

الضريبة الانتقائية لتنويع العائدات في دول مجلس التعاون الخليجي

الدكتور ناصر السعيدى وأثيرا براسادا^١

آذار/مارس 2016

الإصلاح الضريبي ضروري للتكيف مع أسعار النفط الجديدة

تُعاني دول مجلس التعاون الخليجي من ارتفاع حجم العجز في الميزانية (بنسبة تُناهز 13% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2015) على خلفية تراجع أسعار النفط منذ شهر حزيران/يونيو 2014 والتعويل الشديد على عائدات النفط التي تُشكّل نسبة 70 إلى 95% من إجمالي العائدات الحكومية للفترة الممتدة بين عامي 2011 و2014 في حين لم تتجاوز نسبة العائدات الضريبية من غير النفط 1.6%. يُعدّ تنوُّع العائدات أولويةً سياسيةً ويستوجب استحداث ضرائب جديدة لا تشوّه المبادرات الاقتصادية أو تؤثر سلباً في الاستثمار والنمو.

حالياً، تحتلّ الضرائب على التجارة (الرسوم الجمركية) المرتبة الأولى على سلم العائدات غير النفطية - ولكن الأخيرة تتحسر نتيجة القطع من التعريفات وإزالة الحواجز الناشئة عن اتفاقات منظمة التجارة الدولية والتجارة الحرة الثنائية (سيما مع الولايات المتحدة). يجري العمل على قدمٍ وساق لاستحداث ضريبة القيمة المضافة عام 2018 ووضع مصدر عائدات مستقر ذات قاعدة واسعة في حين تجري المداولات بشأن فرض ضرائب على الشركات والأموال إضافةً إلى ضرائب انتقائية (على السلع مثل السجائر/التبغ، والمشروبات الروحية وغير الروحية ومنتجات النفط والسيارات والهواتف الجوّالة).

الضرائب الانتقائية عوضاً عن الضرائب على التجارة

اتفق وزراء المال في دول مجلس التعاون الخليجي في اجتماع عُقد في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2015 على إمكانية فرض ضريبة إضافية موحدة بنسبة 100% على منتجات التبغ.^٢ أفادت وسائل الإعلام أنّ هذا القرار المشترك سيدخل حيّز التنفيذ مطلع العام 2017.^٣ في حين استحدثت بلدان هما البحرين والمملكة العربية السعودية "رسومًا" إضافية على التبغ في خلال الأسابيع القليلة الماضية. استحدثت البحرين رسماً على السلع الخاصة/ضريبة على السجائر (تُفرض عند دخول السوق المحلية وتجبيها الجمارك) بنسبة 100% من سعر الكلفة والتأمين والشحن CIF الخاص بالسلع (من دون رسم أدنى محدد). أدى هذا إلى زيادة في أسعار السجائر بنسبة 40% وتحميل المستهلكين عبء الزيادة.

في المملكة العربية السعودية، ارتفع الرسم الجمركي الأدنى المحدد بنسبة الضعف: سيتم حالياً فرض رسوم الاستيراد بنسبة 100% من سعر الكلفة والتأمين والشحن CIF أو عند حدّ أدنى محدد بقيمة 200 ريال سعودي للألف (\$54/1000) أيهما يكون أعلى. يُفيد التصريح الرسمي الصادر عن الجمارك بأنّ السبب الأساسي خلف هذا التحرك هو الخسائر التي لحقت

بالجمارك بفعل خسارة حوالى 3 مليارات ريال سعودي سنوياً بسبب "قيام بعض المستوردين ... بخفض فاتورة المشتريات" من خلال الانتقاص من أسعار سعر الكلفة والتأمين والشحن CIF^{iv}.

