

Distr.: General
11 February 2019
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية الدورة الثامنة عشرة

نيويورك، ٢٣-٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٩

البند ٣ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

مناقشة المسائل الموضوعية المتصلة بالتعاون
الدولي في المسائل الضريبية: الضرائب
وأهداف التنمية المستدامة: تقرير المتابعة

مذكرة متابعة بشأن دور الضرائب وتعبئة الموارد المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

١ - الغرض من هذه المذكرة هو متابعة ورقة غرفة الاجتماعات ”دور الضرائب وتعبئة الموارد المحلية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة“ (E/C.18/2018/CRP.19)، التي قدمت في الدورة السابعة عشرة للجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية. وعرضت الورقة لمحة عامة أولية^(١) عن الكيفية التي يمكن بها لعمل اللجنة أن يزيد التعزيز والمساعدة فيما يتصل بتحقيق الالتزامات المتعلقة بالضرائب باعتبارها العامل الرئيسي في تعبئة الموارد المحلية الوارد في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وخطة عمل أديس أبابا، والمؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية.

* E/C.18/2019/1

(١) تناولت الورقة، بوجه خاص: (أ) التعاون الضريبي الدولي، بما في ذلك معاهدات الازدواج الضريبي، وتجنب المنازعات وتسويتها، والشفافية؛ و (ب) الضرائب في الاقتصاد الرقمي؛ و (ج) الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمساعدة الإنمائية الرسمية؛ و (د) نوع الجنس والضرائب.



الرجاء إعادة استعمال الورق

050319 270219 19-02109 (A)



٢ - والسياسة المالية هي أداة أساسية لتعبئة الموارد المحلية^(٢)، إلا أن أثرها أوسع بكثير. فالسياسات المالية تؤدي دوراً أساسياً في تعزيز العديد من جوانب التنمية المستدامة، وخاصة الحد من عدم المساواة (بما في ذلك من خلال السياسات الضريبية وكذلك الانفاق) وتعزيز السياسات والسلوكيات الأخرى لدعم خطة عام ٢٠٣٠.

٣ - وتهدف مذكرة المتابعة هذه، على وجه الخصوص، إلى تقديم معلومات أساسية إضافية عن الكيفية التي يمكن بها لعمل اللجنة أن يدعم جميع البلدان في ثلاثة مجالات، هي: (أ) فرض الضرائب وحماية البيئة؛ و (ب) فرض الضرائب على الاقتصاد غير الرسمي؛ و (ج) فرض الضرائب والمساواة بين الجنسين.

٤ - وحددت تلك المجالات في ضوء التعليقات التي قدمها أعضاء اللجنة، وفريق التركيز التابع لها المعني بالضرائب وأهداف التنمية المستدامة، ومندوبو الدول الأعضاء في الاجتماعات المعقودة بشأن التعاون الضريبي الدولي. وتأخذ مجالات الأولوية في حسابها أيضاً الجدول الزمني الحكومي الدولي لعام ٢٠١٩ لاجتماعات العمليات المتصلة بتمويل التنمية، بما في ذلك منتدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي المعني بمتابعة تمويل التنمية، والاجتماع الخاص للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية، والحوار الرفيع المستوى بشأن تمويل التنمية.

٥ - وتثير هذه المذكرة الأسئلة التالية لتنظر فيها اللجنة:

(أ) ما هي الخيارات والتدابير المحددة القابلة للتطبيق من أجل التنفيذ التآزري للضرائب البيئية المتاحة للبلدان على جميع مستويات التنمية؟ وكيف يمكن لعمل اللجنة الحالي والمستقبلي أن يساعد البلدان على أفضل وجه في تصميم وتنفيذ تلك الخيارات، بغية تقديم مساهمة مجدية في حماية البيئة؟

(ب) ما هي المجالات والخيارات الرئيسية المتصلة بالضرائب فيما يتعلق بمعالجة الاقتصاد غير الرسمي في البلدان النامية، ولا سيما البلدان التي تواجه حالات خاصة؟ وكيف يمكن للجنة مساعدة تلك البلدان على معالجة هذه المسائل من خلال تقديم التوجيه دعماً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

(ج) ما هي خيارات السياسة المالية وإدارة الضرائب التي يمكن للبلدان النظر فيها لتعزيز زيادة المساواة بين الجنسين؟ وكيف يمكن للجنة أن تدعم البلدان في تصميم وتنفيذ تلك التدابير؟

٦ - وعند تناول المجالات الثلاثة المذكورة أعلاه، تركز المذكرة على الجوانب الشاملة لعدة قطاعات، مثل:

(أ) كيف يمكن للسياسات المالية أن تساعد في تعزيز تعبئة الموارد المحلية لتحقيق التنمية المستدامة، مع الحد من أوجه عدم المساواة وتعزيز أهداف التنمية المستدامة الأخرى؛

(ب) كيفية تعزيز التكامل بين السياسة الضريبية وجهود إدارة الضرائب؛

(٢) تركز هذه المذكرة بشكل خاص على الموارد الحكومية. وفي مجال توليد الإيرادات المحلية، تركز على الإيرادات المتأتية من الضرائب، مع الإقرار بأن هناك الكثير من الإيرادات الحكومية غير الضريبية الأخرى، مثل التعريفات الجمركية، ومتحصلات الفوائد من القروض المقدمة من الحكومة، وعوائد الأسهم والأرباح الواردة من شركات القطاع العام.

(ج) كيفية تحديد خيارات سهلة التنفيذ تأخذ في الاعتبار الاحتياجات والقدرات الخاصة للبلدان التي تواجه أوضاعاً خاصة (ولا سيما البلدان التي تشهد حالات نزاع، والبلدان الخارجة من النزاع، وكذلك أقل البلدان نمواً).

أولاً - دور السياسات المالية في تحقيق التنمية المستدامة

٧ - اعتمدت الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ الخطة التحويلية العالمية التي تتمحور حول الإنسان لعام ٢٠٣٠، بهدف القضاء على الفقر والجوع، والنهوض بالنمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي المستدامين والشاملين للجميع، ومكافحة عدم المساواة وحماية البيئة. وتتضمن خطة ٢٠٣٠ مجموعة من ١٧ هدفاً من أهداف التنمية المستدامة و ١٦٩ غاية، وهي أهداف عملية المنحى وذات طابع عالمي وقابلة للتطبيق عالمياً على جميع البلدان، مع مراعاة اختلاف واقع كل بلد وقدراته ومستوى تنميته.

٨ - وتوفر خطة عمل أديس أبابا إطاراً عالمياً لتعبئة الموارد القيمة اللازمة لتمويل التنمية المستدامة بجميع أبعادها، وتسليط الضوء على الدور الرئيسي الذي تؤديه الضرائب في تعبئة الموارد المحلية. وفي هذا الصدد، تمثل خطة عمل أديس أبابا جزءاً لا يتجزأ من خطة عام ٢٠٣٠ ومكملاً لها، وتتضمن التزامات في مجال السياسات ونواتج ملموسة، مما يساعد على وضع الوسائل والإجراءات اللازمة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية المستدامة الأوسع نطاقاً، في أطر مناسبة.

