы урегулирования налоговых споров хорошо разработаны и в некоторых других странах региона (например, в Армении, Иордании и Пакистане), но в отдельных случаях развиты недостаточно (например, в Таджикистане – согласно оценкам, представленным в отчете TADAT за 2020 год). При этом в странах со сложившимися механизмами их эффективность иногда снижается из-за продолжительных задержек при обработке обращений налогоплательщиков либо из-за того, что по результатам этого процесса не проводятся реформы законодательства или административных процедур.

**Рисунок 27. Государственное управление и налоговые доходы**  
(Налоговые доходы как доля ВВП, 2016–2018 гг.)



Источники: «Показатели эффективности государственного управления в странах мира»; расчеты МВФ.

**Рисунок 28. Ответственное отношение к налогам и доверие к правительству**  
(2017–2020 годы)



Источники: Всемирное обследование ценностей; расчеты МВФ.

## 4. Меры политики по мобилизации доходов для устойчивого и всеобъемлющего роста

*Налоговые реформы в период после пандемии COVID-19 открывают возможности для постепенного укрепления налоговых систем в регионе с целью поддержки устойчивого роста и повышения инклюзивности. Хотя надлежащий баланс между соображениями эффективности и справедливости различается и в каждом случае зависит от конкретных условий и общественных предпочтений, результаты проведенного нами анализа указывают на ряд приоритетных направлений совершенствования этих двух аспектов налоговых систем. В частности, во многих странах потребуется расширить налоговую базу, повысить прогрессивность налогов, укрепить управление бюджетными доходами в интересах более строгого соблюдения налоговых требований и провести структурные реформы для сокращения неформального сектора.*

Мобилизация внутренних доходов теперь стала более насущной задачей для директивных органов в странах Ближнего Востока и Центральной Азии. Накануне пандемии страны региона уже пытались найти новый импульс для роста и возможности для повышения инклюзивности в условиях крайне ограниченного выбора мер политики. Из-за нарушения привычного уклада жизни и экономических возможностей вследствие пандемии, а в последнее время – войны в Украине, мобилизация доходов стала еще более актуальной задачей в связи с необходимостью финансирования критически важной инфраструктуры, покрытия расходов на социальные нужды и повышения инклюзивности.

Для эффективной и справедливой мобилизации доходов необходимо оптимизировать структуру налоговой политики, провести модернизацию управления бюджетными доходами и структурные реформы. Приоритеты реформ в конечном итоге будут зависеть от особенностей конкретных стран, а темпы преобразований должны учитывать потенциальное социально-экономическое воздействие. Например, уязвимые и пострадавшие от конфликтов государства сталкиваются со своими особыми проблемами, и, как показывает практика, последовательность мер имеет значение (вставка 5). Так или иначе, наш анализ указывает на необходимость мер политики в трех основных областях.

Во-первых, требуется совершенствование структуры налоговой политики в целях расширения налоговой базы, повышения прогрессивности и перераспределительной способности:

- *Сокращение широко применяемых налоговых льгот в отношении доходов физических лиц и корпораций.* Помимо расширения налоговой базы дополнительным эффектом ограничения щедрых налоговых льгот искажающего характера, в том числе введенных во время пандемии, является то, что это позволяет повысить эффективность распределения, упростить налоговое администрирование и устранить возможности несоблюдения налоговых требований. В случае НДС такое сокращение льгот может способствовать повышению прогрессивности. Например, в Египте планируется внести изменения в закон о подоходном налоге, чтобы упростить правовые основы и оптимизировать предоставление льгот.
- *Отмена неэффективных налоговых стимулов и совершенствование структуры налога на доходы корпораций.* Наличие многочисленных налоговых стимулов в регионе – в некоторой степени результат международной конкуренции в области налогов на доходы корпораций. Преодолению этой ситуации может способствовать недавно достигнутая договоренность о глобальном налоге на доходы корпораций (IMF, 2022b). Следует внимательно изучить налоговые системы, в том числе определить надлежащие уровни действующих налоговых ставок, и отменить неэффективные стимулы, особенно по мере того как страны начинают вводить минимальный налог на доходы корпораций. Некоторые страны уже предпринимают шаги в этом

направлении. Так, Объединенные Арабские Эмираты недавно объявили о планах ввести в 2023 году ставку федерального налога на доходы корпораций в размере 9 процентов<sup>26</sup>.

- *Повышение низких ставок НДС и ускоренное введение НДС в некоторых странах.* В ряде стран, несмотря на прогрессивный характер НДС, слишком низкие ставки не позволяют существенно увеличить доход и обеспечить реальную перераспределительную способность. В таких случаях повышение справедливости за счет увеличения ставки НДС, вероятнее всего, нивелирует потери эффективности вследствие искажений в распределении ресурсов и приведет к приросту чистого благосостояния. Страны, в которых НДС отсутствует, могут рассмотреть возможность его введения, чтобы увеличить налоговые поступления и сократить неравенство доходов<sup>27</sup>. Положительный опыт введения НДС отмечен в Бахрейне, Объединенных Арабских Эмиратах, Омане и Саудовской Аравии. Вслед за Саудовской Аравией ставка НДС также была недавно повышена в Бахрейне. Некоторые страны (например, Катар, Кувейт) могут ускорить реализацию планов по введению НДС.
- *Совершенствование структуры НДС.* Налоговые льготы часто вводятся в отношении основных товаров и услуг, включая продукты питания и лекарства, чтобы снизить налоговое бремя для уязвимых домашних хозяйств. Это дорогостоящая мера, поскольку значительную часть преимуществ в итоге получают домашние хозяйства с высоким уровнем доходов, что может привести к неэффективному распределению ресурсов из-за искажения относительных цен. Такие льготы можно заменить более адресными денежными выплатами, финансируемыми за счет доходов от налогов на потребление (Warwick et al., 2022). В более общем плане прогрессивность НДС можно повысить, направив дополнительные доходы на финансирование социальных программ, образования, здравоохранения и инфраструктуры (IMF, 2020b). В Армении подготовлены планы постепенной отмены неэффективных налоговых льгот по НДС.
- *Дальнейшее развитие налогообложения богатства.* В большинстве стран региона в той или иной форме действует налог на недвижимость, хотя поступления от него остаются ограниченными – от нуля до 2 процентов ВВП в 2019 году. Представляется возможным мобилизовать больший объем доходов за счет повышения ставок налога на недвижимость, приведения стоимости объектов недвижимости в соответствие с рыночными ценами, оптимизации кадастровых книг и увеличения административного потенциала. Однако в результате повышения налогов на недвижимость могут возникнуть проблемы в структуре межбюджетных отношений и бюджетная децентрализация (Norregaard, 2013), поскольку данные налоги часто применяются на субнациональном уровне<sup>28</sup>. Налоги на наследство в настоящее время взимаются только в нескольких странах региона. Можно повысить их эффективность в отношении наследуемого имущества, которое передается следующим поколениям внутри одной семьи, либо ввести там, где они пока не существуют. Также можно ввести налоги на чистую стоимость богатства (IMF, 2020b).

Во-вторых, соблюдение налоговых требований может быть улучшено путем оптимизации управления бюджетными доходами. Соответствующие меры представлены ниже.

