الشيطان في التفاصيل

الضبط المالي باستخدام الضرائب، إذا أُحْسِن تصميمه، لن تكون تكلفته السياسية باهظة بالضرورة

إيرا دابلا نوريس وألكساندرا زدجينيكا

في خطوة صائبة، اتبع معظم بلدان العالم منهج مكافحة جائحة كوفيد-١٩ «مهما كان المطلوب». فعلى جانب المالية العامة، اتُّخِذَت إجراءات استثنائية وبعيدة المدى في مجالي الضرائب والإنفاق بغية إنقاذ الأرواح، ودعم الأفراد والشركات، وتهيئة الظروف للتعافي. ولا يزال من السابق لأوانه التكهن بنهاية هذه الأزمة. ولكن بمجرد دحر الفيروس ووصول الركود العالمي إلى أدنى مستوياته، لا بد من عودة أوضاع المالية العامة إلى نصابها، ولا سيما في البلدان التي كانت ديونها مرتفعة بالفعل قبل وقوع الجائحة. ولا بد أن يثير هذا تساؤلات حول الضرائب التي يجب زيادتها وأوجه الإنفاق التي يجب خفضها، وهي قرارات لا تحظى بشعبية سياسية.

وفي هذا الخصوص، علق جان كلود يونكر، الرئيس السابق للمفوضية الأوروبية، بعبارة شهيرة على العقبات السياسية التي تواجه من يقومون بإصلاحات هيكلية فقال: «جميعنا يعلم ما يجب القيام به؛ لكننا لا نعلم كيف يُعاد انتخابنا بعد تحقيقه» (مجلة الإيكونوميست في ٢٠٠٧). ويمكن القول بأن هذا الأمر ينطبق على عملية الضبط المالي بوجه خاص. فالزيادات الضريبية، وهي من إجراءات الضبط المالي، عادة ما تقترن بتكاليف لتحقيق النمو على المدى القصير تتجاوز قيمتها تخفيضات الإنفاق (Alesina, Favero, and Giavazzi 2015). ولكن هل يعني ذلك أن الحكومات دائما ما تدفع الثمن في صناديق الاقتراع بسبب زيادة الضرائب؟

رغم وجود اتفاق واسع النطاق على المنافع الاقتصادية لإجراءات الضبط المالي الرامية إلى خفض العجوزات والديون الجامحة، فإن تداعياتها السياسية أقل وضوحا بكثير.

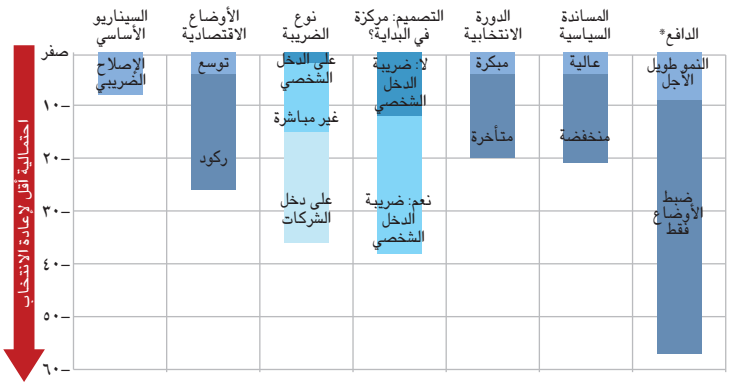
فمن ناحية، قد تنطوي الزيادات الضريبية على مكاسب للمجتمع بأسره، ولكنها لا تتحقق إلا على المدى الطويل بينما تتسبب في معاناة شرائح معينة من المجتمع على المدى القصير. وقد يتمتع المتضررون من هذه الزيادات بقدرة كبيرة على توصيل أصواتهم وحسن تنظيم أنفسهم. أما الناخبون من الطبقتين الغنية والمتوسطة، فقد تكون مفاهيمهم شديدة الاختلاف أيضا فيما يتعلق بالزيادات الضريبية المقبولة (Alt, Preston, and Sibieta 2010). ويشير ذلك إلى إمكانية أن يعاقب الناخبون الحكومات لاتخاذها إجراءات تتعارض مع سياساتهم المفضلة ومصالحهم الاقتصادية.

