

SESRI Policy Brief

Public Acceptance of Taxation in Qatar

How will citizens and expatriates respond to new revenue-generating measures?

Michael Ewers, Glnar Eskander, and Bethany Shockley

Here we study public attitudes toward taxation in Qatar against the backdrop of major fiscal reforms being implemented across the GCC as a result of falling natural resource revenues. We examine the openness of Qatari citizens and residents to taxation when weighed against the reduction of other key public benefits. The study takes the form of a survey experiment that presents Qatari and expatriate respondents with hypothetical scenarios that force individuals to choose between competing types of financial and social benefits. In the case of nationals, we find that the introduction of taxation is more acceptable than the removal of existing social benefits. For expatriates, a consumption tax (operationalized as a 5% and 10% VAT) only moderately decreases willingness to remain in Qatar, and this only for some respondent groups.

Low oil prices necessitate lasting changes to GCC economies. Governments across the region are searching for alternative revenue sources to maintain spending and fund ambitious development plans. Proposed reforms include economic diversification, social welfare and subsidy reduction, and a greater reliance on taxes. In the case of Qatar, diversification efforts are underway, but the state has resisted broad social welfare cuts for citizens. Measures introduced to date—including reductions of fuel and utility subsidies—represent only a “drop in the bucket” of the larger budget shortfall.¹ Absent a dramatic decrease in overall state spending, this leaves taxation as the most viable method of achieving fiscal balance.

Still, taxation represents a paradigm shift for Qatar and other GCC countries, impacting both citizens and expatriates. For citizens, how much can Qatar roll back subsidies, limit public sector employment opportunities, or reduce social benefits? For expatriates, how great of a financial

burden can Qatar impose, either through taxes or other expenses, before impacting the country’s ability to attract and retain global talent flows?

Taxation in the GCC

The GCC states are collectively moving toward taxation and are set to introduce a new value-added tax on goods and services, to be levied on both foreign and local populations, in the coming 2-3 years. These changes reflect the reality that, rather than sitting at the bottom of the next commodity super-cycle, oil prices may be lower for longer. While initial estimates place the new GCC-wide VAT at the 3-5% range—excluding food products, education, and health services—it could move higher. After all, the IMF projects a \$1 trillion dollar GCC shortfall under a scenario of low oil prices and no economic reforms.² Given this shortfall, subsidy cuts alone will not be enough to bridge the fiscal gap.

VATs are preferred over other forms of

SESRI Policy

taxes, such as income and corporate taxes, because they do not directly curb work or investment incentives. The VAT also could have benefits for GCC countries beyond contributing to GDP, by inspiring more responsible consumption behaviors, providing states with insights on economic processes, and helping to reduce corruption.³

Although discussions of a unified VAT rate are still ongoing, various forms of indirect taxation have been implemented already in individual GCC economies. More recently, Saudi Arabia's Ministry of Finance has even reported that it is "studying" the idea of income taxes for expatriate workers.⁴

Subsidy priorities for citizens

Beyond lowering fuel price subsidies and raising utility rates for expatriates (citizens are entitled to free service), Qatar has yet to reveal plans for implementing taxation or fundamental welfare reforms. The state presently maintains a generous cradle-to-grave welfare system for nationals,