- *Проведение организационных реформ.* Реструктуризация налоговых органов на функциональной основе и предоставление им большей автономии (при условии эффективного управления и подотчетности) позволит создать современные и эффективные налоговые службы со стабильным финансированием, квалифицированным персоналом и ограниченным политическим вмешательством. Сегментация охвата

<sup>26</sup> В 2022 году Объединенные Арабские Эмираты объявили о введении федерального налога на доходы корпораций (НДК), который вступает в действие в финансовые годы, начинающиеся 1 июня 2023 года или после этой даты. Предусмотрен единый порядок применения НДК ко всем предприятиям и направлениям коммерческой деятельности, кроме добывающего сектора. Стандартная установленная законом ставка НДК в размере 9 процентов будет применяться только в отношении фирм с доходом более 375 000 дирхамов ОАЭ. Для транснациональных корпораций ставка НДК составит 15 процентов в рамках введения Объединенными Арабскими Эмиратами глобального минимального корпоративного налога. Дополнительная информация о НДК еще не была опубликована.

<sup>27</sup> Обсуждение проблем структуры НДС и других вопросов, связанных с его введением в странах Ближнего Востока и Северной Африки, см., например, в работе Mansour and Zolt (2022).

<sup>28</sup> Эмпирические данные указывают на то, что бюджетная децентрализация сама по себе может стимулировать мобилизацию доходов от налогов на недвижимость (Bahl and Martinez-Vazquez, 2008).

налогоплательщиков путем создания специализированных служб, начиная с крупных налогоплательщиков и состоятельных частных лиц, позволит более эффективно обеспечивать соблюдение требований. Немаловажное значение имеет сотрудничество между налоговыми и таможенными органами, поскольку действенный контроль соблюдения налоговых норм зависит от оперативности и полноты обмена данными. Такой обмен способствует выявлению доходов, оптимизации взыскания, а также повышению эффективности административных процессов налоговых и таможенных служб. Некоторые страны добились определенных результатов в этом направлении. Примером может служить продолжающееся расширение технического потенциала департамента по работе с крупными налогоплательщиками в Ираке.

- *Развитие услуг для налогоплательщиков в рамках сотрудничества.* Необходимо продолжать оптимизацию административных процессов в регионе, чтобы снизить стоимость соблюдения налоговых требований для налогоплательщиков. Повысить уровень соблюдения требований можно, предоставляя налогоплательщикам, особенно небольшим фирмам, помощь и консультации по вопросам налогообложения и учета. Своевременное возмещение налогов будет способствовать усилению восприятия справедливости налоговых процедур. Кампании, направленные на повышение осведомленности общественности в преддверии введения НДС в Бахрейне, Объединенных Арабских Эмиратах и Саудовской Аравии, предположительно способствовали достижению относительно высокого уровня соблюдения налоговых требований.
- *Внедрение надлежащих механизмов контроля и обеспечения соблюдения.* Эффективные механизмы контроля и обеспечения соблюдения крайне важны для предотвращения нарушений правил и поддержания доверия к налоговой системе. Для этого следует рассмотреть увеличение охвата и периодичности аудиторских и выездных проверок, а также проведение законодательных реформ для усиления штрафных санкций в случае крупных правонарушений. Органы управления бюджетными доходами также могут внедрить систему комплексного управления рисками нормативно-правового несоответствия (CRM), что позволит оптимизировать сбор доходов путем изыскания и целенаправленного использования ресурсов для систематического выявления, оценки и купирования наиболее серьезных рисков для налоговой базы на основе аналитического подхода.
- *Углубление сотрудничества на национальном уровне.* Координация и обмен информацией с другими национальными ведомствами также способны повысить эффективность управления бюджетными доходами. Например, подразделения финансовой разведки, которые отвечают за борьбу с отмыванием денег и налоговыми преступлениями, располагают обширной административной, финансовой и правоохранительной информацией, которая может оказаться полезной для органов управления бюджетными доходами при расследовании случаев уклонения от уплаты налогов. Правовые санкции, налагаемые в случае уклонения от уплаты налогов и сопутствующего отмывания денег, представляются эффективным средством предотвращения нарушений данного типа (как для физических, так и для юридических лиц). Органы регистрации компаний и недвижимости и финансовые организации тоже могут предоставлять налоговым органам сведения о налогооблагаемых доходах.
- *Применение цифровых технологий и расширение электронных услуг для налогоплательщиков.* Автоматизация типовых задач позволит высвободить административные ресурсы, которые могут быть с большей пользой направлены на выполнение основных функций, таких как аудит и контроль. Цифровая обработка данных, а также обмен информацией и ее перекрестная проверка содействуют оценке профилей риска. Благодаря электронным платформам для подачи налоговых деклараций, проведения оплаты по ним и переписки между налогоплательщиками и налоговыми органами сокращаются расходы на выполнение налоговых требований и сбор налогов, а возможности коррупционных действий и уклонения от уплаты налогов сводятся к минимуму. Многие страны региона (такие как Азербайджан, Алжир, Иран и Пакистан) уже перешли на электронный формат подачи деклараций.
- *Укрепление международного сотрудничества.* Участие в международных инициативах в сфере налогообложения приводит к укреплению административного потенциала благодаря расширенному доступу

к информации о налогооблагаемых доходах налогоплательщиков, сотрудничеству в вопросах разработки налоговой политики, обеспечения соблюдения налоговых требований, а также технической поддержки. Странам следует развивать сотрудничество по налоговым вопросам с внешними партнерами. Один из положительных шагов в этом направлении – договоренность о глобальном минимальном налоге на доходы корпораций (IMF, 2022b).

- *Ясно сформулированное, хорошо организованное и эффективное налоговое законодательство, надлежащим образом встроено* в более широкое правовое пространство, – непереносимое условие понимания закона налогоплательщиками и его единообразного применения.

В-третьих, дополнительно стимулировать выполнение налоговых требований, формализацию процесса и диверсификацию экономики помогут структурные реформы.

- *Расширение доступности финансовых услуг и ограничение наличных расчетов.* Для повышения доступности финансовых услуг необходим целый ряд финансовых, судебных и административных реформ. Наряду с этим может быть рассмотрен набор мер, направленных на ограничение использования наличных, например при заключении крупных сделок. Меры регулирования и укрепление конкуренции в финансовом секторе позволят снизить стоимость цифровых платежей, а налоговые меры (например, введение лимитов на списание расходов, оплачиваемых наличными) могут стимулировать использование банковских инструментов. Ограничение сумм наличных расчетов и обязательные требования по установке электронных фискальных аппаратов в точках продаж также будут способствовать решению этой задачи. В целом налоговые органы должны сформулировать конкретные стратегии обеспечения выполнения налоговых требований – стратегии, которыми правоохранительные и регулирующие органы будут руководствоваться при работе с секторами, в которых предпочтение отдается наличным расчетам.
- *Борьба с коррупцией, совершенствование управления, прозрачности и информационного обеспечения.* Чтобы у сотрудников налоговых органов было меньше стимулов к получению ненадлежащего вознаграждения, на уровне управления бюджетными доходами следует обеспечить эффективную организацию начисления и конкурентоспособность заработной платы. В более широком смысле для снижения рисков коррупции в этих органах необходимо внедрить систему профессионального роста с надежными и прозрачными процедурами найма, продвижения по службе, вознаграждения и обучения. Эти меры в сочетании с административными средствами защиты, такими как кодексы этических норм, отделы внутренних расследований, внешний надзор и механизмы декларирования активов, позволят обеспечить добросовестность должностных лиц. Предание огласке резонансных случаев преследования нарушителей налогового законодательства поможет улучшить результативность сдерживающих мер, в то время как публичные сообщения и разъяснительные кампании приведут к повышению уровня осведомленности налогоплательщиков. Эффективные и независимые судебные органы и механизмы разрешения споров будут способствовать росту уверенности в справедливости налоговой системы и доверию к системе обеспечения выполнения налоговых требований. Повышение прозрачности, особенно в отношении государственных расходов и налоговых льгот, способствует пониманию взаимной ответственности в системе и доверию к ней. Регулярная отчетность о расходовании налоговых поступлений, являющаяся составной частью процесса предоставления бюджетной информации, позволит повысить прозрачность и уровень общественной осведомленности о стоимости налоговых льгот. Укрепление взаимодействия с общественностью и повышение образованности налогоплательщиков – залог ответственного отношения к налогам.
- *Учет взаимосвязи между налогообложением и степенью неформальности при разработке реформ налоговой системы.* Взаимодополняющий эффект реформ, направленных на более строгое выполнение налоговых требований, и формализации процесса. Формализация процесса положительным образом влияет на собираемость налогов за счет более широкого охвата налоговой базы и укрепления ответственного отношения к налогам. В то же время важным условием формализации процесса является построение эффективной налоговой системы с минимальными отклонениями от налоговой политики и качественным