٩ - وفي المؤتمر العالمي الأول لمنتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية، وهو مبادرة مشتركة بين صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي، سلط المشاركون الضوء على دور السياسات المالية في مساعدة البلدان في تحقيق التنمية المستدامة، ليس فقط من خلال زيادة الإيرادات ولكن أيضاً عن طريق تعزيز خطط الإنفاق دعماً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتحقيقاً لهذه الغاية، تعهد الشركاء في المنتدى في بيانهم الصادر في ختام المؤتمر بإطلاق برنامج شامل متعدد السنوات بشأن الضرائب وأهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك العناصر المتعلقة بفرض الضرائب، والصحة، والتعليم، ونوع الجنس، وعدم المساواة، والبيئة، والبنية التحتية.

١٠ - ولتحقيق خطة عام ٢٠٣٠، من الضروري ضمان تعبئة الموارد العامة المحلية واستخدامها على نحو فعال، وتوسيع نطاق إسهام السياسات المالية، والضرائب على وجه الخصوص، في تنفيذ خطط التنمية المستدامة الوطنية.

١١ - وتوفر الإيرادات من الضرائب موارد محلية لتقديم الخدمات العامة الأساسية وتساعد في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويستلزم تحسين تحصيل الضرائب اتباع المزيج الصحيح من السياسات الضريبية والإرادة السياسية والقدرة الإدارية على تطبيقها. وساد منذ عشرات السنين إقرار واسع بضرورة اتباع إجراءات محلية معززة لتحسين تحصيل الضرائب، وحظي ذلك بتأييد كبير انبثق من اعتماد خطة عمل أديس أبابا، التي دُعيت فيها البلدان إلى مضاعفة جهودها من أجل تعبئة الموارد المحلية على نحو أكثر فاعلية.

١٢ - وفي خطة عمل أديس أبابا، تم الإقرار بأن الموارد المحلية تتولد في المقام الأول من النمو الاقتصادي. وفي هذا الصدد، يمكن للسياسات المالية أن تقوم بدور حاسم من خلال تحفيز النمو، وتشجيع القطاعات الاقتصادية الرئيسية، وبصفة عامة، عن طريق توسيع القاعدة الضريبية للبلدان. ومن الضروري أيضاً ضمان الاتساق بين السياسات الدولية والمحلية، بما في ذلك من خلال التعاون الضريبي

الدولي، ومكافحة الممارسات الضارة مثل التدفقات المالية غير المشروعة (الغاية ١٦-٤ من غايات أهداف التنمية المستدامة)، والتهرب من الضرائب وتجنبها، ونقل الأرباح إلى ولايات قضائية منخفضة الضرائب. وتساعد كفاءة الإدارات الضريبية في ضمان جمع الضرائب على نحو فعال من حيث التكلفة وبسرعة ونزاهة، ويمكن أن تؤدي عموماً دوراً حاسماً في مكافحة الفساد.

١٣ - وبالإضافة إلى توليد إيرادات للاستثمار في أهداف التنمية المستدامة، يمكن للسياسات المالية المحلية والدولية الوافية أن تؤدي دوراً هاماً في الحد من عدم المساواة وتعزيز أنماط التنمية المستدامة. ويمكن توجيه هذه السياسات المالية لتعزيز المساواة بين الجنسين (على سبيل المثال، من خلال تقديم حوافز مالية للقطاعات الاقتصادية التي تؤدي فيها المرأة دوراً اقتصادياً فاعلاً بارزاً، مثل المشاريع الصغيرة)؛ ولحماية البيئة (على سبيل المثال، عن طريق تحفيز الاستثمار المحلي والأجنبي في إنتاج الطاقة المتجددة)؛ وتشجيع الحياة الصحية والرفاه (على سبيل المثال، بفرض ضرائب إضافية على الكحول والتبغ والسكر). ويمكن أن تحقق العديد من هذه السياسات هدف تعبئة الموارد وتعزيز السلوكيات الإيجابية في آن واحد، مثلما هو الحال في حالة الضرائب المفروضة على الكحول والتبغ والسكر، أو إلغاء إعانات الوقود الأحفوري. ومع ذلك، ينبغي أن تدرك البلدان الأثر الذي قد تحدثه هذه السياسات المالية على الفئات الضعيفة، حيث إن إلغاء إعانات الدعم أو فرض ضرائب على "الخطايا" قد يكون تنازلياً إلى حد كبير، ويكون له أثر سلوكي محدود، خاصة إذا لم يقترن بتدابير تكميلية.

١٤ - وتؤدي تنمية القدرات (الغاية ١٧-٩ من غايات أهداف التنمية المستدامة) دوراً حاسماً على جميع مستويات السياسات المالية، وفي دعم زيادة اتساق السياسات (الغاية ١٧-١٤). ومع ذلك، أحياناً ما لا تتوافر مبادئ توجيهية واضحة تستند إلى الأدلة في مجال السياسات بشأن كيفية دعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال فرض الضرائب في السياق الأوسع، الذي يتجاوز حشد الموارد المحلية.

١٥ - ومن الواضح أن تحقيق الأهداف سيستلزم اتساقاً في السياسات المالية، ومواءمة السياسات المالية مع استراتيجيات أو خطط التنمية المستدامة الوطنية. وينبغي النظر في الأثر التوزيعي وتقليل عدم المساواة في جميع جوانب السياسات المالية، بما في ذلك في تصميم قوانين الضرائب، وفي جمع الضرائب، وفي إدارة الضرائب، وفي كيفية إنفاق الإيرادات (بما في ذلك على الضمان الاجتماعي). فعلى سبيل المثال، قد يكون فرض ضريبة على الكربون (المفروضة على استخدام الوقود الكربوني، مثل النفط والفحم) بدون فرض ضرائب كافية على أنشطة التعدين، أو بدون تقديم حوافز للاستثمار في التكنولوجيات النظيفة، أو بدون ترشييد إعانات دعم الوقود الأحفوري، أمراً لا يتسم بالكفاءة بل وحتى بالفعالية، في تحقيق تقدم نحو حماية البيئة.

تصاعدية النظام الضريبي

١٦ - فيما يتعلق باتساق السياسات، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لكيفية تعبئة الموارد وإنفاقها، لا سيما على المستوى المحلي. وينبغي تقييم مدى تصاعدية النظم الضريبية ككل، وليس فقط من خلال النظر في ما إذا كانت الضرائب الفردية تصاعدية أم تنازلية، ولكن من خلال مراعاة انعكاساتها في مجال السياسات على الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. ويمكن أن تكون سياسات إعادة توزيع الإنفاق فعالة في موازنة آثار عدم المساواة للضرائب الفردية التنازلية، مع مراعاة المفاضلات بين النمو الاقتصادي والإنصاف.

