

الإصلاحات الضريبية في دول مجلس التعاون الخليجي: النفط والعائدات
الحكومية والضريبة الانتقائية وسوق التبغ

الدكتور ناصر السعدي¹

تشرين الثاني/نوفمبر 2014

¹ رئيس مؤسسة & Associates Nasser Saidi، www.nassersaidi.com

موجز تنفيذي

سُجِّلَ الإنفاق الحكومي في دول مجلس التعاون الخليجي تنامياً سريعاً منذ بداية ما يعرف بـ"الربيع العربي". ففي ما يخصّ العائدات، تُشكِّل عائدات النفط والغاز نسبةً تفوق 85% من عائدات حكومات دول مجلس التعاون الخليجي. ولا شكّ في أنّ التعويل بدرجةٍ كبيرةٍ على عائدات النفط والغاز يزيد من تأثر دول مجلس التعاون الخليجي بتقلّبات أسعار النفط سيّما مع الانخفاض الذي سُجِّل مؤخراً في أسعار النفط والذي أخرج إلى الواجهة المشاغل المتعلقة بالاستدامة الضريبية. حذّر صندوق النقد الدولي مؤخراً مما يلي: (أ): يتوقَّع أن يزول الفائض الضريبي المسجَّل لدى الدول المُصدِّرة للنفط والناشئ عن تصدير النفط بحلول العام 2017؛ (ب) في حال استقرت أسعار برميل النفط على 75 دولاراً للبرميل الواحد لفترةٍ مطوّلةٍ فقد يُخفِّض ذلك نسبة النمو المحلي لدول مجلس التعاون الخليجي بنسبة نقطة مئوية؛ و(ج) من شأن ذلك أن يُخفِّض الفائض الضريبي الحالي المتراكم من 275 مليار دولار إلى حوالي 100 مليار دولار بحلول العام 2015. هذا ولا تتمتع دول مجلس التعاون الخليجي باستقلاليةً ماليةً كونها مرتبطة بعملة الدولار الأمريكي وعليه لا تستطيع أن تُعَدِّل أسعار الصرف حين تواجه صدمات خارجية.

جدير بدول المجلس بهدف زيادة العائدات وتحقيق استدامةٍ ضريبيةٍ، أن تُعطي الأولوية للإصلاحات الضريبية وأن تضع سياسات تسمح بتنويع مصادر العائدات الحكومية بهدف خفض درجة تأثر الأخيرة بأسعار النفط وأسواقه. ويجب أن تكون سياسات تنويع العائدات موجهةً ليس فقط باتجاه تعبئة العائدات غير النفطية على المدى القصير وإنما أيضاً نحو تعزيز استقرار العائدات الضريبية. حرى بالحكومات أن تُدخل إصلاحات لتنويع العائدات الحكومية على أن تتمثّل أكثر الخطط فاعليةً باستحداث مصادر أكثر شموليةً للضريبة (الضريبة على القيمة المضافة) ناهيك عن ضرائب غير مباشرة (الضرائب غير المباشرة على منتج محدد أو ما يُعرف بالضرائب الانتقائية) على سلخٍ ومنتجات محددة مثل الغاز والديزل والكحول والتبغ. يُركِّز هذا التقرير الإستراتيجي على ضرائب التبغ مع أنّ الحجة تسري على منتجات أخرى.

تقرض الاتفاقيات التجارية الدولية والثنائية قيوداً على دول مجلس التعاون الخليجي وتنتهيها عن زيادة الرسوم الخارجية المشتركة المفروضة على السجائر وغيرها من منتجات التبغ مما يُقيّد قدرة دول مجلس التعاون الخليجي على زيادة الأسعار بهدف خفض استهلاك التبغ ومعدلات التدخين وبالتالي زيادة العائدات الحكومية الناشئة عن ضريبة التبغ. ولكنّ أفضل الممارسات الدولية تُفيد عن وجود هيكلية بديلة عن ضرائب التبغ وهي هيكلية تسمح للدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي برفع العبء الضريبي المفروض على السجائر من دون انتهاك الموجبات الدولية المفروضة عليها.

يوصي هذا التقرير بما يلي: (أ) أن تتفق دول مجلس التعاون الخليجي على استحداث ضرائب انتقائية² وفرضها على استهلاك التبغ واعتبارها أداةً تنتهجها السياسة المالية في سبيل زيادة أسعار التبغ لدواعٍ صحيةٍ وزيادة العائدات؛ (ب) فرض ضرائب انتقائيةٍ محليةٍ على التبغ تتخذ شكل رسم اسمي غير مباشر مبني على الكمية يُطبَّق في كلّ دولة من دول مجلس التعاون الخليجي ويتخذ شكل مبلغ ثابت يُفرض عن كلّ ألف سيجارة أو وحدة مكافئة من منتجات التبغ؛ (ج) توحيد

² ملاحظة الترجمة: الضرائب الانتقائية كناية عن ضريبة غير مباشرة تُفرض على منتج محدد وهو المصطلح المتعارف عليه في الدول العربية ويعني أيضاً ضرائب المكوس.

سياسات دول مجلس التعاون الخليجي: يجب فرض الضرائب الانتقائية على التبغ بصورة موحدة (بما في ذلك على الإنتاج المحلي)، ومتكافئة وبطريقة متزامنة بين جميع الدول بهدف ردح احتمالات الإفادة من تباين الاسعار والإتجار غير المشروع أو التهريب؛ (د) يجب أن تكون عملية تطبيق هيكلية ضريبية جديدة تدرجية لتقادي التشجيع على التهريب والإتجار غير المشروع؛ (هـ) يتعين بناء كيان ضريبي من خلال هيئات تُعنى بالعائدات الضريبية بهدف تطبيق الإصلاحات الضريبية ورصدها وجباية العائدات.

1. تعويل حكومات دول مجلس التعاون الخليجي المفرط على النفط والحاجة إلى إصلاحات ضريبية³

تتخزن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالطاقة وغيرها من الموارد الطبيعية وتملك نسبة 48.5% من موارد العالم المثبتة من النفط والغاز. وحيث تخضع هذه الموارد لملكية الدولة، تُعد الحكومات المستفيد الأول من عائدات النفط. ولكن مصادر العائدات لدى الدول المُصدرة للنفط محدودة للغاية وتعول بشكل كبير على عائدات الهيدروكربون التي تمثل أكثر من 85% من إجمالي العائدات. تتأثر هذه العائدات تأثراً كبيراً بتقلب أسعار النفط والغاز على الساحة الدولية وبظروف العرض والطلب في السوق التي تخرج على نطاق واسع عن سيطرة أي دولة مصدرة للنفط لوحدها. وحيث أن دول مجلس التعاون الخليجي تُطبق سياسات ميزانية متوازنة يترتب عن ذلك أن سياسات الإنفاق والسياسات الضريبية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعائدات النفط. يكشف ذلك عن انحياز السياسة الضريبية انحيازاً مسابراً للدورات الاقتصادية يُسبب اضطراباً شديداً ويُترجم إنفاقاً متتامياً في فترات الذروة وإنفاقاً منحسراً في فترات الانكماش.

توصي الحكومات بتطبيق سياسات ضريبية معاكسة للدورات الاقتصادية من أجل إضفاء الاستقرار على النشاط الاقتصادي عن طريق امتصاص الإنفاق في فترات الذروة وزيادة الإنفاق في فترات الانكماش. وعليه، تؤثر قرارات السياسة المالية التي يتبعها مُصدرو النفط تأثيراً بالغاً في أداء الاقتصاد الكلي وفي نمو الاقتصاد غير النفطي. إضافة إلى ذلك، يُشكل الغاز والنفط موارد غير متجددة وعليه، تؤثر القرارات المتعلقة باستخراج النفط والإنفاق والاستثمار أو التوفير في مسألة الإنصاف بين الأجيال. فحين تُستخرج كميات أكبر اليوم وتستهلك، تتناقص الكميات المتوفرة للأجيال المستقبلية.