управлением. Наряду с этим заметную роль играют рынок труда, товарный рынок и институциональные реформы. Эту взаимосвязь необходимо учитывать при разработке налоговых реформ, например не допуская дополнительного усложнения налоговой системы или включения чрезмерно обременительных процедур. Меры формализации процесса также следует использовать для обеспечения выполнения налоговых требований, например предоставляя льготы в качестве стимулов к формализации только при наличии подтверждения такого выполнения.

Успех мер, направленных на увеличение налоговых поступлений эффективным и справедливым образом, будет зависеть от их последовательного проведения. Важным уроком опыта стран региона, добившихся значительных и долговременных улучшений уровня налогообложения, является то, что преобразования необходимо проводить на протяжении относительно длительных периодов. В более общем плане главным препятствием для проведения реформ нередко становится их политическая осуществимость. В краткосрочной перспективе распределительный эффект реформ может затмить ожидаемые выгоды, что грозит политическими последствиями (Ciminelli et al., 2019; Chen et al., 2019). Для устранения политических барьеров необходимо правильно определить как сроки реформ, соотнося состояние экономики с потребностями в доходах, так и их структуру, а также предусмотреть их понятное и прозрачное информационное обеспечение. Кроме того, для координации действий соответствующих ведомств и стимулирования проведения налоговых реформ требуется политическая воля. Это особенно важно в случае УКГ (Akitoby, Honda, and Primus, 2020).

Несмотря на отсутствие универсального подхода, полезным руководством для директивных органов представляется среднесрочная стратегия обеспечения доходов (MTRS). Эта стратегия, в широком смысле представляющая собой последовательный процесс проведения реформы налоговой системы в течение нескольких лет, основана на четырех взаимосвязанных компонентах<sup>29</sup>:

- *Оценка потребности в расходах на экономическое и социальное развитие.* Это важный первый шаг для формирования единого понимания среди всех заинтересованных сторон (органов исполнительной и законодательной власти, гражданского общества и налогоплательщиков) и подготовки пакета реформ налоговой политики, отражающего потребности в расходах. Привлечение широкой поддержки также позволит преодолеть препятствия политэкономического характера на пути налоговых реформ.
- *Разработка дорожной карты реформирования налоговой системы, которая будет охватывать налоговую политику, управление бюджетными доходами и правовые основы.* В комплексной картине должны быть отражены связи между политикой, администрированием и законами страны, а также определены области, в которых синергетические связи нарушены. В частности, ясно сформулированное, хорошо организованное и эффективное налоговое законодательство, надлежащим образом встроенное в более широкое правовое пространство, — неременное условие понимания закона налогоплательщиками и его единообразного применения.
- *Готовность к последовательному проведению правительством реформы в среднесрочной перспективе.* Ясные сигналы о намерении правительства проводить реформы необходимы для поддержания импульса реформ. Для этого часто требуется межведомственный подход, то есть меры, принимаемые министерством финансов и налоговыми органами, должны пользоваться поддержкой на уровне всего правительства. Не менее важны управление процессом реформ и подотчетность.
- *Координирование внешней поддержки проводимой правительством реформы налоговой системы.* В некоторых случаях для осуществления реформ требуется привлечь ресурсы как из внутренних, так и из внешних источников, например в рамках технической помощи. Для обеспечения успеха реформ национальные органы должны найти правильный баланс между лидерством и сопричастностью, а также обеспечить строгую координацию действий с партнерами по развитию.

<sup>29</sup> Gaspar (2019).



### **Вставка 5. Проблемы мобилизации доходов в уязвимых и пострадавших от конфликтов государствах**

Опыт УКГ за последние несколько десятилетий позволяет сделать важные выводы относительно возможных вариантов налоговых реформ в этих странах<sup>1</sup>. Во-первых, мобилизация доходов нередко приобретает первостепенное значение по сравнению с воздействием налогов на поведение субъектов экономической деятельности в краткосрочной перспективе. Крайне важно обеспечить простую систему управления, что подразумевает небольшое число налогов, налоговые базы с высокой доступностью, ориентацию на крупных налогоплательщиков и создание удобных точек сбора налогов, а также широкое применение условно-расчетного налогообложения и, наконец, минимальное количество льгот. В УКГ с крупными запасами углеводородных ресурсов центральное место в такой системе неизбежно начинает занимать налогообложение этих ресурсов, в частности, проводятся реформы для более адресного налогообложения ренты в добывающем секторе. Также целесообразно ориентировать налоговую систему на крупные предприятия в других секторах с высокой прибылью на капитал (например, в банковской сфере и сфере телекоммуникаций), в том числе вводить условно-расчетное налогообложение на основе оборота, когда взимание налогов на прибыль и (или) НДС не представляется практически осуществимым. В несырьевых УКГ, которые в данном регионе обычно отличаются более развитыми налоговыми системами, оптимальными представляются реформы, направленные на упрощение, сокращение нежелательных льгот по НДС, НДС и НДС, консолидацию множественных ставок и устранение мелких налогов. Кроме того, обычно рекомендуется ориентировать налоговую систему на крупные предприятия, особенно в секторах, которые являются источником рентных платежей. Не менее важно развивать структуры государственного управления.

Административные реформы будут зависеть от степени уязвимости конкретной страны. Для УКГ на стадии выхода из конфликта такие реформы могут включать восстановление базовой инфраструктуры налоговой администрации, выборочную модернизацию ряда подразделений, собирающих преимущественную часть доходов, привлечение и назначение ключевых сотрудников, выявление и регистрацию налогоплательщиков, а также внедрение базовых административных процедур для регистрации, подачи деклараций и осуществления платежей в налоговых и таможенных органах. В более стабильных, но тем не менее уязвимых УКГ главными целями административных реформ должны стать организация эффективной работы центрального аппарата, развитие кадровых ресурсов и кадрового потенциала, создание подразделения по работе с крупными и средними налогоплательщиками, сбор налоговых недоимок, развитие системы ИТ-поддержки и разработка базовых стратегий по улучшению выполнения налоговых требований<sup>2</sup>.

Особое значение для УКГ имеют соображения справедливости. Хотя организация эффективного прогрессивного налогообложения на основе НДС или налогов на богатство во многих УКГ может оказаться непростой задачей, следует помнить, что простая в применении, четко прописанная и законная налоговая база воспринимается как более справедливая, чем чрезмерно сложная и предусматривающая большое количество льгот. В девяти из десяти УКГ региона введен НДС, хотя его перераспределительная способность нередко ограничена (вставка 2, приложение 1). Важной задачей налоговой политики в этих странах в среднесрочной перспективе может стать повышение прогрессивности НДС по мере укрепления администрирования, в том числе за счет увеличения верхних значений ставок НДС. Кроме того, наличие кадастровых книг упростит взимание налогов на недвижимость, которые также являются прогрессивными. Наконец, акцизные налоги на предметы роскоши позволяют одновременно повысить доходы и прогрессивность.