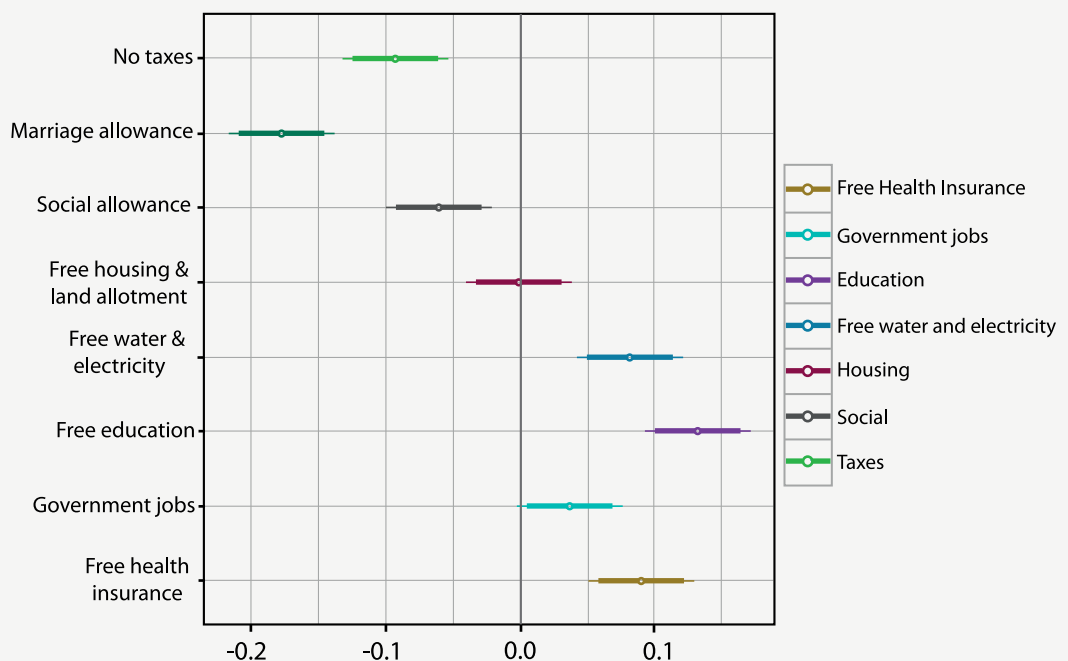
meaning that policymakers will need to weigh carefully different taxation options that will not hinder economic growth or upset local populations.

To understand better public opinion related to subsidy cuts, in January 2016 SESRI conducted a survey experiment that studied how Qatari nationals perceive the relative importance of the various public benefits to which they are entitled. In the nationally representative survey, Qataris were asked to identify sets of subsidies that they would prioritize keeping in the event of reduced state spending. Figure 1 illustrates the relative importance of each subsidy to Qatari nationals when weighed against competing benefits.

The findings reveal that some subsidies are perceived as being more essential than others by citizens: in particular, free education, free healthcare, free water and electricity, and access to public sector employment. Conversely, free housing and land allotment, social allowances,

Qataris prioritize free public services over direct transfers and lack of taxation

FIGURE 1
Estimated degree of importance of each subsidy for Qatari citizens



and the marriage allowance were rated by nationals as less essential benefits.

Most pertinent, Qataris are less concerned about the potential of paying taxes than the possibility of losing access to free education, health services, and utilities. That is, citizens view the loss of existing subsidies as more problematic than the implementation of new taxation, even if the net financial impact might be similar. More concretely, including “no taxes” in a subsidy set decreased the likelihood that it would be prioritized by 9%, whereas including, e.g., “free education” increased the likelihood of prioritization by 13%.

