

خفض

الطابع غير الرسمي

رافي كانبور ومايكل كين

للاقتصاد غير الرسمي إلى تنظيم العمالة والشركات وليس الاعتبارات الضريبية، على النحو الذي تشير إليه منظمة العمل الدولية (٢٠١٣) (ILO (2013)) وبالتالي، فإن التفكير في خفض الطابع غير الرسمي قد لا يكون توجها مفيدا في صنع السياسة الضريبية.

الدفع أو عدم الدفع

نادرا ما يذكر صراحة في المناقشات الضريبية معنى الطابع غير الرسمي، ولكن عندما يبني الاقتصاديون النماذج الاقتصادية، عادة ما يبدو أن الطابع غير الرسمي يعني عدم سداد مبلغ الضرائب المستحقة بالكامل، أي عدم الدفع. غير أن الأفراد والشركات قد لا يدفعون ضرائب لأسباب عديدة. فقد يكونون مجرد دون حد التكاليف بالضريبة (من حيث الحجم أو الدخل) وبالتالي فهم ملزمون قانونا بدفع الضرائب، وقد يخفضون في بعض الحالات نشاطهم ليكونوا

الاقتصاد غير الرسمي في معظم الأحيان تقريبا المرتبة الأولى في قوائم المشاكل الضريبية أو يكون بالقرب منها في البلدان النامية.

يحتل

ويمثل «فرض ضرائب على الاقتصاد غير الرسمي» إحدى الأولويات الضريبية لبنك التنمية الإفريقي (Mubiru, 2010). ويشير Auriol and Warlters (2005) إلى «القطاعات غير الرسمية الكبيرة التي يكون من الصعب فرض ضرائب عليها» كمشكلة رئيسية للاقتصادات النامية. ويتكرر نفس الموضوع في بعض الاقتصادات المتقدمة. ويشير تقرير صندوق النقد الدولي (IMF (2013) إلى إن «انخفاض كفاءة تحصيل الإيرادات في اليونان» يعزى إلى حد ما إلى «الاقتصاد غير الرسمي ... الكبير...»

وليس من المستغرب بعد ذلك أن يُنظر إلى خفض الطابع غير الرسمي كهدف أساسي من أهداف الإصلاح الضريبية. ولكن تستند التعاريف الدقيقة

قد تكون هذه العبارة شعارا عظيما، ولكنها ذات قيمة قليلة كهدف عملي للإصلاح الضريبي



دون المستوى الحدي هذا، أو قد يتهربون من الدفع بطريقة غير شرعية. وبالنسبة لصناع السياسات، فإن سبب عدم دفع شركة ما أو فرد ما للضرائب قد لا يقل أهمية عن كونهم لا يدفعون أي شيء. والسؤال الذي يطرح نفسه هو كيف يمكن هيكلة الأنظمة الضريبية عندما يكون من المحتمل ألا يؤثر تصميمها على حجم الضرائب المدفوعة فحسب، بل أيضاً على الأساليب المختلفة لعدم السداد.

وبالإضافة إلى ذلك، من المهم إدراك أن الأفراد والشركات عادة ما يكون عليهم عدة التزامات مختلفة قد يمثلون أو لا يمثلون لها، ولا

عادة ما يكون على الأفراد والشركات التزامات مختلفة وقد يمثلون أو لا يمثلون لها.

تتعلق الالتزامات بضرائب مختلفة فحسب (مثل ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل الشخصي)، بل أيضاً بجوانب مختلفة من أنشطتهم. ومن المحتمل أن يواجهون، على سبيل المثال، قوانين عمل وقواعد ضريبية متنوعة. ويثير هذا الوضع تحديات ذات صلة بالسياسات تم تجاهلها بالكامل تقريباً. فكيف تؤثر التدابير المتعلقة بالامتثال للالتزام واحد على الامتثال للالتزامات الأخرى؟ وهل من المنطقي تنسيق المعايير التي تحدد هذه الالتزامات المختلفة، بحيث تنطبق كلها أو لا تنطبق كلها؟

ولفهم أهمية كل هذه المسائل، وتوضيح كيف يمكن أن يستجيب مختلف أنواع الوكلاء بطرائق مختلفة للغاية للتغيرات في تصميم النظام الضريبي، يمكن أن نتناول عنصراً رئيسياً من أي نظام ضريبي: المستوى الحدي الذي تستحق فوقه الضريبة قانوناً. فمعظم الأنظمة الضريبية - وبالفعل اللوائح بصفة عامة - تتضمن قيمة فاصلة لأنه سيكون مكلفاً للغاية على كل من الحكومة ودافعي الضرائب فرض ضرائب على أدنى الدخل.