2. تواجه دول مجلس التعاون الخليجي قيوداً في استخدام السياسة النقدية وسياسة أسعار الصرف. فأسعار الصرف مرتبطة بالدولار الأمريكي مما يؤدي إلى استحالة تطبيق سياسة نقدية فاعلة وإلى تقلب أسعار الصرف على ضوء الصدمات الخارجية. نتيجة لذلك، تُشكل سياسة الإنفاق الأداة الأساسية إن لم تكن الوحيدة لإدارة السياسة الاقتصادية. ولكن سياسة الإنفاق وحدها أعجز عن تحقيق الفعالية في غياب أطر عمل متينة لإدارة الشؤون المالية وأدوات سياسة مالية فاعلة مصممة لإضفاء الاستقرار على النشاط الاقتصادي وتحقيق أهداف أخرى مثل التنوع الاقتصادي. لا يتعين على دول مجلس التعاون الخليجي أن تتنوع هيكلية الإنتاج بحيث تصب في النشاطات غير النفطية بل يتوجب عليها أن تتنوع مصادر العائدات الحكومية.

3. يتضح من الجدول 1 أدناه أن القواعد الضريبية في دول مجلس التعاون الخليجي شديدة الانحسار وهي تعول بدرجة كبيرة على عائدات النفط والغاز والتي تُشكل نسبة أكثر من 90% من عائدات الحكومة في المملكة

³ تعكس الآراء والمقترحات المُبيّنة في هذا النص وجهة نظر مُعدّ الدراسة. أعدّ هذا التقرير برعاية كريمة من شركة Phillip Morris Management Services (Middle East) Limited و JT International (Luxemburg) SA .

العربية السعودية و88.5% في البحرين و82% في سلطنة عُمان. يتمتع كل من الإمارات العربية المتحدة وقطر باقتصاديات أكثر تنوعاً وقد تمكن كلاهما من امتصاص درجة التعويل الشديدة على عائدات الهيدروكربون. يُسهم قطاع المنتجات من غير الهيدروكربون مساهمةً قليلةً في عائدات الحكومة في دول مجلس التعاون الخليج مما يعكس القرار السياسي بتوفير بيئة قليلة الضرائب لتحفيز القطاع الخاص على العمل بما في ذلك من خلال غياب ضريبة دخل مؤسسية في معظم الدول وبفعل غياب ضريبة دخل شخصية. نتيجةً لذلك، تبقى دول مجلس التعاون الخليجي عرضةً لتقلب أسعار الطاقة وظروفها في الأسواق.

الجدول 1. تعويل دول مجلس التعاون الخليجي على عائدات النفط والغاز (2013)

الإمارات العربية المتحدة	المملكة العربية السعودية	قطر	سلطنة عُمان	الكويت	البحرين	
29.7	28.0	34.2 ⁴	4.8	23.3	0.9	العائدات غير النفطية (مليار دولار)
139.4	347.7	94.1	39.9	129.3	7.9	إجمالي العائدات (مليار دولار)
33.6%	46.5%	47.0%	51.7%	73.6%	24.3%	إجمالي العائدات (% إلى إجمالي الناتج المحلي)
78.7%	91.9%	63.7%	87.9%	82.0%	88.5%	حصة العائدات النفطية من مجموع العائدات
27.4%	83.3%	86.1%	64.1%	87.1%	63.8%	صادرات النفط (% إلى إجمالي الصادرات)
2.8%	1.2%	5.8%	3.0%	0.7%	1.0%	العائدات الضريبية (% إلى إجمالي الناتج المحلي)
4.6%	3.2%	19.9%	5.3%	1.8%	1.4%	العائدات الضريبية (% إلى إجمالي الناتج المحلي الذي لا يشمل النفط)
3.2%	36.7%	92.0%	46.4%	21.3%	0.0%	الضريبة المباشرة (% إلى إجمالي العائدات الضريبية)
6.5	8.7	15.4	8.1	32.1	-1.9	عجز الميزانية (% إلى إجمالي الناتج المحلي)
-33.9	-53.2	-23.1	-78.9	-81.7	-34.6	عجز الميزانية (% إلى إجمالي الناتج المحلي الذي لا يشمل النفط)

المرجع: *IMF Regional Economic Outlook, Oct 2014, Article IV reports, National sources*. ملاحظة: ترقى البيانات إلى العام 2013 وهي ترد بحساب مليار دولار أمريكي ما لم يرد عكس ذلك.

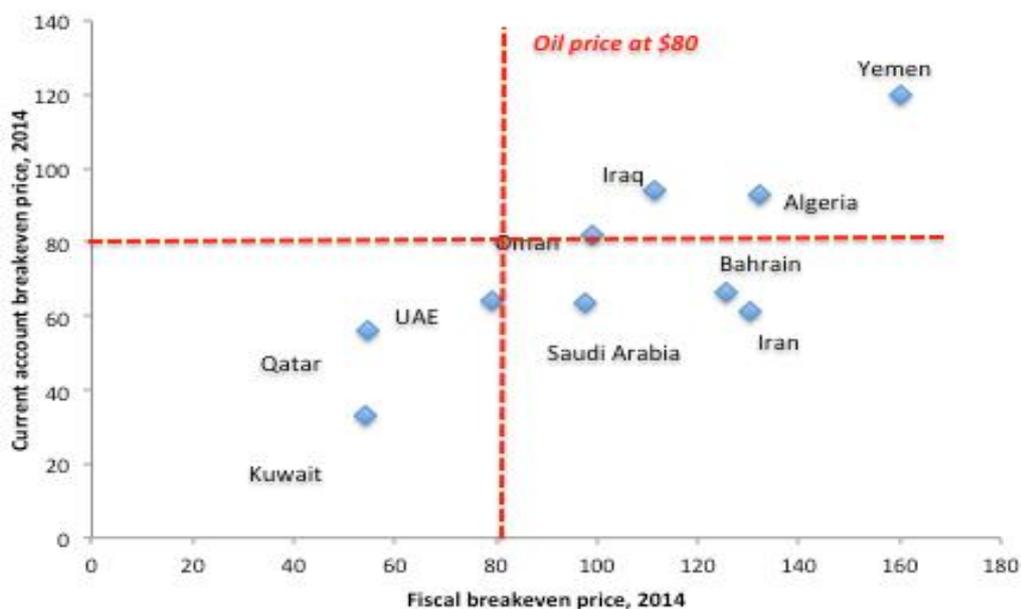
4. حيث تعول دول مجلس التعاون الخليجي على صادرات النفط، سيؤدي الضعف الذي لوحظ مؤخراً ناهيك عن الميل التنازلي في أسعار النفط والغاز إلى تراجع الفائض في الحساب الجاري لميزان المدفوعات لدى دول

⁴ يتضمن ذلك من باب الاستثمار دخل المؤسسات العامة (يتضمن دخل الاستثمار لمؤسسات الهيدروكربون التي تملكها الدولة)، والعائدات الضريبية المؤسسية وغيرها من العائدات غير الضريبية.

المجلس مما يعني تراكمًا متناقصاً لصافي الموجودات الأجنبية ودرجة تعرّض أكبر للصدمات الخارجية. على الجبهة الداخلية، يُقصد بتناقص أسعار النفط أنّ تراجع عائدات النفط قد يُهدد الاستقرار المالي. يُضيف غياب أدوات السياسة المالية (مثل الضرائب) عبئاً على التكيف مع الصدمة السلبية الناشئة حديثاً عن تقلب أسعار النفط.

5. يتجلّى ذلك أفضل ما يتجلّى في الرسم البياني أدناه الذي يُبرز سعر النفط المتعادل بين دول مجلس التعاون الخليجي. يمثّل الخطّ الأفقي التعادل الضريبي أي سعر النفط الضروري للإبقاء على ميزانية متوازنة في حين يُبيّن الخطّ العمودي أسعار النفط التي تُبقي الحساب الجاري متوازناً (أي لا فائض ولا عجز). تفاعلت جميع حكومات دول مجلس التعاون الخليجي مع تطوّرات ما يُعرف بـ"الربيع العربي" وعمدت إلى رفع حجم الإنفاق (لا سيّما على الرواتب والأجور ومعاشات التقاعد والدعومات وغيرها من النفقات الجارية) والذي أفضى إلى ارتفاع أسعار نفط تحقّقاً لموازنة متوازنة. تُفيد حسابات الاقتصاد السياسيّة بأنّ لا عودة إلى الوراء في الزيادات. أضف إلى ذلك غياب التنوّع في العائدات واحتمال أن يواجه كلّ من المملكة العربيّة السعوديّة والإمارات العربيّة المتحدّة والكويت عجزاً مستقبلياً في الميزانية ناهيك عن البحرين وسلطنة عُمان اللهم إن لم تعمد هذه الدول إلى إدخال إصلاحات ملموسة.