Expatriate views on taxes in Qatar

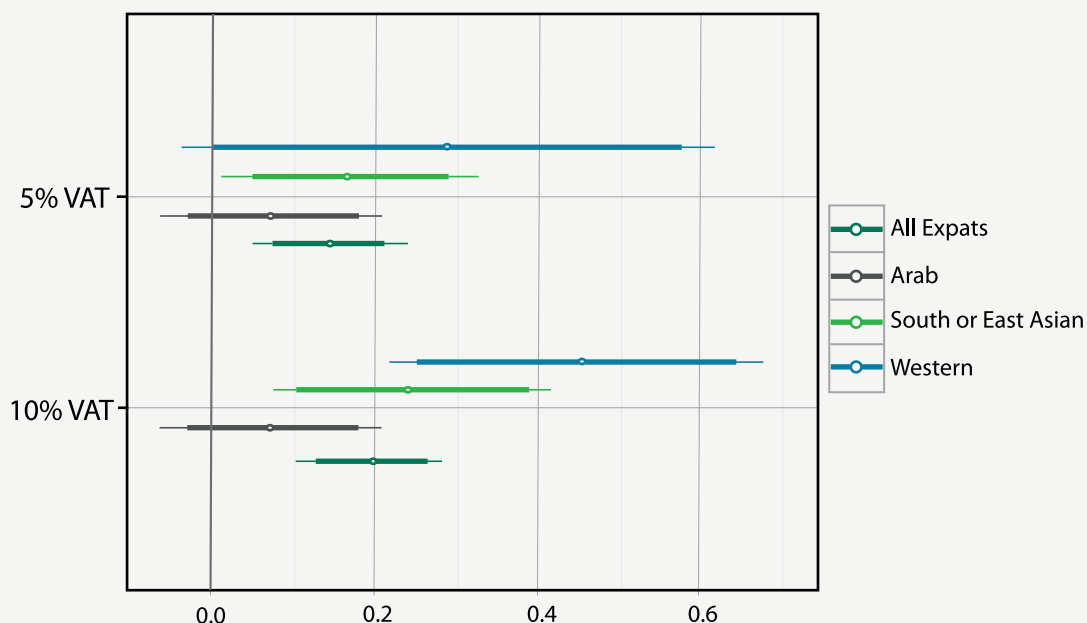
Expatriate workers are integral to Gulf economic competitiveness, and part of the GCC’s sales pitch to foreign workers and businesses is minimal taxation. Taxes have the potential to undermine the Gulf’s reputation as a tax-free haven, or decrease its attractiveness as an investment hub. This contributes to the reluctance of GCC

officials to impose fiscal burdens on their residents and businesses.

How would Qatar’s expatriate residents respond to the imposition of taxes? To answer this question, we devised a similar survey experiment embedded in the same January 2016 survey, asking high-income expatriates whether they would seek to leave or remain in Qatar in a variety of hypothetical scenarios. These vignettes included randomized changes in income, cost-of-living, work-life balance, security, and taxation. Respondents were asked about the implementation of a 5% or 10% VAT in Qatar, in contrast to having no new taxes. The results are given in Figure 2.

The findings demonstrate that, overall, Qatar’s attractiveness to foreign labor is not greatly hindered by a VAT at the 5% level, yet some nationality groups are more sensitive than others. For instance, in scenarios containing the 5% VAT, Arab expatriates are only an estimated 5% more likely to leave Qatar—the least of all

FIGURE 2
Expatriate likelihood of leaving Qatar in the case of VAT implementation



For Qatari citizens, new taxes are more acceptable than losing existing state benefits

nationality groups. More sensitive to VAT implementation are Western expats, who are an estimated 28% more likely to leave in the case of a 5% VAT, and Asians, who are 18% more likely to leave.

In scenarios posing a 10% VAT, however, Qatar's attractiveness declines markedly for all nationality groups, especially Western workers. Still, the experiment reveals that, when kept at lower levels, a VAT is unlikely to substantially harm Qatar's attractiveness to foreigners. In fact, other vignette elements, in particular security and stability, had a far greater impact on decisions to stay or go.

Taxation vs. retrenchment

Following the advice of global financial institutions, GCC countries are very likely to introduce taxation to increase state revenues in a time of low oil and gas prices. We asked Qatari nationals and expatriates to weigh the absence of taxation against competing benefits of life in Qatar. Our results show that, unexpectedly perhaps, for Qataris the lack of taxation is not seen an inviolate component of the social contract operating in Qatar as in the rest of the rentier Arab Gulf states.

It is possible that this result owes to a lack of knowledge about or experience with taxation, but it remains notable that there is no visceral reaction against the prospect of taxation among citizens. However, the migration decisions of Western expatriates are quite sensitive to taxation even at the 5% VAT level investigated in the experiment, and in the 10% VAT scenario all expat groups except Arabs had a significantly increased probability of leaving Qatar. This raises questions about the state's ability to retain high-skill workers from the West, South Asia, and East Asia, but there is little evidence of an impact on Arab expatriates.