١٧ - ويقدم المثال التالي صورة توضيحية لهذا المبدأ. فالضرائب غير المباشرة، مثلاً الضرائب على الاستهلاك، بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة، تقدم طريقة بسيطة، تعتمد عليها كثير من البلدان النامية اعتماداً كبيراً، لجمع الإيرادات. ومع ذلك، فإن فرض الضرائب غير المباشرة عادة ما يكون تنازلياً (يتناقص العبء الضريبي مع زيادة الدخل)، ما لم يكن هناك نظام مناسب للإعفاء، وهو يثقل بشكل أكبر كاهل الفئات الضعيفة بالفعل، بمن فيها النساء. وفي هذا السياق، قد لا تكون السياسات المالية الأخرى ذات المنحى الجنساني (مثل الحوافز للنساء اللاتي يمارسن الأعمال الحرة) فعالة بنفس القدر. وبالإضافة إلى ذلك، قد يؤثر الإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك في مجالي الصحة والتعليم، على النساء بشكل مختلف عن الرجال. وينبغي بالتالي أيضاً السعي إلى تحقيق الاتساق في السياسات المالية بين فرض الضرائب وإنفاق الإيرادات.

الاتجاهات السائدة في فرض الضرائب في البلدان النامية: لمحة عامة موجزة

١٨ - لا تزال البلدان النامية تواجه أوجه قصور كبيرة في تعبئة الإيرادات لأغراض التنمية المستدامة. وعلى الرغم من صعوبة تقدير الأرقام الدقيقة، فإن حجم هذه الفجوات يتراوح من البلائين إلى التريلونات.

١٩ - وفي حين أن المساعدة الإنمائية الرسمية يمكن أن تمثل مصدراً هاماً للتمويل بالنسبة للبلدان النامية، ولا سيما تلك التي تملك أقل الموارد وأضعف القدرات، فإن حصة كبيرة من الفجوة في تمويل التنمية المستدامة تتمثل في تعبئة الإيرادات المحلية، ولا سيما الضرائب.

٢٠ - ولا تزال هناك فجوات كبيرة في تعبئة الإيرادات بين أقل البلدان نمواً والبلدان النامية والبلدان المتوسطة الدخل والبلدان المتقدمة. وبينما عادت في عام ٢٠١٧ نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى مستويات ما قبل الأزمة في البلدان المتقدمة والبلدان المتوسطة الدخل، فإن المعدلات بقيت أقل كثيراً من ١٥ في المائة في معظم البلدان النامية. وعادة ما يشار إلى عتبة الـ ١٥ في المائة على أنها الحد الأدنى اللازم لتحفيز التنمية^(٣)، وإن كانت لا تزال غير كافية إلى حد كبير لتلبية احتياجات تمويل أهداف التنمية المستدامة. وشوهدت بوجه عام اتجاهات انطوت على تزايد في الإيرادات في الدول الجزرية الصغيرة النامية وأقل البلدان نمواً، ولكن النسب الوسيطة للدول الجزرية الصغيرة النامية شهدت انخفاضاً في عام ٢٠١٧، في حين ظلت النسب الوسيطة لأقل البلدان نمواً ثابتة. ومع ذلك، فإن ٤٠ في المائة من أقل البلدان نمواً سجلت انخفاضاً عاماً بعد عام في نسب الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي. وفي أفريقيا، تحسنت نسب الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي في ٣٠ بلداً وتراجعت في ٢٢ بلداً. وبينما ارتفعت النسبة الوسيطة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بمقدار صغير في عام ٢٠١٧، كان عدد بلدان المنطقة التي سجلت زيادة مساوية للعدد الذي سجل انخفاضاً.

٢١ - وعادة ما يختلف تكوين الإيرادات الضريبية في البلدان النامية والمتقدمة، حيث تشكل الضرائب على الشركات وعلى التجارة عادة نسبة أعلى من الإيرادات في البلدان النامية. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً

(٣) وفقاً لغاسبار وخاراميو ووينجينر، تبلغ نقطة التحول ١٢,٧٥ في المائة؛ وعندما تصل نسب الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى هذا المستوى، "يرتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بشكل كبير وبطريقة مستدامة على مدى العقد التالي". انظر Vitor Gaspar, Laura Jaramillo and Philippe Wingender, "Political institutions, State-building and tax capacity: crossing the tipping point" WP/16/233 صندوق النقد الدولي، ورقة عمل لصندوق النقد الدولي (٢٠١٦).

ما تُحصّل البلدان النامية نسبة أعلى من إيراداتها الضريبية من خلال جباية الضرائب غير المباشرة، لا سيما من خلال ضريبة القيمة المضافة.

٢٢ - ومن ناحية أخرى، تمثل في المعتاد ضرائب الدخل الشخصي والضرائب على السلع والخدمات في البلدان المتقدمة نسبة أكبر من الإيرادات الضريبية. وبينما تعتمد في المعتاد البلدان الغنية بالموارد بقدر أقل على ضريبي الدخل والاستهلاك كمصدر للإيرادات، فإنها يمكن أن تكون عرضة لمخاطر مالية أعلى بسبب التقلب الكبير في الإيرادات المرتبط باستخراج الموارد والدورات الاقتصادية المتقلبة.

ثانياً - الضرائب وحماية البيئة

٢٣ - في ما يلي الأسئلة الرئيسية المطروحة على اللجنة فيما يتعلق بفرض الضرائب وحماية البيئة:

(أ) ما هي الخيارات القابلة للتنفيذ والتدابير المحددة من أجل التنفيذ التآزري لفرض الضرائب البيئية في البلدان على جميع مستويات التنمية؟

(ب) كيف يمكن لعمل اللجنة الحالي والمستقبلي أن يساعد البلدان على أفضل وجه في تصميم وتنفيذ تلك الخيارات، بغية تقديم مساهمة مجدية في حماية البيئة؟

٢٤ - بذلت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة جهوداً كبيرة لتعزيز حماية البيئة، بما في ذلك في ما يتعلق بتغير المناخ، من خلال اتفاق باريس المبرم بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وتتخذ الدول الأعضاء، وكذلك أصحاب المصلحة الآخرون، بما في ذلك قطاع الأعمال والمجتمع المدني، خطوات مهمة للتخفيف (عن طريق الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري أو منعها) والتكيف مع تغير المناخ، الذي لم يعد من الممكن منعه.

٢٥ - وتعكس أهداف التنمية المستدامة المفهوم المحوري الذي مفاده أنه من أجل تحقيق التنمية المستدامة، يجب التصدي للفقير وعدم المساواة مع حماية البيئة وضمان أنماط مستدامة للإنتاج والاستهلاك. وتشمل أهدافاً طموحة للتصدي لتغير المناخ (الهدف ١٣) وأثاره على الصعيدين العالمي والمحلي وعلى حفظ النظم الإيكولوجية (الهدفان ١٤ و ١٥). وتوضح أيضاً أنه لكي تكون إجراءات حماية البيئة فعالة، ينبغي أن تقترن باستراتيجيات الطاقة المستدامة (الهدف ٧) والاستخدام المسؤول للموارد (الهدف ١٢).

تسخير الضرائب البيئية والضرائب المفروضة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة

٢٦ - يمكن لوجود إطار متسق لفرض الضرائب البيئية وفرض الضرائب على استغلال الموارد الطبيعية، مقترناً باستراتيجية تنفيذ تصاعدية بشأن الضرائب البيئية، أن يؤدي إلى الإسهام في تحقيق العديد من الغايات المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة ذات الصلة بحماية المناخ.

