

زيادة الإيرادات

توضح دراسة الحالة في خمسة بلدان أفضل طريقة لتحسين تحصيل الضرائب
برناردين أكيوبي

الصاعدة — التي حققت بعضا من أكبر مكاسب الإيرادات بعد الإصلاح الضريبي. فتبين تجارب هذه المجموعة المتنوعة من البلدان — كمبوديا وجورجيا وغيانا وليبيريا وأوكرانيا — أنه بصرف النظر عن القيود التي تواجهها البلدان، فإنها تستطيع تعزيز قدرتها على تحصيل الإيرادات الضريبية عن طريق اتباع استراتيجيات إصلاح تتسم ببعض السمات المعينة. ونركز في هذا المقال أساسا على جورجيا. وعن طريق تحليل ما الذي حقق نجاحا في هذا البلد، يمكن أن نستخلص دروسا بشأن الاستراتيجيات التي يمكن أن تنظر فيها البلدان الأخرى. وتعطينا جورجيا مثالا مدهشا عن عملية الإصلاح الناجحة للإيرادات الضريبية. فبعد انهيار الاتحاد السوفييتي، عانت الحكومة في تحصيل الإيرادات الضريبية.

يحصّل الاقتصاد النامي في العادة ١٥٪ فقط من إجمالي الناتج المحلي في شكل ضرائب، مقارنة بنسبة ٤٠٪ في الاقتصاد المتقدم العادي. وتعتبر القدرة على تحصيل الضرائب أمرا أساسيا لقدرة البلد على تمويل الخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية الحيوية مثل الكهرباء والطرق والسلع العامة الأخرى. وفي ضوء الاحتياجات الهائلة للبلدان الفقيرة، يُعرّض هذا المستوى المنخفض من تحصيل الضرائب التنمية الاقتصادية للخطر. فكيف يمكن لصناع السياسات التصدي لهذا التحدي؟ نحصل على بعض الإجابات من خلال عمليات الإصلاح الناجحة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠١٥ في خمسة من الاقتصادات منخفضة الدخل واقتصادات الأسواق



بعد أن وصل البلد إلى درجة عالية من الاختلال، مما أدى إلى قيام الثورة. وبالمثل، كانت الثورة البرتغالية في أوكرانيا عام ٢٠٠٤ عاملا حافزا للإصلاح الضريبي. وفي عام ٢٠٠٣، شرعت ليبيريا في عملية إصلاح بعد انتهاء الحرب الأهلية.

تأمين التزام سياسي رفيع المستوى وضمان مشاركة كل الأطراف المعنية. ففي حين أن الولاية الواضحة ضرورية، فإنها ليست كافية. فكثير من الحكومات المنتخبة الجديدة لها مثل هذه الولاية، ولكن لا تجري كلها إصلاحات. ولذلك، هناك حاجة إلى التزام سياسي على أعلى مستوى ومشاركة واسعة النطاق. ويزيد الحوار الاجتماعي من احتمالية تنفيذ الإصلاحات واستمراريتها. ويمكن أن يساعد التواصل الفعال مع الأطراف المعنية الذي يركز على

تتكبد الكثير من البلدان خسائر كبيرة في الإيرادات بسبب الإعفاءات المصممة بشكل غير جيد مثل الإعفاءات الضريبية المؤقتة المكلفة.

المنافع المتوخاة من الإصلاحات في التغلب على مقاومة أصحاب المصالح الأخرى. وقد ثبت أن تعويض الخاسرين هي أداة فعالة في كسب التأييد العام لمبادرات الإصلاح الضريبي.

تبسيط النظام الضريبي وتقييد الإعفاءات. فيعتبر النظام الضريبي البسيط الذي يشمل عددا محدودا من المعدلات بالغ الأهمية لتعزيز امتثال المكلفين كما يتضح من مثال جورجيا. وفي الدول الهشة، بصفة خاصة، يتعين التركيز أولا على تبسيط الضرائب والإجراءات والهياكل. فبساطة النظام الضريبي والتشريع هي المبدأ التوجيهي للدول الهشة. ويؤدي ذلك إلى تيسير الإدارة الضريبية في الدول الهشة التي تفتقر إلى المؤسسات الأساسية مثل الأجهزة الأمنية والنظام القضائي الفعال.