<sup>1</sup> Mansour and Schneider (2019).

<sup>2</sup> IMF (2017b).

## Приложение 1. Прогрессивность и перераспределительная способность НДФЛ в регионе БВЦА

Несмотря на имеющиеся недостатки оценочные показатели прогрессивности и перераспределительной способности налоговой системы содержат полезную информацию. Последующий анализ опирается на показатель перераспределительной способности, определяемый как разность между коэффициентами Джини для доходов до и после уплаты налога. Важно отметить, что в целях сопоставимости значений в разных странах были учтены различия в распределении доходов до уплаты налога. Кроме того, показатель разлагается на составляющие прогрессивности и величины НДФЛ (последняя рассчитывается как отношение совокупных налоговых обязательств к совокупному доходу до уплаты налога; средняя налоговая ставка), что позволяет оценить в разбивке, каким образом в тех или иных странах или группах стран достигается наблюдаемый уровень перераспределительной способности НДФЛ.

В качестве стандартной оценки перераспределительного эффекта налогообложения, разработанной в исследованиях Musgrave and Thin (1948) и Reynolds and Smolensky (1977), выступает разность между значениями коэффициента Джини для доходов до и после уплаты налога. Точно так же индекс прогрессивности, предложенный в работе Kakwani (1977), определяется как разность между значениями коэффициента Джини для доходов до уплаты налога и налоговых обязательств: чем выше концентрация налоговых обязательств в группах более высоких доходов, тем более прогрессивным является НДФЛ.

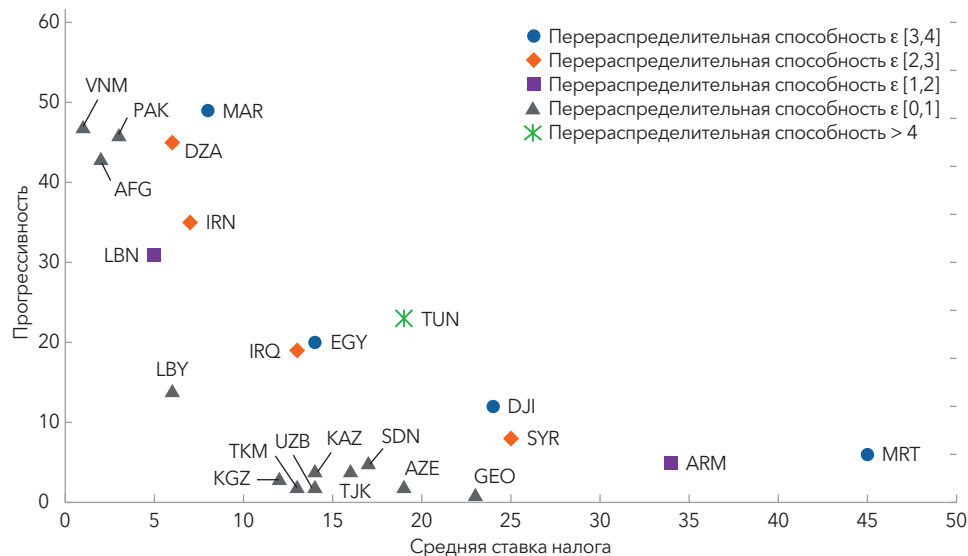
Важный научный вклад труда Каквани состоял в разложении совокупного перераспределительного эффекта налогообложения на факторы его прогрессивности и «величины», определяемой как отношение совокупных налоговых обязательств к совокупному доходу до уплаты налога. Предположение, лежащее в основе подобного разложения, заключается в том, что прогрессивность является необходимым, но не достаточным условием эффективного перераспределения. Так, НДФЛ, обеспечивающий совокупные поступления на уровне 0,001 процента ВВП, может быть в высшей степени прогрессивным, то есть преимущественно сконцентрированным в верхних доходных сегментах, но при этом будет неизменно достигать незначительного перераспределения доходов по причине малой величины налога.

Тем не менее, как и в случае с индексом Рейнольдса – Смоленского, недостаток индекса Каквани (и такого разложения) заключается в том, что он является функцией распределения доходов до уплаты налога, а следовательно, в нем смешивается оценка внутренней прогрессивности каждого налогового режима и оценка заданных исходных экономических условий. В литературе описаны методики получения сопоставимых индексов перераспределения по странам и по годам с учетом различий в распределении до уплаты налога.

В рамках анализа в настоящей статье вычисляются внутренние уровни прогрессивности и перераспределительной способности НДФЛ в странах БВЦА с поправкой на параметры распределения до уплаты налога. Для этого используется методология, в которой сравниваемые налоговые режимы «переносятся» на общую основу с идентичными параметрами распределения до уплаты налога в соответствии с подходом, предложенным в Dardanoni and Lambert (2002) и примененным в Benítez and Vellutini (2021). Для таких расчетов используются микроданные моделирования на основе коэффициентов Джини для доходов до уплаты налога (Benítez and Vellutini, 2021).

Результаты на уровне стран по показателям прогрессивности и перераспределительной способности могут служить основой для внесения изменений в структуру НДФЛ в целях придания налоговым системам более всеобъемлющего характера. В частности, они показывают, что в некоторых странах перераспределительная

**Рисунок приложения 1.1. Отдельные показатели прогрессивности и перераспределительной способности**



Источники: IBFD; Ernst & Young; SWIID 9.1; расчеты авторов.

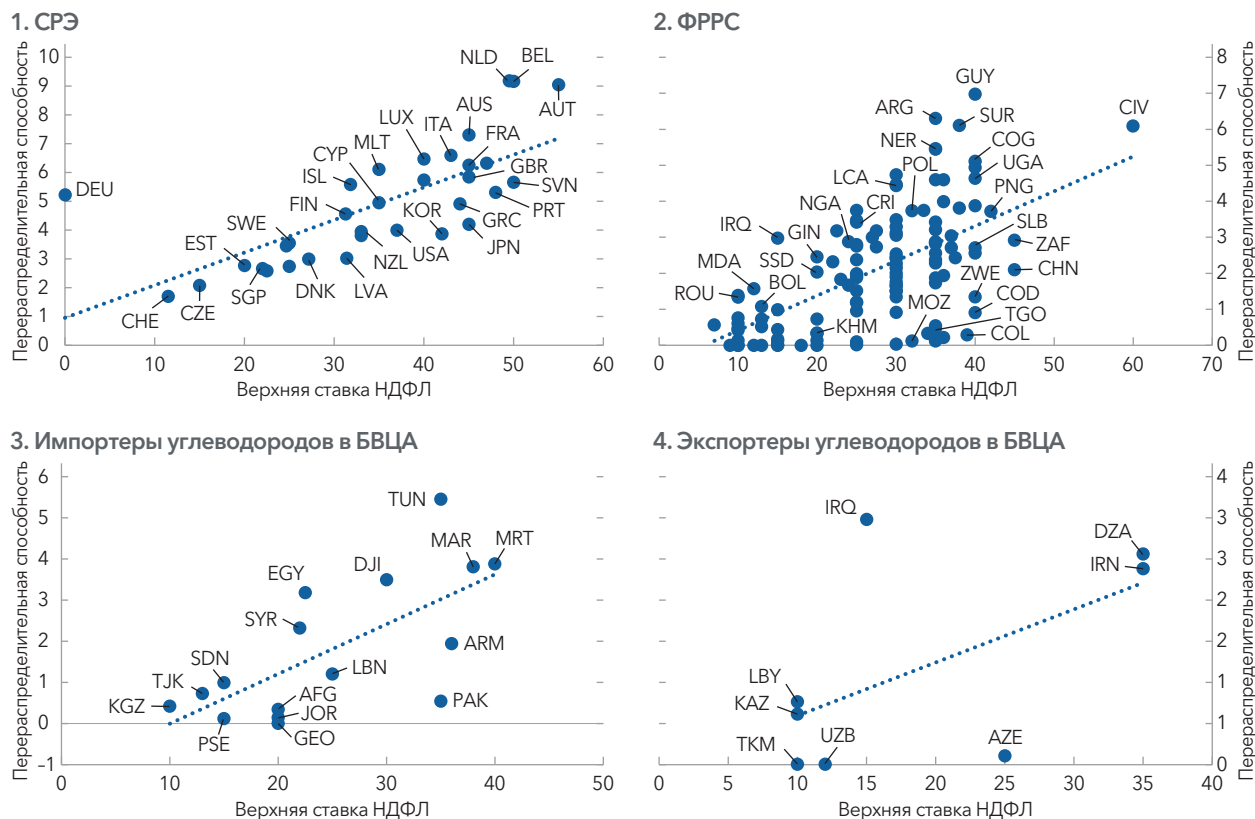
Примечание. Данные за последний год в каждой стране.

