

تقييم عادل

ضرائب الملكية وسيلة فعالة للحد من عدم المساواة ولكنها غالباً ما تفتقر إلى القبول الشعبي

جون نورغارد

دولارا أمريكيا، وإنما مبلغاً أصغر بكثير بصورة تناسبية هو ١٥٠ دولارا أمريكيا سنويا. وتتيح ضرائب الملكية للحكومات إعادة توزيع الدخل من الأغنياء إلى الفقراء، مما يحد من التفاوت في دخول المواطنين الذين انتخبوها (رغم أن التركيز ينبغي أن يكون في الوضع الأمثل على تأثير جميع الضرائب والنفقات الحكومية مجتمعة على إعادة توزيع الدخل). إلا أن الحكومات بوجه عام لا تستفيد بالقدر الممكن من ضرائب الملكية للحد من تفاوت الدخل والثروة وزيادة الإيرادات بالقدر الممكن. ويعزى ذلك إلى أن ضرائب الملكية أيضاً لا تلقى قبولا لدى الجمهور - ربما لصعوبة التهرب منها - ويمكن أن توجد صعوبة في تطبيقها.

وغالباً ما تستخدم عبارة «ضريبة الملكية» بمعنى واسع يشمل طائفة من الضرائب المفروضة مثل الضرائب السنوية على قيمة (أو حجم) الملكية غير المنقولة، والضرائب على مبيعات الملكيات العقارية، والضرائب على صافي الثروة، والضرائب على التركة والهبات، والضرائب على تحويلات الأوراق المالية. وسنستخدم في هذا المقال المفهوم بالمعنى التقليدي والضيق للضرائب العادية على الملكية غير المنقولة. وتستخدم هذه الضرائب منذ قديم الأزمان - مثلاً في الصين واليونان (*The Economist*, 2013) - وقد أكد قامات الفكر مثل آدم سميث وديفيد ريكاردو ووينستون تشيرتشل على خصائصها الحميدة. وفي الآونة الأخيرة، كان هناك اهتمام كبير جداً بتعزيز الإيراد من ضرائب الملكية في بلدان متنوعة مثل كمبوديا والصين وكرواتيا ومصر واليونان وأيرلندا وليبيريا وناميبيا (راجع دراسة Norregaard, 2013 للاطلاع على التفاصيل).

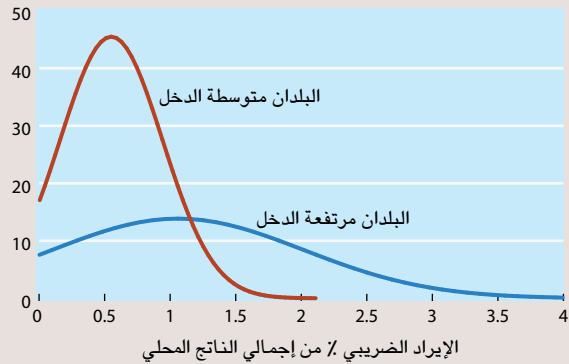
وما سبب هذه الزيادة الأخيرة في الاهتمام بهذه الضريبة؟

في أحد الأحياء الراقية في كيب تاون بجنوب أفريقيا - بلد مثل بلدان أخرى كثيرة يواجه تحديات التفاوت المتزايد في الدخل في السنوات الأخيرة، قد يبلغ سعر شقة مساحتها ١٦٠٠ قدم مربع نحو ٤٨٠ ألف دولار أمريكي، مما يكلف مالكيها نحو ٢٧٠٠ دولار أمريكي كضريبة ملكية سنوية مستحقة الدفع للحكومة المحلية بالأسعار الجارية. وفي المقابل، إذا كانت الشقة تقع في منطقة أقل جذباً بكثير، ولتكن قيمتها مثلاً عشر قيمة الأولى، فإن مالكيها لن يدفع عشر ضريبة الملكية، ٢٧٠

الاعتماد على الضرائب

يختلف تحصيل ضرائب الملكية في مختلف البلدان بصورة حادة في البلدان مرتفعة الدخل - من صفر تقريباً في كرواتيا وكسمبرغ وسويسرا إلى أكثر من ٢٪ في بلدان مثل فرنسا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. وتعتمد البلدان متوسطة الدخل بدرجة أقل على هذه الضرائب.

