

# المبادئ الضريبية

تحقيق أقصى استفادة من شر ضروري

رود دو موج ومايكل كين



من

الصعب التفكير في أي شيء لم تقم حكومة ما في وقت من الأوقات بإخضاعه للضرائب. فأوراق اللعب والبول والمدافئ والعبود والأقليات الدينية والنوافذ جميعها أشياء جذبت انتباه محصل الضريبة في وقت ما. وفي الوقت الحالي، ننظر إلى ضرائب الدخل وضرائب القيمة المضافة وضرائب السجائر وغيرها على أنها الأدوات الأساسية المدرة للإيرادات. ولكن المبادئ الأساسية لفهم جميع أنواع الضرائب وتقييمها مماثلة تقريبا. وبتناول تلك المبادئ في هذه المقالة، وهي واحدة من مقالتين عن الضريبة. وسوف يتضمن عدد مارس ٢٠١٥ من مجلة التمويل والتنمية تطبيق هذه المبادئ على بعض الإشكاليات الحالية.

وتعرف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الضريبة بأنها «مبلغ إلزامي يُدفع للحكومة بدون مقابل». أي أنه مبلغ يتعين دفعه دون الحصول على أي شيء في المقابل — ليس بشكل مباشر على الأقل. (فقد تتحقق لك بعض الفوائد من الإنفاق العام الذي يساعد هذا المبلغ في تمويله، ولكن إن لم تستفد — من منظور جمع الضرائب — فسيكون ذلك أمر سيء للغاية).

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن هناك كثيرا من أدوات السياسات التي لا تعتبر ضرائب من الناحية القانونية ولكن لها نفس التأثير تقريبا. ومن أهم الأمثلة على ذلك المساهمات الاجتماعية، فهي عبارة عن مدفوعات مرتبطة بدخل الفرد من عمله أو نشاطه التجاري تمنحه الحق في الحصول على معاشات تقاعدية أو مزايا اجتماعية أخرى. وكون هذه المزايا شخصية يعني أنها ليست ضرائب على وجه التحديد. غير أن العلاقة بين المدفوعات والمساهمات غالبا ما تكون غير عادلة على الإطلاق من الناحية الاكتوارية، والمزايا المتوقعة بعيدة للغاية بحيث يكون تأثيرها مشابها للغاية لتأثير الضرائب المباشرة.

## كفاءة النظام الضريبي

تنقل الضريبة الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام، وبالتالي فهي تفرض بالطبع خسارة حقيقية على القطاع الخاص بغض النظر عن أي منافع يمكن تحقيقها من أي من المجالات التي تمويلها الإيرادات الضريبية. ولكن سينتج عن جميع الضرائب تقريبا ضرر أكبر من ذلك نظرا لأنها تحدث اختلالا بين السعر الذي يدفعه المشتري للحصول على شيء ما والمبلغ الذي يتلقاه البائع — مما قد يمنع تحقيق الطرفين لمنافع متبادلة من عملية

البيع والشراء. ففرض ضريبة على الدخل المتأتي من العمل، على سبيل المثال، يعني أن التكلفة التي يتحملها صاحب العمل لتوظيف شخص ما تتجاوز المبلغ الذي يحصل عليه الموظف. فقد يكون الموظف مستعدا لقبول ١٠٠ دولار أمريكي (على الأقل) وصاحب العمل مستعدا لدفع هذا المبلغ (أو مبلغ أقل)، ولكن فرض ضرائب على الأجر سيحول دون إتمام هذه المعاملة

## الحوافز الضريبية الهادفة إلى تشجيع أنشطة معينة على سبيل المثال غالبا ما تنشأ عنها فرصا للتهرب الضريبي.

التجارية. وهذا التراجع في مستويات الرخاء نتيجة الضرائب، إلى جانب الخسارة الناجمة عن الانتقال المباشر للموارد الحقيقية من القطاع الخاص، يطلق عليه اسم الخسارة الصافية (أو العبء الضريبي الزائد) أو التشوهات الضريبية في لغة خبراء الاقتصاد. (في المثال المذكور آنفا، لم يتم توظيف العامل ولم تدفع أي ضرائب بالتالي، ولكن الخسارة الصافية لا تزال موجبة). وتهدف النظم الضريبية التي تتسم بكفاءة التصميم إلى الحد قدر الإمكان من هذه الخسائر التي يعتمد حجمها على عاملين رئيسيين. أولا، تزداد الخسائر كلما ازدادت مرونة الوعاء الضريبي تجاه فرض الضريبة. فلنفترض على سبيل المثال أن حجم الطلب على العمالة غير مرن على الإطلاق، أي أن صاحب العمل على استعداد لدفع أي سعر مقابل خدمات العامل. لذلك فبتطبيق معدل ضريبة ٢٠٪ في المثال المذكور آنفا، يحصل الموظف على ١٠٠ دولار أمريكي، في حين تكون التكلفة على صاحب العمل ١٢٠ دولارا أمريكيا. ويتم بالفعل تعيين الموظف ولا تنشأ أي تشوهات. ولكن عندما يتوافر لطرف واحد في السوق أي بديل عن المعاملة التي تخضع للضرائب، تظهر التشوهات، وتزداد كلما كان البديل سهلا. ويصح هذا الافتراض (أخذا في الاعتبار افتراضات قليلة أخرى) سواء كانت الضريبة تؤثر على قرارات مثل توظيف عاملين أو قرارات التحايل أو التهرب الضريبي. وثانيا، الزيادة في معدل الضريبة تؤدي إلى زيادة أكبر في حجم الخسائر — أي أن زيادة التشوهات من خلال رفع معدل الضريبة تتسبب في ضرر أكبر عندما تكون التشوهات ضخمة بالفعل.