способность может быть увеличена за счет наращивания величины поступлений от НДСЛ, а не его прогрессивности (рисунок приложения 1.1, таблица приложения 1.1). Сказанное актуально, например, в случае Ирана, Ливана и Пакистана. Напротив, в случае Грузии, Кыргызской Республики, Узбекистана и Туркменистана (во всех этих странах применяется фиксированная ставка НДСЛ) перераспределительная способность может быть повышена за счет увеличения прогрессивности налога, а не его величины.

Налоговый режим, действующий в отношении дохода от капитала, также имеют важное значение для перераспределительной способности. Как показано на рисунке приложения 1.3, налоговые ставки, действующие в отношении дивидендов, процентного дохода и доходов от прироста капитала в регионе постоянно ниже, чем в других группах стран. Поскольку доход от капитала обычно получают домашние хозяйства со средним и высоким доходом, это приводит к еще большему снижению прогрессивности и перераспределительной способности налоговых систем в регионе. Например, когда доходы от прироста капитала не облагаются налогом, что имеет место в Армении и странах ССЗ, существенно ограничивается способность налоговой системы перераспределять доходы (приложение 3, таблица приложения 3.2).

В целом НДСЛ играет важную роль в повышении перераспределительной способности налоговой системы, но в регионе он не используется в достаточной мере. На основе данного анализа предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию мер политики. Во-первых, в странах ССЗ, в которых неравенство доходов достигает наиболее высоких значений в регионе, следует рассмотреть введение НДСЛ. Во-вторых, в других странах (в частности, помимо прочего, в странах с фиксированной ставкой НДСЛ) перераспределительную способность НДСЛ можно усилить за счет роста прогрессивности путем повышения средней ставки НДСЛ в верхнем сегменте (например, посредством повышения верхнего уровня ставки НДСЛ) и пересмотра льгот и специальных вычетов, которыми обычно пользуются получатели самых высоких доходов, а также за счет налогообложения дохода от капитала.

Важно, однако, сделать несколько замечаний об ограничениях настоящего анализа. Во-первых, показатель перераспределительной способности не в полной мере отражает льготы и вычеты. Несмотря на то что общие категории льгот учтены, специальные льготы и вычеты (например, вычеты по расходам на образование) не получили отражения. Без их учета в анализе оценка уровня прогрессивности будет завышена, поскольку сумма вычетов, как правило, растет вместе с налогооблагаемым доходом. Во-вторых, в анализе используются

**Рисунок приложения 1.2. Верхние ставки НДСЛ и перераспределительная способность**

Источники: IBFD; Ernst & Young; SWIID 9.1; расчеты авторов.

<sup>1</sup>Данные за последний год в каждой стране.

<sup>2</sup>Без учета стран с фиксированной ставкой.

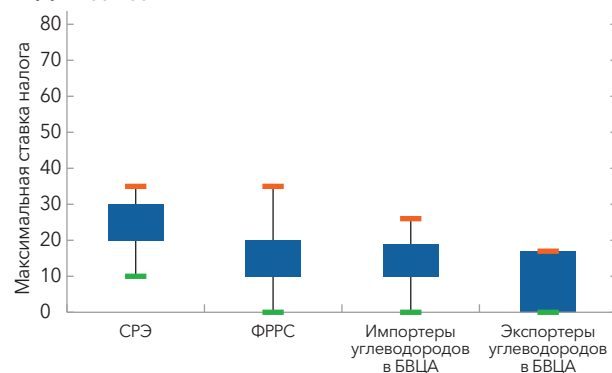
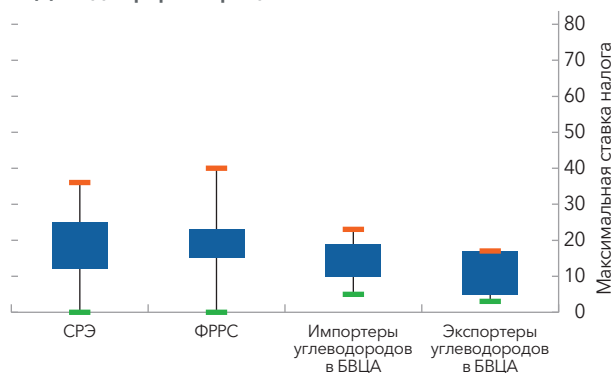
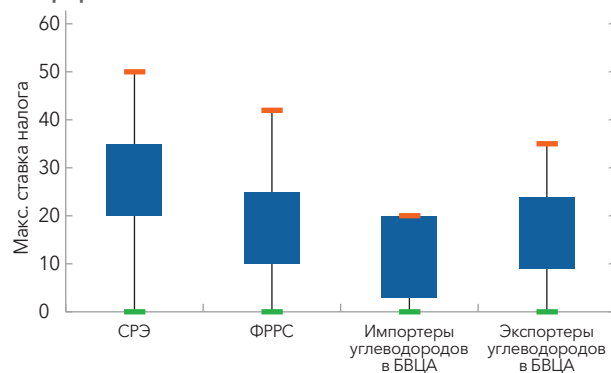
<sup>3</sup>Линиями синего цвета обозначены аппроксимированные значения.

микроданные моделирования, а не фактические данные. Это позволяет проводить анализ во многих странах региона, где фактические микроданные при прочих обстоятельствах отсутствовали бы, тем не менее здесь предполагается некоторая степень неточности. В-третьих, дивиденды, процентные доходы, доход от прироста капитала и прочие типы дохода от капитала часто не рассматриваются как обычный доход. Поскольку для дохода от капитала обычно характерна более высокая концентрация, чем для трудовых доходов, индексы прогрессивности и перераспределения будут смещены в большую сторону для стран и лет, в которые такие доходы облагаются по более низким ставкам по сравнению с обычным доходом. Наконец, в настоящем анализе не учитывается степень соблюдения или несоблюдения налоговых требований в отношении НДСЛ в каждой стране. Оцениваются только заданные ориентиры, или потенциал, налоговой политики в отношении каждого из режимов НДСЛ.