Notes

1. Young, K.E. (2016). "Drop in the bucket: reduced fuel subsidies offer little deficit relief." Washington: Arab Gulf States Institute in Washington. April 6.
2. Parasie, N. (2016). "As oil profits plunge Gulf regimes weigh the unmentionable: taxes." *Wall Street Journal*. February 14.
3. Ahmed, N., S. Halstead, & A. Law. (2015). "VAT in the GCC: Old news or new chapter?" Deloitte & Touche Whitepaper. August.
4. Kerr, S. (2016). "Saudi Arabia Reveals Plan to Transform its Economy." *Financial Times*. June 7.

Expatriate retention is only modestly impacted by a 5% VAT

Policy Summary

Most Gulf countries have acknowledged that the traditional rentier system requires basic economic reform, and VAT could prove a more stable source of government revenue for oil producing countries. Results from two separate survey experiments implemented by SESRI show that, for both Qatari citizens and most expatriates, taxation is not anathema. Rather, for Qataris, not cutting current benefits is more important than adding new expenses, even though the final cost to the state may be the same. This demonstrates the importance of keeping up the appearance of state largesse even if some subsidies are ultimately transferred back to the state via taxes. More generally, the results of the experiment would seem to lend support for the predictions of global financial institutions, that if VAT rates are low and implemented correctly, the majority of GCC citizens and residents should not feel a drastic impact, thus precluding social disturbances or hindering investment and economic growth.

ملخص سياسة SESRI

القبول العام بفرض الضرائب في دولة قطر

رد فعل المواطنين والوافدين تجاه الإجراءات الجديدة لزيادة الإيرادات

مايكل إيورز، وجلنار إسكندر، وبشاي شوكلي

نتناول هنا لأول مرة الموقف العام من فرض الضرائب في دولة قطر على خلفية الإصلاحات المالية الكبرى التي يجري تنفيذها في جميع أنحاء دول مجلس التعاون الخليجي نتيجة لانخفاض عائدات النفط. ففي هذا المحيط المجتمعي الذي يعتبر فرض الضرائب أمراً مستغرباً ولا يرحب بتقليص المزايا الاقتصادية، كيف يمكن لواضعي السياسات تحديد نفقات الخدمات الاجتماعية التي يمكن خفضها، وبالمقابل، ما هي المزايا التي تعتبر ضرورية ولا يمكن المساس بها؟ لمعالجة هذه المسألة، ندرس انفتاح وقبول المواطنين القطريين والوافدين في الدولة لدفع الضرائب مقارنة بقبولهم لتقليص المزايا الرئيسية الأخرى. وتأتي هذه الدراسة في شكل مسح يمثل مشاركين قطريين ووافدين على حد سواء ويتضمن سيناريوهات افتراضية تجبر الأفراد على الاختيار بين أنواع متنافسة من المزايا المالية والاجتماعية. فبالنسبة للمواطنين القطريين، نفاجاً أن فرض الضرائب أكثر قبولاً من إزالة المزايا الاجتماعية الحالية. أما بالنسبة للوافدين، أظهرت النتائج أن فرض ضريبة الاستهلاك (في شكل ضريبة قيمة مضافة بمعدل 5% و 10%) ستخفض بصورة متواضعة من رغبتهم في البقاء في قطر، ولا ينطبق ذلك الا على بعض المشاركين في الدراسة.