وتخيل، على سبيل المثال، وضع بسيط تكون فيه ضريبة القيمة المضافة هي الضريبة أو اللائحة الوحيدة (المفروضة على القيمة المضافة عند كل مرحلة من مراحل عملية الإنتاج، ومن منظور المشتري النهائي فهي ضريبة المبيعات). وفي معظم البلدان تقريباً هناك بعض الحدود لمستوى المبيعات تدفع فوقها الشركة معدلاً ضريبياً ثابتاً على جميع مبيعاتها. وإضافة إلى ذلك، تتكبد الشركات بعض التكاليف ذات صلة بالامتثال عند دفع الضرائب ولكنها غير متعلقة بمستوى المبيعات. (من الآثار المهمة المترتبة على ذلك هي أنه لن تعلن أي شركة عن مبلغ يزيد قليلاً عن المستوى الحدي، لأن خفض الإنتاج دون هذا المستوى بقليل سيوفر للشركة تكاليف ثابتة أكبر من خسائر المبيعات. وهناك أدلة تفيد بأن هذه الآثار لها أهمية كبيرة في الواقع العملي (Onji, 2009)). وافترض أيضاً أن أقصى حجم للمبيعات يختلف بين الشركات على الرغم من أنها يمكن أن تلجأ إلى أن تباع دون هذا الحد الأقصى. ويمكن أن تلجأ الشركات أيضاً إلى أن تدفع أقل من المبلغ المستحق على مبيعاتها الحقيقية. ولكن هناك بعض التكاليف المرتبطة بالكذب مثل الجزاءات إذا ثبت تلاعب الشركات. وفي هذا الوضع، من المرجح أن تنقسم الشركات إلى خمس فئات تتراوح وفقاً لحجم المبيعات قبل الضرائب من الأصغر إلى الأكبر (Kanbur and Keen, 2014):

• أصغر الشركات، مثل المشروعات الصغيرة التي تقل أقصى مبيعاتها عن الحد الضريبي والتي تعلن مبيعاتها الحقيقية ولا تدفع ضرائب؛

• الشركات القائمة بالتعديل، التي تكون أكبر بقليل وتكون أقصى مبيعاتها أعلى من المستوى الحدي ولكنها تلجأ بشكل قانوني

إلى تحديد حجم التشغيل ليكون أقل بقليل من الحد الضريبي لتجنب دفع الضرائب وتكاليف الامتثال؛

• الشركات الشبح، أو الشركات التي تزيد مبيعاتها الحقيقية عن الحد الضريبي ولكنها تلجأ إلى التزييف وتعلن عن مبيعات دون الحد الضريبي أو لا تعلن عنها على الإطلاق؛

• الشركات القائمة بالغش، وهي التي تنتج أعلى من المستوى الحدي وتعلن عن جزء من مبيعاتها وليس المبيعات كلها؛

• الشركات الكبيرة، التي تعلن عن مبيعاتها الحقيقية وتدفع ضرائبها كاملة.

وهذا التصنيف يشكل بالطبع تبسيطاً للواقع، ولكنه ليس بعيداً عنه. فهو يعكس عن قرب توزيع دافعي الضرائب حسب الحجم ومخاطر الامتثال المتزايدة شيوعاً في الإدارات الضريبية. والمهم هو إدراك أن هذا التوزيع يتشكل وفقاً لتصميم النظام الضريبي ويستجيب له.

السياسة الضريبية والطابع غير الرسمي

إذا كان الطابع غير الرسمي يعني عدم دفع الضرائب (أو جزء من الضريبة المستحقة)، فستكون جميع الشركات غير رسمية ما عدا الشركات الكبيرة الصادقة. ولكن هذه الشركات غير الرسمية ذات طابع مختلف للغاية ويمكن أن يؤدي جمعها في فئة واحدة إلى نتائج مضللة للغاية بالنسبة للسياسات.

ولكي نفهم هذا الأمر، يمكن أن ن فكر في تأثيرات أي زيادة طفيفة في حدود ضريبة القيمة المضافة. فلن يكون لهذه الزيادة أي تأثير على قرارات الشركات الكبيرة لأن هذه الحدود أقل بكثير من مبيعاتها وبالتأكيد لن يكون من المجد لها أن تخفض مبيعاتها إلى أقل من المستوى الحدي. وبالتالي لن يتغير عدد الشركات الكبيرة. ولذلك لن يتغير مجموع عدد الشركات في الفئات الأخرى. وبعبارة أخرى، لن يتغير عدد الشركات غير الرسمية.