(نسبة البلدان، ٢٠١٠)



المصادر: صندوق النقد الدولي، إحصاءات مالية الحكومة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.



حي على شاطئ البحر في كيب تاون، جنوب إفريقيا.

إيراد محتمل

تغل ضرائب الملكية على الملكيات غير المنقولة بمبالغ محدودة بدرجة ما من الإيرادات في معظم البلدان. وفي الاقتصادات المتقدمة، تصل غلتها في المتوسط إلى نحو ١٪ من إجمالي الناتج المحلي. وتمثل هذه النسبة مرتين ونصف متوسط المستوى المحصل في البلدان متوسطة الدخل التي تمثل فيها هذه الضريبة ٠,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي. (ولا يعرف الكثير عن أهميتها بالنسبة للإيرادات في البلدان منخفضة الدخل). وهناك اختلافات شاسعة في الإيرادات داخل المجموعتين، لا سيما في الاقتصادات المتقدمة (راجع الرسم البياني). ولا شك أن هذا التفاوت الكبير في مردود الضريبة يبين درجات مختلفة من المعارضة الشعبية لاستخدامها والقيود الفنية في تطبيقها – ولكنها تشير أيضا إلى وجود إمكانات كبيرة لتعزيز استخدامها.

ويتصادف أن أعلى مستوى للإيرادات في البلدان متوسطة الدخل، والذي يمكن أن يعتبر هدفا طموحا للإيرادات العامة في هذه البلدان، هو نفس النسبة البالغة ١٪ من إجمالي الناتج المحلي التي هي المتوسط السائد في الاقتصادات المتقدمة. ونجد في البلدان مرتفعة الدخل أن بضعة بلدان – كندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية – تجمع أكثر من ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في صورة إيرادات سنوية من ضريبة الملكية، وأن عددا من البلدان يجمع أكثر من ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي (فرنسا وإسرائيل واليابان ونيوزيلندا). ولذلك تبدو نسبة ٢ إلى ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي هدفا منطقيا كغاية طويلة الأجل للبلدان مرتفعة الدخل.

وتحتل إصلاحات ضريبة الملكية التي توسع الوعاء الضريبي وترفع المعدلات الضريبية ترتيبا متقدما على جدول أعمال السياسات في عدد كبير من البلدان. ويختلف السبب باختلاف البلد، ولكنه يعكس عادة الحاجة إلى زيادة إيرادات لتقليص العجز أو دعم الخفض في الضرائب الأخرى فضلا عن مراعاة اعتبارات الكفاءة والعدالة. وفي الآونة الأخيرة، قامت بضعة بلدان، في آسيا بالدرجة الأولى، بزيادة ضرائب الملكية لكبح الارتفاع الكبير في أسعار الملكيات.

تتيح ضرائب الملكية للحكومة إعادة توزيع الدخل من الأغنياء إلى الفقراء.

وتعتبر ضرائب الملكية عموما أكثر كفاءة من الضرائب الأخرى (لا سيما ضرائب الدخل)، جزئيا لأنه لا يعتقد أنها تثبط العمل أو الادخار أو الاستثمار، وأن التهرب منها أصعب من التهرب من معظم الضرائب الأخرى، لسبب رئيسي هو عدم إمكانية نقل الملكية. وتنعكس خصائص الموقع في قيم الملكية: فمن السهل على الحكومة معرفة مكان منزل صيفي جميل يقع على ضفاف بحيرة ومن المستحيل على صاحبه إخفاؤه في حساب مصرفي خارجي.