ومن الأمثلة على ذلك ليبيريا، فبعد الخروج من الحرب الأهلية، فرضت ليبيريا ضرائب على أرقام المبيعات أو قيم الواردات، مثل ضريبة السلع والخدمات والضرائب الانتقائية والتعريفات الجمركية التي تركزت على تشريع ضريبي بسيط. ويمكن أن يؤدي تقييد الإعفاءات أيضا إلى الحد من تعقيد النظام الضريبي بالإضافة إلى زيادة الإيرادات عن طريق توسيع القاعدة الضريبية. وتتكبد الكثير من البلدان خسائر كبيرة في الإيرادات بسبب الإعفاءات المصممة بشكل غير جيد مثل الإعفاءات الضريبية المؤقتة المكلفة والحوافز الأخرى التي لا تجذب الاستثمار. ويؤدي منح إعفاءات استثنائية إلى فتح الباب أمام الفساد.

وبحلول عام ٢٠٠٣، كان الفساد المستشري الذي ينطوي على التهرب الضريبي، والخصومات الضريبية غير المشروعة، وسرقة الإيرادات الضريبية الحكومية قد تركت الماليات العامة مثقلة بالأعباء. ولم تعد الحكومة قادرة على الوفاء بالتزاماتها تجاه الموظفين الحكوميين وأصحاب المعاشات التقاعدية، حتى وإن كانت الرواتب والمعاشات التقاعدية منخفضة جدا.

وتحقق الإصلاح الضريبي واسع النطاق في جورجيا في أعقاب ثورة الزهور في عام ٢٠٠٣ التي كلفت الحكومة الجديدة بإصلاح الاقتصاد ومكافحة الفساد المستشري. واعتمد قادة البلد الجدد سياسة عدم التسامح المطلق إزاء الفساد وبدأت الثقافة تتغير جنبا إلى جنب مع القوانين. فقد أدى قانون الضرائب المعدل الذي صدر في عام ٢٠٠٤ إلى تبسيط النظام الضريبي وتخفيض المعدلات وإلغاء مجموعة من الضرائب المحلية البسيطة التي كانت تولد إيرادات ضعيفة (على التلوث وألعاب القمار، مثلا). ولم تتبق إلا ٧ ضرائب من أصل ٢١ ضريبة، وانخفضت معدلات الكثير منها.

وتم الاستعاضة عن معدلات ضريبة الدخل الشخصي التصاعدية (١٢٪ إلى ٢٠٪) بضريبة ثابتة قدرها ٢٠٪، وتم تخفيض معدل ضريبة الاشتراكات في الضمان الاجتماعي من ٣٣٪ إلى ٢٠٪ ثم ألغيت تماما بعد ذلك. وفرضت ضريبة ثابتة على دخل الشركات قدرها ١٥٪، وتم تخفيض ضريبة القيمة المضافة من ٢٠٪ إلى ١٨٪. وتم تعويض الإيرادات التي فقدت نتيجة انخفاض المعدلات الضريبية من خلال توسيع القاعدة الضريبية وامتثال أفضل وإنفاذ أكثر صرامة.

وسهلت الحكومة أيضا عملية دفع الضرائب بتطبيق تدابير مثل النظام الإلكتروني لتقديم الإقرار الضريبي. وبهذه الطريقة، أدت التكنولوجيا إلى تحسين الكفاءة وقللت فرص الفساد. وبالتوازي مع ذلك، خفضت الحكومة الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لبدء أي مشروع تجاري، مما أدى أيضا إلى توليد مزيد من الإيرادات الضريبية.

ويعد التحسن في قدرة البلد على تعبئة الإيرادات بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١١ مثيرا للإعجاب نظرا للانخفاض الحاد في معدلات الضرائب. وبحلول عام ٢٠٠٨، ارتفعت نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي في جورجيا بمقدار الضعف لتصل إلى ٢٥٪.