وفيما يلي وصفتان لضمان كفاءة السياسة الضريبية: زيادة معدل الضريبة على البنود التي لا تبدي مرونة على جانبي العرض أو الطلب، وفرض الضريبة على بنود كثيرة قدر الإمكان بحيث يظل معدل الضريبة منخفضاً. ويتعين مراعاة بعض التحفظات في تطبيق هذين المبدأين. نظراً لأن اتباع هذه القواعد العامة قد يؤدي في بعض الحالات إلى نتائج عكسية. ففرض ضريبة على سلعة منعدمة المرونة على جانب الطلب مثلاً سيكون له تأثير طفيف على حجم الطلب على تلك السلعة، ولكنه يؤدي إلى انخفاض النقود المتاحة للإنفاق على السلع الأخرى، مما قد يؤدي إلى تغيرات حادة في أسواق أخرى (ونتناول هذا الموضوع بمزيد من التفاصيل في عدد مارس). ويجب أيضاً في تطبيق القاعدة التي تقضي بتوسيع الوعاء الضريبي قدر الإمكان التقيد بأحد أقوى الضوابط في مجال المالية العامة، وهو عدم فرض أي ضرائب على المعاملات بين الشركات. والسبب في ذلك أن الضرائب تحدث اختلالاً في العلاقة بين سعري الشراء والبيع للمدخلات الوسيطة، مما قد يدفع الشركات إلى اختيار مدخلات مختلفة عما كانت ستختاره في حالة عدم إخضاع تلك المعاملات للضرائب. ويؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى قيام الشركات بخفض إنتاجها عن المستوى الممكن. ولذلك فإن توسيع الوعاء الضريبي بتضمينه المعاملات الوسيطة قد يؤثر تأثيراً سلبياً كبيراً على الكفاءة. فالوعاء الضريبي للضريبة على رقم المبيعات مثلاً — والتي تفرض على جميع أنواع المعاملات بما في ذلك عمليات البيع بين الشركات — أكبر كثيراً مقارنة بأي ضريبة قد تفرض على الاستهلاك النهائي (كضريبة القيمة المضافة) ويمكن من خلالها جمع نفس القدر من الإيرادات بمعدل ضريبة أقل كثيراً. ولكنها ستؤدي أيضاً إلى تشوهات أكثر بكثير مقارنة بالضرائب الأخرى.

وتوجد مجموعة أخرى من التحفظات مرتبطة بالمؤثرات الخارجية — أي تأثير القرارات (الجيد أو السيء) على أطراف لا علاقة لها بتلك القرارات. ومن أهم الأمثلة في هذا الصدد الأضرار البيئية كالتغيرات المناخية على سبيل المثال. فقد تدعو الحاجة في هذه الحالة إلى ضريبة تصحيحية. والغرض من الضرائب التصحيحية، والتي يطلق عليها أيضاً اسم ضريبة بيجو (وهو عالم الاقتصاد آرثر بيجو الذي اقترح هذه الضريبة)، تعديل السلوك نحو اتجاه معين، بما في ذلك عمليات الشركات في حالات الضرورة. مع مراعاة الاستخدام السليم لما يتم جمعه من إيرادات بالطبع. (راجع مقالة «ما معنى المؤثرات الخارجية» في عدد ديسمبر ٢٠١٠ من مجلة التمويل والتنمية).

## تحمل الأعباء وتقاسمها

قد لا يكون الشخص الذي يتحمل العبء الضريبي الفعلي في نهاية المطاف هو الشخص المسؤول بموجب القانون عن دفع الضريبة. ففي المثال المذكور آنفاً، عندما كان الطلب على عنصر العمل ثابتاً تماماً، كان صاحب العمل هو من تحمل خسائر بقيمة ٢٠ دولاراً وليس العامل — ويظل الوضع كذلك بغض النظر عن من منهما المسؤول بموجب القانون عن دفع الضريبة للحكومة. ويتضح هنا أيضاً المبدأ العام الذي يقضي بأن العبء الضريبي — الفعلي — يقع في معظمه على الطرف الأقل مرونة في المعاملة. أي الطرف الذي يجد صعوبة أكبر في التحول عن النشاط الخاضع للضريبة.