الرسم 1: أسعار النفط المتعادلة على المستوى الضريبي وفي الحسابات الجارية



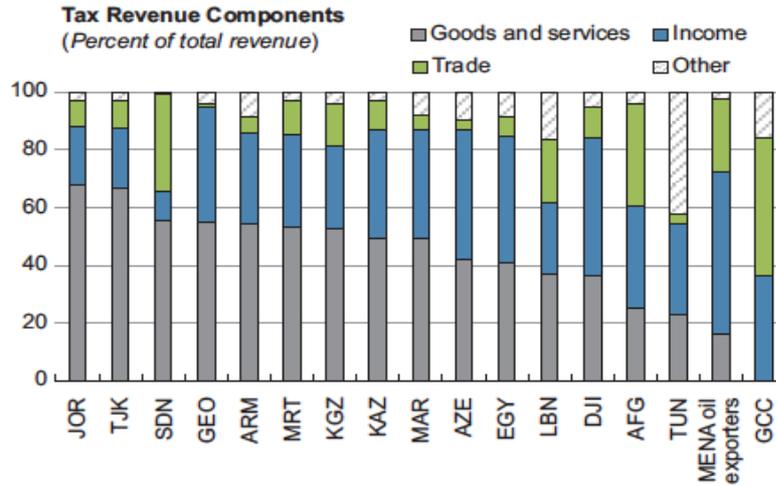
المرجع: IMF Regional Economic Outlook., Oct 2014, يُمكن الإطلاع على التقرير على الموقع:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/mcd/eng/mreo1014.htm>

6. تتضمن قاعدة العائدات غير النفطية في دول مجلس التعاون الخليجي في الوقت الراهن ضرائب على التجارة الخارجية (لا سيّما منها رسوم جمركية) وضرائب على الأجور والاستخدام إلى جانب عددٍ كبيرٍ من الرسوم والأتعاب التشويهيّة. ولكنّ العائدات الضريبية الناشئة عن التجارة هي إلى زوال نتيجة اتفاقيات التجارة الحرّة

والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. يفقر كل من الرسوم والأتعاب إلى المطاطية لكونه لا يتكيف مع الوضع الاقتصادي ولا يتنامى مع تنامي إجمالي الناتج المحلي وهو بالتالي مصدر لا يدر عائداً فاعلة ويتأثر نتيجة كلفة الجباية المرتفعة نسبياً. بالإضافة إلى ذلك، تُضاف الرسوم والأتعاب إلى تكاليف العمل لحساب القطاع الخاص وتُشكل عائقاً أمام التجارة فُسيء إلى جهود التنوع.

الرسم 2: الضرائب على التجارة الخارجية تُشكل جزءاً كبيراً من العائدات الضريبية في دول مجلس التعاون الخليجي



المرجع: IMF Regional Economic Outlook, Nov 2013.

تنوع العائدات والإصلاح الضريبي: الضرائب واسعة النطاق والضرائب الانتقائية

7. حرىّ بدول مجلس التعاون الخليجي أن تتكيف مع تقلبات أسعار النفط وآفاق التراجع في أسعار النفط من خلال تنوع مصادر العائدات الحكومية. يجب أن تصب سياسات العائدات بصورة مباشرة ليس فقط في صالح تعبئة العائدات غير النفطية على المدى القصير وحسب وإنما أيضاً في سبيل تحسين طفرة مصادر العائدات. يوصي هذا التقرير بأن تحقيق هذه النتيجة ممكن من خلال استحداث: (أ) مصادر ضريبية واسعة النطاق (مثلاً الضريبة على القيمة المضافة أو ضريبة مبيعات عامة) و(ب) ضرائب أخرى غير مباشرة (الضريبة الانتقائية) على سلع ومنتجات محددة مثل الغاز والديزل والتبغ والكحول (حيثما تكون متوفرة).

8. اكتسبت الحجة القائلة باستحداث مصدر للعائدات يكون ذات قاعدة شاملة مثل الضريبة على القيمة المضافة على الاستهلاك قوة في خلال السنوات المنصرمة بهدف التعويض عن التآكل التدريجي في عائدات الضريبة على التجارة الخارجية وبناء استدامة مالية وحماية خطط النفقات من تنامي خطر تراجع عائدات النفط في حين أدت رزم التحفيز الضريبي إلى رفع أسعار النفط المتعادلة. تُطرح بالإضافة إلى ذلك، مسألة الإنصاف الضريبي: تضمّ دول مجلس التعاون الخليجي العديد من الجاليات الأجنبية التي لا تُسدد ضريبة دخل أو سواها من الضرائب بل تفيد من البنية التحتية النوعية ومن المرافق العامة وخدمات البنى التحتية الاجتماعية التي توفّرها الحكومات المضيفة والتي لا تُغطي فيها الأسعار المفروضة عن خدمة المرفق التكاليف الناشئة عن

استخدامها. ومن شأن فرض ضريبة استهلاك واسعة النطاق مثل الضريبة على القيمة المضافة أن يسهم في تسوية هذه المشاكل الناشئة عن انعدام المساواة.

9. هذا ونقترح إدخال ضريبة قيمة مضافة متدنية القيمة قدرها 5% على مجموع دول مجلس التعاون الخليجي. ومن شأن استحداث هذه الضريبة ونسبتها 5% أن يرفع نسبة العائدات إلى إجمالي الناتج المحلي بثلاثة إلى أربعة بالمئة وذلك بحسب النطاق والتغطية. ومن شأن ذلك أن يعزز الاستقرار المالي وينوع مصادر الدخل وأن يُتيح مصدراً للعائدات يتنامى مع الإنفاق على الاستهلاك وإجمالي الناتج المحلي. وباستطاعة دول مجلس التعاون الخليجي أن تفيد من تعميم الضريبة على القيمة المضافة بهدف القضاء على عددٍ كبيرٍ من رسوم الترخيص التشويهيّة وغيرها من الأتعاب مما يُقلل من كلفة الانخراط في مجال الأعمال.

الإصلاح الضريبي والضريبة الانتقائيّة على النفط والتبغ

10. حرّيّ بدول مجلس التعاون الخليجي وضمن إطار برنامج الإصلاح المالي الرامي إلى: (أ) تعزيز مصادر الدخل وتنويعها، (ب) تحقيق أهداف ملموسة في الحقول الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والصحية، أن تنتظر في فرض الضريبة الانتقائيّة وهي كناية عن ضرائب تفرض على باقّة من السلع المُعدّة للبيع في داخل دولةٍ محددة أو المستوردة والمُباعة في داخل الدولة. يُمكن أن تكون هذه الضرائب محددة بحسب الكميّة أو محددة بحسب القيمة⁵. يؤيد هذا التقرير الإستراتيجي استحداث الضريبة الانتقائيّة على سلعٍ مثل البنزين ومنتجات النفط والكحول والتبغ.