ومع ذلك، تمثل الضرائب نقلة نوعية لدولة قطر ودول مجلس التعاون الخليجي الأخرى مما يؤثر على المواطنين والوافدين. فبالنسبة للمواطنين، تناول المسح مدى امكانية دولة قطر رفع الدعم عن مواطنيها أو خفض فرص التوظيف في القطاع العام أو تخفيض المزايا الاجتماعية؟ أما فيما يتعلق بالوافدين فكان السؤال: ما مقدار العبء المالي الذي يمكن أن تفرضه دولة قطر، سواء من خلال الضرائب أو غيرها من النفقات، مع قدرة البلاد على اجتذاب واستبقاء الكفاءات العالمية؟

فرض الضرائب في دول مجلس التعاون الخليجي

بدأت دول مجلس التعاون الخليجي في التحرك بشكل جماعي نحو فرض الضرائب كما شرعت في استحداث ضريبة قيمة مضافة جديدة على

إن انخفاض أسعار النفط يحتم إدخال تغييرات دائمة في اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي حيث تبحث الحكومات في جميع أنحاء المنطقة عن مصادر دخل بديلة للحفاظ على الإنفاق وتمويل خطط التنمية الطموحة. وتشمل الإصلاحات المقترحة التنوع الاقتصادي وخفض الإنفاق على الرفاه الاجتماعي وخفض الدعم وزيادة الاعتماد على الضرائب. وبالنسبة لدولة قطر، يجري العمل على تنفيذ جهود تنويع الاقتصاد، إلا أن الدولة لم تقم حيالها بإجراء تخفيضات كبيرة على نفقات الرفاه الاجتماعي للمواطنين. فالتدابير التي تمت حتى الآن، بما في ذلك خفض دعم الوقود والمرافق - ما هي سوى «غيض من فيض» لتفادي العجز الأكبر في الميزانية¹. وفي ظل عدم خفض الإنفاق العام للدولة بشكل كبير، تصبح الضرائب الحل الوحيد القابل للتطبيق لتحقيق التوازن المالي.

الفساد³

وبالرغم من أن المباحثات جارية على قدم وساق لتحديد معدل موحد لضريبة القيمة المضافة، إلا أن أشكال مختلفة من الضرائب غير المباشرة طبقت بالفعل في بعض اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي. فعلى سبيل المثال أوردت وزارة المالية بالمملكة العربية السعودية مؤخرًا انها بصدد دراسة امكانية فرض ضرائب على مداخيل العمال الوافدين⁴.

أولويات الدعم لدى المواطن القطري

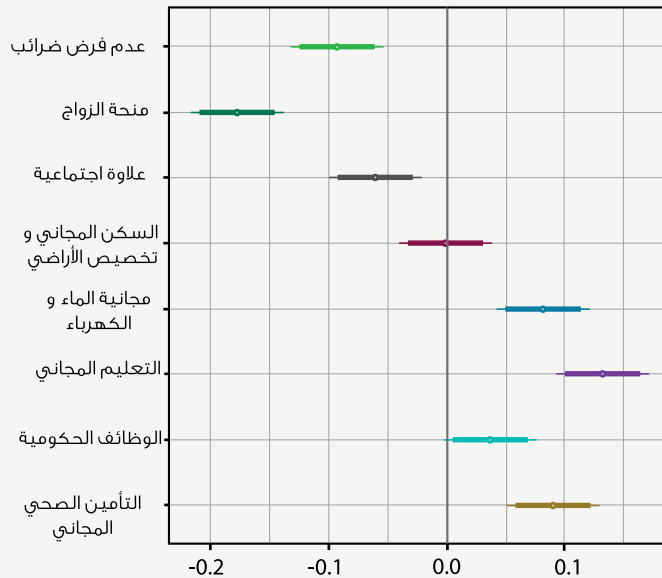
وعلاوة على خفض الدعم الحكومي لأسعار الوقود ورفع أسعار المرافق على الوافدين (حيث يستفيد المواطنون القطريون من مجانية استخدام المياه والكهرباء)، يظل على دولة قطر أن تناقش خطط تطبيق الضرائب أو الإصلاحات الرئيسية علناً. فما زالت الدولة حتى يومنا هذا تحافظ على نظام رعاية اجتماعية سخية يستفيد منه المواطنون في كل مناحي الحياة مما يعني أن صناع السياسات عليهم الموازنة بين خيارات الضرائب المختلفة بعناية حتى لا تعيق النمو الاقتصادي أو تصيب السكان بالضيق. ولفهم معالم الرأي العام فيما يتعلق بـ