هناك توافق آراء متزايد بأن الذي يتحمل الضريبة في المقام الأول هم أصحاب الدخل المتوسطة والمرتفعة.

وتخلص الدراسات المعنية بمحددات النمو الاقتصادي عموماً إلى أن الضرر الواقع على النمو من جراء فرض ضرائب على الملكيات غير المنقولة يكون أقل من الضرر الواقع عليه من أشكال الضرائب الأخرى، لا سيما مقارنة بالضرائب المباشرة (دراسة OECD, 2010). إلا أن فرض ضرائب على الملكية العقارية السكنية يكون بوجه عام أكفأ من فرضها على الملكية العقارية التجارية نظراً لأن الأرض والمباني تمثل مدخلات وسيطة في الإنتاج. والاستثناء هو عندما تستخدم الضرائب كصورة تقريبية من الدفع مقابل الخدمات. وغالباً ما يؤدي إصلاح ضرائب الملكية إلى توترات في العلاقة بين مستويات الحكومة المختلفة. ومن الأمور المألوفة، التي يوصى بها على نطاق واسع، أن يتم تخصيص الإيرادات الضريبية لأحد مستويات الحكومة دون الوطنية. وعلى أية حال، تظهر جودة الخدمات المحلية المقدمة للجمهور عموماً في قيم الملكيات. ويمكن أن يؤدي فرض الضرائب على مستوى الحكومة المحلية إلى تحسين المساءلة وفعالية المؤسسات السياسية، ولكن قد يقتضي خفض التحويلات بين مستويات الحكومة المختلفة. وقد يكون من الضروري أيضاً الاتفاق بشأن الحدود الدنيا أو القصوى للمعدلات للحد من التنافس الضريبي بين الحكومات المحلية (إضعاف بعضها البعض) وتصدير الضرائب (تحويل جزء كبير من العبء الضريبي بصورة مفرطة إلى غير المقيمين).

عادلة أم لا؟

ظلت مسألة عدالة ضرائب الملكية - من يتحمل العبء الحقيقي - منار جدل محتدم على مدى الأعوام. وهناك توافق آراء متزايد بأن الذي يتحمل الضريبة في المقام الأول هم أصحاب الدخل المتوسطة والمرتفعة. ولهذا السبب ينظر الآن إلى تعزيز ضرائب الملكية في كثير من البلدان باعتباره طريقة لتحسين عدالة النظام الضريبي ككل بالنظر إلى تزايد مستويات التفاوت. ويمكن تعزيز تصاعدية الضريبة من خلال خطوات مختلفة لخفض أو إلغاء الالتزامات الضريبية لأصحاب الملكيات من ذوي الدخل المنخفض أو الثروة المنخفضة. وعلى سبيل المثال، يمكن ألا تفرض ضرائب على الملكية إلا إذا تجاوزت قيمة حدية معينة - ثم خفض المعدل تدريجياً؛ وإعفاء المسنين وأصحاب الإعاقات من الضريبة أو فرضها بمعدلات أقل؛ أو السماح «بالرهن العقاري» أو المدفوعات المؤخرة لضريبة الملكية للأسر المعيشية منخفضة الدخل. وإذا فرضت ضريبة الملكية فعلاً على النحو الذي يطلق عليه المتخصصون في الضرائب «ضريبة منفعة» - المساوية لقيمة الخدمات المقدمة - فلن يكون لهذه التغييرات تأثير على توزيع الدخل. ولكن ذلك قلما يحدث في الواقع العملي.