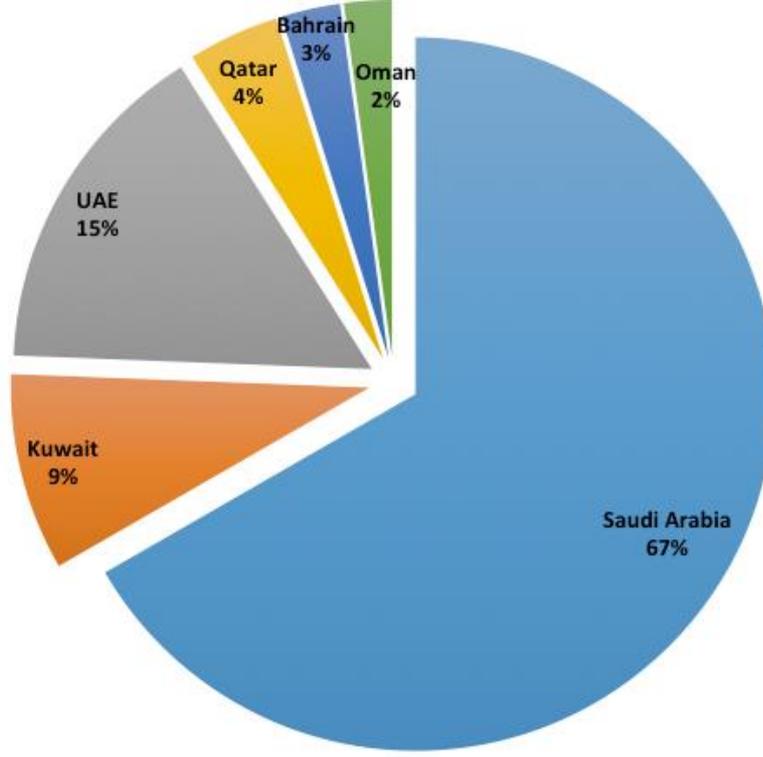
11. لا تتجاوز أسعار البنزين والنفط والديزل في دول مجلس التعاون الخليجي جزء ما هو مُطبّق على الصعيد الدولي حيث يفرض المستوى المرتفع من الدعم عبئاً كبيراً على ميزانيّة الحكومة في حين يعود ذلك بالمنفعة بدرجةٍ كبيرةٍ على الأثرياء ونوي الدخل المرتفع. وبالإضافة إلى ذلك، يؤدّي دعم أسعار النفط المحليّة إلى تشجيع النشاطات المكثّفة من حيث الطاقة وإلى عدم فعالية الطاقة والحدّ من كميّة النفط المُعدّ للتصدير مما يقتصر من العائدات الحكوميّة المحتملة. يوصى أن يُرفع الدعم المفروض على النفط والغاز بصورة تدريجيّة ويجب استحداث الضرائب الانتقائيّة بحيث تتماشى الأسعار مع اتجاهات الأسعار الدوليّة. أمّا التأثير في ميزانيّات الحكومة فكبير: يصل دعم الطاقة في دول مجلس التعاون الخليجي (بما في ذلك الوقود والكهرباء) إلى 160 مليار دولار أمريكي ويُمثّل حوالي 10% من إجمالي الناتج المحلي.

12. تُعدّ منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إحدى أكثر مناطق العالم تنامياً في سرعة استهلاك منتجات التبغ لا سيّما منها السجائر. وحيث تُعدّ هذه المنطقة شريحة سكانيةً شابةً ومتسارعة النمو يشيع فيها التدخين ثقافياً وتكتمش فيها مستويات الوعي بشأن تأثير ذلك في الصحة، يُسجّل استهلاك التبغ معدلات مرتفعة. عام 2010، شكّلت المنطقة نسبة 7.1% من حصّة السوق من مجموع السجائر حول العالم وهي تحتل المرتبة الرابعة عالمياً من حيث حجم الاستهلاك. يُعدّ استخدام تبغ الغليون في المنطقة شعبياً نتيجة استهلاك الشيشة وتصل نسبته إلى حوالي 45.5% من إجمالي الطلب العالمي. أمّا على صعيد الدول، فُسجّل في المملكة العربيّة السعوديّة

⁵مراجعة الملحق للإطلاق على تصنيف وتوصيف بمختلف أنواع الضرائب.

معدلات الاستهلاك الأكبر للفرد من تبغ الشيشة في حين تُسجَل مصر وهي أكثر أسواق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا معدل الاستهلاك الأكبر للسجائر. يُبيّن الرسم 3 بأنّ المملكة العربيّة السعوديّة التي تضمّ النسبة الأكبر من سكان المنطقة هي السوق الأكبر لصناعة السجائر تليها الإمارات العربيّة المتحدة عن قرب.

الرسم 3: إجمالي صناعة السجائر - حصة دول مجلس التعاون الخليجي من السوق لعام 2013



المرجع: بيانات من مصادر متعددة جمعتها مؤسسة *Phillip Morris International*.

13. الضوابط المفروضة على خيارات السياسة الضريبية للتبغ في دول مجلس التعاون الخليجي

تُفكّر دول مجلس التعاون الخليجي في فرض رسمٍ جمركي على منتجات التبغ بهدف زيادة العائدات وتحقيق غايات صحيّة تقضي بخفض معدلات الاستهلاك والتدخين (عملاً بالخطوط التوجيهية لمنظمة الصحة العالمية). ولكنّ التزامات هذه الدول الدوليّة تفرض عليها عدداً من القيود التي تثنيها عن تحقيق أهدافها.

14. دول مجلس التعاون الخليجي هي دول أعضاء في منظمة التجارة العالمية ويتعيّن عليها أن تمتثل لأحكام المعاهدات المبرمة وأن تنقيد برسم الاستيراد المعروف باسم الرسم "التفضيلي". يُفرض رسم الاستيراد الحالي وقدره 100% في دول مجلس التعاون الخليجي وهو الرسم التفضيلي لكلّ من البحرين والكويت.

15.

الجدول 3: الرسم التفضيلي لمنظمة التجارة العالمية في دول مجلس التعاون الخليجي

الدولة	معدل منظمة التجارة العالمية التفضيلي على الرسوم الجمركية العادية	معدل منظمة التجارة العالمية التفضيلي على "الرسوم والأتعاب"
الإمارات العربية المتحدة	200%	0%
البحرين	100%/ 35%	0%
سلطنة عُمان	150%	0%
قطر	200%	3%
كويت	100%	15%
المملكة العربية السعودية	200%	0.03 ريال/عبوة

المرجع: منظمة التجارة العالمية، بحسب رمز النظام الموحد.

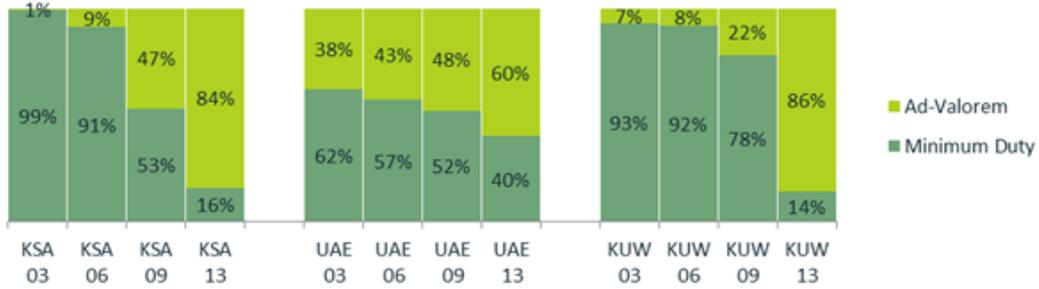
16. اتفاقيات التجارة الحرة: مع أن دول مجلس التعاون الخليجي قد بدأت معاً وكنكتلة واحدة عملية التوقيع على اتفاقيات تجارة حرة إلا أن البحرين وسلطنة عُمان قد أبرمتا عامي 2004 و2005 تبعاً لاتفاقيات ثنائية منفصلة مع الولايات المتحدة. وبموجب اتفاقيات التجارة الحرة، يتعين على الدول أن تُزيل الرسوم المفروضة على السجائر (من بين منتجات أخرى) ضمن إطار زمني مدته عشر سنوات أي بحلول شهر يناير من العام 2015 و2018 تبعاً. هذا وتتضمن الاتفاقيات حكماً مبرماً لا يسمح بزيادة الرسوم المطبقة حالياً في خلال هذه الفترة.

