الضرائب في الواقع العملي

من الصعب تصميم نظام عادل وكفء للإيرادات

رود دو موي ومايكل كين

غالبا ما تسترشد السياسة الضريبية بقواعد عامة بسيطة. وفي بعض الأحيان، تكون سليمة بشكل لافت للنظر. ولكنها قد تكون في بعض الأحيان مضللة بشكل خطير.

وهناك قول مأثور، مثلا، يفيد بأن «الضريبة القديمة ضريبة جيدة» وقد يكون ذلك صحيحا، على سبيل المثال، بالنسبة للضريبة العقارية. ولكن الضرائب على النوافذ واللحى ولت منذ زمن طويل، والتعريفات الجمركية على الواردات آخذة في الانخفاض، وزاد استخدام الرسوم الجديدة، مثل ضريبة القيمة المضافة. ويتطلب تصميم نظام ضريبي جيد أكثر من مجرد شعار جيد.

وقد تناولنا من قبل المبادئ الضريبية (راجع «عودة إلى الأسس» في طبعة ديسمبر من مجلة التمويل والتنمية). ونطبقها الآن على بعض المناقشات الأساسية الجارية بشأن السياسة الضريبية.

الدخل الشخصي

تتمثل الميزة الكبيرة لضريبة الدخل الشخصي في أنها تفرض ضريبة على الأشخاص وفقا لمؤشر عن قدرتهم على الدفع، ويتم جمع المزيد من الضرائب تدريجيا من الأشخاص الأعلى دخلا. ولكن لا يخلو هذا المؤشر من العيوب، لأن الحكومة لا يمكن أن تتأكد مما إذا كان الدخل الأعلى ناتج عن المواهب الذاتية أو الحظ التي لن تتأثر بالضرائب أو العمل الشاق والإبداع، اللذين قد يتأثران. وفرض ضرائب على الدخل قد لا يثني الأشخاص عن بذل الجهد (وليس ساعات العمل فقط، ولكن أيضا نشاط ريادة الأعمال والسعي إلى الترقية) فحسب، ولكنه يمكن أن يؤدي أيضا إلى تجنب دفع الضرائب والتهرب منها.

وبالتالي، فإن تصميم ضريبة الدخل الشخصي يدور حول مفاضلة أساسية بين الضرائب التصاعدية التي تدعم أهداف الإنصاف، ولكنها من المحتمل أن تقلل الكفاءة. وطالما كان لدى الناس وجهات نظر مختلفة عما هو منصف فلن يكون هناك اتفاق عالمي حول أفضل جدول ضريبي. ولكن أبرزت النظرية الدقيقة والأدلة التجريبية اعتبارات رئيسية.

وهناك، على سبيل المثال، حاجة إلى عدم النظر إلى ضريبة الدخل الشخصي فحسب ولكن إلى جميع الضرائب وجميع تدابير دعم الدخل، مثل الخصم الضريبي على الدخل المكتسب في الولايات المتحدة، الذي يعطي للعمال ذوي الأجور المتدنية مبالغ نقدية تنخفض تدريجيا مع زيادة الدخل. وببساطة فإن دعم الدخل هو ضريبة سالبة على الدخل، وعندما يتم سحبه مع ارتفاع الدخل، فإنه يعمل تماما مثل ضريبة على ذلك الدخل الإضافي.

وهناك بالفعل حجة قوية وراء دعم ما يكسبه العمال ذوو الأجور المتدنية، لأن استعدادهم للعمل يتأثر بشدة بالضريبة، ويكون ضمان رفاههم أرخص عندما يعملون. ولكن في حين سيكون متوسط المعدل الضريبي في الجزء الأسفل من الجدول الضريبي سالبا بسبب ذلك، فإن المعدل الضريبي الحدي الفعلي، أي الضريبة الإضافية المدفوعة (أو الاستحقاقات التي لم يتم الحصول عليها) عندما يرتفع الدخل بدولار واحد، ينبغي أن يكون موجبا. وبخلاف ذلك، سيمتد الدعم ليشمل جميع دافعي الضرائب، بما في ذلك الذين لا يحتاجون إليه. ويؤدي توجيه دعم الدخل للفقراء إلى الحد من تكاليف دعم الدخل من الإيرادات ويمكن أن يكون ذلك متسقا مع إعادة توزيع الدخل بكفاءة، على الرغم من أنه يمكن أن ينتج عنه معدلات حدية فعلية عالية للفقراء.