السلع والخدمات تفرض على المواطنين والأجانب على حد سواء خلال السنيتين أو الثلاث سنوات القادمة. وتعكس هذه التغييرات حقيقة امكانية أن تستمر أسعار النفط في التراجع بشكل أكبر ولفترة أطول مما كان متوقعًا. وبالرغم من أن التقديرات الأولية تشير إلى أن ضريبة القيمة المضافة ستتراوح بين 3 و 5٪، فمن الممكن أن يتم فرضها بنسبة أكبر من ذلك باستثناء المنتجات الغذائية والتعليم والخدمات الصحية. و جدير بالإشارة أن صندوق النقد الدولي يتوقع أن تعاني دول مجلس التعاون الخليجي من عجز يقدر بحوالي تريليون دولارًا أمريكيًا في ظل سيناريو انخفاض أسعار النفط إذا لم يتم تطبيق أية إصلاحات اقتصادية². ونظرًا لهذا العجز، لن يكون رفع الدعم وحده كافيًا لسد الفجوة المالية.

وتظل ضريبة القيمة المضافة هي المفضلة مقارنة بأشكال الضرائب الأخرى - كضريبة الدخل وضريبة الشركات - لأنها لا تكبح حوافز العمل أو حوافز الاستثمار بشكل مباشر. وقد تتضمن ضريبة القيمة المضافة مزايا لدول مجلس التعاون الخليجي تفوق زيادة الناتج المحلي الإجمالي من خلال إلهام سلوكيات استهلاك تتسم بقدر أكبر من المسؤولية وإمداد الدول برؤى مستنيرة بشأن العمليات الاقتصادية والمساعدة في مكافحة

الشكل 1

الأهمية التقديرية لكل دعم بالنسبة للمواطنين القطريين



دول مجلس
التعاون
الخليجي
شرعت
بالفعل في
اتخاذ إجراءات
نحو تطبيق
ضريبة القيمة
المضافة
على نطاق
المنطقة
بالكامل

الصافي متشابه. وبشكل أكثر تحديداً، عندما تم ادراج خيار «عدم فرض ضرائب» في مجموعة الدعم انخفضت نسب اختيار المواطنين لهذه المجموعة كمجموعة ذات أولوية بمعدل 79٪، ولكن عندما تم ادراج خيار «مجانبة التعليم» رفع ذلك من نسب تحديد هذه المجموعة كمجموعة ذات أولوية بمعدل 13٪.

وجهات نظر الوافدين بشأن الضرائب في قطر

إن العمالة الوافدة جزء لا يتجزأ من القدرة التنافسية الاقتصادية الخليجية بما تقدمه من «مهارات وخبرات أو حتى أعمال بسيطة مقابل فرص أفضل أو رواتب أعلى أو تحسين نوعية الحياة»، ولطالما كانت قلة الضرائب من بين عناصر الجذب التي اشتهرت بها دول مجلس التعاون الخليجي في استقطاب العمالة الوافدة والشركات الأجنبية. وقد تقوض الضرائب من سمعة الخليج كملاذ خالي من الضرائب أو قد تفقدها بريقها كمحور استثماري، الأمر الذي يسهم في إحجام المسؤولين في دول مجلس التعاون الخليجي عن فرض أعباء مالية على السكان وأعمالهم.