٢٧ - ويتجلى الترابط العميق بين هذه العناصر في المثال التالي. فبالنسبة لبعض البلدان، من شأن ترشيد إعانات الوقود الأحفوري والتخلص التدريجي منها (الغاية ١٢-ج)، وهو أمر تم التأكيد عليه من جديد في خطة عمل أديس أبابا أن يحقق وفورات هامة في الميزانية، على الرغم من أنه ينبغي أن تؤخذ اعتبارات الإنصاف بعين الاعتبار. ويمكن توجيه الوفورات نحو تحقيق زيادة في حصة الطاقة المتجددة في

مزيج الطاقة العالمي (الغاية ٧-٢)، ودعم حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة النظيفة (الغاية ٧-١). ويمكن لهذه التدابير، مقترنة بالاستثمارات في البنية التحتية الفعالة للطاقة (الغاية ٧-ب) ومجموعة من التدابير الأخرى، أن تسهم في فصل النمو الاقتصادي عن التدهور البيئي (الغاية ٨-٤).

٢٨ - والغرض من الضرائب البيئية، من وجهة نظر اقتصادية، هو الاعتراف بالعوامل الخارجية السلبية، بما في ذلك التكاليف الناجمة عن الأضرار البيئية، التي يتحملها المجتمع عادة وليس الملوّث. وفي خطة عمل أديس أبابا، يحظى هذا المبدأ بالدعم، ويجري تشجيع قطاع الأعمال على تحمل المسؤولية عن الآثار البيئية والاجتماعية والإدارية المترتبة على أنشطته.

٢٩ - وبينما تُعرّف الضرائب البيئية تقليدياً بأنها تنازلية، مما يعني أن أثرها أكبر على الأسر المعيشية المنخفضة الدخل، فإن بعض الأدلة تشير إلى الاتجاه المعاكس، وخاصة إذا ما تم وضع تدابير تكميلية مناسبة^(٤). ويلاحظ في مجموعة متزايدة من الأبحاث (وإن كان معظمها قائم على البلدان المتقدمة) أن معايير كفاءة الطاقة يمكن أن تكون تنازلية بقدر أكبر في الواقع من الضرائب على الوقود الأحفوري^(٥).

٣٠ - ويؤثر التلوث المحلي وتغير المناخ بشكل غير متناسب على الفقراء (ويؤدي إلى إفقارهم)، من خلال الكوارث البيئية، فضلاً عن التدهور التدريجي للتربة والمياه والهواء الذي يؤثر على الإنتاجية أو الوصول إلى الأسواق. وعلاوة على ذلك، فإن الأسر المعيشية المنخفضة الدخل (وخاصة في البلدان النامية) كثيراً ما لا تكون المستعمل الرئيسي لأكثر السلع الملوثة مثل الوقود الأحفوري، أو المنتجات البلاستيكية التي تستخدم مرة واحدة.

٣١ - ويمكن للإصلاحات المالية الشاملة المراعية للبيئة موازنة الآثار التنازلية للضرائب البيئية من خلال استخدام الإيرادات لتمويل الإنفاق العام على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، الذي يكون له في المعتاد آثار إيجابية للغاية على سبل عيش الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. ومن ناحية أخرى، ينبغي الاعتراف بأن الإصلاحات المالية المراعية للبيئة (أو أي إصلاح ضريبي شامل) قد تكون صعبة على البلدان على كل مستويات التنمية في تصميمها واستحداثها وتنفيذها بفعالية.

٣٢ - واتبعت عدة بلدان بالفعل إصلاحات مالية شاملة مراعية للبيئة، غالباً ضمن إصلاح ضريبي أوسع نطاقاً، تشمل إطاراً متسقاً من الضرائب على الملوثات و/أو الانبعاثات، بهدف الحد من التدهور البيئي على المستوى المحلي والتصدي لتغير المناخ. وفي تلك الإصلاحات، تهدف الضرائب البيئية الموجهة إلى تغيير سلوك قطاع الأعمال والأسر المعيشية إلى الحد من التلوث ودعم الإنفاق العام ككل. ويمكن استخدام الإيرادات المحصلة لاتخاذ مزيد من التدابير لحماية البيئة (على سبيل المثال، تقديم إعانات لدعم الطاقة المتجددة) و/أو للحد من الفقر وعدم المساواة.

(٤) انظر، على سبيل المثال، Katri Kosonen, “Regressivity of environmental taxation: myth or reality?”, Taxation Papers, Working Paper No. 32-2012 (European Commission, 2012); and Mireille Chiroleu-Assouline and Mouez Fodha, “From regressive pollution taxes to progressive environmental tax reforms”, *European Economic Review*, vol. 69 (July 2014).

(٥) انظر، على سبيل المثال، Arik Levinson, “Energy efficiency standards are more regressive than energy taxes: theory and evidence”, Working Paper 22956, (National Bureau of Economic Research, December 2016).

٣٣ - ومن الانتقادات الشائعة الأخرى للضرائب البيئية تأثيرها السلبي على الاستثمارات واحتمال فقدان قطاع الأعمال للقدرة التنافسية. وكثيراً ما يشار إلى ضرائب الكربون، التي تعرّف عادة بأنها الضرائب المفروضة على المحتوى الكربوني في الوقود، كتدبير يزيد التكاليف بالنسبة لقطاع الأعمال وعائقاً محتملاً لمباشرة الأعمال الحرة. ويمكن أن تكون اعتبارات إضافية متعلقة بتسرب الكربون ذات صلة أيضاً.

٣٤ - ولدى النظر في احتمال تنازلية الضرائب البيئية، ينبغي تحليل تأثيرها الكلي، مع الأخذ في الاعتبار الأثر المحتمل على التنمية المستدامة ككل. وبالنظر إلى الأخطار الوشيكة للتدهور البيئي وتغير المناخ، يتعين إيجاد حلول فعالة؛ وأوضح وليام نوردهاوس الحائز على جائزة نوبل في العلوم الاقتصادية في عام ٢٠١٨ أن العلاج الأنجع للمشاكل التي تسببها انبعاثات غازات الاحتباس الحراري سيتمثل في مخطط عالمي للضرائب على الكربون يُفرض بشكل موحد على جميع البلدان.

٣٥ - وحددت اللجنة الفرعية المعنية بمسائل الضريبة البيئية، كمجال تركيزها الأساسي، وضع مبادئ توجيهية بشأن فرض ضرائب على الكربون، واضعة في حساباتها بوجه خاص التحديات التي تواجهها البلدان النامية. وفي المبادئ التوجيهية، تستهدف اللجنة الفرعية إلى تقديم لمحة عامة عن الإطار المفاهيمي والدوافع الرئيسية التي يمكن أن تؤدي إلى اتخاذ قرار بفرض ضريبة على الكربون؛ وتقديم دليل عملي بشأن خيارات تصميم وإدارة هذه الضريبة، في إطار سياسة متسقة وإطار معياري. وستقوم اللجنة الفرعية بتوضيح سياق توجيهاتها من خلال تقديم أمثلة قطرية.