الجدول 1: معدلات الرسم الجمركي الأدنى المحدد على رسوم استيراد السجائر، آذار/مارس 2016

| الدولة | المعدل لكل 1000 سيجارة بالعملة المحلية (بالدولار الأمريكي) |
|--|--|
| البحرين | 10 دينار بحريني (26.95 دولار أمريكي)* |
| الكويت | 8 دينار كويتي (28.4 دولار أمريكي) |
| قطر | 100 ريال قطري (27.56 دولار أمريكي) |
| عُمان | 10 ريال عُماني (26.05 دولار أمريكي) |
| المملكة العربية السعودية | 200 ريال سعودي (53.2 دولار أمريكي) |
| الإمارات العربية المتحدة | 100 درهم إماراتي (27.2 دولار أمريكي) |
| *استحدثت البحرين بالإضافة إلى ذلك رسماً يُعادل 100% من CIF | |

في حين يُعتبر رفع الرسم الأدنى المحدد تدبيراً مناسباً، تعويضاً عن التضخم (يُذكر أنّ الضريبة بقيت على حالها منذ العام 1997)، إلا أنه يُفضّل توحيد تدابير السياسة الضريبية وتنسيقها وترتيبها عبر دول مجلس التعاون الخليجي لتقادي تشوهات السوق الناشئة عن الضريبة في الاتحاد الجمركي لدول مجلس التعاون الخليجي والسوق المشتركة. وكما سيرد أدناه، يجب تقادي الزيادة الواسعة وغير المنسقة في المعدلات الضريبية لكونها تحفّز على التهريب والتجارة غير المشروعة ولا تؤدي دوماً إلى زيادة منشودة في العائدات.

كسب العائدات من الضرائب المفروضة على النفط والتبغ في دول مجلس التعاون الخليجي

ترتبط العائدات الناشئة عن الضرائب الانتقائية بالمعدلات الضريبية (أي معدل الضرائب لكل وحدة بصرف النظر عن الوحدة الخاضعة للضريبة) والقاعدة الضريبية (أي كمية السلعة الخاضعة للضريبة). باستطاعة الزيادة الضريبية أن تزيد من العائدات الضريبية أو تنتقص منها بحسب مطاطية العرض على السلعة والطلب عليها ناهيك عن حجم القاعدة الضريبية. ونظراً لحجم العائدات الواجب جبايتها، يُمكن تحقيق النتيجة المثالية من خلال فرض مجموعة عامة من الضرائب الانتقائية وفرض رسوم ضريبية انتقائية لسلّة من المنتجات تكون متعارضة مع مطاطية الطلب عليها.

من أجل إظهار وجهة استخدام الضرائب الانتقائية، يجب مراعاة الضرائب على منتجين شديدي الاستخدام وهما النفط والتبغ. يُقدّر صندوق النقد الدولي مطاطية سعر الطلب على النفط على المدى البعيد بـ 0.081 للاقتصاديات المصدرة للنفط على

غرار دول مجلس التعاون الخليجي بما معناه أنه في حال ارتفعت أسعار النفط بنسبة 10% سيتراجع الطلب على النفط للمدى البعيد بنسبة 0.81%. وحيث أنّ استهلاك النفط الأحفوري يُسيء إلى البيئة من خلال انبعاثات ثاني أكسيد الكربون ويؤدّ عوامل سلبية أخرى (تأثير في الصحة، ازدحام الطرق، الوفاة الناشئة عن حوادث الطرق، الخ) يتعيّن على الحكومات أن تفرض ضريبة كربون تصحيحية. بالنسبة إلى المملكة العربية السعودية، يتعيّن فرض ضريبة كربونية بقيمة 52 سنت لكل لتر من النفط و54 سنت على الديزل^٧. حيث يبلغ استهلاك المملكة العربية السعودية المحلي من النفط 142 مليون طن في العام 2014، يُمكن جباية عائدات تقريبية بقيمة 53.3 مليار دولار من عائدات الضريبة الانتقائية على النفط، بالمقارنة مع عجزٍ معلنٍ في الميزانية بقيمة 98 مليار دولار أمريكي!