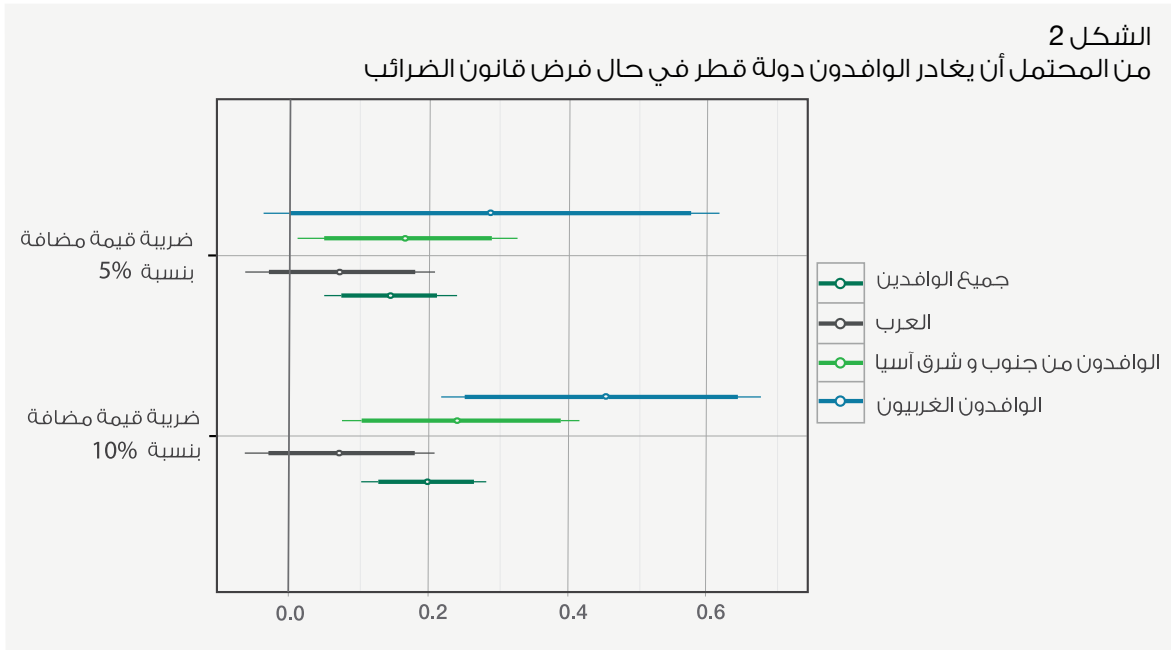
كيف ستكون استجابة الوافدين في قطر لفرض الضرائب؟ للإجابة على هذا السؤال صمنا مسحا

الدعم والإعانات، أجرى معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية دراسة في يناير 2016 تستقصي كيف يرى المواطنون القطريون الأهمية النسبية للمزايا العامة المختلفة التي يستفيدون منها. وفي هذا المسح الوطني طلب من القطريين تحديد مجموعات من المزايا يرون أولوية الحفاظ عليها كما لو قامت الدولة بخفض الإنفاق. ويشرح الشكل رقم 1 الأهمية النسبية لكل إعانة من منظور المواطنين القطريين مقارنة بمزايا أخرى.

وأظهرت نتائج هذا المسح أن المواطنين يعتبرون بعض الإعانات أكثر أهمية من غيرها، لا سيما التعليم المجاني والرعاية الصحية المجانية والمياه والكهرباء المجانية والحصول على فرص العمل في القطاع العام. وعلى العكس من ذلك، صنف المواطنون السكن المجاني وتخصيص الأراضي والعلاوات الاجتماعية وبدل الزواج وغيرها من المزايا الأساسية في درجة أقل.

والأهم من ذلك، لا يشعر القطريون بالقلق من إمكانية دفع الضرائب بنفس مقدار قلقهم من إمكانية فقدان مجانية التعليم والخدمات الصحية وغيرها. وبعبارة أخرى، أوضح المواطنون أن فقدان الدعم الحالي أصعب عليهم من تطبيق ضرائب جديدة حتى لو كان الأثر المالي

بالنسبة للمواطنين، تطبيق ضرائب جديدة أكثر قبولاً من قطع الدعم الحكومي الحالي



في وقت هبوط أسعار النفط. وقد طلبنا من المواطنين والوافدين في دولة قطر مقارنة غياب الضرائب بغياب مزايا معيشية في قطر. وأظهرت نتائجنا بشكل غير متوقع أن القطريين يرون أن عدم وجود ضرائب لا يعتبر عنصراً مقدساً لا يجوز المساس به في العقد الاجتماعي الضمني الساري في دولة قطر كما هو الحال في بقية دول الخليج العربي الربعية.