غير أن الذي يتغير مع زيادة المستوى الحدي هو تكوين الشركات غير الرسمية. والسبب في ذلك يرجع إلى أن هذه الزيادة الطفيفة تزيد من جاذبية خفض الإنتاج حقاً بمقدار يكفي للهروب من دفع الضرائب، بالنظر إلى أن هناك خسارة أقل من حيث الإنتاج في هذه الحالة. ونتيجة لذلك، ستصبح بعض الشركات الشبح من الشركات القائمة بالتعديل. وسيزيد الإنتاج لأن الشركات التي تنتج أقل بقليل من المستوى الحدي يمكن أن تنتج الآن كميات أكبر بقليل. ولكن لن تؤثر الزيادة في حد التكلفة بضرية القيمة المضافة على الشركات القائمة بالغش لأن التعديل ليس البديل ذا الصلة بالنسبة لها. وبما أن الشركات القائمة بالغش والشركات الكبيرة فقط هي التي تدفع ضرائب، فلن يكون هناك أي تأثير على الإيرادات الضريبية.

وبالتالي فإن رفع حد التكلفة بضرية القيمة المضافة هو إصلاح ضريبي ليس له أي تأثير على عدد الشركات غير الرسمية أو على الإيرادات الضريبية ولكنه لا يزال إجراء مرغوباً فيه لأنه يؤدي إلى زيادة الإنتاج في الشركات الممتثلة تماماً ضريبياً. وهذه الخلاصة أكثر أهمية مما يشير إليه شعار «خفض الطابع غير الرسمي» البسيط.

ويشير ذلك بدوره إلى أن زيادة المستوى الحدي حتى تخففي الشركات الشبح ستكون سياسة جيدة (Kanbur and Keen, 2014). ويؤدي اتباع هذا المنهج إلى استنتاج أن احتمالات تجنب دفع الضرائب والتهرب منها تعني أن أمثل حد ضريبي أعلى مما ستكون عليه بخلاف ذلك. وتسير هذه الانعكاسات مرة أخرى بشكل أكبر ضد الشعار التقليدي الذي يفيد بأن المعدلات الضريبية ينبغي أن تكون منخفضة قدر الإمكان لتوسيع القاعدة الضريبية. وقد يكون خفض الحد الضريبي في محاولة لإدراج المزيد من الشركات غير الرسمية في النظام الضريبي هو السياسة الخاطئة بالضبط.

من المستوى الحدي المنصوص عليه في قانون المصانع. وبالتالي فإن رفع المستوى الحدي لأحد الالتزامات يحفز الشركات على الانتقال إلى التزام آخر. وطالما كانت الإيرادات الناتجة عن هذا الالتزام الثاني إيجابية، يمكن إثبات أن هناك مكاسب للرفاه العام من التفرقة بين المستويات الحدية بهذه الطريقة.

ولن يتلاشى استخدام عبارة «غير الرسمي» في مجال المسائل الضريبية في المستقبل القريب. غير أن المهم هو إدراك خطر عدم دقة هذه العبارة عند الاحتجاج بها في سياق السياسة الضريبية. وينبغي أن يكون الهدف من السياسة الضريبية (بخلاف قضايا الإنصاف) هو زيادة الرفاه الاجتماعي، مع الأخذ بعين الاعتبار الشواغل المشروعة إزاء الكفاءة والإنصاف. فالشعارات ذات الصلة بخفض الطابع غير الرسمي لا تفيد كثيرا حتى كنوع من الأهداف الوسيطة، حيث ثبت بالفعل أنها لا تساعد على التفكير الواضح بل على الابتعاد عنه. ■

رافي كانبور أستاذ كرسي توماس لي للعلاقات العالمية في جامعة كورنيل ومايكل كين نائب مدير إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Auriol, Emmanuelle, and Michael Warlters, 2005, "Taxation Base in Developing Countries," Journal of Public Economics, Vol. 89, No. 4, pp. 625-46.

International Labour Organization (ILO), 2013, Measuring Informality: A Statistical Manual on the Informal Sector and Informal Employment (Geneva).

International Monetary Fund (IMF), 2013, "Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement," IMF Country Report 13/156 (Washington).

Kanbur, Ravi, and Michael Keen, 2014, "Thresholds, Informality and Partitions of Compliance," International Tax and Public Finance, Vol. 21, No. 4, pp. 536-59.

Mubiru, Alex, 2010, "Committee of Ten Policy Brief—Domestic Resource Mobilization across Africa: Trends, Challenges and Policy Options" (Tunis: African Development Bank).

Onji, Kazuki, 2009, "The Response of Firms to Eligibility Thresholds: Evidence from the Japanese Value-Added Tax," Journal of Public Economics, Vol. 93, Nos. 5-6, pp. 766-75.