الرسم التوضيحي: ISTOCK / NEYRO2008

التصميم عامل مؤثر

كيفية تصميم الإصلاحات الضريبية وتنفيذها يؤثران على إعادة انتخاب أصحاب المناصب السياسية.

(٪)



المصدر: دراسة Chen and others (2019).

ملحوظة: نتائج منقاة، مع اختبار دال للفرق في معاملات الانحدار (بيتا). على سبيل المثال، تشير نتائج السيناريو الأساسي (العمود الأول) إلى أن إجراء إصلاح للضبط المالي القائم على الضرائب بما يعادل ١٪ من إجمالي الناتج المحلي يؤدي إلى خفض احتمالية إعادة انتخاب الحكومة بنسبة ٨٪. * = الإصلاحات المدفوعة بعوامل أخرى غير مذكورة.

ومن ناحية أخرى، قد تكون الزيادات الضريبية غير ذات أثر سلبي أيضا إذا كان الناخبون أنفسهم حريصين من الناحية المالية ويرونها زيادات ضرورية للاقتصاد. كذلك قد يرى الناخبون أن إجراءات الضبط المالي — حتى في حالة عدم قبولها شعبيا — أقل وزنا نسبيا إذا أُجريت مع غيرها من الإصلاحات المفيدة، أو إذا كانوا أكثر اهتماما بسمات سياسية أخرى، كالأيدولوجية الحزبية.

ما الدروس المستفادة، إذن، من إجراءات الضبط المالي السابقة القائمة على الضرائب؟

الإصلاح الضريبي ونتائج الانتخابات

سعينا للإجابة عن هذا السؤال في دراسة حديثة باستخدام قاعدة بيانات وُضعت مؤخرا لإجراءات الضبط المالي القائمة على الضرائب في عشرة اقتصادات متقدمة (Dabla-Norris and Lima 2018). وتتألف قاعدة البيانات من معلومات شاملة عن سلسلة من الإصلاحات الضريبية، بما في ذلك حجمها والتواريخ الدقيقة لإعلانها وتنفيذها، والدافع وراء كل منها. ونظرنا إلى إصلاحات الضرائب المباشرة (ضريبة الشركات وضريبة الدخل الشخصي) والضرائب غير المباشرة (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية) في الفترة من ١٩٧٣ إلى ٢٠١٤. ثم نظرنا في النتائج الانتخابية مثل إعادة انتخاب الحزب الحاكم وزعيمه (وهو عادة رئيس الوزراء، أو رئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية)، أو النسبة المئوية للأصوات التي حصل عليها الحزب الحاكم عندما أُعيد انتخابه. وقمنا بتحييد أثر مجموعة كبيرة من العوامل الاقتصادية والسياسية الأخرى (مثل شعبية الحكومة في وقت الإصلاحات، والدعم البرلماني للحكومة)، وسمات أخرى ذات خصوصية قُطْرية، بالإضافة إلى الصدمات العالمية التي قد تؤثر على نتائج إعادة الانتخاب.

ويبدو بالفعل أن الناخبين يعاقبون أصحاب المناصب السياسية على قيامهم بالضبط المالي من خلال الضرائب (انظر الرسم البياني)، ذلك أن احتمالية إعادة انتخاب الحكومة الحالية أو رئيسها تنخفض انخفاضا كبيرا بعد هذه الإجراءات. فعلى سبيل المثال، يؤدي تطبيق إجراءات الضبط المالي من خلال الضرائب بما يعادل نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي إلى تخفيض احتمالية إعادة انتخاب الحكومة بنحو ٨ نقاط مئوية. ومن المرجح أيضا أن يحصل الحزب الحاكم على عدد أقل من الأصوات مقارنةً بما كان عليه الحال في الانتخابات السابقة.

