ضريبة تضامن في مواجهة أثر جائحة كوفيد-19 على الفقر في المنطقة العربية

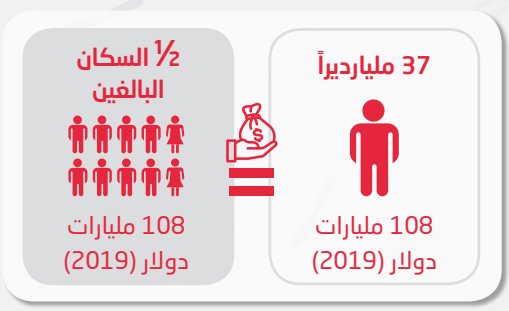
E/ESCWA/2020/POLICY BRIEF.7

مقدمة

إزاء ما تشهده المنطقة العربية من ارتفاع في معدلات الفقر وفي تركُّز الثروة، برزت الحاجة إلى تعزيز التضامن المدني وتشارُك المسؤولية بين عامة الناس، والقطاع الخاص، والدولة من أجل انتشال الأشخاص المهمّشين من الفقر. وتقترح اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) فرض ضريبة تضامن، بمعزل عن الحيز المالي في البلدان العربية، من أجل سدّ فجوة الفقر والتمهيد للعدالة المدنية.

والدوافع وراء فرض ضريبة تضامن مقنعةٌ للغاية. فالبلدان العربية تسجّل بعضاً من أعلى مستويات عدم المساواة في الثروة في العالم. ويبلغ معامل جيني الإقليمي للثروة، حسب التقديرات، 83.9. وحتى عندما يُحصَر الاهتمام بأوجه عدم المساواة داخل البلدان، يبلغ متوسط معامل جيني الوطني للثروة، حسب التقديرات، 73.6 مقارنة بمعدل 73.1 في بلدان أخرى في العالم. ومن بين البلدان العربية، يُصنَّف لبنان والمملكة العربية السعودية في عداد البلدان العشرين التي تسجّل أعلى مستويات من انعدام المساواة في الثروة في العالم.

وفي عام 2019، بلغ مجموع الثروة التي يملكها أغنى 37 ملياردياً في المنطقة العربية (جميعهم من الرجال) نحو 108 مليارات دولار،



ما يعادل ثروة النصف الأفقر من السكان البالغين. وفي عام 2020، انخفض هذا العدد إلى 31 ملياردير‌اً يملكون حوالي 92 مليار دولار. وتعادل هذه الثروة أكثر من ضعف الكلفة السنوية اللازمة لسدّ فجوة الفقر في جميع البلدان العربية، حتى بعد أخذ أثر جائحة كوفيد-19 في الاعتبار.

وشكلت ثروة أغنى 10 في المائة من البالغين في المنطقة العربية نسبة 76 في المائة من مجموع ثروة الأسر المعيشية في المنطقة، وقد بلغ مجموعها 5.8 تريليون دولار في عام 2019. أما ثروة النصف الأفقر من السكان البالغين، فشكلت حوالي 2 في المائة فقط من مجموع ثروة الأسر.

ويأتي أغنى 10 في المائة من السكان، إلى حدّ كبير، من بلدان مجلس التعاون الخليجي، في حين أن النصف الأفقر من السكان هم أساساً من أقل البلدان العربية نمواً. ويبيّن الشكل التفاوت الشديد في الثروة بين بلدان مجلس التعاون الخليجي، والبلدان المجاورة لها المنكوبة بالنزاع، بما في ذلك الجمهورية العربية السورية، والسودان، واليمن.

ولم يعد نموذج النمو الحالي في المنطقة العربية مجدياً من الناحية الاقتصادية، لا سيما أنّ الآثار غير المباشرة التي تنتقل من البلدان الغنية بالنفط إلى البلدان الفقيرة بالنفط داخل المنطقة، والتي خفّفت ربما من ضغط الميزانية في الماضي (من خلال المساعدة الإنمائية الرسمية، والاستثمار الأجنبي المباشر، وتحويلات العمال) قد تقلّصت بشكل كبير في بعض البلدان منذ عام 2011، وآفاق نموها باتت محدودة في ضوء الانخفاض المتوقع في إيرادات النفط وجائحة كوفيد-19.