17. الاتحاد الجمركي لدول مجلس التعاون الخليجي. ضمن إطار الاتفاقية الاقتصادية المبرمة عام 2003 بين دول مجلس التعاون الخليجي، يتعين على دول المجلس الامتثال لأحكام الاتحاد الجمركي الذي يلحظ رسماً جمركياً خارجياً موحداً للسلع المستوردة من خارج دول مجلس التعاون ناهيك عن لوائح وإجراءات جمركية موحدة وحركة سلع حرة بين دول مجلس التعاون الخليجي ونقطة دخول موحدة تُجبي فيها الرسوم الجمركية. تُشكل الاتفاقية

الاقتصادية قاعدة نظامٍ موحدٍ لفرض الضرائب على السجائر وغيرها من منتجات التبغ في دول مجلس التعاون الخليجي وقد سمحت بالابتعاد عن الزيادة غير المنسقة في معدلات الرسوم الجمركية والتغييرات الطارئة على هيكلية الضرائب (لا سيما لجهة استخدام رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج).

18. بموجب النظام الموحد للجمارك، تبلغ الرسوم الخارجية المشتركة نسبة 100% من سعر الكلفة والتأمين والشحن CIF (محددة بحسب القيمة) ويصل رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج إلى 100 ريال سعودي لكل 1000 سيجارة أيهما يكون أعلى. يُشكّل رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج مكوناً أساسياً لكونه يسمح بمساهمة آمنة في قاعدة الحكومة الضريبية. استحدثت المملكة العربية السعودية في التسعينات رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج ولقد تمّ توحيد الأخير بالكامل في ما بين الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي عندما اعتمدت الكويت الحد الأدنى البالغ 8 دنانير كويتيّة لكل 1000 سيجارة في العام 2002. وفي خلال السنوات اللاحقة، عمد المصنّعون إلى زيادة أسعار العديد من الأصناف التجارية متخطين بذلك المستويات التي ينطبق عليها رسم الحد الأدنى الجمركي مما أخضع السلع لمكّون الضريبة المحددة بحسب القيمة المشمول في الرسم. ولكنّ رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج لم يتكيف تلقائياً مع مستويات التضخم ولقد تراجعت قيمته الفعلية واحتمالات وقوعه.

19. الرسم 4: مسار العائدات الجمركية في بعض دول مجلس التعاون الخليجي موزعةً بحسب المصدر



كما يتضح من الرسم 4، كانت العائدات الحكومية في الأوس مبنيةً على رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج في حين أصبحت اليوم مبنيةً وبدرجةٍ كبيرةٍ تقبل القياس على الضريبة المحددة بحسب القيمة. وتعني أي زيادةٍ في رسمٍ جمركي مبني على المنتج بأنه يتعيّن على جميع السجائر أن تُسدد الحد الأدنى من الضريبة بصرف النظر عن سعر CIF. لذلك يجدر بدول مجلس التعاون الخليجي أن تعتمد مزيجاً من الضريبة المحددة بحسب القيمة والضريبة المحددة بحسب الكمية تحقيقاً لأهدافها في مجال الصحة والعائدات.

20. الجدول 2. معدلات رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج المفروضة على السجائر والتبغ

المعدل لكل كيلوغرام إجمالي من التبغ (بالدولار الأمريكي)	المعدل لكل كيلوغرام إجمالي من التبغ (بالعملة المحلية)	المعدل لكل 1000 سيجارة (بالدولار الأمريكي)	المعدل لكل 1000 سيجارة (بالعملة المحلية)	الدولة
5.39	2 دينار	26.95	10 دينار	البحرين
5.33	1.5 دينار	28.4	8 دينار	الكويت
5.21	2 ريال	26.05	10 ريال	عُمان
5.49	20 ريال	27.46	100 ريال	قطر
5.32	20 ريال	26.6	100 ريال	المملكة العربية السعودية
5.44	20 درهم	27.2	100 درهم	الإمارات العربية المتحدة

المرجع: منظمة التجارة العالمية، بحسب رمز النظام الموحد.

21. في غياب الإصلاح من المحتمل أن تتخذ سياسة ضريبة التبغ اتجاهات مغايرة لأهداف حكومات دول مجلس التعاون الخليجي. وفي الوقت الراهن، تمارس رسوم الاستيراد تمييزاً بحق السلع المستوردة وعادةً ما تقتضي اتفاقيات التجارة الحرة من الدول المشاركة العمل تدريجياً على إزالتها. ومع زوال رسوم الاستيراد، تفقد الحكومات العائدات التي تدرّها الأخيرة. وعليه، يسمح استبدال رسوم الاستيراد بالضريبة الانتقائية بالتعويض عن الخسارة في العائدات. ولكن يجب الاتفاق على هيكلية النسبة فهل هي محددة بحسب الكمية أو محددة بحسب القيمة أو تجمع بين الاثنين. ومن شأن فهم أفضل الممارسات الدولية في مجال الضرائب على التبغ أن يمنح توجيهات مفيدة للسياسة.

الدروس الدولية المستخلصة من تجارب فرض ضرائب على التبغ: أفضل الممارسات

22. تُعيد الأمثلة من حول العالم بأنّ الضرائب غير المباشرة التي تُجبي على منتجات التبغ (مثلا الضريبة الانتقائية ورسوم الاستيراد وضرائب المبيعات والضرائب على القيمة المضافة) تُحدث تأثيراً سياسياً مهماً على سعر منتجات التبغ. وفي الضرائب غير المباشرة، تُعدّ الضريبة الانتقائية الأكثر أهمية لأنها تُطبّق بصورة مباشرة على التبغ وتُسهم بشكلٍ أساسي في زيادة سعر منتجات التبغ.

23. على الصعيد الدولي، تُعدّ الضريبة الانتقائية والضريبة على القيمة المضافة إحدى أكثر ضرائب الاستهلاك المحلي على منتجات التبغ شيوعاً. وبالاستناد إلى البيانات المتاحة، تجبي 166 دولة من أصل 186 (حوالي 90% من الدول) الضرائب الانتقائية على السجائر. وتُعدّ دول مجلس التعاون الخليجي أبرز استثناء على ذلك إلى جانب دول جزر المحيط الهادئ (مثل جزر مارشال ونيو وبالاو وكيريباتي) وبعض دول جزر الكاريبي (بما

في ذلك أنتيغوا وبابودا وسانت لوسيا) وأفغانستان والمالديف⁶.

24. يُمكن أن تتخذ الضريبة الانتقائية شكل ضرائب محددة بحسب الكمية أو ضرائب محددة بحسب القيمة (مبنية على القيمة). على الصعيد العالمي، تُشكّل الضريبة الانتقائية على السجائر نسبة 45% من إجمالي سعر مبيع السجائر بالمفروق في حين تختلف هيكلية الضريبة الانتقائية على التبغ اختلافاً شديداً بين الدول فمن أصل 186 دولة تستخدم 56 فقط الضريبة الانتقائية المحددة بحسب الكمية في حين تستخدم 50 الضريبة المحددة بحسب القيمة وتستخدم 60 دولة نظاماً مختلطاً (ولا تُطبق 20 دولة الضريبة الانتقائية).

25. تسمح الضريبة الانتقائية بزيادة العائدات التي تدرّها ضريبة التبغ من خلال خفض الهوة في الأسعار بين منتجات التبغ المميزة والمنتجات منخفضة الأسعار. وبالنسبة إلى الدول التي تعوّل حالياً على الضريبة المحددة بحسب القيمة أو على خليطٍ من الضريبة المحددة بحسب القيمة والضريبة المحددة بحسب الكمية، تُعيد الإثباتات التجريبية أنه من الأفضل فرض ضريبة انتقائية محددة بحسب الكمية وقابلة للقياس تسري على جميع الأصناف التجارية على أن تُطبق علاوةً على ذلك ضريبة محددة بحسب القيمة. ومع مرور الوقت، يُمكن خفض معدلات الضريبة المحددة بحسب القيمة لدى تحقيق زيادةٍ أكبر في الضريبة المحددة بحسب الكمية بحيث يرتفع إجمالي الضريبة نسبةً إلى سعر المبيع بالمفروق وبحيث يكون للضريبة المحددة بحسب الكمية الحصّة الأكبر من إجمالي الضريبة الانتقائية. وفي بعض الدول، يتم اعتماد هيكلية أكثر تعقيداً ومتعددة الطبقات حيث تُفرض معدلات مختلفة باختلاف خصائص السجائر (مثلاً السعر والطول ووجود الفلتر و/أو عوامل أخرى) مما من شأنه أن يزيد على عملية إدارة العائدات تعقيداً.