Таблица приложения 1.1. Верхние ставки НДС, прогрессивность и перераспределительная способность

Страна	Год	Верхняя ставка	Фиксированная ставка	Прогрессивность	Средняя ставка налога	Перераспределительная способность
Афганистан	2018	20		42,3	0,8	0,3
Алжир	2020	35		44,4	5,4	2,6
Армения	2020	36		3,9	33,2	1,9
Азербайджан	2020	25		0,4	19,6	0,1
Джибути	2020	30		11,7	22,9	3,5
Египет	2020	22,5		20,3	13,5	3,2
Грузия	2020	20	Да	0,0	21,7	0,0
Иран	2020	35		34,6	6,4	2,4
Ирак	2020	15		19,7	13,2	3,0
Иордания	2018	20		47,7	0,3	0,1
Казахстан	2020	10	Да	3,8	14,0	0,6
Кыргызская Республика	2020	10	Да	2,9	12,5	0,4
Ливан	2020	25		31,1	3,7	1,2
Ливия	2020	10		13,2	5,4	0,8
Мавритания	2020	40		5,0	43,7	3,9
Марокко	2020	38		39,0	8,9	3,8
Пакистан	2020	35		45,6	1,2	0,5
Судан	2019	15		5,0	16,5	1,0
Сирия	2011	22		7,4	23,8	2,3
Таджикистан	2020	13		3,8	16,2	0,7
Тунис	2020	35		22,3	19,6	5,5
Туркменистан	2020	10	Да	0,0	12,9	0,0
Узбекистан	2020	12	Да	0,0	15,3	0,0
Западный берег и Газа	2020	15		47,6	0,3	0,1
Йемен	2020	15	Да			
Бахрейн		НДС отсутствует				
Кувейт		НДС отсутствует				
Оман		НДС отсутствует				
Катар		НДС отсутствует				
Саудовская Аравия		НДС отсутствует				
Сомали		НДС отсутствует				
Объединенные Арабские Эмираты		НДС отсутствует				

Источники: IBFD; Ernst &amp; Young; SWIID 9.1; расчеты авторов.

**Рисунок приложения 1.3. Ставки налога на доход от капитала****1. Дивиденды****2. Доход в форме процентов****3. Прирост капитала**

Источник: IBFD.

<sup>1</sup>Данные за последний год в каждой стране.

<sup>2</sup>Относится к доходу налогоплательщиков-резидентов.

## Приложение 2. Оценка недополучения налоговых доходов с помощью стохастического граничного анализа (СГА)

### А. Эконометрическая модель и данные

Расчеты налогового потенциала, недополучения налоговых поступлений и эффективности мер по сбору налогов выполнены с применением граничного анализа с переменной во времени эффективностью. На основе исследований Fenochetto and Pessino (2013) построена стохастическая граничная модель налогообложения с использованием панельных данных для 146 стран, охватывающая период 2000–2019 годов. Модель представлена в виде:

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

где:

- $y_{it}$  = ln (налоговые доходы) для страны  $i$  в период  $t$ .
- $X_{it}$  = [ln (реальный ВВП на душу населения), ln (реальный ВВП на душу населения)<sup>2</sup>, инфляция, сельское хозяйство, открытость для торговли, чистый приток ПИИ, нефть, борьба с коррупцией, СНД, страны ФРПС, не входящие в число СНД] для страны  $i$  в период  $t$ .
- $\beta$  = вектор неизвестных параметров.
- $v_{it}$  = статистическая ошибка. Модель подчиняется стандартному нормальному распределению.
- $\beta' X_{it}$  = оптимальная стохастическая граница (налоговый потенциал), где  $\beta' X$  и  $v$  – детерминированная и стохастическая составляющие соответственно.
- $u_{it} > 0$  – переменная во времени неэффективность. Она отражает специфические факторы, которые помешали стране  $i$  достичь своего налогового потенциала на момент времени  $t$ . Распределение  $u_{it}$  соответствует усеченному нормальному распределению.
- Переменные  $v_i$  и  $u_i$  статистически независимы друг от друга.

Эффективность мер по сбору налогов ( $TE_{it}$ ): определяется как соотношение фактических налоговых поступлений и соответствующего стохастического значения границы налоговых поступлений:

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

В спецификации модели используется следующий набор переменных:

- $Ln$  (налоговые доходы): сумма всех прямых и косвенных налогов, собираемых центральным правительством, как доля ВВП. Для стран – экспортеров углеводородов учитываются только налоги от видов деятельности за пределами углеводородного сектора. Таким образом, соотношение в этом случае показывает долю налоговых поступлений, не связанных с углеводородными ресурсами, как процент ВВП без учета углеводородного сектора. Такой подход лучше отражает эффективность налогообложения, поскольку предприятия углеводородного сектора, как правило, находятся в государственной собственности, а сбор налогов от продажи углеводородов организован эффективно. Страны – экспортеры углеводородов за пределами региона БВЦА в выборку не включены в связи с ограниченностью данных.



Таблица приложения 2.1. Описательная статистика

	Среднее	Стандарт. отклонение	Минимум	Максимум
<b>Переменная</b>	<b>Все страны</b>			
Налоговые доходы как доля ВВП	17	7,5	0,6	48,4
ВВП на душу населения (ППС, 2017 г.)	19 308	21 276	630	162 915
Инфляция	5,5	13,5	-18,1	513,9
Сельское хозяйство как доля ВВП	12,1	11,7	0,01	79,1
Открытость для торговли	90,0	59,8	0,15	457
ПИИ как доля ВВП	5,9	17,5	-58,2	449,1
Индекс борьбы с коррупцией	0,003	0,9	-1,9	2,5
	<b>Страны Ближнего Востока и Центральной Азии (БВЦА)</b>			
Налоговые доходы как доля ВВП	11,5	6,8	0,7	26,8
ВВП на душу населения (ППС, 2017 г.)	19 856	23 909	1 189	102 494
Инфляция	6,3	7,8	-10,1	63,3
Сельское хозяйство как доля ВВП	11,2	9,5	0,1	41,2
Открытость для торговли	72,3	34,1	0,15	194,2
ПИИ как доля ВВП	4,3	5,6	-11,6	55,1
Индекс борьбы с коррупцией	-0,5	0,7	-1,8	1,5

Источник: расчеты авторов.

- *L<sub>n</sub>* (реальный ВВП на душу населения): рассчитывается на основе паритета покупательной способности (неизменный в 2017 году). Эта переменная выступает в качестве показателя уровня развития страны. Она должна положительно коррелировать с собираемостью налогов, поскольку более высокий уровень развития обуславливает более высокий потенциал органов государственной власти по сбору налогов и способствует налоговой дисциплине налогоплательщиков.
- *L<sub>n</sub>* (реальный ВВП на душу населения)<sup>2</sup> вводится для отражения нелинейной эластичности между налоговыми поступлениями и налоговой базой.
- *Инфляция*: рост потребительских цен может повлечь для налогоплательщика перемещение в следующую налоговую категорию, в которой теоретически придется платить больше налогов, поскольку налоговые категории обычно не корректируются с учетом изменений в потребительской покупательной способности, что снижает стимулы к уплате налогов. Кроме того, в работе Fenochietto and Pessino (2013) рассматривается возможность того, что инфляционное давление, создаваемое монетизацией бюджетного дефицита, указывает на недостаточный потенциал страны по сбору налогов. Таким образом, при коэффициенте, относящемся к инфляции, ожидается отрицательный знак.
- *Сельское хозяйство*: доля добавленной стоимости сельскохозяйственного сектора в ВВП. В силу административных и политэкономических причин управление этим сектором и его налогообложение сопряжено со сложностями, особенно если в нем преобладают мелкие фермерские хозяйства. Кроме того, во многих странах сельскохозяйственный сектор в значительной степени субсидируется и получает крупные налоговые льготы. При коэффициенте, относящемся к данной переменной, ожидается отрицательный знак.