٣٦ - وبالإضافة إلى ذلك، انتهت مؤخرًا اللجنة الفرعية المعنية بفرض الضرائب على الصناعات الاستخراجية من إعداد (حالياً تحديث) كتيب الأمم المتحدة بشأن مجموعة مختارة من المسائل في مجال فرض الضرائب على الصناعات الاستخراجية في البلدان النامية. والهدف من هذا الكتيب هو مساعدة البلدان النامية في اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن السياسات والجوانب الإدارية لفرض ضرائب على المشاريع في قطاع الصناعات الاستخراجية.

٣٧ - ولا تزال البلدان النامية، التي تجسد في عدة حالات بعض أكثر الأمثلة طموحاً في مجال الضرائب البيئية وضرائب الطاقة، تطلب الدعم والتوجيه من الأمم المتحدة بشأن الجوانب العملية للسياسات المتعلقة بإدارة هذه الضرائب. وبالإضافة إلى الضرائب المفروضة على الكربون وعلى الصناعات الاستخراجية، تشمل بعض المجالات ذات الأولوية التي طلبت البلدان النامية الدعم بشأنها ما يلي: (أ) الضرائب المفروضة على البلاستيك، كجزء من مجموعة متسقة من تدابير السياسة العامة للخفض وإعادة الاستخدام وإعادة التدوير؛ و (ب) فرض ضرائب على مصادر الطاقة المختلفة أو تقديم حوافز لها، بما في ذلك مصادر الطاقة المتجددة والكهرباء؛ و (ج) مُنح شاملة للضرائب البيئية وضرائب الطاقة، تأخذ في الاعتبار حالة البلدان، ووجود أدوات من قبيل إعانات الوقود.

ثالثاً - فرض الضرائب على الاقتصاد غير الرسمي

٣٨ - في ما يلي الأسئلة الرئيسية المطروحة على اللجنة فيما يتعلق بالضرائب والاقتصاد غير الرسمي:

(أ) ما هي المجالات والخيارات الرئيسية المتصلة بالضرائب المتعلقة بمعالجة الاقتصاد غير الرسمي في البلدان النامية، وخاصة في البلدان التي تواجه حالات خاصة؟

(ب) كيف يمكن للجنة مساعدة تلك البلدان على معالجة هذه المسائل من خلال تقديم توجيه لدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

٣٩ - في خطة عمل أديس أبابا، كررت البلدان التزامها بتحسين عدالة النظم الضريبية وشفافيتها وكفاءتها وفعاليتها، بوسائل منها توسيع القاعدة الضريبية ومواصلة الجهود الرامية إلى "إدماج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي بما يتماشى مع ظروف البلد".

٤٠ - ويشير كل من الهدف ٨ من أهداف التنمية المستدامة (العمل اللائق والنمو الاقتصادي)، والهدف ١٠ (الحد من انعدام المساواة)، والهدف ١٦ (بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع) إلى تعزيز القوانين والسياسات، بما في ذلك التدابير الضريبية والأجور وتدابير الحماية الاجتماعية لدعم الأنشطة الإنتاجية، وتعزيز المزيد من التنمية الشاملة والمستدامة. وبالمثل، يسלט الهدف ٨ الضوء على أهمية السياسات التي تدعم مباشرة الأعمال الحرة، مع التشجيع على إضفاء الطابع الرسمي على المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم، بما في ذلك من خلال الحصول على الخدمات المصرفية والمالية.

أهمية النقاش المتعلق بفرض ضرائب على الاقتصاد غير الرسمي

٤١ - يمثل الاقتصاد غير الرسمي حصة كبيرة ومتنامية من الناتج المحلي الإجمالي للعديد من البلدان. ووفقاً لمنظمة العمل الدولية، يكسب أكثر من ٦١ في المائة من قوة العمل العالمية (بليوناً نسمة) عيشهم في القطاع غير الرسمي، مع تركز نسبة ٩٣ في المائة من العمالة غير الرسمية في جميع أنحاء العالم في البلدان الناشئة والنامية. وتجدر الإشارة إلى أن الطابع غير الرسمي في حالات كثيرة ليس خياراً، بل هو البديل العملي الوحيد للشركات والعمال الذين لا يستطيعون الوصول إلى القطاع الرسمي أو الذين تم استبعادهم منه.

٤٢ - وفي أفريقيا، يؤدي ارتفاع حصة زراعة الكفاف وزراعات أصحاب الحيازات الصغيرة في الاقتصاد وارتفاع معدل البطالة إلى ضيق الوعاء الضريبي، مما يجد من إمكانية تحصيل الضرائب. ومع ذلك، ينبغي التأكيد على أن تقلص الوعاء الضريبي غالباً ما يكون نتيجة عدد من العوامل، بما في ذلك حقيقة أن النخب الاقتصادية في العديد من البلدان تظل خارج الوعاء الضريبي.

٤٣ - ولا يخضع في المعتاد القطاع غير الرسمي، الذي يسهم في جزء كبير من الناتج المحلي الإجمالي في العديد من البلدان الأفريقية، للضرائب على الدخل أو الأرباح (وإن كان لا يزال من الممكن فرض ضرائب غير مباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة). وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تقدر اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أن عدم الامتثال الضريبي يعادل ٤,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي بالنسبة لضريبة القيمة المضافة، و ٤,٣ في المائة لضريبة الدخل، بقيمة مجمعة قدرها ٣٤٠ بليون دولار في عام ٢٠١٥^(٦). وتجدر الإشارة إلى أن القطاع غير الرسمي له بعد اقتصادي هائل في بلدان المنطقة، على الرغم من أن عدم الامتثال الضريبي يمكن أن يأتي من مصادر عديدة، بما في ذلك التهرب الضريبي. وتشير تقديرات ضريبة القيمة المضافة إلى أن متوسط معدل التهرب

(٦) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، المشهد المالي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في عام ٢٠١٨: التحديات التي تواجهها السياسات العامة في إطار خطة عام ٢٠٣٠ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.18.II.G.9).

يبلغ نسبة تقارب ٢٨ في المائة، مع تقديرات تشير إلى أن التهرب من ضريبة الدخل أكبر بكثير، إذ يبلغ المتوسط ٥٠ في المائة من متحصلات ضريبة الدخل (بالمقارنة مع تحصيلات الضرائب المتوقعة نظرياً)، وإن كان هناك تباين كبير على الصعيد الوطني. وتشير التقديرات إلى أن معدلات التهرب بالنسبة للشركات أعلى منها بالمقارنة بمعدلات التهرب من الضرائب على دخول الأفراد، وضمن دخول الأفراد، فإن نسبة التهرب أعلى بكثير بالنسبة للأشخاص الذين يعملون لحساب أنفسهم عنها بالنسبة للموظفين.

٤٤ - وظل فرض الضرائب على الاقتصاد غير الرسمي يتصدر جدول أعمال العديد من البلدان النامية كوسيلة لتوليد الإيرادات وتخفيف النمو وتعزيز الحوكمة الرشيدة. وقامت حكومات كثيرة في البلدان النامية بتوجيه الجهود نحو فرض ضرائب على الاقتصاد غير الرسمي، رغم أن الأدلة غالباً ما تظهر أن عوائد ذلك منخفضة، وتكاليف التحصيل مرتفعة، وأن هناك تحديات تواجه الإنفاذ.

