خلق الحيز المالي

تعزيز الطاقة الضريبية المحلية ضروري لتقوية الحماية الاجتماعية وتنمية رأس المال البشري

ديفيد كودي

تُعَدُّ كيفية تعبئة الإيرادات العامة الضرورية في ظل اتساع القطاع غير الرسمي أحد أهم التحديات التي تواجه الاقتصادات النامية الراغبة في تقوية نظم الحماية الاجتماعية لديها وزيادة فرص الحصول على الخدمات التعليمية والصحية.

ويتسم القطاع غير الرسمي في العادة بارتفاع مستويات الأعمال الحرة، وانخفاض مستويات المهارة، وتعدد مصادر الدخل وتقلبها في كثير من الأحيان. وهذا ما يحد من القدرة على تعبئة الإيرادات عن طريق فرض الضرائب على الدخل — وخاصة من الفئات منخفضة الدخل — الأمر الذي يتطلب القدرة على التحقق من مقدار مجموع الدخل الفردي. وفي إطار التأمينات الاجتماعية، فإن ذلك يعني أيضا الاعتماد على التمويل من مصادر إيرادات الحكومة العامة أكثر من النماذج الممولة بالمساهمات التي تؤكد الاقتصادات المتقدمة على استخدامها (راجع المقالين «مد وجزر» و«إعادة تخيل الحماية الاجتماعية» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية).

كذلك تَخلُص آخر الدراسات البحثية إلى انتقال البلدان إلى مسار النمو الأعلى بمجرد أن تصل إيراداتها الضريبية إلى حوالي ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي (دراسة "Gaspar, Jaramillo, and Wingender 2016")، مما يرجع جزئيا لارتفاع معدل الإنفاق الاجتماعي. غير أن نصف

الرسم التوضيحي: ISTOCK / BEASTFROMEAST; ALFEXE

البلدان منخفضة الدخل تقريبا — وثُلث اقتصادات الأسواق الصاعدة — لا تصل النسب الضريبية فيها إلى هذا المستوى الحدي البالغ ١٥٪. وبالتالي نجد أن النسب الضريبية المنخفضة بدورها تؤدي إلى انخفاض مستويات الإنفاق الاجتماعي (راجع الرسم البياني ١).

ويشير هذا التباين الكبير في النسب الضريبية في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل إلى أن كثيرا من هذه البلدان لديه حيز كبير لزيادة الضرائب. وقد نجح بعضها في زيادة النسب الضريبية خلال السنوات الأخيرة مما حقق زيادة في الإيرادات الضريبية على نحو قابل للاستمرار والوصول بها إلى نسبة تقارب ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي أو تجاوزها. وتحتل جورجيا مكانة رائدة ضمن هذه الفئة من البلدان، حيث تمكنت من زيادة إيراداتها الضريبية بنسبة قدرها ١٢,٩٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة من ٢٠٠٤–٢٠٠٨. وزادت ملديف

تنتقل البلدان إلى مسار النمو الأعلى بمجرد أن تصل إيراداتها الضريبية إلى حوالي ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي.

إيراداتها بنسبة قدرها ١١ ٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة من ٢٠١١–٢٠١٥. ومن البلدان الأخرى التي حققت مكاسب كبيرة على مدار فترات مماثلة دومينيكا (٧,٥٪، ٢٠٠٢–٢٠٠٦)، وغانا (٧,٣٪، ٢٠٠٠–٢٠٠٤)، وموريتانيا (٦,١٪، ٢٠١٠–٢٠١٤)، وموزامبيق (٦,١٪، ٢٠٠٧–٢٠١١)، وغينيا (٥,٨٪، ٢٠٠٨–٢٠١٢)، ومالاوي (٥,٧٪، ٢٠٠٣–٢٠٠٧)، وكمبوديا (٥٪، ٢٠١٢–٢٠١٦).

ويتضح من تجارب هذه البلدان ما يمكن تحقيقه من إنجازات. ولكن كيف تتمكن الحكومات من زيادة طاقتها الضريبية على نحو يتسم بالعدالة والكفاءة على السواء؟

بينما تمضي البلدان نحو تحديث نظمها الضريبية، نجدها تتوسع عادة في تطبيق ضرائب الاستهلاك واسعة النطاق وضرائب الإنتاج الانتقائية، كما تعطي أولوية لتطبيق نظم ضريبة الدخل التصاعدية (راجع الرسم البياني ٢).

ضرائب الاستهلاك واسعة النطاق: كانت زيادة الإيرادات من ضرائب الاستهلاك، ولا سيما ضريبة القيمة المضافة، هي المحرك الرئيسي الذي استعانت به معظم البلدان التي رفعت نسبها الضريبية بصورة ملحوظة على مدار العقود الأخيرة.