ونتيجةً لأنماط النمو الريعية وللسياسات المالية المتراخية، يجذب القطاع العقاري استثمارات كبيرة، ولكنه لا يسهم إلا قليلاً في الإيرادات الضريبية. فقد بلغت حصة ضريبة الممتلكات من مجموع الإيرادات أقل من 1 في المائة في تونس في عام 2017، وفي مصر في عام 2016. ويؤدي ارتفاع العائد على الأصول العقارية من الضرائب المنخفضة إلى حالات دائمة من العجز في ميزان المدفوعات، والأزمات المالية، ولا سيما في البلدان غير النفطية، وإلى زيادة عدم المساواة في توزيع الدخل والثروة.

وقد يكون لضريبة التضامن المقترحة أثرٌ إيجابي على النمو الاقتصادي، والتماسك الاجتماعي، والعمل اللائق في المنطقة العربية، وكلّها عوامل تعزز آفاق السلام والاستقرار. وتسهم هذه الضريبة المقترحة، بشكل خاص، في تمكين الطبقة الوسطى في البلدان العربية، ما يزيد من الاستهلاك والاستثمار المحليين، الأمر الذي يفضي إلى نمو اقتصادي أعلى وأكثر استدامة.

وسيتطلب تطبيق ضريبة التضامن تحولاً في السياسات والممارسات المالية. وقد اعتمدت الجهود الرامية إلى تعبئة الإيرادات في البلدان العربية، إلى حدّ كبير، على فرض الضرائب غير المباشرة التنازلية أو توسيع القاعدة الضريبية، كما أن السياسات الضريبية لا تستهدف الثروة وتميل إلى إثقال كاهل الفقراء والطبقة الوسطى أكثر من الشريحة الأغنى من السكان. ومن الناحية الإيجابية، يعني ذلك أن مساهمة ضريبة التضامن في تعبئة الإيرادات لا تزال غير مستغلة لأن الضرائب على الثروة والممتلكات تشكل حصة ضئيلة من مجموع الإيرادات الضريبية في المنطقة العربية، حتى في البلدان الفقيرة بالنفط.

31 ملياردير‌اً عربياً
92.1 مليار دولار (2020)