بالنسبة إلى منتجات التبغ، تُفيد دراسات كثيرة أن مطاطية سعر الطلب يتراوح بين -0.25 و-0.50 مما يعني أنّ زيادةً بنسبة 10% في سعر السجائر من شأنه أن يخفّض إجمالي استهلاك السجائر بنسبة تتراوح بين 2.5% و5.0%. فكيف يؤثّر ذلك في العائدات؟

أ. خلصت دراسة حول الضرائب الانتقائية في أوروبا^٨ إلى أنّ زيادةً بنسبة 20% في الضريبة المحددة الانتقائية من شأنها أن تزيد العائدات الحكومية من استهلاك السجائر بنسبة تتراوح بين 4% و6% في حين أنّ زيادةً بنسبة 20% في الضريبة الانتقائية بحسب القيمة ستخفّض العائدات الحكومية من استهلاك الضرائب بنسبة تتراوح بين 1.5% و2%.

ب. في اليونان سجّلت الضريبة الانتقائية وضريبة القيمة المضافة زيادات متكررة بين عامي 2010 و2012. أدّى ذلك في بادئ الأمر إلى زيادة التجارة غير المشروعة وزيادة هامشية في العائدات. ولكن على ضوء التعويل الشديد على رسم الضريبة الانتقائية بحسب القيمة، على مدى ثلاث سنوات، تراجعت عائدات الضريبة الانتقائية بأكثر من 1.5 مليار يورو.

ج. في تركيا، سجّلت ضرائب التبغ (بحسب القيمة) زيادةً بين عامي 2010-2011 مما أدّى إلى زيادة في أسعار البيع بالتجزئة، والعبء الضريبي (بنسبة 80%) وإنما أيضاً زيادةً كبيرة في التجارة غير المشروعة من 5% إلى 20%.

د. سجّلت سنغافورة زيادةً ملفتةً في الضرائب الانتقائية من 150 دولار سنغافوري لكلّ 1000 سيجارة إلى 352 دولار سنغافوري بين عامي 2000 و2005. استتبع ذلك بفترة امتناع عن زيادة الضرائب الانتقائية. ارتفعت عائدات الضريبة الانتقائية (بين 2000 و2003) بنسبة 54% ولكنها تراجعت بنسبة 10% بين عامي 2003 و2006 مما يُبيّن كيف أنّ الزيادة الملفتة والمتكررة في الرسوم الضريبية يُمكن أن تودّي إلى انحسارٍ في عائدات الضرائب الانتقائية. يُعزّز التراجع في العائدات نسبياً إلى زيادة التهريب والتجارة غير المشروعة.

وعليه، نستخلص درسين أساسيين. أولهما أنّ الضرائب الانتقائية المحددة هي أفضل من الضرائب بحسب القيمة: فهي أيسر على الإدارة وتفترض قاعدة ضريبية محددة (كمية) وتولّد عائدات ضريبية أكبر وأسهل على التوقع. كما أنّها مجدية من الناحية

الصحيّة: فحيث تتساوى السجائر من حيث الضرر الصحيّ، عليها أن تتساوى من حيث حجم الضريبة المفروضة. وعلى صعيدٍ آخر، يُمكن استغلال الضريبة بحسب القيمة لإمكانية التلاعب بالقاعدة الضريبية المحددة (تقييم). وعليه، على الحكومات أن تُجري تحليلاً مناسباً للسوق قبل إجراء إصلاحٍ ضريبيّ بهدف إعداد تصميمٍ ضريبيّ مثاليّ والإفادة من تأثيره في الصّحة والعائدات على النحو الأمثل.

