

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

Резюме

Мобилизация внутренних доходов является одной из многолетних проблем для стран Ближнего Востока и Центральной Азии. Недостаточные доходы зачастую сдерживают первоочередные социальные расходы и расходы на инфраструктуру, снижая способность стран достичь целей в области устойчивого развития, улучшить перспективы экономического роста и решить проблемы, вызванные изменением климата. Кроме того, недостаток доходов часто компенсируется значительным и непрерывным накоплением долга, которое усиливает факторы 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 усилий по мобилизации доходов. Значительные потери в доходах во время пандемии, в том числе вызванные мерами по облегчению налогового бремени для компаний и домашних хозяйств, а также меры в области расходов для поддержания экономического роста ослабили государственные финансы и сделали мобилизацию внутренних доходов одной из неотложных приоритетных задач экономической политики в данном регионе. Растущие цены на сырьевые товары в связи с войной в Украине и ответными мерами политики оказывают дополнительное давление на бюджет. Директивные органы стремятся ограничить бюджетные риски и пагубное воздействие пандемии путем адаптации плана и темпов мобилизации налоговых доходов.

Недавние глобальные кризисы также усугубили существующее социальное неравенство и наглядно продемонстрировали важность повышения доходов эффективным и справедливым образом. Как и в остальных странах мира, воздействие пандемии было неординарным, в непропорционально большей степени затронув бедные и незащищенные слои населения, а также работников в секторах с большим количеством контактов. Тем временем растущие цены на продовольствие и топливо в результате войны в Украине нанесли наиболее сильный удар по незащищенным домашним хозяйствам. Таким образом, повышение эффективности и справедливости сбора доходов имеет решающее значение для смягчения отрицательных распределительных эффектов пандемии и повышенных цен на сырьевые товары. Более эффективная налоговая система будет способствовать росту доходов и финансированию социальных расходов и расходов на инфраструктуру, что может стимулировать экономический рост и сократить неравенство возможностей. Более активный и инклюзивный рост может укрепить социальную сплоченность и повысить собираемость налогов, создав тем самым положительную обратную связь. Более справедливая налоговая система, в свою очередь, может способствовать сокращению неравенства доходов и благосостояния путем перераспределения доходов сверху вниз по шкале распределения доходов. Задача состоит в достижении нужного баланса между эффективностью и справедливостью 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:

Если не учитывать доходы от продажи углеводородов, в среднем объем налоговых поступлений в данном регионе ниже, чем в других регионах. За два десятилетия, предшествующих пандемии, налоговая база в нескольких странах была значительно расширена, но в целом оставалась сравнительно узкой, а собираемость налогов была неудовлетворительной. Если точнее, без учета доходов от углеводородного сектора, средний уровень налогообложения в размере около 12 процентов был ниже уровня стран с формирующимся рынком и развивающихся стран в других регионах.

Уязвимые и пострадавшие от конфликтов государства (УКГ) в данном регионе испытывают особые трудности с мобилизацией налоговых доходов. Их уровень налогообложения составляет в среднем лишь 8 процентов, что намного ниже УКГ в других регионах и недостаточно для удовлетворения важнейших потребностей общества и потребностей в области развития.

В целом существуют значительные возможности для получения дополнительных налоговых доходов. Разрыв налоговых доходов, то есть разница между потенциально и фактически собираемыми налогами без учета углеводородного сектора, весьма значителен: он оценивается более чем в 14 процентов углеводородного ВВП в среднем для данного региона. Крупнейшие разрывы отмечаются в странах с низким доходом и уязвимых государствах. Наиболее незначительные налоговые разрывы отмечаются в странах Кавказа и Центральной Азии, что связано с прогрессом, достигнутым в этих странах в последнее время.

Страны предприняли усилия для повышения собираемости налогов, но по-прежнему испытывают трудности. Страны в данном регионе, 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 относительно низкий. Кроме того, использование прямых налогов, особенно налогов на доходы физических лиц и организаций, относительно ограничено.

Структура налоговой политики, особенно низкие ставки налогов и широко распространенные налоговые льготы, является важным фактором, способствующим недостатку налоговых доходов. Страны-экспортеры углеводородов, особенно страны, входящие в Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, имеют особенно низкие ставки налога на доходы организаций, налога на доходы физических лиц и налогов на потребление, несмотря на достигнутый в последнее время прогресс. Кроме того, в данном регионе широко распространены налоговые льготы, размер которых значителен для прямых и косвенных налогов. В дополнение к этому, многие государственные предприятия в данном регионе пользуются различными привилегиями или скидками, что еще более сужает налоговую базу и усложняет налоговую администрацию.

Низкий уровень соблюдения налоговых требований в связи со структурными особенностями и проблемами управления бюджетными доходами также играет свою роль. Соответствующие структурные особенности данного региона включают присутствие 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 их способности перераспределять доходы. В некоторых странах налог на доходы физических лиц относительно прогрессивный, но доходы слишком малы, чтобы обеспечить значимое перераспределение доходов. В других странах поступления от налога на доходы физических лиц более высокие, но налог менее прогрессивный. Наиболее перераспределительные налоговые системы в данном регионе действуют в странах Ближнего Востока и Северной Африки.

Эти выводы служат источником информации для принятия мер политики, направленных на повышение доходов при оказании 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 приоритеты для данного региона в области повышения эффективности и справедливости налоговых систем:

Совершенствование структуры налоговой политики в целях расширения налоговой базы, повышения прогрессивности и перераспределительной способности. Такие усилия 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 или, в некоторых случаях, ускорение их введения могут повысить собираемость доходов и способствовать инклюзивности. Дальнейшая разработка налогов на имущество, 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 управления бюджетными доходами на функциональной основе и предоставление ему 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. Усиление международного сотрудничества может также способствовать обмену информацией между налоговыми юрисдикциями, что позволит повысить прозрачность, целостность и справедливость налоговой системы.

Осуществление структурных реформ в целях стимулирования соблюдения налоговых требований, формализации и диверсификации экономики. Содействие широкому доступу к финансовым услугам и отказу от использования наличных денег 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 данном 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 осуществления реформ в целях мобилизации доходов необходимы постоянные усилия. Опыт стран региона, добившихся значительных и долговременных улучшений уровня налогообложения, говорит о том, что усилия по осуществлению реформ необходимо прилагать в течение относительно длительного периода времени. Для успешного осуществления реформ также требуется тщательное определение их сроков и их разработка наряду с четким и прозрачным информированием в целях обеспечения вовлеченности. Политическая воля также необходима для ускорения темпов реформ.