وغالباً ما يؤيد الاقتصاديون بقوة زيادة الاعتماد على ضرائب الملكية (المصممة بشكل جيد) على الملكيات الاقتصادية الجذابة باعتبارها تتضمن قدراً أقل من التشوهات وقدراً أكبر من العدالة

مقارنة بالضرائب الأخرى، وإمكانات تحقيق إيرادات جيدة. ومع ذلك، لا تزال هناك مقاومة واسعة النطاق من الجمهور للتوسع في استخدامها، فيما يعزى جزئياً إلى شفافيتها والمحدودية النسبية لفرص تجنبها والتهرب منها. وفي الواقع، رغم أن ضريبة الملكية تسمى «الضريبة التامة» من قبل مؤيديها (دراسة Webb, 2013)، فغالباً ما تستخبت وتوصف بأنها الضريبة الأشد مكروهية (دراسة Cabral and Hoxby, 2012).

ولا يقتصر الأمر على أن ضرائب الملكية لا تحظى بقبول شعبي، وإنما أيضاً توجد صعوبة ما في تطبيقها. فحساب الضريبة على أساس القيمة السوقية للأرض والمباني مسألة صعبة وتتطلب استثماراً كبيراً في البنية التحتية الإدارية. ويشمل ذلك إنشاء سجل رسمي شامل يسجل الإحداثيات المادية إضافة إلى بيانات المالك والقيمة العقارية. وتعتمد هذه العملية على بيانات كثيرة تتطلب في الغالب تعاوناً كبيراً وتبادل المعلومات بين عدة كيانات، بما في ذلك السلطات الضريبية والحكومات المحلية والمحاكم وهيئات إعداد الخرائط. ولضمان قوة الضريبة - أي نمو الإيراد الضريبي بالتوازي مع الزيادات في قيم الملكية - وعدالتها، يتعين تطبيق نظام فعال للتقييم يتتبع بدقة القيم السوقية من خلال عمليات تحديث منتظمة. ورغم أن وضع نظم فعالة للتقييم العام بمساعدة الكمبيوتر قد أدى إلى تبسيط عملية التقييم بصورة كبيرة، فلا تزال هناك بعض القيود التطبيقية، بما في ذلك عدم وجود خبراء مؤهلين لتقييم الملكيات في كثير من البلدان.

وأخيراً، لا تتعدّ ضريبة الملكية في كثير من البلدان بفعالية. ليس فقط لأنها لا تلقى قبولاً من الناحية السياسية، ولكن لأنها أيضاً لم تحقق في الماضي إيرادات كبيرة. وإضافة إلى ذلك، قد تكون حوافز تحصيل الضريبة ضعيفة لأن الكيان المسؤول لا يكون دائماً هو الكيان الذي يقبض الضريبة في نهاية المطاف. وهناك آراء اقتصادية قوية تدعو إلى تعزيز ضريبة الملكية غير المنقولة. إلا أن نجاح إصلاحها يعتمد بصورة حاسمة على تخطيطها وتنفيذها بعناية، وتحسين البنية التحتية الإدارية الأساسية اللازمة لتطبيقها، كما يعتمد في كثير من الأحيان على قوة الإرادة السياسية. فإذا توافر ذلك، تكون النتيجة نظاماً ضريبياً تصوره منازلنا في كيب تاون - أي نظام يولد الإيرادات من ناحية ويحد من انعدام المساواة من ناحية أخرى. ■

جون نورغارد نائب رئيس قسم في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى ورقة العمل الصادرة عن صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٢ للمؤلف بعنوان «Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges»

المراجع:

- Cabral, Marika, and Caroline Hoxby, 2012, "The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts," NBER Working Paper 18514 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- The Economist, 2013, "Governments Should Make More Use of Property Taxes," June 29. www.economist.com/propertytax13
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010, "Tax Policy Reform and Economic Growth," Tax Policy Studies No. 20 (Paris). www.oecd.org/tax/tax-policy/46605695.pdf
- Webb, Merryn Somerset, 2013, "How a Levy Based on Location Values Could Be the Perfect Tax," Financial Times, September 27. www.ft.com/cms/s/2/392c33a6-211f-11e3-8aff-00144feab7de.html#axzz2ik1AY700