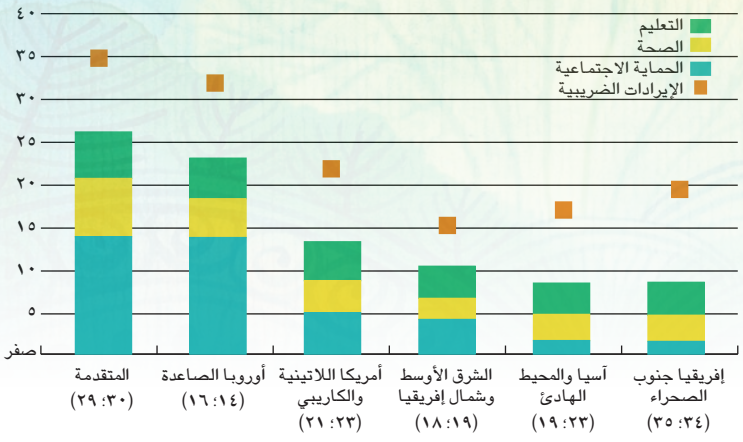
زيادة الاعتماد على ضرائب الإنتاج الانتقائية: الضرائب «التصحيحية» على بعض السلع كالطاقة والكحول والتبغ إلى جانب المشروبات المحلاة بالسكر (المثيرة للجدل إلى

الرسم البياني ١

تمويل التنمية

الإيرادات الضريبية المنخفضة تؤدي إلى مستويات منخفضة من الإنفاق الاجتماعي. وبالتالي فإن تعبئة الإيرادات يمكن أن تساعد البلدان على الانتقال إلى مسار نمو أعلى.

(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



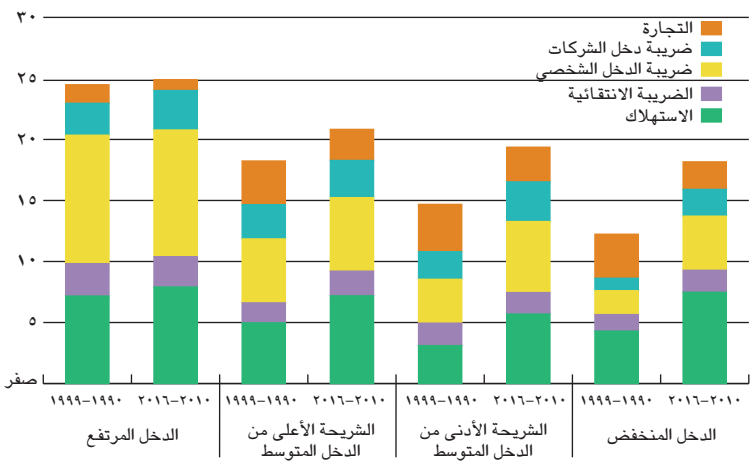
المصدر: مجموعة بيانات "WoRLD" من إعداد صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: حجم العينة يشير إلى عدد البلدان في عينة الإنفاق، ثم الإيرادات.

الرسم البياني ٢

مستويات وعناصر الضرائب

تختلف عناصر الضرائب في البلدان الأغنى مقارنة بالبلدان الأفقر، مع زيادة التركيز على ضرائب الاستهلاك الأوسع نطاقا وضرائب الإنتاج الانتقائية.

(الإيرادات، ٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: مجموعة بيانات "WoRLD" من إعداد صندوق النقد الدولي.

حد ما) — والتي يتم تحصيلها بجانب ضريبة القيمة المضافة المعتادة — يمكن أن تكون مصدرا فعالا للإيرادات، وتساعد على الحد من الآثار الصحية السلبية المصاحبة لاستهلاكها. وتتيح الضرائب الانتقائية، إلى جانب ضرائب الاستهلاك، وسيلة ممكنة من الناحية الإدارية لزيادة الإيرادات على المدى القصير.

ضرائب الدخل الشخصي التصاعدية: لا يزال تطبيق مثل هذا النظام يمثل مصدرا مهما للإيرادات في الاقتصادات المتقدمة وعنصرا رئيسيا في نظم إعادة توزيع الدخل ذات الكفاءة العالية. غير أن ارتفاع مستويات الإعفاء الضريبي أو التهرب الضريبي في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية يحد من قدرتها على تحقيق هذه الإيرادات على المدى القصير. ومع ذلك، تفيد التجارب بأن هذه البلدان لا تزال قادرة على تعبئة إيرادات إضافية كبيرة عن طريق تطبيق نظم ضرائب الدخل الشخصي القوية.