الدروس المستفادة للإصلاح الضريبي

ما الذي نتعلمه من تجربة جورجيا حول أفضل طريقة لزيادة الإيرادات الضريبية؟ وفي حين أنه لا يوجد حل يناسب جميع البلدان، فهناك عدد قليل من الدروس التي يمكن استخلاصها من حالة جورجيا وكذلك من تجربة البلدان الأربعة الأخرى.

وضع مهمة واضحة. غالبا ما تنجح الحكومات التي لديها صلاحيات واضحة بشأن إصلاح النظام الضريبي. ولم يكن الإصلاح الضريبي الشامل في جورجيا ممكنا إلا

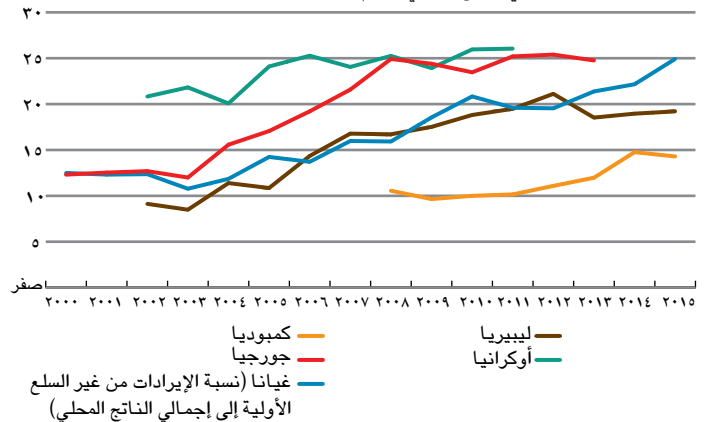
واحتل الحد من الإعفاءات مكانة بارزة في جميع البلدان الخمسة تقريبا. وطبقت غيانا، على سبيل المثال، إصلاحا شاملا للإعفاءات تضمن من بين عناصره الأساسية إلغاء صلاحية وزير المالية بمنح إعفاءات استثنائية، ونشر الإعفاءات سنويا، وتقييد الإعفاءات الضريبية المؤقتة على الدخل على كل ٥ أو ١٠ سنوات، حسب القطاع.

إصلاح الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات. فقد ثبت أن ضريبة القيمة المضافة هي أداة تتسم بالكفاءة والقوة لدعم الإيرادات: حيث تميل البلدان التي تفرض هذه الضريبة إلى تحصيل إيرادات أكثر من تلك التي لا تفرضها (دراسة 2010 Keen and Lockwood). وبالإضافة إلى تخفيض المعدل، قامت جورجيا بتبسيط آلية استرداد ضريبة القيمة المضافة، مما أتاح زيادة الإيرادات الناتجة عن هذا المصدر من ٨,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٥ إلى حوالي ١١,٥٪ في عام ٢٠٠٩.

وطبقت غيانا بنجاح ضريبة القيمة المضافة في ١ يناير ٢٠٠٧ على الرغم من التحديات الكبيرة التي واجهتها أثناء الأعمال التحضيرية، بما في ذلك إنشاء إدارة جديدة معنية بضريبة القيمة المضافة مزودة بموظفين مدربين تدريباً كاملاً ووضع نظام وإجراءات تكنولوجيا المعلومات ودعمها وتدريب المسجلين والممارسين المحتملين. وكانت ضريبة القيمة المضافة واسعة النطاق، وبمعدل واحد نسبته ١٦٪ وعدد محدود من الإعفاءات للخدمات المالية والطبية والتعليمية. وفي إطار عملية الإصلاح، قيدت أوكرانيا أيضا إعفاءات ضريبة القيمة المضافة وعدلت النظام الخاص

إيرادات آخذة في الارتفاع

حققت كل البلدان الخمسة تقدما مثيرا للإعجاب في تحصيل الإيرادات الضريبية خلال فترة الإصلاح. (نسبة الضريبة إلى إجمالي الناتج المحلي، ما لم يذكر خلاف ذلك)



المصدر: دراسة Akitoby and others، قيد الإصدار، بعنوان: "Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database."