- *Открытость для торговли*: суммарный объем экспорта и импорта как доля ВВП. В целях сопоставимости экспорт углеводородов в случае стран – экспортеров углеводородов вычтен. В работах Baunsgaard and Keen (2010) и Gnanon and Brun (2019) сделан вывод, что при большей степени открытости для торговли происходит больше экономической активности, а следовательно, поступает больше налоговых доходов в бюджет. В работе Davoodi and Grigorian (2007) отмечается, что внешняя торговля в отличие от внутриэкономических видов деятельности лучше поддается налогообложению, что приносит более высокие налоговые поступления. Таким образом, при коэффициенте, связанном с открытостью для торговли, ожидается положительный знак.
- *Чистый приток ПИИ*: как доля ВВП. Ожидается, что в отдельно взятой налоговой системе более высокий приток ПИИ будет обуславливать рост экономической активности и способствовать более высоким налоговым поступлениям. В работе Bayar and Ozturk (2018) сделан вывод, что приток ПИИ положительно влияет на экономический рост за счет наращивания основных фондов, совершенствования человеческого капитала и передачи технологий, а также повышения конкурентоспособности в принимающей стране, что влечет за собой более высокие налоговые поступления. Таким образом, при коэффициенте, относящемся к чистому притоку ПИИ, ожидается положительный знак.
- *Индекс борьбы с коррупцией*. Более высокий индекс отражает более высокий потенциал органов государственной власти для борьбы с коррупцией, в том числе пресечения уклонения от уплаты налогов. Следовательно, при соответствующем коэффициенте ожидается положительный знак.
- *Нефть, СНД и страны ФРПС, не входящие в число СНД*. Условные переменные для учета факторов экономической диверсификации и уровня доходов. В странах, богатых нефтяными ресурсами, имеется меньше стимулов облагать налогом виды деятельности, не относящиеся к углеводородному сектору, поскольку экспорт нефти обеспечивает необходимые бюджетные доходы. Кроме того, в странах с низким доходом (СНД) и в не относящихся к этой категории странах с формирующимся рынком, как правило, объем налоговых поступлений меньше, чем в странах с развитой экономикой, преимущественно по причине более низкого качества систем государственного управления, большего масштаба теневой экономики и меньшей налоговой базы. Таким образом, при коэффициенте, относящемся к каждой из переменных, ожидается отрицательный знак.

## В. Результаты расчетов

Полученные оценки регрессии устойчивы во всех спецификациях, коэффициенты имеют ожидаемые знаки (таблица приложения 2.2). Рассмотрено три спецификации модели: в первой учтены стандартные экономические индикаторы, такие как ВВП на душу населения, инфляция и зависимость от нефти. Во второй спецификации к показателям первой добавлен показатель управления (борьба с коррупцией), чтобы учесть качество систем управления. Условные переменные групп по уровню доходов добавлены в третьей спецификации, которая является базовой для настоящего анализа. Все коэффициенты в трех спецификациях статистически значимы при доверительном уровне 99 процентов, за исключением чистого притока ППИ (уровень 90-95 процентов).

**Таблица приложения 2.2. Стохастический граничный анализ: факторы, определяющие налоговые доходы**

	Налоговые доходы как доля ВВП		
	(1)	(2)	(3)
Ln (ВВП на душу населения)	2,006*** (13,98)	2,005*** (13,57)	2,257*** (14,62)
Ln (ВВП на душу населения) <sup>2</sup>	-0,110*** (-14,34)	-0,112*** (-14,22)	-0,127*** (-15,18)
Инфляция	-0,003*** (-17,17)	-0,004*** (-17,37)	-0,004*** (-17,56)
Сельское хозяйство	-0,007*** (-7,09)	-0,007*** (-6,66)	-0,007*** (-6,44)
Открытость для торговли	0,001*** (8,93)	0,002*** (9,25)	0,001*** (9,11)
Чистые притоки ПИИ	0,0003** (2,10)	0,0003* (1,93)	0,0003* (1,79)
Нефть	-1,014*** (-11,94)	-0,842*** (-12,50)	-0,562*** (-5,73)
Борьба с коррупцией		0,077*** (5,29)	0,063*** (4,38)
СНД			-0,454*** (-4,96)
Страны ФРПС, не входящие в число СНД			-0,444*** (-5,70)
Свободный коэффициент	-5,136*** (-7,60)	-5,103*** (-7,30)	-5,951*** (-8,26)
$\mu$ ( $u$ )	1,026*** (18,24)	0,908*** (15,40)	0,667*** (7,14)
$\eta$	0,008*** (14,53)	0,010*** (13,18)	0,013*** (12,27)
Количество наблюдений	2397	2297	2,297
Число стран	146	146	146
$\sigma^2$	0,184	0,175	0,168
$\gamma$	0,923	0,921	0,918

Источник: оценки авторов.

Примечание: t статистика в скобках; \* $p < 0.05$ ; \*\* $p < 0.01$ ; \*\*\* $p < 0.001$ ;  $\eta$  – параметр для переменной во времени неэффективности;  $\mu$  – среднее значение усеченного нормального распределения для  $u_{it}$ .

**Таблица приложения 2.3. Стохастический граничный анализ: эффективность мер по сбору налогов, налоговый потенциал и недополучение налоговых доходов**

Страна	Год	Налоговые доходы	Эффективность мер по сбору налогов	Налоговый потенциал	Недополучение налогов
<i>Страны – экспортеры углеводородов</i>					
Ирак	2019	2,1	0,1	17,4	15,3
Объединенные Арабские Эмираты	2019	2,7	0,2	14,1	11,4
Кувейт	2019	3,1	0,2	14,3	11,2
Бахрейн	2019	3,3	0,1	34,1	30,8
Катар	2019	4,1	0,3	15,1	11,1
Оман	2019	6,8	0,3	20,5	13,7
Иран	2019	7,7	0,5	16,8	9,0
Саудовская Аравия	2019	11,4	0,4	25,5	14,1
Казахстан	2019	13,2	0,9	14,0	0,8
Алжир	2019	17,3	0,9	20,3	3,0
Азербайджан	2019	18,7	1,0	19,1	0,4
<i>Страны – импортеры углеводородов</i>					
Судан	2019	5,4	0,3	19,6	14,2
Афганистан	2018	8,4	0,3	25,9	17,4
Джибути	2019	12	0,4	33,3	21,2
Пакистан	2018	12,9	0,4	31,6	18,7
Египет	2019	13,8	0,5	30,3	16,4
Мавритания	2018	15,3	0,4	39,5	24,1
Иордания	2019	15,5	0,4	35,1	19,6
Таджикистан	2016	18,2	0,6	29,0	10,8
Кыргызская Республика	2018	20,2	0,6	34,9	14,7
Армения	2018	20,6	0,6	34,6	14,0
Марокко	2019	21,6	0,6	33,8	12,1
Тунис	2018	23,3	0,6	41,0	17,7
Грузия	2018	23,4	0,6	41,4	18,0

Источник: официальные органы; расчеты авторов.

Примечание. Для стран – экспортеров углеводородов налоговые доходы, налоговый потенциал и недополучение налогов не включают налоги на углеводороды и выражаются как доля неуглеводородного ВВП. Для стран – импортеров углеводородов налоговые доходы, налоговый потенциал и недополучение налогов указываются как доля ВВП. Недополучение налогов рассчитывается для последнего года, за который доступны данные для всех переменных в модели. Результаты основаны на стохастическом граничном анализе. Граница определяет теоретический максимально достижимый уровень налоговых доходов с учетом характеристик страны. Расчетный налоговый потенциал не обязательно соответствует искомому уровню налоговых поступлений. На практике эффективное соотношение суммы налоговых доходов и ВВП, которого способна достичь страна, может отличаться от определенного в рамках граничного анализа.