أمّا الدرس الثاني فهو أنّه يجب أن تتقادم الحكومات زيادات سريعة ومتعاقبة في المعدلات الضريبية لأنّ ذلك قد يؤدي إلى خسارة في العائدات وزيادة في التجارة غير المشروعة. لا تُسجّل في دول مجلس التعاون الخليجي حالياً معدلات اختراق تُذكر للمنتجات غير المشروعة ولكنّ الأخيرة عالقة بين مراكز التهريب في صناعة التبغ في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول الاتحاد السوفيتي السابق وأسواق التبغ الناشئة في شبه القارة الهندية. إنّ نسبة 30% تقريباً من إجمالي سوق السجائر في الشرق الأوسط هي سجائر غير قانونية. وفي حين تُسجّل نسبة 64% من معدلات التجارة غير المشروعة في المشرق وفي اليمن، تُسجّل نسبة 36% الباقية في دول مجلس التعاون الخليجي وإيران. في الإمارات العربية المتحدة، إنّ حجم السجائر البيضاء* (*السجائر البيضاء هي سجائر مصنّعة بهدف تهريبها إلى سوقٍ أخرى حيث تُباع بصورة غير قانونية وتكون معفاة من الضرائب في بلد التصنيع) وبخسة الثمن وغير المشروعة يصل إلى 32%. وفي ظلّ تداعي الوضع الأمني في المنطقة، من المتوقع تسجيل ارتفاع في معدلات التجارة غير المشروعة وفي معدلات اختراق السلع غير القانونية الأسواق. وعليه، قد يؤدي ذلك إلى تسريع الوتيرة في حال تسجيل خطوة غير منسّقة في داخل دول مجلس التعاون الخليجي من أجل تحقيق زيادة ملفتة في المعدلات الضريبية. وحيث أنّ عائدات تهريب التبغ تتفوق على مخاطر العقوبات الهزيلة وضعف إنفاذ القانون، يوفّر التهريب مصدر عائدات مربحة لتمويل الجريمة المنظمة والمجموعات الإرهابية مثل داعش وتهديد الأمن القومي^{vii}. أمّا فرض زيادة شديدة وملفتة في المعدلات الضريبية فيعني زيادةً في حجم التجارة غير المشروعة وإجبار الحكومات على إنفاق مبالغ أكبر على إنفاذ القانون وضبط الحدود للحدّ من الزيادة المحتملة في حجم العائدات.

اقتراح لفرض ضرائب انتقائية في دول المجلس التعاون الخليجي

تفرض اتفاقيات التجارة الحرّة مع منظمة التجارة الدولية والاتفاقيات الدولية قيوداً على قدرة دول مجلس التعاون الخليجي زيادة التعريفات الخارجية المشتركة المفروضة على السجائر وسائر منتجات التبغ. أمّا فرض الضرائب الانتقائية فمن شأنه أن يسمح لدول مجلس التعاون الخليجي بزيادة العبء الضريبي على السجائر مما يحدّ من الاستهلاك وجباية العائدات من دون انتهاك الموجبات الدولية. يُبيّن الجدول 2 أدناه تقديرات فرض ضريبة انتقائية محددة على منتجات التبغ في دول مجلس التعاون الخليجي.

الجدول 2: توقعات عائدات دول مجلس التعاون الخليجي من رسوم الاستيراد والضريبة الانتقائية المحددة على السجائر

| | | | | |
|-----|------|------|------------------------------------|---|
| 1.9 | - | 100% | بحسب القيمة، نسبة CIF | السيناريو الحالي ما عدا في المملكة العربية السعودية والبحرين |
| | - | 27 | ضريبة الحد الأدنى كذا دولار/000 | |
| 2.5 | - | 100% | بحسب القيمة، نسبة CIF | السيناريو الحالي في المملكة العربية السعودية |
| | - | 54 | ضريبة الحد الأدنى كذا دولار/000 | |
| 4.3 | 100% | 100% | بحسب القيمة، نسبة CIF | السيناريو المقترح (مضاعفة الحد الأدنى المحدد + ضرائب انتقائية تستحدث دفعة واحدة |
| | 54 | 54 | ضريبة الحد الأدنى كذا دولار/000 | |
| 3.5 | - | 100% | بحسب القيمة، نسبة CIF | السيناريو (مضاعفة الحد الأدنى المحدد في المملكة العربية السعودية + زيادة تدرجية على مدى 3 سنوات في مكون الضريبة الانتقائية) |
| | 27 | 54 | ضريبة الحد الأدنى كذا دولار/000 | |
| 3.9 | - | 100% | بحسب القيمة، نسبة CIF | السعودية + زيادة تدرجية على مدى 3 سنوات في مكون الضريبة الانتقائية) |
| | 41 | 54 | ضريبة الحد الأدنى كذا دولار/000 | |
| 4.4 | - | 100% | بحسب القيمة، نسبة CIF | |
| | 41 | 54 | ضريبة الحد الأدنى كذا دولار/000 | |