x2

الفئات الفقيرة في المنطقة العربية

الكلفة السنوية اللازمة لسدّ فجوة الفقر في جميع البلدان العربية

10% من البالغين

76% من مجموع الثروة في المنطقة

النصف الأفقر من البالغين

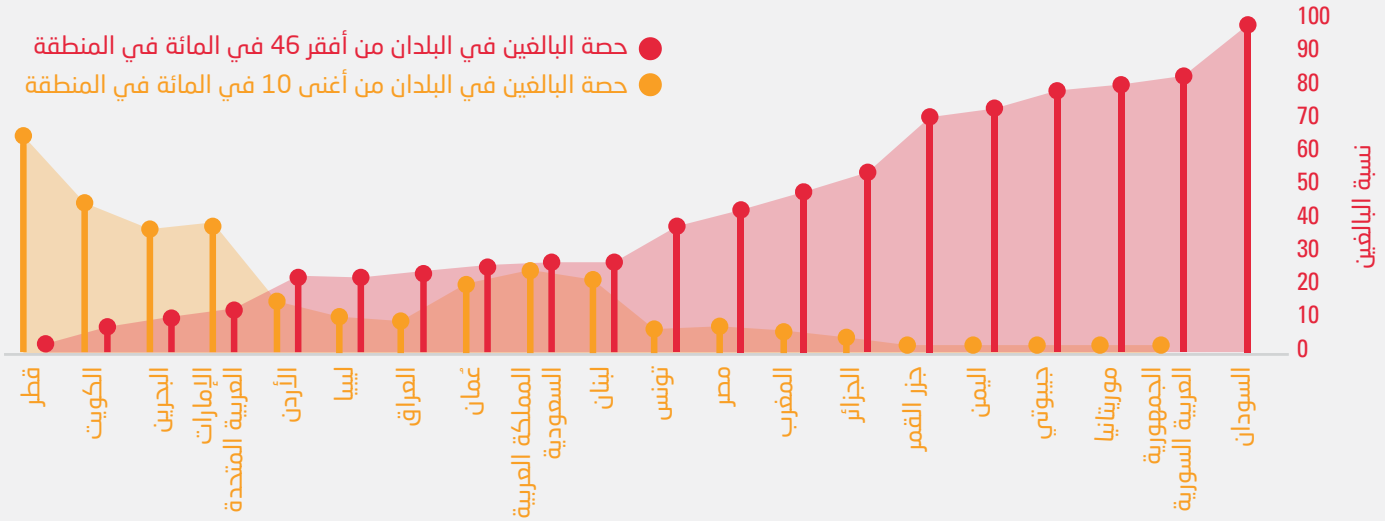
2% من مجموع الثروة في المنطقة

أغنى 10%
من السكان يأتون، إلى حدّ كبير، من بلدان مجلس التعاون الخليجي

النصف الأفقر
من السكان هم أساساً من أقل البلدان العربية نمواً

©istock.com/hyejin kang

حصة البالغين في البلدان من أغنى 10 في المائة وأفقر 46 في المائة في المنطقة العربية
(النسبة المئوية من السكان البالغين في البلدان)



ولا يمكن تطبيق ضريبة التضامن بمعزل عن تدابير أخرى؛ فهذه الضريبة بحاجة إلى تأييد قوي من المجتمع وإلى إرادة سياسية صلبة. ويتطلب هذا التأييد، بدوره، مستوىً عالياً من الثقة في القدرات المؤسسية للدولة. وما يعوق هذه الثقة في العديد من البلدان العربية هو ضعف السجلات الضريبية، والإجراءات الضريبية المعقّدة التي تعرقل الامتثال الضريبي وتحليلات العدالة الضريبية.

الفقر المتزايد

لعلّ اتخاذ التدابير اللازمة للتصدي للتفاوت الشديد في الثروة في المنطقة العربية مهمٌ اليوم أكثر من أي وقت مضى نظراً للأثر الاجتماعي لجائحة كوفيد-19. وللتباطؤ الاقتصادي، عموماً، أثرٌ سلبي على العمالة والأجور وتدفق التحويلات المالية، إلا أن عواقب هذه الأزمة يمكن أن تكون شديدةً بشكل خاص على الفئات المعرّضة للمخاطر، ولا سيما النساء والشباب، والعاملين في القطاع غير النظامي الذين لا يستطيعون الوصول إلى خطط الحماية الاجتماعية والتأمين ضد البطالة.

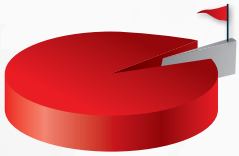
وما يفاقم هذه التحديات هو ارتفاع مستوى التعرّض للفقر وغياب الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية في العديد من البلدان العربية. وفي عام 2020، من المتوقع أن يصل معدل الفقر، باستخدام التعاريف الوطنية للفقر، إلى 32.4 في المائة، أو 115 مليون شخص، في البلدان العربية المتوسطة الدخل والأقل نمواً البالغ عددها 14 بلداً. وفي عام 2010، بلغ معدل الفقر 22.8 في المائة في هذه البلدان، ما مجموعه 66 مليون شخص. والمنطقة العربية هي المنطقة النامية الوحيدة التي ارتفع فيها الفقر الناجم عن انخفاض الدخل، في الفترة 2010-2019، بغض النظر عن كيفية قياسه. ويمثل الفقر، الذي يُعزى أساساً إلى الصراعات والكساد الاقتصادي، تحدياً إنمائياً رئيسياً تفاقمه جائحة كوفيد-19 ولكنها لا تفتعله.