لم يُعط أي اهتمام تقريبا إلى حقيقة مهمة وهي أن الشركات تواجه في جميع الحالات تقريبا أنظمة ضريبية صريحة أو ضمنية مختلفة. وعلى سبيل المثال، تبدأ متطلبات التسجيل واستحقاقات العمال في شركات الصناعات التحويلية في الهند بموجب قانون المصانع عند حدود محددة خاصة بالعمالة، في حين تدفع ضريبة إنتاج فوق مستويات محددة من المبيعات. وفي هذه الحالات الأكثر تعقيدا، ينبغي توسيع نطاق الإطار البسيط المستخدم لتحليل الزيادة في حد التكاليف بضرية القيمة المضافة.

وإذا نظرنا إلى وضع شركة ما تواجه التزامين مستقلين قد يكون لكل التزام منهما مستوى حدي مختلف، مثل ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل، سيكون هناك احتمالان اثنان. فإذا كان الحدين قريبين للغاية من بعضهما البعض، سنوقع من الشركة التي تقوم بتعديل أوضاعها لعدم دفع إحدى الضريبتين أن تعدل أوضاعها لعدم دفع الضريبة الأخرى أيضا (لأنه لا يوجد معنى أبدا من أن تكون الشركة أعلى بقليل من مستوى حدي ما نظرا للتكاليف الثابتة المرتبطة بذلك). وإذا كان الحدين من الناحية الأخرى بعيدين عن بعضهما البعض، ستقوم بعض الشركات بإجراء تعديل لعدم دفع الضريبة التي تنطوي على المستوى الحدي الأعلى فقط.

لا يوجد مفهوم موحد

ينطبق التعريف التقليدي لما هو غير رسمي، أي عدم سداد الضرائب، في الحالة الأولى بسهولة لأن الشركات ستمثل للالتزامين أو لن تمتثل لأي منهما. ولكن عندما يكون الحدين بعيدين عن بعضهما البعض تكون الاحتمالات معقدة، حيث يمكن أن تدفع بعض الشركات الضريبتين وستدفع بعضهما ضريبة واحدة وتجري تعديلات لعدم دفع الثانية، وستلجأ بعض الشركات إلى إجراء تعديل لعدم دفع ضريبة منهما ولكن مبيعاتها ستكون أقل من المستوى الحدي بالنسبة للضريبة الأخرى. وسيكون من المستحيل تقريبا تحديد ما الذي يمثل غير الرسمي في ظل هذه الأوضاع المتنوعة. وتكون التقييمات أكثر تعقيدا من ذلك عندما تكون هناك أكثر من ضريبتين أو التزامين آخرين. وعبارة أخرى، لا يمكن أن يكون هناك مفهوم موحد لما هو غير رسمي. وهذا يعني أن الطابع غير الرسمي لا يمكن أن يشكل أساس السياسة الضريبية التي ينبغي التفكير فيها بدلا من ذلك بشكل مباشر وفقا لعلاقتها بالأهداف الاجتماعية واستجابات الشركات للأدوات الضريبية.

وهناك مسألة ذات صلة بشأن السياسات لم تحصل على أي اهتمام تقريبا وهي ما إذا كان ينبغي لصناع السياسات أن يسعوا إلى وضع حدود موحدة أو حدود مختلفة للغاية عند تصميم الأنظمة التي تنطوي على عدة التزامات. ونتوقع أن يجيب العديد من الناس بأنهم يتوقعون بأن الحدود الموحدة للالتزامات المتعددة ستيسر الأمور للشركة. وربما يكون ذلك صحيحا ولكنه لا يمثل إلا جزءا من الموضوع. فهناك اعتبارات أخرى تدفع انتباه صناع السياسات إلى الاتجاه المعاكس تماما.

وافتراض على سبيل المثال، أنه تمت معايرة بعض المتطلبات مثل متطلبات التسجيل بموجب قانون المصانع في الهند لبدء مستوى المبيعات عند نفس مستوى ضريبة القيمة المضافة. فستقوم بعض الشركات في هذه الحالة بتعديل مبيعاتها لعدم دفع الضريبتين. فإذا تمت زيادة المستوى الحدي في قانون المصانع، سيكون الآن بوسع الشركات التي تبلغ مبيعاتها أقل من المستوى الحدي بقليل أن تعين المزيد من العمال وأن تزيد مبيعاتها. وستصل في نهاية المطاف إلى نقطة ما يمكن أن تلجأ عندها إلى زيادة المبيعات بمقدار كاف لتكون أعلى من حد التكاليف بضرية القيمة المضافة وأن تكون أقل

Dismal science?

IMF



Listen to our podcast interviews with top economic experts and decide: www.imf.org/podcasts