المرجع: تقديرات فيليب موريس الدولية

جاء في بحث سابق أنه لا بدّ من استحداث ضريبة انتقائية اسمية موحدة ومحددة مؤلفة من بلغ مقطوع لكل 1000 سيجارة أو وحدات معادلة لها من سائر منتجات التبغ عبر دول مجلس التعاون الخليجي^{viii}. يندرج ذلك ضمن إطار الاتجاه العالمي لجهة هيكلية الضريبة الانتقائية وضمان عائدات ضريبية متنامية ومستقرة. يُبين الجدول 2 أنه في حال حذت سائر دول المجلس حذو المملكة العربية السعودية لجهة مضاعفة الحد الأدنى المحدد، فسترتفع العائدات من 1.9 مليار إلى 2.5 مليار دولار أمريكي قبل التغييرات الأخيرة. ومن الاحتمالات الأخرى (المشابهة للطرح الضريبي الذي وافق عليه وزراء مجلس التعاون

الخليجي في ديسمبر/كانون الأول 2015) مضاعفة الحد الأدنى المحدد إضافة إلى فرض ضريبة انتقائية (تُقدَّر بضعف الحد الأدنى من الضريبة المحددة): فتزداد العائدات إلى 4.3 مليار دولار. وعلى العكس من ذلك، من شأن فرض ضريبة أعلى على مستوى القيمة أن يُشجّع المدخنين على الانتقال إلى سجاير أقل كلفة وحمل الباعة على تسعير السجاير ضمن الثلث الأدنى بهدف تقادي المعدلات المرتفعة في الثلث الأعلى، فتؤدي النتيجتان إلى انخفاض العائدات الضريبية. يُبيّن تمرين المحاكاة النهائي زيادةً تدريجيةً على مدى ثلاث سنوات لمكوّن الضريبة الانتقائية المحدد بقيمة \$54/لألف: ومن المثير للاهتمام أنّ هذا السيناريو سوف يضمن عائدات حكومية بقيمة 11.8 مليار دولار أمريكي طوال الفترة. أمّا زيادة المعدل دفعةً واحدة فسيُشجّع على التجارة غير المشروعة بالإضافة إلى اختيار علامة تجارية مختلفة و/أو انخفاض عدد المدخنين ممّا ينتقص من القدرة على تحقيق العائدات.

المبادئ والتوصيات

تسعى دول مجلس التعاون الخليجي إلى زيادة العائدات ومخاطبة المشاغل الصحية من خلال فرض ضرائب على التبغ والمنتجات ذات الصلة. يتم ذلك ضمن إطار خطة إصلاح ضريبي شاملة تمتد على سنوات عديدة وترمي إلى تنويع العائدات وتكوين القدرة الضريبية وإدارتها. تُعدّ الضرائب الانتقائية أداةً متقلّبة تستخدمها حكومات دول مجلس التعاون الخليجي كبديلٍ عن الضرائب التجارية. واقترحت دول مجلس التعاون الخليجي زيادةً ضريبيةً بنسبة 100% على التبغ تتخذ شكل ضريبة انتقائية محلية تُطبّق تدريجياً مما يسمح للسلطات بتقييم درجة النجاح في تغيير السياسة.