ودائما ما كان هيكل المعدل الضريبي السليم لذوي الدخل المرتفع مثيرا للجدل. وقد خلص العديد إلى أنه يمكن فرض ضريبة حدية نسبتها ٧٠٪ أو أكثر على الأعلى دخلا بدون أن يؤدي ذلك إلى انخفاض في الجهد أو تجنب دفع مبالغ من الضرائب أو التهرب منها تكون كبيرة بما يكفي بحيث تؤدي إلى انخفاض الضريبة التي يدفعونها. وإذا كانت زيادة الإيرادات هي الشاغل الوحيد، فسيكون ذلك مقبولا. ولكن سيعاني دافعو الضرائب الأعلى دخلا، ومن المفترض أن يكون ذلك مهما بالنسبة للرعاية الاجتماعية الشاملة. وبالإضافة إلى ذلك، يعتقد بعض المحللين أن الحسابات التي يرتكز عليها المعدل الحدي الأمثل لا تراعي التأثيرات السلبية على ريادة الأعمال.

ومن الناحية النوعية بصفة عامة، فإن الهيكل الأمثل للمعدل الحدي أن يكون له حرف U، أي يبدأ مرتفعا لإعادة الدعم إلى الفقراء حقا، ثم ينخفض للمحافظة على حوافز الفئات المتوسطة، وفي النهاية يرتفع لتأمين الإيرادات من الفئات الأفضل حالا. ويتعارض ذلك مع فكرة أن المعدلات الحدية ينبغي أن تزيد دائما مع الدخل، ولكنه يتفق مع الفكرة الأساسية التي تفيد بأن متوسط المعدل ينبغي أن يزيد مع الدخل. غير أن كل ذلك يترك مجالا واسعا للنقاش حول الشكل الدقيق للشكل U.

لغز دخل رأس المال

إن الأشخاص الأفضل حالا من الناحية المادية هم الذين يحصلون إلى حد كبير في معظم البلدان على دخل رأس المال الناتج عن الفائدة وتوزيعات الأرباح والمكاسب الرأسمالية. وبالتالي يُنظر في كثير من الأحيان إلى الضرائب المرتفعة على دخل رأس المال (أو على الثروات التي تحقق هذا الدخل) باعتبارها وسيلة جيدة لمعالجة عدم المساواة. ولكن تعطينا النظرية وجهات نظر أخرى بشأن هذه المسألة.

فدخل رأس المال يتيح الاستهلاك في المستقبل. ويؤدي فرض ضريبة عليه إلى زيادة التكلفة من حيث الاستهلاك الضائع اليوم. وستفرض على الأشخاص الحذرين الذين يفضلون تأجيل الاستهلاك (أو نقلها إلى ورثتهم) ضريبة أكبر من الذين لا يؤجلونه. ويرى البعض أن هذا الأمر ينتهك مبدأ المساواة الأفقية (مبدأ أن الأشخاص المتماثلين

من جميع النواحي ذات الصلة ينبغي أن يعاملوا بنفس الطريقة) على أساس أن التفضيل الزمني ليس أساسا مشروعا يمكن التمييز على أساسه بين الالتزامات الضريبية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تؤدي

هناك بالفعل حجة قوية وراء دعم ما يكسبه العمال ذوو الأجور المتدنية.

ضريبة دخل رأس المال، من خلال تثبيط الادخار، إلى خسائر صافية كبيرة نسبيا (تلك المتكبدة نتيجة تحويل الموارد من القطاع الخاص).