وقد علق خبير استراتيجي سياسي في الولايات المتحدة ذات مرة قائلا: «إنه الاقتصاد، أيها الأحمق»، وهي ليست مجرد عبارة متواترة — فالأوضاع الاقتصادية السائدة تحدث فرقا بالفعل في صندوق الاقتراع، حيث يُلاحَظ أن الناخبين غالبا ما يوُقِعون عقابا أشد بالحزب الحاكم عند تنفيذ الإصلاحات الضريبية أثناء الركود. ويرجع ذلك إلى أن البلدان حين تشدد سياسة المالية العامة في الأوقات العصيبة، يمكن أن يزداد انكماش الاقتصاد، مما يجعل المعاناة أشد على المدى القصير (Auerbach and Gorodnichenko 2012). وحين تُفْرَض هذه المعاناة الإضافية على الناخبين، تصبح الزيادات الضريبية تحديا سياسيا أكبر.

وفضلا على ذلك، فليست كل الإصلاحات الضريبية سواء من المنظور الانتخابي. فقد بدا للوهلة الأولى أن الناخبين يعاقبون الحكومات على تنفيذ الإصلاحات الضريبية دون التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة. ولكننا نجد في حالة الضرائب المباشرة أن ضريبة دخل الشركات يمكن أن تكون أعلى تكلفة من ضرائب الدخل الشخصي في السياق الانتخابي. وليس هذا مستغربا في مجمله، لأن ما يجري من إصلاحات في ضريبة دخل الشركات يؤثر على جماعات المصالح الأكثر تنظيما ونفوذا سياسيا. وفي المقابل، تكون زيادة ضريبة الدخل الشخصي موزعة على نطاق أوسع لأنها غالبا ما تتضمن تدابير تعويضية تستهدف مجموعات محددة. فعلى سبيل المثال، نجد أن معدلات الضريبة الأعلى لبعض شرائح من ضريبة الدخل عادة ما تكون مصحوبة بتغييرات في بدلات وحسومات معينة، وبخصومات ضريبية، ومعاملة ضريبية خاصة للأرباح الرأسمالية — وكلها يغلب عليه التأثير بصورة متفاوتة على دافعي الضرائب.

بمجرد دحر الفيروس ووصول الركود العالمي إلى أدنى مستوياته، لا بد من عودة أوضاع المالية العامة إلى نصابها، ولا سيما في البلدان التي كانت ديونها مرتفعة.

ويمكن أن يتحدد شكل التكاليف السياسية تبعا لتصميم الإصلاحات من حيث توقيت الإجراءات الضريبية والدورة الانتخابية. فالناخبون غالبا ما يُمْعِنون في معاقبة الحكومات إذا أعلنت تركيز جهود الإصلاح الضريبي في بداية توليها الحكم، مما يرفع المدفوعات الضريبية على الفور مقارنةً بالزيادة المتدرجة في زيادة الالتزامات الضريبية التي يحققها تركيز هذه الإجراءات في فترة متأخرة.

فهل يدل ذلك على قصر نظر الناخبين؟ نعم، ولكنه لا يقتصر على ذلك. فالإصلاحات المعلنة في الفترة السابقة على الانتخابات تنطوي على تكاليف انتخابية أعلى بالفعل، ولكن هذا التأثير يعتمد على نوع الإصلاح أيضا. فعلى سبيل المثال، لا تؤثر إصلاحات ضريبة الدخل الشخصي بدرجة ملموسة على احتمالات إعادة الانتخاب إذا تم إعلانها قبل فترة الولاية الجديدة للحكومة بعامين، ولكنها يمكن أن تسبب خسائر فادحة إذا أُعلِنَت قبل الانتخابات مباشرة (حيث تنخفض احتمالية إعادة الانتخاب بنحو ١٥ نقطة مئوية). بيد أن جماعات الضغط من الشركات ذات النفوذ السياسي التي تركز على مصالحها الضيقة غالبا ما تكون أقل تسامحا إزاء إجراء إصلاحات في ضريبة دخل الشركات، بغض النظر عن الدورة الانتخابية.