26. تُعيد نظرية الاقتصاد والإثباتات التجريبية بأن اختيار هيكلية الضريبة الانتقائية سوف يُحدث تأثيراً كبيراً في قدرة الحكومة على تحقيق أهدافها⁷. تعدّ الضريبة الانتقائية المحددة بحسب الكمية والموحدة سهلةً على الإدارة. في حين أنّ الضريبة متعددة الطبقات والمحددة بحسب الكمية والمبنية على السعر من جهة والضريبة المحددة بحسب القيمة من جهةٍ أخرى هما أكثر صعوبةً وكلفةً على الإدارة لكونهما تقتضيان تحديد القيمة (مما يُعرضهما للتلاعب) وتقتضيان بالتالي التمتع بخبرةٍ في إدارة الضريبة بهدف ردع محاولات التهرب من الضرائب. وعلى صعيدٍ آخر، سوف تزول القيمة الفعلية لضرائب معينة مع مرور الوقت ما لم يتم تكييف معدلات الضرائب

⁶ المرجع: WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2013.

⁷ يرى آرثر لافر في كتابه "Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice" أنّ واضعي السياسات يجب أن يأخذوا بالعديد من العوامل عند الاختيار بين الضريبة الانتقائية المحددة بحسب الكمية والضريبة الانتقائية المحددة بحسب القيمة. ترتبط هذه العوامل بالمناخ الاقتصادي كما بالأهداف الإجمالية التي يتوخاها واضعو السياسات. أمّا معالجة المناخ الاقتصادي أولاً في الدول التي تُسجّل معدلات تضخم مرتفعة في الوقت الحالي وفي المستقبل المنظور، فيقتضي من واضعي السياسات النظر في وضع هيكلية الضريبة الانتقائية المحددة بحسب القيمة بما أنّ الأخيرة لن تقتضي تكييفاً منتظماً بحسب معدلات التضخم (مجدداً على افتراض أنّ سعر البضاعة الخاضعة للضريبة متصل بالتضخم) أو على العكس من ذلك تطبيق الضريبة الانتقائية المحددة بحسب الكمية تكون على ارتباط تلقائي بمؤشر سعر المستهلك مما يُعدّل الضريبة المفروضة في حالات التضخم. في حال كانت إدارة الضرائب متار إشكالية (وهذه هي الحال في الدول التي تقتصر على التمويل الكافي وإلى الهيكلية الحكومية) فيُمكن إتباع ضريبة انتقائية محددة بحسب الكمية بما أنّه يسهل إلى حدٍ بعيد تقييم كمية المنتجات منه قيمة المنتج.

بصورة منتظمة لامتناهات التضخم على خلاف الضريبة المحددة بحسب القيمة التي سوف ترتفع مع ارتفاع الأسعار (هذا وسوف تتخفص الضريبة المحددة بحسب القيمة مع انخفاض الأسعار).

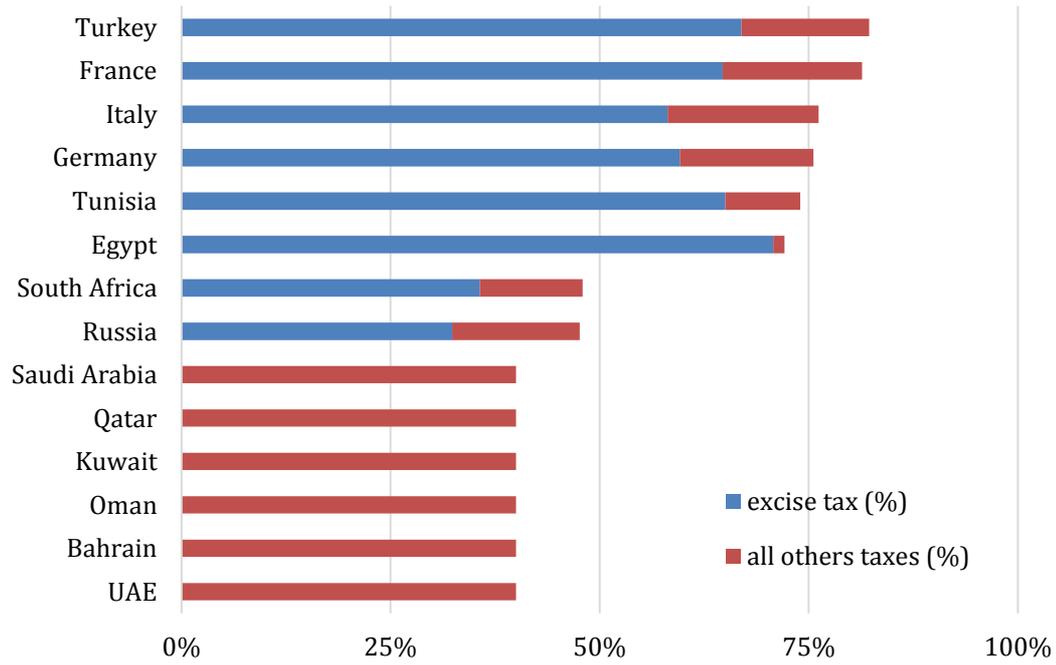
27. تتأثر العائدات التي تدرها الضريبة المحددة بحسب القيمة بقرارات التسعير أكثر منه بالعائدات التي تدرها الضرائب المحددة بحسب الكمية. ومرد ذلك إلى أن التغييرات الطارئة على أسعار الصناعة سوف تُفضي إلى تغييرات أعظم حجماً في أسعار البيع بالمفرق نظراً للطبيعة التراكمية للضريبة المحددة بحسب القيمة. وبالإضافة إلى ذلك ستتأثر قرارات التسعير في الصناعة نتيجة الضريبة المحددة بحسب القيمة وأنماط شراء المستهلك ودرجة تركيز السوق. ونتيجة لذلك، يُمكن أن تُفضي الضريبة المحددة بحسب القيمة إلى تآكل الضريبة وإلى عدم استقرار العائدات الحكومية. وعلى خط مواز، يُمكن أن يولد مفعول الضريبة المحددة بحسب القيمة المضاعف إلى إحباط عملية إنتاج منتجات أعلى "جودة" بالمقارنة مع ضريبة محددة بحسب الكمية مما يُفضي إلى تعاطم وفرة المنتجات الأقل كلفة نسبياً والأقل "جودة". يُمكن للهيكليات الضريبية التي تستخدم خليطاً من الضريبة المحددة بحسب القيمة والضريبة المحددة بحسب الكمية أن تدمج بين مواطن قوة وضعف نوعي الضريبة الانتقائية على أن يزيد ذلك من تعقيد التدابير الإدارية.

28. يعتمد معظم الدول تقريباً إلى جباية رسم على السجائر المستوردة مع أنه بموجب أحكام منظمة التجارة العالمية واتفاقيات التجارة الدولية المتنامية، يُسجل انخفاض إجمالي في رسوم الاستيراد الفعلية. وبصورة عامة، تتم جباية رسوم الاستيراد من المستورد عند نقطة الدخول إلى الدولة وتفرض الدول رسوم استيراد مرتفعة إما لحماية الصناعة المحلية أو لتوليد عائدات حكومية أو للمزج بين الإثنين. تميل الدول التي لا تُنتج السجائر بكمية أو لا تفرض ضريبة انتقائية إلى فرض رسوم استيراد مرتفعة على السجائر لتحقيق العائدات. وكما أُشير إليه أعلاه، تُعد دول مجلس التعاون الخليجي مثالاً على ذلك - يفرض كل من البحرين والكويت وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة رسماً بقيمة 100% (الضريبة المحددة بحسب القيمة) بالاستناد إلى استمارة CIF التي يُصرح عنها المستورد والقيمة و رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج لكل 1000 سيجارة أيهما يكون أعلى. ولكن الرسم الجمركي بنسبة 100% يُشكل بديلاً غير مثالي عن الضريبة المحلية.