وتجري مناقشات مكثفة بين خبراء الاقتصاد في مجال المالية العامة بشأن ما يعنيه كل ذلك. فمن ناحية هناك رأي يفيد بأن أمثل ضريبة على دخل رأس المال نسبتها صفر لأنها تشوه السلوك تشوها كبيرا، وتكون إعادة التوزيع بشكل أفضل من خلال فرض ضريبة تصاعدية على دخل العمل وحده. ومن الناحية الأخرى هناك رأي يفيد بأنه ينبغي فرض نفس الضريبة على دخل العمل ودخل رأس المال، وكان هذا الرأي الأكثر شيوعا لسنوات عديدة. ولا يقوم أي من الرأيين على أسس نظرية راسخة تماما. غير أن ما أصبح واضحا هو أن المعدل الضريبي المرغوب على دخل رأس المال، حتى لو لم يكن صفرا، قد يختلف اختلافا كبيرا عن ضريبة دخل العمل، لعدة أسباب ليس أقلها أن رأس المال أكثر قدرة على التنقل دوليا، مما يجعل من الصعب فرض ضريبة بدون أن يؤدي ذلك إلى دفع القاعدة الضريبية إلى الخارج. وتستخدم العديد من البلدان الآن شكلا من أشكال ضريبة الدخل المزدوج، حيث تفرض ضريبة على دخل رأس المال بشكل مستقل عن دخل العمل، وبمعدل منخفض نسبيا.

الخلافات حول ضريبة الشركات

يعتبر مفهوم مُستقر الضريبة، أي من يتحمل العبء الحقيقي للضريبة في نهاية المطاف، أساسيا عندما يتعلق الأمر بفرض الضرائب على الشركات، ويمكن أن يؤدي إلى خلاصة مثيرة للدهشة وهي أن جزءا كبيرا من المُستقر يقع على العمال. ولنأخذ كمثال اقتصاد صغير في الأسواق الرأسمالية العالمية يجب أن يأخذ معدل العائد على الاستثمار بعد خصم الضرائب كما هو، سيقوم المستثمرون بنقل رؤوس أموالهم إلى الخارج إذا كانوا يحققون أقل من هذا المعدل. وإذا كان هناك الآن بلد ما يفرض ضرائب على العائد الذي يحققه المستثمرون، سيتعين أن يزيد معدل العائد قبل خصم الضرائب بما فيه الكفاية ليظل العائد بعد خصم الضرائب دون تغيير. وستكون هناك بعد ذلك حاجة إلى تدفقات خارجة لرأس المال. ولكن ستؤدي هذه التدفقات الخارجة إلى انخفاض النسبة المحلية لرأس المال إلى العمالة، مما يقلل إنتاجية العمالة، وبدوره، الأجور. وبالتالي سيتحمل العمال، وليس المساهمين، المُستقر الحقيقي لضريبة الدخل على الشركات. وبما أن فرض ضرائب على العمال بصورة مباشرة أكثر كفاءة من فرضها بصورة غير مباشرة من خلال ضريبة الشركات، فإن أمثل معدل لضريبة دخل الشركات في هذا الاقتصاد هو صفر.

ولكن هناك تحفظات مهمة.

أولا، ينبغي التمييز بين عائدات رأس المال العادية (الحد الأدنى للعائد الذي يطلبه المستثمرون) والعائدات الأعلى من العادية التي يطلق عليها «الريع». وعلى خلاف العائدات العادية، فإن الريع الخاص ببلد بعينه يمكن أن يخضع للضريبة بدون التأثير على الاستثمار (فكر مثلا في ريع الموارد الطبيعية). غير أن ضريبة الدخل التقليدية على الشركات ليست ضريبة ريع لأنها ضريبة على جميع عائدات حقوق الملكية، العادية وفوق العادية على حد سواء. ويمكن أن تتحول إلى ضريبة ريع مع ذلك عن طريق السماح للشركات على سبيل المثال بخفض دخلها الضريبي من خلال خصم لعائدات حقوق الملكية العادية. وقد تحركت بعض البلدان في هذا الاتجاه.