Эффективность мер по сбору налогов – это отношение налоговых доходов к налоговому потенциалу.

## Приложение 3. Налоговые льготы и организационные характеристики органов управления бюджетными доходами в странах Ближнего Востока и Центральной Азии

Таблица приложения 3.1. Примеры льгот и стимулов по налогу на доходы корпораций в 2021 году

	Особые экономические зоны <sup>1</sup>	Налоговые льготы за пределами особой экономической зоны				
		По капитальным вложениям	Фирмы в определенных стратегических секторах	Компании ориентированные на экспорт	Малые и средние предприятия	Фирмы в собственности внутренних экономических субъектов
КЦА						
Армения	X		X	X	X	
Азербайджан	X		X			
Грузия	X	X		X		
Казахстан	X	X	X			
Кыргызская Республика	X	X	X			
Таджикистан	X	X	X		X	
Туркменистан					X	
БВСА						
Алжир		X	X			
Джибути	X					
Египет	X				X	
Ирак			X			
Иордания	X		X			
Кувейт	X	X				X
Ливан	X	X	X		X	
Марокко	X		X	X		
Оман			X		X	
Пакистан	X	X	X		X	
Катар	X		X			X
Саудовская Аравия		X				X
Тунис	X	X	X	X		
Объединенные Арабские Эмираты <sup>2</sup>	X					

Источник: официальные органы; PricewaterhouseCoopers.

<sup>1</sup> Фирмам в особых экономических зонах обычно предоставляются налоговые каникулы.

<sup>2</sup> В 2022 году Объединенные Арабские Эмираты объявили о введении федерального налога на доходы корпораций (НДК), который вступает в действие в финансовые годы, начинающиеся 1 июня 2023 года или после этой даты. Предусмотрен единый порядок применения НДК ко всем предприятиям и направлениям коммерческой деятельности, кроме добывающего сектора. Стандартная установленная законом ставка НДК в размере 9 процентов будет применяться только в отношении корпораций с доходом более 375 500 дирхамов ОАЭ. Для транснациональных корпораций ставка НДК составит 15 процентов в рамках введения Объединенными Арабскими Эмиратами глобального минимального корпоративного налога. Дополнительная информация о НДК еще не была опубликована.

Таблица приложения 3.2. Примеры льгот по налогу на доходы физических лиц в 2021 году

	Прирост капитала <sup>1</sup>	Дивиденды	Процентный доход	Наследуемое имущество и дары
<b>КЦА</b>				
Азербайджан	X			X
Казахстан	X			
Кыргызская Республика	X	X		X
Таджикистан	X			X
Туркменистан	X		X	
Узбекистан	X		X	X
<b>БВСА</b>				
Египет			X	X
Иордания	X	X		X
Ливан				
Ливия				
Мавритания				X
Марокко				
Пакистан	X			
Тунис			X	
Западный берег	X	X		X

Источник: официальные органы; PricewaterhouseCoopers.

<sup>1</sup> Прирост капитала включает поступления от продажи недвижимости.

Таблица приложения 3.3. Организационные характеристики налоговых органов

Страна	Функциональная организация	Подразделение крупных налогоплательщиков	Таможенные органы – единая интегрированная организация	Автономия, полуполномочия налоговых органов	Система электронной подачи документов
Афганистан	1	1	0	0	0
Алжир	1	1	0	0	1
Армения	1	1	1	1	1
Азербайджан	1	1	1	1	1
Бахрейн	0	0	0	0	1
Джибути	1	1	0	0	0
Египет	0	1	0	0	н.д.
Грузия	1	1	1	0	0
Иран	1	1	0	1	1
Ирак	0	1	0	0	н.д.
Иордания	1	1	0	0	0
Казахстан	1	0	1	0	0
Кувейт	0	0	0	0	0
Кыргызская Республика	1	1	0	1	1
Ливан	1	1	0	0	0
Ливия	н.д.	н.д.	0	н.д.	н.д.
Мавритания	1	1	0	0	0
Марокко	1	1	0	0	0
Оман	1	0	0	1	1
Пакистан	1	1	1	1	1
Катар	н.д.	н.д.	0	0	н.д.
Саудовская Аравия	1	1	0	0	1
Сомали	0	н.д.	0	0	0
Судан	н.д.	1	1	0	0
Сирия	1	1	0	0	0
Таджикистан	1	1	0	0	0
Тунис	1	1	0	0	н.д.
Туркменистан	0	н.д.	0	0	0
Объединенные Арабские Эмираты	н.д.	н.д.	0	0	н.д.
Узбекистан	н.а	1	0	0	1
Западный берег и Газа	0	н.д.	0	0	н.д.
Йемен	н.д.	1	0	н.д.	н.д.

0 = нет, 1 = да

Источники: USAID (2017); персонал МВФ.

Примечание. Оман не оценивается как страна с полноценным подразделением крупных налогоплательщиков (ПКН), поскольку ПКН охватывает только аудит, а не все этапы налогообложения крупных налогоплательщиков. [Налоговое управление Омана](#).



## Приложение 4. Участие стран Ближнего Востока и Центральной Азии в международных инициативах по сотрудничеству в сфере налогообложения

Страна	Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым вопросам <sup>1</sup>	Инклюзивная группа ОЭСР/ Группы двадцати по вопросам размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения <sup>2</sup>	Глобальный форум ОЭСР по прозрачности и обмену информацией для целей налогообложения <sup>3</sup>
Афганистан			
Алжир			X
Армения	X	X	X
Азербайджан	X		X
Бахрейн	X	X	X
Джибути		X	X
Египет		X	X
Грузия	X	X	X
Иран			
Ирак			
Иордания	X	X	X
Казахстан	X	X	X
Кувейт	X		X
Кыргызская Республика			
Ливан	X		X
Ливия			
Мавритания	X	X	X
Марокко	X	X	X
Оман	X	X	X
Пакистан	X	X	X
Катар	X	X	X
Саудовская Аравия	X	X	X
Сомали			
Судан			
Сирия			
Таджикистан			
Тунис	X	X	X
Туркменистан			
Объединенные Арабские Эмираты	X	X	X
Узбекистан			
Йемен			

Источники: ОЭСР; расчеты МВФ.

X означает участие.

<sup>1</sup> По состоянию на 20 сентября 2021 года.

<sup>2</sup> По состоянию на ноябрь 2021 года.

<sup>3</sup> По состоянию на ноябрь 2021 года.

## Библиография

- 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. (Международный валютный фонд (МВФ). 2021а. «Перспективы развития региональной экономики. Ближний Восток и Центральная Азия». Вашингтон, округ Колумбия.)
- 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. . (Международный валютный фонд (МВФ). 2022а. «Перспективы развития региональной экономики. Ближний Восток и Центральная Азия». Вашингтон, округ Колумбия.)
- 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, Gaëlle 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. (Шафик, Немат. 2018. «Новый общественный договор», *Финансы и развитие*, стр. 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, Gaëlle 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. (Мариуш Сумлинский, Бенедикт Бадуэль, Гаэль Пьер, Бабакар Сарр, Доминик Файад, Александер де Кейзерлинг и Кристофер Джарвис. 2021. «Реформы экономического управления в поддержку инклюзивного роста на Ближнем Востоке, в Северной Африке и Центральной Азии». Документ Департамента № 21/01. Международный валютный фонд. Вашингтон, округ Колумбия.)
- 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.



**ПУБЛИКАЦИИ**

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

**DP/2022/013**

ISBN 979-8-40021-386-1



9 798400 213861