التدابير الضريبية الإضافية: يمكن الاستعانة بتدابير أخرى لحماية المصادر الضريبية وتوسيع نطاقها. ومن هذه التدابير تنفيذ الإصلاحات الكفيلة بالتصدي للتهرب من ضريبة دخل الشركات، والحد من المنافسة الضريبية الدولية المدمرة للأطراف الداخلة فيها، وإن كانت قد تتطلب كذلك تعاونا دوليا وثيقا لضمان فعاليتها. فقد سجل متوسط معدلات ضريبة دخل الشركات الفعلية تراجعا كبيرا على مدار العقود الأخيرة في مختلف أنحاء العالم، كما أن هذه المعدلات عادة ما تكون أقل من المعدلات القانونية بسبب الإعفاءات والخصومات والتخطيط الضريبي. وتفيد التقديرات الأخيرة بأن التكاليف على المدى الطويل المترتبة على تحويل الأرباح إلى البلدان ذات المعدلات الضريبية المنخفضة تتراوح بين ١ و ١,٥٪ تقريبا من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات النامية (دراسة "Crivelli, de Mooij, and Keen 2016").

من الممكن تحقيق مكاسب كبيرة في الإيرادات عن طريق إلغاء الحوافز الضريبية، كالمناطق الحرة والإعفاءات والسماح الضريبي المؤقت. والمجال يتسع أيضا في معظم اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية لزيادة إيراداتها من الضرائب العقارية، التي تمثل مصدرا عادلا وكفؤا للإيرادات، وإن كانت إمكاناتها متواضعة نسبيا. وأخيرا، تمثل إيرادات الموارد الطبيعية في بلدان كثيرة مصدرا عادلا وكفؤا للإيرادات لكنه لا يستغل بالقدر الكافي في أغلب الأحيان.

ولا بد أن تترافق الإصلاحات على مستوى السياسات والإصلاحات المؤسسية يدا بيد. فعلى سبيل المثال، يمكن خفض المستوى الحدي لضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل عند تعزيز القدرات الإدارية. ويمكن أن تسهم نظم التدقيق الضريبي على أساس المخاطر في تعزيز الامتثال والعدالة الضريبية. وفي سياق ضريبة القيمة المضافة، يمكن تحري إمكانية تحقيق مثل هذه المكاسب في الإيرادات من خلال مفهوم «كفاءة التحصيل» — الذي يُعرَّف بأنه نسبة الإيرادات الفعلية إلى الإيرادات المحتملة لدى تطبيق ضريبة القيمة المضافة بمعدل موحد على جميع أوجه الاستهلاك في البلد المعني. وتُستخدم نسبة كفاءة التحصيل لقياس مدى قرب الحكومة من تحصيل الضريبة على جميع أوجه الاستهلاك في الاقتصاد. وزيادة هذه النسبة تزيد احتمالات تحصيل الإيرادات بدرجة كبيرة. وفي الواقع العملي، نجد أن ارتفاع إيرادات ضريبة القيمة المضافة في العقود الأخيرة كان مدفوعا أساسا بتحسين نسبة كفاءة الاستهلاك وليس بزيادة معدلات الضريبة (دراسة "Keen 2013").

رفع كفاءة الإنفاق: هناك تباين كبير في النتائج الاجتماعية بين البلدان المختلفة ذات مستويات الإنفاق المماثلة، مما يشير إلى أن المجال يتسع إلى حد كبير لرفع كفاءة الإنفاق، وهو أمر ضروري لضمان عدم إهدار الإيرادات الإضافية. فمن الضروري تفحص كل بنود الإنفاق للتأكد من تحقيقها الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنوطة بها. وتشير تقديرات أوجه عدم كفاءة الإنفاق في قطاع الرعاية الصحية إلى أن نسبة تصل إلى ٤٠٪ من الإنفاق ربما يتم إهدارها في كل البلدان على اختلاف فئات دخلها. فكثير من البلدان تنفق مبالغ طائلة على إعانات دعم الطاقة التي تفتقر للكفاءة والعدالة بهدف حماية المستهلك المحلي من تقلبات أسعار النفط الدولية. ومن أهم العقبات أمام إصلاح نظام الدعم هذا عدم وجود شبكة أمان قوية توفر الحماية الكافية للفقراء من تزايد أسعار الطاقة.