29. تُفيد التجارب الدولية بأن فاعلية رسوم الاستيراد في توليد عائدات أعلى وزيادة أسعار المبيع بالمفرق إلى انحسار مع اعتماد الدول اتفاقيات تجارية ثنائية وإقليمية ودولية. وعليه، فمن شأن التعويل على ضريبة انتقائية محلية على التبغ أن يضمن استدامة العائدات الضريبية على التبغ. وبالنسبة إلى الدول التي تعول اليوم بصورة كبيرة على رسوم الاستيراد من منتجات التبغ تتمثل إستراتيجية الانتقال المناسبة باستحداث رسوم انتقائية على التبغ تكون محددة بحسب الكمية ومحددة بحسب القيمة وزيادتها بصورة تدريجية بحيث يزداد إجمالي الضريبة على منتجات التبغ مع مرور الوقت.

30. تُفيد التجارب الدوليّة بأنّه في العديد من الدول ذات الدخل المرتفع، تُشكّل الضريبة الانتقائيّة على التبغ المحددة بحسب الكميّة أو أشكالها المختلفة (كما هي الحال مثلاً في الاتحاد الأوروبي) حوالي 50 إلى 60% من سعر مبيع أكثر الأصناف التجاريّة مبيعاً ولكن في الدول ذات الدخل المتدني والمتوسط تتراوح هذه النسبة بين 35 و40. يُبيّن الرسم 5 توزيع المجموع والضرائب الانتقائيّة نسبةً إلى سعر السوق (المتوسّط المرجح).

الرسم 5: مجموع الضرائب والضرائب الانتقائيّة نسبةً إلى متوسّط سعر السوق المرجّح



المرجع: بيانات من مصادر متعدّدة جمعتها *Phillip Morris International*.

31. يُستشف من الرسم البياني أعلاه بأنّ حصّة دول مجلس التعاون الخليجي من الضريبة الإجماليّة في السعر الإجمالي متدنّيّة. هذا وتتميّز دول مجلس التعاون الخليجي من خلال عدم استخدام الضريبة الانتقائيّة. وبالإضافة إلى ذلك وحيث أنّ أسعار السجائر أقلّ في دول مجلس التعاون الخليجي فالمجال متاح لزيادة العائدات من خلال زيادة الضرائب.

32. من الأفضل اعتماد هيكلية ضريبية موحّدة منه اعتماد هيكلية ضريبية معقّدة تُطبّق معدلات ضريبية مختلفة على أصناف تجاريّة و/أو منتجات مختلفة بالاستناد إلى خصائص المنتجات.

اقتراح فرض نظام ضريبة داخلية جديد على التبغ في دول مجلس التعاون الخليجي من خلال ضريبة انتقائية جديدة

33. تنهي الاتفاقيات الدولية والثنائية دول مجلس التعاون الخليجي عن زيادة الضريبة الجمركية الخارجية الموحدة على السجائر والضريبة المفروضة على سائر منتجات التبغ وتقف في وجه سعي حكومات دول مجلس التعاون الخليجي في سبيل تحقيق أهدافها لجهة زيادة العائدات التي تدرها السجائر وخفض معدلات استهلاك التبغ والتدخين. ولكن تُفيد أفضل الممارسات الدولية أعلاه عن اعتماد هيكلية تكميلية لفرض الضرائب مما من شأنه أن يسمح للدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي برفع العبء الضريبي على السجائر من دون انتهاك الموجبات الدولية.

34. يتمثل الطرح والتوصية السياسية بما يلي:

- أ. أن تتفق دول مجلس التعاون الخليجي على استحداث ضريبة انتقائية محلية على استهلاك التبغ باعتبارها أداة سياسة لزيادة أسعار التبغ لدواعٍ صحية ولكسب الدخل؛
- ب. استحداث ضريبة انتقائية اسمية محددة بحسب الكمية في كل من دول مجلس التعاون الخليجي تتمثل بمبلغ ثابت مقابل كل 1000 سيجارة أو وحدة مكافئة من سائر منتجات التبغ. من شأن إصلاح السياسة المالية أن يُخفّض بصورة موازية الاستهلاك (بما يتماشى مع توجيهات وزارات الصحة) مما يرفع بصورة تدريجية الأسعار بحيث تُحاكي العلامات القياسية الدولية ذات الصلة ويسمح بجباية عائدات أفضل (ثلية أهداف وزارات المال) للحكومات؛
- ج. تقادياً لأي تشوهات، يجب أن تسري الضريبة الانتقائية المحددة بحسب الكمية على الواردات والإنتاج المحلي على حدٍ سواء بما في ذلك في المناطق الحرة (بصرف النظر عن دولة المنشأ)؛
- د. يجب أن يتم توحيد الضريبة الانتقائية وأن تُستحدث على وتيرة متزامنة وأن تكون نفسها في جميع الدول الأعضاء للحيلولة دون شردمة السوق وتقادي الاستفادة من فارق الأسعار والتهرب الضريبي الناشئ عن لوائح ضريبية متراخية بشأن الضريبة الانتقائية.
- هـ. يجب أن تُفرض الضريبة الانتقائية عند نسبة متوسطة للكل 1000 سيجارة عملاً بالممارسات الدولية (مراجعة الرسم 5 أعلاه). ولكن على خلاف الرسوم الجمركية الحالية، لا وجود لأي قيد على وزراء المال في دول مجلس التعاون الخليجي لجهة فرض ضريبة انتقائية أعلى لتحقيق أهداف على صلة بالصحة أو العائدات؛
- و. ستكون الضريبة الانتقائية ضريبة داخلية تُسدّد لهيئة العائدات الوطنية في دولة الاستهلاك النهائي. ويوصى باستخدام علامات رقمية على منتجات التبغ للإشارة إلى تسديد الضريبة الانتقائية حيث يُعزز ذلك أمان سلسلة التوريد ويُساعد على مكافحة الإتجار غير المشروع؛
- ز. تُدخل وزارات المالية الضريبة الانتقائية الجديدة بمقتضى صلاحياتها المنقحة بموجب الإصلاحات القانونية والتنظيمية والتي تلحظ إنشاء إدارة العائدات. وهذا ومن الممكن إناطة إدارة العائدات بالجمارك فتُصبح الأخيرة إدارة الجمارك والضريبة الانتقائية؛

ح. من شأن إنشاء إدارة عائدات الضريبة الانتقائية أن يُضفي قيمة لجهة تيسير عملية إدخال ضرائب أخرى غير الضريبة الانتقائية لا سيما الضرائب على الكحول والوقود والديزل وغيرها من منتجات النفط؛

ط. يتعين على البحرين وعمان إزالة التعريفات المفروضة (بما في ذلك على التبغ) على ضوء اتفاقية التجارة الحرة المبرمة مع الولايات المتحدة عامي 2015 و2018. ويتعين على سائر دول مجلس التعاون الخليجي أن تنتظر في اتخاذ تدابير إدارية وغيرها (بما في ذلك فرض رسوم جمركية) لتحوّل تجارة التبغ نحو البحرين وعمان.