٤٥ - وتعزى هذه التحديات جزئياً، لا سيما في البلدان الكبيرة، إلى ضرورة رصد عدد كبير من المشاريع الصغيرة والصغيرة الواسعة الانتشار جغرافياً. وهذه الجهود قد تفسر إلى حد ما سبب قيام الحكومات بوضع تدابير لتحسين الكفاءة والفعالية الإدارية من أجل جعل النظم الضريبية أكثر بساطة، وتقليل تكاليف المعاملات الضريبية.

٤٦ - ومن شأن تبسيط الإجراءات البيروقراطية، وكذلك المنافع والحوافز، أن يدفع المشاريع غير الرسمية إلى الانضمام إلى الاقتصاد الرسمي، وإن كان هذا الافتراض لم يثبت بالضرورة في الممارسة العملية.

٤٧ - وتقليدياً، ستكون المشاريع غير الرسمية مستعدة للتحويل إلى مشاريع رسمية إذا ما عوضت المنافع (مثل الحصول على الائتمانات وغيرها من الأدوات المالية، وبرامج التدريب والدعم، وعقود الشراء الحكومية، وحقوق الملكية، والتعامل مع الشركات الكبيرة) التكاليف (مثل تكاليف التسجيل والتراخيص، والتكاليف المرتبطة بالامتثال الضريبي، وتكلفة الامتثال لقوانين العمل وغيرها من اللوائح الحكومية).

٤٨ - وتجدر الإشارة إلى أن التكاليف غير المباشرة التي تواجهها الشركات غير الرسمية قد تكون أعلى من التكاليف الناتجة عن الضرائب والامتثال وتكاليف الفرص البديلة للمنافع الضائعة. وتواجه الشركات غير الرسمية عوائق أمام توسيع أنشطتها والابتكار، وتكون عرضة بقدر أكبر لسلوك المنافسة الافتراضية وممارسات الفساد.

٤٩ - وفي حين أن منافع إضفاء الطابع الرسمي غير متجانسة عبر القطاعات والبلدان، فمن المرجح أن يسفر فرض الضرائب على القطاع غير الرسمي وتوسيع نطاق تلك الضرائب بمرور الوقت عن فوائد جمّة. ومن المرجح أن يؤدي إضفاء الطابع الرسمي على الشركات إلى إدخالها في شبكة الضرائب، مما يدعم ثقافة الامتثال والشفافية. ويمكن أن تشمل الآثار العرضية الإيجابية زيادة الاستجابة والمساءلة إزاء دافعي الضرائب، وزيادة الثقة في الحكومة، وزيادة إدماج الفئات المهمشة في الحياة العامة. وعلى الرغم من أن الإيرادات قد تكون متواضعة في الأجل القصير، إلا أن فرض الضرائب على القطاع غير الرسمي قد يسهم أيضاً في النمو الاقتصادي (من خلال نمو قطاع الأعمال، بسبب تحسين فرص الحصول على الائتمان والاستثمارات الأكثر أماناً) وزيادة العمالة، وبالتالي زيادة الإيرادات الإضافية في الأجل الطويل.

خيارات السياسة العامة لفرض الضرائب على الاقتصاد غير الرسمي

٥٠ - تندرج بدائل السياسات التي تطبقها البلدان عادة ضمن الفئات التالية: (أ) فرض الضرائب بشكل غير مباشر من خلال الضرائب على الاستهلاك مثل ضريبة القيمة المضافة؛ و (ب) تخفيض الامتثال فيما يتعلق بالضرائب المباشرة؛ و (ج) وضع نظم ضرائب تقديرية متخصصة.

٥١ - ولا يستلزم فرض الضرائب من خلال ضريبة القيمة المضافة أي مشاركة من القطاع غير الرسمي في النظام الضريبي، ويتجنب الصعوبات المحتملة لارتفاع تكاليف الامتثال. ومع ذلك، فإن الطابع التنافسي لضريبة القيمة المضافة له تداعياته من حيث عدم المساواة، التي يجب تصحيحها من خلال تدابير أخرى.

٥٢ - ويمكن أن تشمل حوافز الامتثال مجموعة من الإجراءات، مثل تخفيض المعدلات أو تقديم المكافآت بالنسبة للشركات الصغيرة التي تحتفظ بسجلات أو تستقطع الضرائب من المنبع، وذلك بالاقتران مع التخفيضات أو الخصومات الضريبية. بيد أن هذه الخيارات قد تزيد بشكل كبير من تعقيد النظام الضريبي وإدارته وتزيد من تكاليف المعاملات الضريبية.

٥٣ - وأصبحت النظم الضريبية التقديرية وسيلة شائعة بصورة متزايدة لفرض الضرائب على الاقتصاد غير الرسمي في البلدان النامية. وتنطوي الضرائب التقديرية على استخدام وسائل غير مباشرة للتحقق من الالتزامات الضريبية، تختلف عن القواعد المعتادة المستندة إلى حسابات دافعي الضرائب. وتشمل الأمثلة فرض ضرائب ثابتة على التجار غير النظاميين في الأسواق. وتفيد النظم الضريبية التقديرية في أنها تحل محل ضرائب أخرى متعددة وأنها يسهل رصدها نسبياً، مما يقلل تكاليف الامتثال. وعلى الرغم من ذلك، فإنها قد تكون شديدة التنافسية وقد تزيد من عدم المساواة.

٥٤ - وتتوقف إمكانية تطبيق خيارات فرض الضرائب على الاقتصاد غير الرسمي على كل من الإرادة السياسية وقدرة الحكومات على التنفيذ الفعال لها، على المستوى الوطني، وإذا أمكن، على المستوى المحلي. وبينما تقوم بعض الحكومات المحلية بالفعل بتحصيل مجموعة من الرسوم من الجهات الاقتصادية غير الرسمية، فمن شأن اتباع تدابير إضافية أن يؤدي إلى زيادة تحديث النظم الضريبية، مثل إعادة تنظيم الإدارات الضريبية وتعزيزها.

٥٥ - ويمكن أن يساعد استخدام التكنولوجيا في تبسيط إدارة الضرائب وجمعها، وتسهيل المدفوعات، والوصول إلى النظام المصرفي، وزيادة الامتثال الضريبي. ويمكن للبلدان النامية تعزيز كفاءة إدارتها من خلال استخدام الضرائب الإلكترونية؛ وثمة مثال بارز على ذلك هو الحالة في نيجيريا، التي استحدثت في عام ٢٠١٥ نظاماً إلكترونياً لأتمتة العمليات الأساسية لإدارة الضرائب وتحصيلها، بما في ذلك تسجيل دافعي الضرائب، وتقديم الإقرارات الضريبية، ودفع الضرائب، ومراجعتها.

٥٦ - واتخذت بعض البلدان إجراءات، بما في ذلك في إطار إصلاحات لا مركزية أوسع، لجعل المسؤولية عن فرض الضرائب على القطاع غير الرسمي مسؤولية لا مركزية وتحويلها من الحكومة الوطنية إلى الحكومة دون الوطنية. ويمكن أيضاً أن يشكل إلغاء مركزية الخدمات أو تقديم تثقيف لدافعي الضرائب على المستوى المحلي تدابير فعالة لجعل السلطات الضريبية أقرب إلى دافعي الضرائب.