الأيدولوجية مهمة

يُلاحَظ أن الحكومة التي تحظى بالشعبية وتتمتع سياساتها بدعم واسع النطاق، قياسا على النسبة المئوية للأصوات التي حصلت عليها عند انتخابها أول مرة، تقل احتمالات معاقبتها بسبب الإصلاحات الضريبية في الانتخابات اللاحقة، حتى وإن كانت النتيجة هي زيادة ضريبة الشركات التي تعتبر باهظة التكلفة سياسيا. ولا غرابة في أن الناخبين يتحررون من هذه القيود مع الحكومات ذات التفويض السياسي الأضعف والتي دائما ما تدفع الثمن في صناديق الاقتراع.

ومما يثير الاهتمام أن التوجه السياسي للحكومة القائمة يكتسب أهمية بالنسبة لبعض الإصلاحات الضريبية. ففي المتوسط، يميل الناخبون إلى معاقبة الحكومات اليمينية — التي تخوض الانتخابات في العادة ببرنامج يدعم الضرائب المنخفضة ويساند مؤسسات الأعمال — بسبب تنفيذها إصلاحات في ضريبة الدخل الشخصي تحد من تصاعدية النظام الضريبي، وكذلك، بدرجة أقل، بسبب رفع الضرائب على دخل الشركات.

وختاما، يبدو أن الناخبين يهتمون بالأسباب الداعية إلى الضبط الضريبي. فالإجراءات الضريبية الانكماشية التي تهدف في الأساس إلى خفض العجوزات والديون تقترن بتكاليف انتخابية أكبر من تكاليف إجراءات الضبط الرامية إلى تحسين آفاق النمو طويل الأجل. ومن أمثلة الإجراءات الإصلاحية التي تركز على النمو طويل الأجل ما أعلنته الحكومة الأسترالية في سبتمبر ١٩٨٥ وحكومة المملكة المتحدة في عام ١٩٩١ حين رُفِعَت بعض معدلات الضرائب لتمويل النمو طويل الأجل. ويرجع هذا إلى أن الناخبين يهتمون بآفاق المدى الطويل الخاصة بحياتهم أو برفاهية الأجيال القادمة. وقد ينظر الناخبون إلى ما يُتَّخَذ من إجراءات ضريبية لتحسين العجوزات والديون الكبيرة باعتباره إشارة لعجز الحكومة عن التصدي للمشكلات الاقتصادية.

الخلاصة

قد ينظر الساسة ببعض التخوف إلى الضبط المالي المتوخَّى بسبب صدمة كوفيد-١٩، نظرا لما يفرضه من خيارات مالية صعبة لا سبيل إلى اجتنابها. لكن الضبط المالي القائم على الضرائب لا ينطوي على تكلفة سياسية باهظة بالضرورة. فالتكاليف الانتخابية يمكن تجنبها، أو على الأقل تخفيضها إلى حد كبير، إذا راعينا الاعتبارات الاقتصادية والسياسية عند تصميم السياسات. FD

إيرا دابلا نوريس هي رئيس قسم في إدارة آسيا والمحيط الهادئ بصندوق النقد الدولي، و**ألكساندرا زدجينيكا** تعمل اقتصادية في إدارة شؤون المالية العامة بالصندوق.
تستند هذه المقالة إلى دراسة Chen and others (2019).

المراجع:

Alesina, A., C. Favero, and F. Giavazzi. 2015. "The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans." *Journal of International Economics* 96 (S1): 19–42.

Alt, J., I. Preston, and L. Sibieta. 2010. "The Political Economy of Tax Policy." In *Dimensions of Tax Design*, edited by S. Adam and others. Oxford: Oxford University Press.

Auerbach, A., and Y. Gorodnichenko. 2012. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.

Chen, C., E. Dabla-Norris, J. Rappaport, and A. Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-Based Consolidations." IMF Working Paper 19/298, International Monetary Fund, Washington, DC.

Dabla-Norris, E., and F. Lima. 2018. "Macroeconomic Effect of Tax Changes." IMF Working Paper 18/220, International Monetary Fund, Washington, DC.

Economist. 2007. "The Quest for Prosperity." Special Report, March 17.