وغالباً ما يتم تجاهل هذه الانعكاسات. ومن أمثلة ذلك شعور الغضب السائد في الوقت الحالي بسبب ضريبة الشركات منخفضة القيمة التي تدفعها الكثير من الشركات متعددة الجنسيات. فالشركات ليست أشخاصاً والأشخاص الحقيقيون فقط هم من يستطيعون دفع الضرائب — المساهمون والعمال والمعلماء. وقد لا يبدو هذا الجدل حول ضريبة الشركات منطقياً إذا لم نأخذ في اعتابارنا المستفيد الحقيقي من انخفاض معدلات الضريبة الفعلية. والعدالة الضريبية من القضايا المهمة، ولها بعدان. البعد الأول هو العدالة الرأسية المرتبطة بكيفية التعامل مع الأشخاص مختلفي الدخل.

وتأثير النظام الضريبي على هذا البعد متوقف على تصاعدية هذا النظام — أي معدل زيادة الجزء المقطوع من الدخل لسداد الضريبة مع ارتفاع مستوى الدخل. ويتمثل البعد الثاني في العدالة الأفقية التي يقصد بها أن الأشخاص المتماثلين في جميع الجوانب المهمة ينبغي معاملتهم معاملة موحدة.

وكل من هذين المفهومين أقل وضوحاً مما قد يبدو عليه. إذ تختلف الآراء بالطبع حول الدرجة الملائمة لتصاعدية الضريبة. ولكن قد يختلف الناس أيضاً، مثلاً، حول ما إذا كان ربط الضريبة التصاعدية ينبغي أن يكون على أساس الدخل السنوي أم لا. وهي فترة يكون القياس على أساسها جزافياً للغاية — أو على أساس الدخل مدى الحياة. وقد تبدو ضريبة الاستهلاك تنازلية إذا ما تم ربطها على أساس الدخل السنوي ولكنها أقل تنازلية كثيراً إذا ما تم ربطها على أساس النفقات، مما قد يكون مؤشراً أفضل لدخل الفرد مدى الحياة.

وبالنسبة للعدالة الأفقية، فهي لا تبدو فكرة جدلية، ولكن ما المقصود بمصطلح «المتماثل»؟ هل من المقبول أن تقسم الضرائب إلى فئات حسب العمر والحالة الاجتماعية والمنطقة والنوع والطول؟ وماذا عن التقسيمات الضمنية؟ هل الضرائب المرتفعة المفروضة على مرطبات ما بعد الحلاقة التي يستخدمها الرجال في الغالب غير عادلة أفقياً؟

## جمع الضرائب

الخط الفاصل بين التهرب الضريبي (مخالف للقانون) والتحايل الضريبي (قانوني) غير واضح كما قد يبدو — فالمحامون الضريبيون مرتفعو الأجر يقضون وقتاً طويلاً في دراسة الفوارق بين المفهومين. والمفهومين من القضايا المهمة في جميع البلدان، ويفرضان تحديات في تصميم الضرائب وتنفيذها. فعلى جانب السياسات، نجد أن الحوافز الضريبية الهادفة إلى تشجيع أنشطة معينة على سبيل المثال غالباً ما تنشأ عنها فرصاً للتهرب الضريبي.

والإدارة الضريبية هي الأداة الرئيسية المستخدمة في التعامل مع حالات عدم سداد الضرائب. فهي تساعد على تيسير الإجراءات على الممولين الراغبين في دفع أي ضرائب مستحقة، وذلك عن طريق صياغة قواعد ضريبية يسهل فهمها (وإن كان من الصعب تصميم نظام ضريبي سهل نظراً لمجموعة الأهداف والظروف التي يجب أن يغطيها النظام) والاطلاع عليها. (القواعد الضريبية في عهد الإمبراطور الروماني كاليغولا نشرت بخط صغير وفي مكان يصعب الوصول إليه). ومهمة نظم الإدارة الضريبية في نهاية المطاف هي أن تضمن أن احتمالات اكتشاف حالات عدم الامتثال — وما تترتب عليها من عقوبات — كبيرة بدرجة تشجع على الامتثال، إلى جانب إلقاء الضوء على عدد الممولين الكبير الذي يرغب في اتباع القواعد وتوفير الدعم اللازم لهم. ويجب أن تتوافر جميع تلك العناصر في نظام الإدارة الضريبية السليم، وأن يكون قادراً في الوقت نفسه على تخفيض تكلفته (تكلفة الإدارة) وتكلفة ممولي الضرائب (تكلفة الامتثال) إلى أدنى حد ممكن.

وأحياناً ما تتوافق مختلف الأهداف التي ناقشناها آنفاً — كاستبدال ضريبة استهلاكية بالتعريفية الجمركية (ضرائب الواردات) بنفس المعدل. ولا يؤثر هذا التحول على سعر الواردات بالنسبة للمستهلكين، ولكنه يؤدي إلى زيادة الإيرادات الحكومية (نظراً لأن الضريبة تطبق حالياً على المبيعات المحلية أيضاً) ورفع الكفاءة من خلال الحد من الحصائية. ولكن هذه الحالات نادرة. فالصعوبة الحقيقية في فرض الضرائب تنشأ عن تضارب الأهداف — وستناول هذا الموضوع في عدد مارس. ■

رود دو موج نائب رئيس قسم ومايكل كين نائب مدير في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.