المراجع:

1. Young, K.E. (2016). "Drop in the bucket: reduced fuel subsidies offer little deficit relief." The Arab Gulf States Institute in Washington.
2. Parasie, N. (2016). "As oil profits plunge Gulf regimes weigh the unmentionable: taxes." *Wall Street Journal*. February 14.
3. Ahmed, N., S. Halstead, & A. Law. (2015). "VAT in the GCC: Old news or new chapter?" Deloitte & Touche Whitepaper. August.
4. Kerr, S. (2016). "Saudi Arabia Reveals Plan to Transform its Economy." *Financial Times*. June 7.

مماثلًا ضمن المسح العام الذي طرحناه في يناير 2016، وقمنا بسؤال الوافدين من ذوي الدخل المرتفع ما إذا كانوا يفضلون ترك دولة قطر أو البقاء فيها في سيناريوهات افتراضية متنوعة. وتضمنت الأوصاف الموجزة تغييرات عشوائية في الدخل وتكلفة المعيشة والموازنة بين مسؤوليات العمل والحياة والأمن وفرض الضرائب. في حالة فرض الضرائب، تم سؤال المشاركين في المسح عن فرض ضريبة على القيمة المضافة على مستوى الدولة بالكامل بمعدل 5% أو 10% مقارنة بعدم فرض ضرائب جديدة. وتتضح النتائج في الشكل 2.

في سيناريوهات فرض ضريبة قيمة مضافة بمعدل 10%، أشارت النتائج أن جذب دولة قطر سيجتاز بشدة بين كافة الجنسيات، ولاسيما بين الوافدين من الدول الغربية. وعلى الرغم من ذلك، تظهر هذه النتائج أن فرض ضريبة القيمة المضافة بنسبة قليلة لن يضر بجذب دولة قطر للأجانب، بل أن عناصر أخرى في السيناريوهات الافتراضية، ولا سيما الأمن والاستقرار، كان لها أثر أكبر على قرار المشاركين بالبقاء في قطر أو مغادرتها.

اعتبارات فرض الضرائب

بناء على نصيحة من المؤسسات المالية العالمية، من المرجح جدًا أن تفرض دول مجلس التعاون الخليجي الضرائب لأول مرة لزيادة إيرادات الدولة

ملخص السياسة

بالنسبة للدول العاجزة عن استخدام الأصول المملوكة لديها لتمويل ميزانياتها أثناء انخفاض أسعار النفط، فمن الضروري إجراء إصلاحات اقتصادية وقد تكون ضريبة القيمة المضافة مصدرًا أكثر استقرارًا للعائدات الحكومية للدول المنتجة للنفط. وأظهرت نتائج مسحين منفصلين أجراهما معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية أن الضرائب - بالنسبة للمواطنين القطريين ومعظم المغتربين، لا يشكل قلقًا كبيرًا. بخلاف، اقتطاع المزايا الحالية الذي هو أكثر أهمية لهم من إضافة نفقات جديدة، على الرغم من أن التكلفة النهائية للدولة قد تكون مماثلة. وهذا يدل على أهمية الحفاظ على المزايا الحالية حتى لو آلت بعض أوجه الدعم في نهاية المطاف إلى الدولة عن طريق الضرائب. وبشكل عام، يبدو أن نتائج المسح تؤكد توقعات المنظمات الاقتصادية الدولية أنه في حالة فرض معدلات ضريبة قيمة مضافة منخفضة وتنفيذها بشكل صحيح، فينبغي ألا يشعر معظم السكان بأي أثر حاد، مما يحول دون وقوع الاضطرابات الاجتماعية أو تقويض فرص الاستثمار والنمو الاقتصادي.

سيناثر
الاحتفاظ
بالوافدين
تأثيرًا طفيفًا
في حال
تطبيق
ضريبة
القيمة
المضافة
بمعدل 5%