35. المسائل المتعلقة بتطبيق الإصلاحات السياسية:

أ. توحيد السياسات بين الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. يجب توحيد التغييرات التي تطرأ على سياسة دول مجلس التعاون الخليجي والتوفيق بينها وإلا قد يترتب على ذلك خسارة محتملة في العائدات الضريبية حيث يُمكن للمستهلكين إما الجنوح إلى التجارة غير المشروعة أو عبور الحدود بصورة غير قانونية لشراء سلع أقل كلفة؛

ب. إدارة الضرائب/العائدات. يتعين على دول مجلس التعاون الخليجي إنشاء هيئة ضريبية والحرص على أن تكون السياسة الضريبية أيسر على الإدارة والتقدير والرصد. ولا تعني الإدارة الفاعلة المحافظة على مستويات امتثال مرتفعة وحسب وإنما أيضاً حصر الكلفة الإدارية بحيث تبقى متدنية نسبةً إلى حجم العائدات المحصلة؛

ج. توزيع العائدات بين دول مجلس التعاون الخليجي. تُشكّل اتفاقية تشارك العائدات إحدى المسائل العالقة في اتحاد دول مجلس التعاون الخليجي الجمركي. ويجب على اقتراح إصلاح الضريبة الانتقائية أن يُساعد على معالجة هذه المواضيع بما أنّ هذه الضريبة هي ضريبة محلية تجبها السلطات المحلية في كلّ دولة. على ضوء حجم المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وأنماط الاستهلاك المطبقة فستحصان الحصّة الأكبر من مجموع عائدات الضريبة الانتقائية؛

د. مكافحة التهريب والإتجار غير المشروع. يرتبط حجم الإتجار غير المشروع بالعديد من العوامل بما في ذلك الأنظمة الضريبية في الدول المجاورة ومستويات الأسعار ومستوى الامتثال الإجمالي ومستويات الإنفاذ. ولا شكّ في أنّ حجم الضريبة وسرعة ارتفاعها قد يؤثر في مستوى الإتجار غير المشروع حيث يترتب عن زيادة واحدة مفاجئة ابتعاد عن السجائر غير المعفاة من الضرائب وتشجيع على التهريب. يتعيّن نقادي هذه الممارسات. ولا بدّ أن تقترن أي زيادة ملموسة في العبء الضريبي بتعزيز قدرة الدولة الصارمة على إنفاذ القانون وبإستراتيجية تُعنى بمكافحة الإتجار غير المشروع.

ملاحظات ختامية

تعوّل دول مجلس التعاون الخليجي بصورة كبيرة على عائدات تصدير النفط باعتبار الأخيرة مصدراً أساسياً للعائدات الحكومية. يترتب عن تراجع أسعار النفط تراجعاً في العائدات يهدد الاستقرار الضريبي في فترة ارتفاعت فيها مستويات التعادل المالي لأسعار النفط والناشئة عن تنامي معدلات الإنفاق. تحتاج دول مجلس التعاون الخليجي إلى تنويع مصادر العائدات الحكومية من أجل معالجة الخطر الذي يهدد الاستقرار والاستدامة في مجال الضرائب. يوصي هذا التقرير

الإستراتيجي بإدخال إصلاحات مالية على جبهات ثلاث: (أ) استحداث ضريبة واسعة النطاق على الاستهلاك تتخذ شكل ضريبة قيمة مضافة لضمان الاستقرار المالي؛ (ب) العمل تدريجياً على إسقاط الدعم الممنوح لقطاع الطاقة والذي يُشكّل عبئاً أساسياً على ميزانية الحكومة ويشوّه الخيارات الاقتصادية؛ (ج) استحداث الضريبة الانتقائية على التبغ بهدف تحقيق الأهداف الصحية الكامنة في خفض استهلاك التبغ وزيادة العائدات الحكومية.

الملحق أ: مقارنة بين مختلف الضرائب المفروضة على منتجات التبغ حول العالم

نوع الضريبة	الوصف
الضريبة الانتقائية المحددة بحسب الكمية	الضريبة الانتقائية المحددة بحسب الكمية هي ضريبة على سلعة محددة يتم إنتاجها بهدف بيعها في داخل الدولة أو استيرادها إلى الدولة لدواعي بيعها. بصورة عامة، يتم استيفاء الضريبة من المصنّع/بائع الجملة أو من المستورد عند نقطة الدخول إلى الدولة بالإضافة إلى رسوم الاستيراد. تتخذ هذه الضرائب شكل مبلغ محدد يُفرض عن كلّ سيجارة أو عبوة أو 1000 عبوة أو عن كلّ كيلوغرام.
الضريبة الانتقائية المحددة بحسب القيمة	الضريبة الانتقائية المحددة بحسب القيمة هي ضريبة على قيمة سلعة محددة يتم إنتاجها لبيعها في داخل دولة أو استيرادها إلى الدولة لدواعي بيعها. بصورة عامة، تستوفى الضريبة من المصنّع/بائع الجملة أو من المستورد عند نقطة الدخول إلى الدولة بالإضافة إلى رسوم الاستيراد. تتخذ هذه الضرائب شكل نسبة على قيمة العملية بين كيانين مستقلين في مرحلة محددة من مراحل سلسلة الإنتاج/التوزيع؛ وعادةً ما تُطبّق الضرائب المحددة بحسب القيمة على قيمة العملية بين المصنّع وبائع المفرّق/الجملة.
رسوم الاستيراد	رسوم الاستيراد هي رسوم تُفرض على سلعة محددة يتم استيرادها إلى بلد معين ليتم استهلاكها في هذه الدولة (أي أنّ السلع لا تكون في حالة عبور إلى دولة أخرى). بصورة عامة، تُجبي رسوم الاستيراد من المستورد عند نقطة الدخول إلى الدولة. يُمكن أن تكون هذه الضرائب محددة بحسب الكمية أو محددة بحسب القيمة. تُطبّق رسوم الاستيراد المحددة بحسب الكمية بالطريقة نفسها التي تُطبّق فيها الضرائب الانتقائية المحددة بحسب القيمة. عادةً ما تُطبّق رسوم الاستيراد المحددة بحسب القيمة بحسب قيمة الكلفة والتأمين والشحن CIF أي قيمة الشحنة المفرغة والتي تتضمن كلفة المنتج بذاته وكلفة التأمين والنقل وتفريغ الحمولة.
الضرائب على القيمة المضافة وضرائب المبيعات	الضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة "متعددة المراحل" تُفرض على جميع السلع والخدمات الاستهلاكية وهي تُطبّق بصورة متناسبة إلى السعر الذي يُسدده المستهلك لقاء منتج. ومع أنّ المصنّعين وبائعي الجملة يُشاركون في إدارة الضريبة وتسديدها على طول حلقة التصنيع/التوزيع، يعوّض عليهم جميعاً من خلال نظام اعتماد ضريبي يكون فيه

<p>المستهلك النهائي هو الكيان الوحيد الذي يدفع الكلفة في نهاية الأمر. يفرض معظم الدول الضريبة على القيمة المضافة على قاعدة تتضمن الضرائب الانتقائية والرسوم الجمركية. ولكن بعض الدول يستعيز عن الضريبة على القيمة المضافة بضريبة المبيعات. فعلى خلاف الأولى تُجبي الثانية في نقاط البيع بالمفرق وتحسب نسبةً إلى القيمة الإجمالية للسلع والخدمات التي يتم شراؤها.</p>	
--	--

المرجع: منظمة الصحة العالمية، البنك الدولي وصندوق النقد الدولي

ملاحظة المترجمة:

في ما يلي وتوخياً للإيضاح مسرد بأبرز مصطلحات النص الاقتصادية بحسب المصطلحات المستخدمة في التقرير التقني المقدم من مبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ والمتصل بالمادة السادسة من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ والمتعلقة بالسياسات السعرية والضريبية.

<i>Excise tax</i>	الضريبة الانتقائية	ضريبة انتقائية غير مباشرة تُفرض على منتج محدد وهذا التعبير هو التعبير الشائع في دول مجلس التعاون الخليجي للدلالة على هذه الضريبة التي تُطلق عليها أيضاً تسمية ضريبة المكوس
<i>Ad valorem excise tax</i>	الضريبة الانتقائية المحددة بحسب القيمة	ضريبة غير مباشرة تُفرض على منتج محدد وتُحتسب على أساس السعر أو القيمة
<i>Specific excise tax</i>	الضريبة الانتقائية المحددة بحسب الكمية	ضريبة غير مباشرة تُفرض على منتج محدد وتكون نوعية وتُحتسب على أساس كمية المنتج وفقاً لمعدل محدد مثلاً لكل 1000 سيارة
<i>Minimum specific duty</i>	رسم الحد الأدنى الجمركي المبني على المنتج	هو رسم جمركي يُحتسب عند الحد الأدنى ويختلف باختلاف المنتجات