115 مليون شخص سيعيشون في الفقر في عام 2020

في البلدان العربية المتوسطة الدخل والأقل نمواً البالغ عددها 14 بلداً

ضريبة تضامن

تقترح الإسكوا فرض ضريبة تضامن في البلدان المتوسطة الدخل للتخفيف من الزيادة المتوقعة في الفقر نتيجة جائحة كوفيد-19. ويستند هذا الاقتراح إلى الكلفة المتواضعة نسبياً للقضاء على الفقر في هذه البلدان مقارنة بالثروة المقدّرة للشريحة العشرية الأغنى من السكان. فقد بلغت كلفة سدّ فجوة الفقر في عام 2019، حسب التقديرات، 12.9 مليار دولار للبلدان العربية السبعة المتوسطة الدخل. ومع أخذ أثر جائحة كوفيد-19 في الاعتبار، ترتفع كلفة سدّ فجوة الفقر في هذه البلدان إلى 15.6 مليار دولار في عام 2020.



ضريبة تضامن بنسبة 1.2%
ستكون كافية لسدّ فجوة الفقر في البلدان العربية المتوسطة الدخل في عام 2020

وتبلغ الثروة الإجمالية للشريحة العشرية الأغنى على المستوى الوطني في البلدان العربية المتوسطة الدخل في عام 2020، حسب التقديرات، 1.3 تريليون دولار. وإذا استُهدف الفقراء على النحو الأمثل في هذه البلدان، سيكون تطبيق متوسط ضريبة تضامن بنسبة قدرها 1.2 في المائة في عام 2020 كافياً لسدّ فجوة الفقر.

وثروة الشريحة الأغنى من السكان، في أقل البلدان العربية نمواً وفي الجمهورية العربية السورية، هي أقل بكثير (66.8 مليار دولار)، في حين أن الكلفة السنوية لسدّ فجوة الفقر أعلى نسبياً (29.5 مليار دولار)، ما يجعل تطبيق ضريبة التضامن المقترحة أكثر صعوبة لأنها ستبلغ في المتوسط 44.1 في المائة من ثروة الشريحة العشرية الأغنى. وفي السودان، مثلاً، حيث ثروة الشريحة العشرية الأغنى هي الأدنى لكل بالغ، وحيث كلفة الحد من الفقر هي ثاني أعلى كلفة (10.2 مليار دولار)، قد تصل ضريبة التضامن المطلوبة إلى 166.2 في المائة من ثروة الشريحة العشرية الأغنى في عام 2020.

لذا، لا بدّ من توفير دعم إقليمي طارئ لأقل البلدان العربية نمواً وللجمهورية العربية السورية. فلا تكفي ثروة الشريحة الأغنى من السكان في هذه البلدان لتغطية كلفة القضاء على الفقر، ما يزيد من الحاجة إلى سياسات مالية أخرى لتوليد الإيرادات الضريبية، والأهم من ذلك، إلى المساعدة الأجنبية. والحكومات العربية مدعوة إلى إنشاء صندوق إقليمي للتضامن الاجتماعي من أجل ضمان استجابة سريعة، وتلبية الحاجات الإنسانية، ومعالجة نقص الأغذية في هذه البلدان الأكثر عرضةً للمخاطر.

استجابات على مستوى السياسات

1. **ينبغي أولاً أن تركّز الاستجابة لجائحة كوفيد-19 في مجال السياسات في البلدان العربية على تعزيز الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية،** من خلال ضمان الحصول الكافي على الغذاء الميسور التكلفة، ولا سيما في أقل البلدان العربية نمواً، ومن خلال توسيع تغطية نُظُم الحماية الاجتماعية القائمة، بما في ذلك الحصول على الرعاية الصحية، والتحويلات النقدية، والمعونة الغذائية، واستحقاقات البطالة، التي يُقدَّم بعضُها أصلاً في العديد من البلدان المتوسطة الدخل.