وعلى ضوء التغييرات الضريبية التي استحدثت في المملكة العربية السعودية والبحرين، وأفضل الممارسات الدولية، يوصى باعتماد توصيات خمس:

1. استبدال الرسوم الجمركية بهيكلية ضريبة انتقائية محددة: يجب تقادي الضرائب بحسب القيمة. أمّا الضرائب/الرسوم المستحدثتة في البحرين والمملكة العربية السعودية فيمكنها أن تُشكّل مرحلةً انتقاليةً من الرسوم الجمركية إلى الضريبة الانتقائية.
2. يجب التوحيد بين الهيكليات الضريبية والتنسيق والتوفيق بينها عبر دول مجلس التعاون الخليجي بما يتماشى مع مقتضيات الوحدة الجمركية في دول مجلس التعاون الخليجي والسوق الموحدة وتقادي تشوهات السوق الناشئة عن الضرائب و المتاجرة . يجب أن تكون مبنية على بيانات السوق والمعلومات والتحليل.
3. تقتضي الهيكليات الضريبية الجديدة بناء القدرة الضريبية وإنشاء إدارات جديدة للعائدات تكون منفصلة عن الجمارك وخاضعة لسلطة وزراء المال.
4. يجب أن يقترن تطبيق الحاجات الضريبية بتدابير حماية العائدات ومكافحة التهريب بما في ذلك الطوابع الضريبية وعامل التعريف الموحد وإنفاذ القانون^{ix} حيث ستؤدي الزيادة الملقطة في الضرائب إلى زيادة في التجارة غير المشروعة

والتفريب الذي تموّل عائداته النشاطات الجرميّة والإرهاب نظراً لقرب دول مجلس التعاون الخليجي من الدول التي تُعاني اضطرابات أمنية وغياب الأمن مما يؤدّي إلى اختراق المنتجات غير القانونية السوق بمعدلات عالية^x؛

5. وضع أنظمة تعقّب وتتبع على مستوى دول المجلس (منتجات التبغ ومكوّناته والمعدات ومنتجات التبغ النهائيّة غير المشروعة) من خلال تطبيق معايير مفتوحة ستسمح بتشارك المعلومات عبر دول مجلس التعاون الخليجي. ويعني التعقّب رصد الطريق الذي تسلكه منتجات التبغ وتسجيله من خلال سلاسل التوريد عن طريق الأنظمة والتكنولوجيا في حين يعني التتبع معاينة الخطوات الأساسيّة التي يخطوها منتج عبر سلسلة التوريد.

ⁱ إنّ أفكار هذه الدراسة واقتراحاتها هي صادرة عن مُعدّ الدراسة دون سواه. دعمت فيليب موريس الدوليّة البحث الممهد لإعداد هذه الدراسة.

ⁱⁱ <http://www.bna.bh/portal/en/news/695252>

ⁱⁱⁱ <http://www.arabnews.com/economy/news/863486>

^{iv} الإطلاع على البيان التصحيحي الصادر عن الجمارك السعودية على خلفيّة صدور التعميم الصادر بتاريخ 1437/05/27هـ، المرجع #11/444/م في ما يخصّ تعديل ضريبة الحدّ الأدنى على منتجات التبغ ومشتقاته.

^v مراجعة صندوق النقد الدولي، (2015)

^{vi} المرجع: Chaloupka et.al. (2010)

^{vii} مراجعة تقرير وزارة الخارجية الأمريكيّة. The Global Illicit Trade in Tobacco: A Threat to national Security، متوفّر على الموقع الإلكتروني: <http://www.state.gov/documents/organization/250513.pdf>.

^{viii} المرجع: دراسة من إعداد ناصر الصعيدي وشركاه بعنوان "GCC Fiscal Reform: Oil, Government Revenue, Excise Taxes & the Tobacco Market"، صدرت عام 2014.

^{ix} مراجعة البنك الدولي، المرجع الأنف ذكره.

^x مراجعة ناصر صعيدي وشركاه، الدراسة المعنونة: "Taxation, Illicit Trade in Tobacco Products and Finance of Terrorism in the Middle East"، الصادرة عام 2015.