رابعاً - فرض الضرائب والمساواة بين الجنسين

٥٧ - في ما يلي الأسئلة الرئيسية المطروحة على اللجنة فيما يتعلق بالضرائب والمساواة بين الجنسين:

(أ) ما هي خيارات السياسات الضريبية وإدارة الضرائب التي يمكن للبلدان النظر فيها لتعزيز المساواة بين الجنسين؟

(ب) كيف يمكن للجنة أن تدعم البلدان في تصميم وتنفيذ تلك التدابير؟

٥٨ - تتضمن خطة عمل أديس أبابا التزاماً بتحقيق المساواة بين الجنسين من خلال زيادة الاستثمار من أجل سد الفجوة بين الجنسين، والمشاركة الكاملة وعلى قدم المساواة للمرأة في الاقتصاد، والمساواة في الوصول إلى المناصب القيادية.

٥٩ - ويرمي الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة إلى القضاء على جميع أشكال التمييز ضد النساء والفتيات، واعتماد وتدعيم سياسات للنهوض بالمساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات. ويشمل تحقيق المساواة بين الجنسين تعزيز القوانين والسياسات، بما في ذلك السياسات المالية، التي تؤدي إلى تكافؤ الفرص الاقتصادية للمرأة، وكذلك إدماجها ومشاركتها على جميع مستويات صنع القرار (الهدفان ٨ و ١٦).

٦٠ - وبعد الأزمة المالية في عام ٢٠٠٨، أوصت بعض المنظمات الدولية بعدد من السياسات المالية لتعزيز الانتعاش الاقتصادي، بدءاً من الإنفاق التوسعي في أعقاب الأزمة مباشرة. وبعد فترة وجيزة، تحولت التوصيات إلى تخفيضات في الإنفاق. وتقوم في الوقت الحالي البلدان على جميع مستويات التنمية بتنفيذ تدابير تقشفية، وخفض الإنفاق العام، وجمع حصة أكبر من الموارد من خلال الأشكال التنافسية للضرائب (على سبيل المثال، الضرائب على الاستهلاك مثل ضريبة القيمة المضافة)، وليس من خلال أشكال أكثر تصاعدياً من الضرائب.

٦١ - وأدى هذا التغيير في السياسة المالية، على مدى السنوات العشر الماضية، إلى زيادة التفاوت في الدخل في معظم البلدان، بما في ذلك نتيجة لخفض الإنفاق على الضمان الاجتماعي، وفي مجالات مثل الصحة والتعليم. ولا يعوق التفاوت بناء مجتمعات منصفة فحسب، بل هو أيضاً عائق أمام التنمية الاقتصادية. وعادة ما تؤثر آثار التفاوت الناتجة عن أحدث السياسات المالية الانكماشية على النساء أكثر من الرجال^(٧).

٦٢ - ونظم الضرائب والإنفاق ليست محايدة جنسانياً في حد ذاتها. ويمكن أن يتخذ التحيز الجنساني في فرض الضرائب شكل أحكام في قانون الضرائب أو لوائح تفرض صراحةً قواعد مختلفة على الرجال والنساء، أو يكون لها بشكل ضمني ولكن مستمر آثار مختلفة على الرجال والنساء.

٦٣ - ويمكن للتحيزات الصريحة، مثل تقديم الإقرارات الضريبية المشتركة في الضرائب على الدخل الفردي، أن تؤثر سلباً على أصحاب الدخل المنخفض في الأسر المعيشية، وهن النساء عموماً. ويبدو أن الضرائب التنافسية، بما في ذلك الضرائب على الاستهلاك، تعامل الرجال والنساء على قدم المساواة، ولكن

(٧) هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، نوع الجنس والنظام الضريبي والمساواة في البلدان النامية، المسائل والتوصيات المتعلقة بالسياسات، ورقة مناقشة (٢٠١٨).

في الواقع، فإن لهذه الهياكل أثر غير متكافئ. فالضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة، تؤثر على النساء أكثر من الرجال، بسبب زيادة تمثيل النساء في الفئات ذات الدخل المنخفض (مما يجعل الضريبة تنازلية بقدر أكبر) واختلاف أنماط الاستهلاك. ويتجلى الأثر بشكل أكثر وضوحاً في البلدان التي تعتبر فيها ضريبة القيمة المضافة مصدراً رئيسياً لجمع الإيرادات، بما في ذلك العديد من البلدان النامية.

٦٤ - وقد تنطوي الضرائب والرسوم التقديرية، ولا سيما تلك التي تُقَيَّم على المستوى دون الوطني، على تحيز جنساني ضمني، ينبغي للسلطات الوطنية وكذلك السلطات دون الوطنية، أن تأخذ في الحسبان عند جمع إيراداتها.

٦٥ - وفي البلدان على جميع مستويات التنمية، تكون النساء أكثر عرضة للفقر وانعدام الأمن الوظيفي من الرجال. فمتوسط دخل النساء أقل، ويعملن في القطاع غير الرسمي في وظائف غير مستقرة بدوام جزئي بمعدلات أعلى من الرجال. ويشاركن في المعتاد في القوة العاملة لسنوات أقل، على الرغم من أن عمرهن المتوقع أطول من الرجال. وتبعاً لهيكل خطط التأمين الاجتماعي ونوع إصلاحات المعاشات التي أجرتها البلدان (على سبيل المثال، التحول من معاش تقاعدي شامل إلى معاش متعدد الركائز)، يمكن أن تكون المرأة في وضع غير مواتٍ، يؤدي على الأرجح إلى انعدام الأمان المالي خلال سنوات تقاعدها.

٦٦ - وتعمل السياسات المالية التمييزية، سواء أكانت صريحة أو ضمنية، على إدامة التحيز القائم في المجتمع ويمكن أن يكون لها أثر يتجاوز الضرائب: فهي يمكن أن تقوض فرص المرأة في الحصول على عمل بأجر لائق وتأمين الدخل؛ وتعزز القوالب النمطية بأن دور المرأة هو توفير الرعاية غير المدفوعة الأجر؛ وتحد من وصول المرأة إلى الأصول الإنتاجية والثروة والفرص الاقتصادية الأخرى.

٦٧ - ويحظى نطاق إعادة التوزيع الذي تحدته السياسات المالية بأهمية خاصة لتبديل حالة النساء اللواتي يقعن في شراك الفقر، ولا يتمتعن إلا بفرصة ضئيلة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية لأنفسهن ولأسرهن.

٦٨ - ويمكن للميزنة المراعية للمنظور الجنساني، التي تسعى إلى تحقيق مزيد من الاتساق في السياسات من خلال تطبيق التحليل الجنساني في صياغة وتنفيذ الميزانيات الحكومية، أن تؤثر أيضاً في كيفية تصميم وتنفيذ السياسة المالية وتحسين الكفاءة والمساواة في عملية الموازنة العامة.

الخيارات المتاحة في مجال السياسة المالية لتعزيز المساواة بين الجنسين

٦٩ - يمكن استخدام النظم الضريبية والسياسات الضريبية كأدوات قوية لمعالجة عدم المساواة بين الجنسين، والمساهمة في التغلب على التحيزات القائمة في المجتمع.