بالزراعة بتخفيض المعدل وإلغاء استرداد الضريبة. وتعتبر الزيادات في الضرائب الانتقائية وضريبة المبيعات أبسط التدابير لأنها يمكن أن يزيدا الإيرادات بسرعة نسبيا بدون تغييرات جوهرية في النظام الضريبي. وعلى سبيل المثال، استفادت غيانا في عام ٢٠١٥ من انخفاض أسعار النفط الدولية لرفع الضريبة الانتقائية على الوقود. ودعم هذا الإجراء الإيرادات خلال التباطؤ الاقتصادي الذي شهده البلد. وبالمثل، وسعت ليبيريا نطاق ضريبة السلع والخدمات ورفعت الضرائب الانتقائية على المشروبات الكحولية والسجائر.

تطبيق إصلاحات شاملة للإدارة الضريبية. فتميل الحالات الناجحة في تعبئة الإيرادات إلى اتباع منهج شامل إزاء تحديث المؤسسات الضريبية. وفي دراسات الحالة الخمس كلها، احتلت الإصلاحات ذات الصلة بإدارة الإيرادات مكانة بارزة وشملت طائفة واسعة من التدابير القانونية والتقنية والإدارية، من قبيل:

- الإدارة والحوكمة والموارد البشرية: طبقت أربعة من البلدان الخمسة نوعا من أنواع التغييرات في الإدارة والحوكمة. فقامت جورجيا بتعيين موظفين جدد في الإدارات الضريبية والجمركية بشكل تدريجي واستغنت عن القدامى تدريجيا في إطار إصلاحها لمكافحة الفساد.
- إنشاء مكاتب لكبار المكلفين: فوجود مكتب لكبار المكلفين يسمح للبلد بتركيز جهود الامتثال لدفع الضريبة على كبار المكلفين، كما فعلت كمبوديا. وتدعم هذه المكاتب أيضا الإدارات الضريبية الجيدة، وكثيرا ما تقوم بتجريب إجراءات ضريبية وجمركية جديدة قبل تطبيقها على القسم الأكبر من السكان.
- الاستخدام الذكي لتنظيم إدارة المعلومات: فيعتمد نجاح تعبئة الإيرادات على إدارة المعلومات والاستفادة من قدرة البيانات الضخمة لتحسين الامتثال ومكافحة الفساد. واستفادت معظم البلدان قيد الدراسة من نظم تكنولوجيا المعلومات لتحقيق قفزة كبيرة في إصلاحاتها المتعلقة بتعبئة الإيرادات. وقامت جورجيا بأتمتة معظم العمليات، بما في ذلك تقديم الإقرارات الضريبية إلكترونيا. ووضعت أيضا نظاما لتبادل المعلومات بين السلطات الضريبية والمكلفين والبنوك، وكذلك بوابة الخدمات الموحدة القائمة على الإنترنت. وقامت كل من كمبوديا وغيانا وليبيريا بالمثل بحوسبة إدارتها الضريبية والجمركية.
- وضع نظم أحدث لتسجيل الالتزامات الضريبية وتقديم الإقرارات وإدارة عمليات الدفع: فقد التمسّت البلدان الخمسة جميعا وضع قواعد وإجراءات أو تحديثها في مجالات الامتثال الرئيسية هذه. فعلى سبيل المثال، طبقت غيانا نظاما فريدا لأرقام تحديد المكلفين وقامت



زيادة الإيرادات
الضريبية يمكن أن
تدعم مدارس مثل
هذه في مالي.

أوكرانيا، وبالإضافة إلى ذلك، واصلت جميع البلدان الخمسة تحقيق مكاسب في الإيرادات في السنوات الخمس التالية لفترات الإصلاح، مما يؤكد جودة التدابير التي وضعت موضع التنفيذ.