وثانيا، تلوح في الأفق اعتبارات عملية. فضريبة الدخل على الشركات، على سبيل المثال، تفرض في الواقع ضرائب على الأرباح التي تحتفظ بها الشركات، والتي يكون من الصعب فرض ضريبة عليها على المستوى الشخصي. وبالمثل، إذا لم تكن هناك ضريبة الشركات، يمكن أن تتهرب الشركات الصغيرة من الضرائب عن طريق الدمج واعتبار أرباحها على أنها من دخل رأس المال. وبالإضافة إلى ذلك، يكون من السهل نسبيا في كثير من الاقتصادات النامية جمع الضرائب من عدد قليل من الشركات الكبيرة.

فرض ضرائب على الاستهلاك؟

الضريبة الموحدة على الاستهلاك، أي تطبيق نفس المعدل على جميع السلع والخدمات، تعادل ضريبة موحدة على الدخل المتأتي من الأجور والأرباح. وتعمل هذه الضريبة ببساطة على الجانب الآخر من ميزانية الفرد، وبالتالي ينبغي أن تكون تشوهاتها على سوق العمل مماثلة أيضا. وبما أن الضرائب على الدخل تتناسب بشكل أفضل مع مبدأ أنه ينبغي فرض ضرائب على الأشخاص وفقا لقدرتهم على الدفع، فلماذا ينبغي أن تفرض الحكومات ضرائب على الاستهلاك من الأصل؟

وهناك أسباب عملية للقيام بذلك، حيث إن فرض ضرائب على كل من الدخل والاستهلاك يقلل مخاطر عدم الامتثال عن طريق تنويع قاعدة الإيرادات الحكومية. ولكن هناك أيضا مبررات أساسية، مثل فرض ضرائب على أنواع معينة من الاستهلاك لمواجهة المؤثرات الخارجية، وهي تأثيرات، جيدة أو سيئة، على غير المشاركين في المعاملة ذات الصلة، مثل التلوث. كما يمكن أن تستخدم هذه الضرائب لتصحيح السلوكيات الخاطئة الأخرى، مثل شرب الخمر والتدخين. وهناك سبب آخر وهو أن المعدلات المتفاوتة يمكن أن تساعد على الحد من مثبطات العمل الناتجة عن الضرائب. غير أنه ثبت من الناحية التجريبية أنه من الصعب تحديد عناصر التمييز بين المعدلات التي يمكن تبريرها على أسس الكفاءة هذه، ربما مع بعض الاستثناءات القليلة، مثل خدمات رعاية الأطفال.

ويرى الكثيرون أن الضروريات مثل الغذاء ينبغي أن تخضع لضريبة بمعدلات منخفضة للغاية لأن الفقراء ينفقون نسبة كبيرة من دخلهم عليها. ولكن هذه وسيلة مكلفة لتحقيق الإنصاف لأنه في حين ينفق الفقراء نسبة أكبر من دخلهم على الضروريات، فإن الأغنياء ينفقون قدرا مطلقا أكبر وبالتالي يكونون الأكثر استفادة من المعدل المنخفض. وينبغي أن يكون لجميع الاقتصادات المتقدمة، والعديد من الاقتصادات الأخرى أيضا، أجهزة تناسب بشكل أفضل سعيها إلى تحقيق أهداف العدالة، مثل التحويلات المتعلقة بالدخل أو الأشكال الأخرى من الدعم النقدي إلى الأشد احتياجا، أو دعم عام للإسكان، والرعاية الصحية، والتعليم الأساسي.

وهناك درجة معقولة من الإجماع المهني على أن ضريبة الاستهلاك الموحدة واسعة النطاق تعد معيارا حساسا للسياسة الجيدة، وهناك قليل من المبررات المقنعة (بخلاف المؤثرات الخارجية) للتمييز بين المعدلات. وهذه قاعدة عامة بسيطة تقدم مشورة عملية جيدة، ولكنها تستند إلى تبرير منطقي تجريبي ونظري مفصل. وعلى صناع السياسات أن يكونوا حذرين من القواعد الكثيرة التي لا تقوم على مثل هذه التبريرات. ■

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