2. **يؤدي وضع نظام ضريبي عادل وتصاعدي، تدعمه إرادة سياسية وقدرات مؤسسية قوية، إلى جمع الإيرادات اللازمة لتلبية الحاجات التمويلية لهذه الإجراءات المعنية بالحد من الفقر، من دون فرض أعباء مالية إضافية في العديد من البلدان العربية.** وينبغي أن يكون مفهوم ضريبة التضامن نابعاً من الالتزام بإعادة توزيع الثروة، الذي ينعكس في تنفيذ مبادرات لصالح الفقراء تدعمها الشريحة العشرية الأغنى ويكون لها أثرٌ إيجابي مباشر على الفئات الاجتماعية الأكثر عرضة للمخاطر.

3. **قد يكون لضريبة التضامن العديد من الآثار غير المباشرة الإيجابية الأخرى.** فبالإضافة إلى أثرها الإيجابي على الفقر والعديد من المؤشرات الاجتماعية الأخرى، يمكنها إضعاف الأنشطة الريعية والمضاربة، وتوجيه الأموال إلى استثمارات أكثر إنتاجيةً تزيد من فرص العمل اللائق والنمو. ويمكنها أيضاً تحسين إدارة الضرائب والجمارك، وتبسيط الترميز والتنظيم، وتعزيز الاستثمار في التكنولوجيا. ومع الوقت، ستؤدي هذه الجهود إلى تعزيز ثقافة الامتثال الضريبي على نطاق أوسع وزيادة الإيرادات، وهما في طليعة الأولويات في البلدان العربية. وتشير تقديرات الإسكوا إلى أن التحصيل الضريبي المباشر يمكن

أن يرتفع بنسبة تتراوح بين 2 و4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية التي ترصد الدخل والثروة بفعالية وتتصدى للتهرّب الضريبي.

4. **إحدى الطرق العملية لتحسين الشفافية والمساءلة هي أن يقدّم جميع المواطنين والمقيمين إقراراً بدفع ضريبة الدخل**، حتى وإن لم يدفعوها جميعهم بالفعل – وقد تمّ التشجيع مؤخراً على اتّباع هذا النَّهج في العديد من البلدان النامية، مثل الهند. ومن شأن زيادة الشفافية في الدخل والثروة أن تتيح أيضاً لوزارات المالية، والشؤون الاجتماعية، والمؤسسات ذات الصلة تحسين الممارسات التي تستهدف الفقر.

5. **لكسب ثقة الناس، من الضروري إجراء حوار واسع النطاق على مستوى السياسة العامة بشأن معدل الضريبة المناسب.** ويمكن أن تكون معدلات الضرائب المتغيِّرة مفيدة للتخفيف من المضاربة على الأراضي والعقارات التي تنتشر في بعض البلدان العربية. غير أن فرض معدلات ضريبية متغيِّرة قد يؤدي، مثل الإعفاءات، إلى زيادة تعقيد النُّظُم الضريبية، وارتفاع التكاليف الإدارية المرتبطة بها أثناء التنفيذ.

6. **بما أن فرض ضريبة التضامن ليس خياراً كافياً في مجال السياسات لجميع البلدان العربية، ولا سيما أقل البلدان العربية نمواً، فإن استجابة السياسات الوطنية الطارئة، التي اقترحتها الإسكوا، تتيح حلاً أكثر واقعية في الأجل القريب.** والحكومات العربية مدعوة إلى إنشاء صندوق إقليمي للتضامن الاجتماعي يدعم البلدان المعرّضة للمخاطر، بما فيها أقل البلدان العربية نمواً، ولا سيما في أوقات الأزمات. وينبغي أن يكون الصندوق موجّهاً للفقراء وللمعرَّضين للمخاطر، ويكفل استجابةً سريعة، ويوفّر الإغاثة في حالات النقص الغذائي، والطوارئ الصحية، وغيرها من الكوارث. ولكي ينجح صندوق الطوارئ المقترح، من الضروري أن يحظى بالدعم الكامل من بلدان مجلس التعاون الخليجي الأكثر ثراءً.

©istock.com/AndreyPopov

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

رؤيتنا: طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا: بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

www.unescwa.org

20-00188