٧٠ - وتُشجع البلدان على جميع مستويات التنمية، في سعيها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، على تقييم أثر أنظمتها المالية على المساواة بين الجنسين، من حيث الضرائب والإنفاق. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الإصلاحات التي تقوم بتقييم ومراجعة القوانين والمعدلات الضريبية في مقابل التحيز الجنساني الصريح والضمني، بالإضافة إلى مراجعة ممارسات تحصيل الضرائب وإدارة الضرائب وتخصيص الإنفاق من خلال الميزنة المراعية للمنظور الجنساني.

٧١ - ولكي تكون السياسات الضريبية والمزيج الضريبي لهذه السياسات التي تتبعها الحكومة مراعية للمنظور الجنساني، يمكن تنظيمها بطريقة تصاعدية ترمي إلى الحد من التحيز الضمني. وينبغي أن يأخذ

التحليل الجنساني للضرائب على دخل الأفراد في الاعتبار أربع مسائل رئيسية على الأقل هي: (أ) عدم كفاية الإعفاء الضريبي مقابل الحد الأدنى من تكاليف المعيشة الأساسية؛ و (ب) أثر التحول إلى فرض ضرائب ذات معدل ثابت على الدخل الفردي؛ و (ج) فرض ضرائب مشتركة على الأزواج البالغين؛ و (د) "ربط" المستحقات الاجتماعية بالدخل.

٧٢ - ويمكن التخفيف من الآثار الضارة للضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة، من خلال إعفاءات مختارة أو معدلات متباينة مع عدم التخلي عن هدف زيادة الإيرادات بالكامل. ومع ذلك، وبالنظر إلى أن الضرائب غير المباشرة تمثل نسبة متزايدة من مزيج الإيرادات في البلدان النامية، فيمكن استكشاف المزيد من الضرائب التصاعدية، بينما يجري اتخاذ إجراءات محددة لتعديل الضرائب غير المباشرة.

٧٣ - ومن وجهة نظر مجتمعية، يمكن أن يكون للميزنة المراعية للمنظور الجنساني وتمويل الخدمات العامة من خلال فرض الضرائب أثر كبير على حياة النساء من خلال تقليل حاجة الأفراد إلى أداء الأعمال المنزلية وأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر (وهي أعمال تؤديها تقليدياً النساء بدرجة أكبر من الرجال). ويمكن أن تكون سياسات التأمين الاجتماعي ذات أهداف جنسانية، على سبيل المثال، من خلال تدابير الإنفاق التي تجمع بين نظام المعاشات التقاعدية الشامل الممول من الدولة مع النظم الاكتتابية المساوية للمعاشات. ومن شأن هذا النهج لإعادة التوزيع أن يكفل دخلاً أساسياً للنساء المتقاعدات اللاتي لم يشاركن في السوق الرسمي للأسباب المذكورة أعلاه.

٧٤ - وتجدر الإشارة إلى أن البحوث المتعلقة بالضرائب والمساواة بين الجنسين ركزت في المقام الأول على البلدان المتقدمة. وتركز الأدبيات الحالية للبلدان النامية في معظمها على المجالات التي تم تحديدها تقليدياً بأنها مرتبطة بالمرأة، مثل فرض الضرائب على وقود الطهي، وفرض الضرائب على المشاريع الصغيرة والصغرى، وفرض الضرائب على منتجات النظافة الصحية الأنثوية. وتلزم مزيد من الدراسات الشاملة حول كيفية تأثير الأنظمة المالية على النساء في البلدان النامية.

٧٥ - وتلزم أيضاً إرشادات شاملة حول كيف يمكن للسياسات المالية أن تخلق فرصاً اقتصادية واجتماعية وسياسية للنساء، بوصفهن جهات اقتصادية فاعلة وصانعات قرارات على نحو كامل.

٧٦ - ويمكن أيضاً بذل جهود لتزويد البلدان النامية بالدعم الإحصائي في جمع بيانات مالية مصنفة حسب نوع الجنس وفي مجال بناء القدرات بشأن كيفية تحليل البيانات ووضع سياسات وافية مراعية للمنظور الجنساني، بما في ذلك في مجال المالية العامة والإدارة والميزنة.

خامسا - استنتاجات

٧٧ - من شأن عمل اللجنة أن يزيد مساعدة جميع البلدان في جهودها الرامية إلى تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ وخطة عمل أديس أبابا من خلال المساعدة في وضع توجيهات واضحة وتستند إلى الأدلة متعلقة بالسياسيات حول كيفية دعم مساعي تحقيق التنمية المستدامة من خلال فرض الضرائب في السياق الأوسع، الذي يتجاوز تعبئة الموارد المحلية.

٧٨ - وحددت ثلاثة مجالات حاسمة يمكن أن توفر فيها اللجنة مزيداً من التوجيه والدعم لجميع البلدان على النحو التالي: (أ) فرض الضرائب وحماية البيئة؛ و (ب) فرض الضرائب على الاقتصاد غير الرسمي؛ و (ج) فرض الضرائب والمساواة بين الجنسين؛

٧٩ - ويمكن إيجاز التحدي الرئيسي الذي تواجهه جميع البلدان في المجالات الثلاثة أعلاه في ضرورة تحقيق توازن بين جمع الإيرادات وتحقيق الحماية الاجتماعية والبيئية بشكل فعال. ويستلزم القيام بذلك ما يلي: (أ) وضع نظم مالية متسقة، يتم فيها جمع الإيرادات بطريقة تصاعدية وإعادة توزيعها لتعزيز الفرص المتاحة للفئات الأكثر ضعفاً، بمن فيها النساء؛ و (ب) ضمان أن تشجع الضرائب السلوكيات المتوائمة مع خطة عام ٢٠٣٠، مثل حماية البيئة، والابتكار وإضفاء الطابع الرسمي على الجهات الفاعلة الاقتصادية غير الرسمية؛ و (ج) دعم إدارة الضرائب بطريقة بسيطة وفعالة، تشجع على الامتثال الضريبي وتعزز الإنصاف. وسيكون التوجيه العملي من جانب اللجنة، إلى جانب التعلم من الأقران وتنمية القدرات المحددة الأهداف، أدوات رئيسية في المساعدة على مواصلة دعم البلدان النامية للمضي قدماً في هذا الاتجاه.

٨٠ - وقد لا تكون البلدان التي تواجه أوضاعاً خاصة، بما في ذلك البلدان التي تمر بمراحل نزاع والبلدان التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع وأقل البلدان نمواً، في وضع يمكنها من تنفيذ توجيهات موحدة، بما في ذلك بشأن السياسات الضريبية الشاملة أو الإصلاحات الإدارية. وبالنسبة لتلك البلدان، تلزم حلول مبتكرة، قد تشمل تدابير من قبيل النظم الضريبية المبسطة أو تعزيز تحصيل الإيرادات من خلال الرسوم الجمركية. وبغية تنفيذ تلك الحلول بشكل متنسق مع السياسات والقواعد الأخرى، ينبغي أن تهدف إلى التصاعدية، قدر الإمكان، وإلى تحقيق أهداف أعم، بما في ذلك حماية البيئة والمساواة بين الجنسين.