وبينما تمثل ضرائب الاستهلاك واسعة النطاق وضرائب الإنتاج الانتقائية مصادر عالية الكفاءة لتحصيل الإيرادات، فمن الضروري التأكد من توافر شبكات أمان قوية للبلدان لكي توفر الحماية الكافية للفقراء ومحدودي الدخل من زيادات الأسعار المصاحبة. وفي غياب مثل هذه الحماية يمكن التخفيف من حدة الضرر الواقع على الفقراء عن طريق رفع حد التسجيل لضريبة القيمة المضافة، الذي يحدد متى يصبح حجم الشركة كبيرا بما يكفي، على أساس مبيعاتها، لتكون ملزمة بفرض ضريبة القيمة المضافة. وهناك طريقة أخرى ممكنة وهي تخفيض معدل ضريبة القيمة المضافة على السلع التي يستهلكها الفقراء أكثر من غيرهم. كذلك يمكن أن تركز زيادات الضرائب الانتقائية في البداية على السلع التي تستهلكها الأسر الأعلى دخلا أكثر من سواها، مثل البنزين والمشروبات

هناك تباين كبير في النتائج الاجتماعية بين البلدان المختلفة ذات مستويات الإنفاق المماثلة، مما يشير إلى أن المجال يتسع إلى حد كبير لرفع كفاءة الإنفاق.

الكحولية الفاخرة، وربما التبغ أيضا. ومن شأن إجراء عملية إصلاح تدريجي تراعي التدرج والتسلسل في تطبيق الزيادات الضريبية على المنتجات المختلفة أن تسمح بتخصيص جانب من مكاسب الإيرادات لتقوية شبكات الأمان على المدى القصير، ومن ثم تتيح الحماية الكافية للفقراء ومحدودي الدخل من أثر الإصلاحات الأكثر شمولا على المدى المتوسط.

وينبغي صياغة استراتيجيات تعزيز الطاقة الضريبية في إطار عملية أوسع نطاقا تشمل جميع قطاعات الحكومة (الوزارات التنفيذية ووزارة المالية)، ومشاركة المواطنين، والحوكمة الرشيدة. ومن الضروري تضمين خطط الإصلاح الضريبي في خطط التنمية الوطنية التي تحدد احتياجات الإنفاق ذات الأولوية، والتي غالبا ما ترتكز على الاستراتيجيات الوطنية لتحقيق «أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة». ومن الضروري كذلك توخي فعالية التشاور والتواصل الجماهيري بشأن الخطط الشاملة للإنفاق والضرائب بهدف تقوية العقد الاجتماعي مع المجتمع المدني. وقد يؤدي ذلك إلى اعتماد استراتيجية متوسطة الأجل للإيرادات قائمة على توافق الآراء، حسبما ورد توضيحه في « منصة التعاون بشأن الضرائب» (دراسة "IMF and others 2016"). (لا أحد يصوت لصالح أي زيادة ضريبية بمعزل عن الأوضاع المحيطة!)

وبنفس القدر من الأهمية، تبرز الحاجة إلى نظم للإدارة المالية العامة تتسم بالشفافية والفعالية بحيث تضمن كفاءة إنفاق الإيرادات الضريبية وعدم إهدارها أو استخدامها بطرق احتيالية، وتفصح عن ذلك. FD

ديفيد كودي رئيس قسم سياسة الإنفاق العام في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

المراجع:

Coady, D., M. Francese, and B. Shang. 2014. "The Efficiency Imperative." *Finance & Development* 51 (4): 3–32.

Crivelli, E., R. de Mooij, and M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.

Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations, and World Bank. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Policy paper prepared for submission to G20 finance ministers.

Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT." National Tax Journal 66 (2): 423–46.

دعوة لتقديم المشاركات

مسابقة مجلة التمويل والتنمية للمقال القصير

الموضوع: أثبتت الأبحاث أن انعدام المساواة المفرط يضر بالنمو الاقتصادي ويتلف النسيج الاجتماعي من خلال إضعاف الثقة والحيلولة دون تحقيق الناس إمكاناتهم الكاملة. فكيف يمكن معالجة انعدام المساواة في القرن الحادي والعشرين؟

معايير الأهلية: هذه المسابقة مفتوحة لكل طلبة الدراسات العليا في جميع أنحاء العالم.

سوف تنشر المشاركة الفائزة في أحد الأعداد القادمة من مجلة التمويل والتنمية. يرجى موافاتنا باسمك بالكامل، وبرنامج الدراسات العليا، والجامعة التابع لها، وعنوان البريد الإلكتروني، ومقال قصير — باللغة الإنجليزية فقط — لا يتجاوز ١٥٠٠ كلمة، وذلك على عنوان البريد الإلكتروني التالي fanddcompetition@imf.org في موعد غايته **٣١ يناير ٢٠١٩**.