وتبين هذه الحالات الخمس بوضوح أنه يمكن تعبئة إيرادات ضريبية كبيرة واستمرارها. وعلى الرغم من أنه ينبغي تصميم الإصلاح بما يناسب الأوضاع الفردية، فإن هناك ثلاثة دروس بارزة: يتطلب الإصلاح الضريبي أولاً وقبل أي شيء التزاماً اجتماعياً وسياسياً واسعاً، ويستند إلى استراتيجيات واسعة النطاق تعترف بأن ما ومن يفرض عليه الضرائب ينبغي أن يسير جنباً إلى جنب مع كيف تُفرض الضرائب وينبغي تصميم الإصلاح الضريبي مع وضع وجهة نظر طويلة المدى في الاعتبار. **FD**

برناردين أكيتوبي مساعد مدير في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى ورقة عمل للصندوق قيد الإصدار، بعنوان "Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database"، إعداد برناردين أكيتوبي، وأنيا بوم، وكلاي هاكني، وأولاميد هاريسون، وكيرا بريموس، وفيرونيك سالينز.

المراجع:

Gaspar, Vitor, and Abebe Aemro Selassie. 2017. "Taxes, Debt and Development: A One-Percent Rule to Raise Revenues in Africa." IMF blog. <https://blogs.imf.org/2017/12/05/taxes-debt-and-development-a-one-percent-rule-to-raise-revenues-in-africa>

International Monetary Fund (IMF). 2015. "Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance." IMF Policy Paper, Washington, DC.

_____. 2017. "Building Fiscal Capacity in Fragile States." IMF policy paper, Washington, DC.

Keen, Michael, and Ben Lockwood. 2010. "The Value-Added Tax: Its Causes and Consequences." *Journal of Development Economics* 92 (2): 138–51.

World Bank. 2012. *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington, DC.

بتبسيط هذه العملية، وبدأت أيضا اقتطاع ضريبة الدخل من المنبع، وهو إجراء حاسم لدعم الامتثال.

• تعزيز برنامج التدقيق والتحقق الضريبي: فيعتبر التدقيق القائم على المخاطر، الذي يربط احتمالات إجراء التدقيق وطبيعته بالمخاطر المرتبطة أساساً بالمكلفين، أكثر الأنواع فعالية من حيث تشجيع الامتثال. وجعلت كافة البلدان الخمسة هذا الإجراء جزءاً أساسياً من استراتيجيتها لتعبئة الإيرادات. وتجدر الإشارة إلى أن كمبوديا أجرت عمليات تدقيق قائمة على المخاطر للمكلفين عند الجمارك ولأكبر ١٥٠ من المكلفين وقامت بتعيين ٢٠٠ مدقق جديد. وقامت أوكرانيا بتطبيق برنامج تدقيق موجه، وتحسين الرقابة الداخلية في الإدارات الضريبية، ومكافحة المطالبات غير المشروعة لاسترداد ضريبة القيمة المضافة ووضع برنامج لمكافحة التهريب في المكاتب الجمركية.

أخذ وجهة نظر طويلة

على الرغم من أن أمثل توقيت وتصميم لتدابير الإصلاح يختلف بين البلدان، فإن الحالات الخمس تسلط الضوء على بعض الدروس الأساسية. ومن بين هذه الدروس هي أن البلدان التي تتبع تدابير متصلة بإدارة الإيرادات بالتزامن مع إصلاح السياسات الضريبية تميل إلى تحقيق مكاسب أكثر بكثير.

ولكن يجب أن تعطي البلدان عملية الإصلاح الضريبي بعض الوقت لتؤتي ثمارها. وتراوحت مدة فترات الإصلاح بين سنتين وسبع سنوات. ويتطلب النجاح القابل للاستمرار تغييراً مؤسسياً لا يحدث إلا تدريجياً.

وقد كانت زيادة الإيرادات في كل من البلدان الخمسة مذهلة وبلغت في المتوسط ١٪ على الأقل من إجمالي الناتج المحلي سنوياً خلال فترة الإصلاح (راجع الرسم البياني). ويتسق ذلك مع الهدف الكمي للإيرادات الضريبية على مدى الأفق الزمني البالغ من أربع إلى ست سنوات الذي دعا له فيتور غاسبار وأبيبي سيلاسي من صندوق النقد الدولي مؤخراً. وفي جورجيا، بلغت مكاسب الإيرادات ٢,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط سنوياً، كما كان الحال في