

السياسة الضريبية في ظل بروتوكول باريس

* نشر في ملحق جريدة الحياة الجديدة "حياة وسوق" بتاريخ 2012/03/04

استحوذت السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية على جزء كبير من النقاش الذي جرى خلال الأشهر القليلة الماضية، وبالذات منذ صدور قانون ضريبة الدخل الجديد وتعديلاته، وظهر من خلال هذا النقاش أن البعض يخلط بين أنواع الضرائب، وبالذات بين ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة بشكل خاص، وبين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة بشكل عام. وتحدث البعض عن هذه الضرائب وكأنها نوع واحد، ودعا البعض لإلغاء ضريبة القيمة المضافة على عدد من السلع أو تخفيضها بشكل كبير، وطالب كثيرون بإعادة النظر في السياسة الضريبية بمجملها، وهو أمر جيد ولكنه قد ينم عن جهل لبعض الحقائق حول هذه الضرائب وأنواعها وقدرة السلطة الوطنية على السيطرة عليها في ظل بنود بروتوكول باريس. سوف يفيد توضيح بعض الأمور، وبالذات التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، في تقدير الحدود التي تستطيع معها السلطة الوطنية الفلسطينية ممارسة سياسة ضريبية كفؤة وفعالة في حدود الإمكانيات المتاحة لها.

للتذكير والتوضيح، فالضرائب المباشرة هي الضرائب التي يدفعها المكلفون (أفراد وشركات) مباشرة إلى خزينة الدولة، مثل ضريبة الدخل على الأفراد أو المؤسسات وضريبة الأملاك، وهي ضرائب لا يمكن نقلها أو تحويلها من دافع الضرائب إلى شخص آخر. أما الضرائب غير المباشرة فهي الضرائب التي يتم تحصيلها عن طريق وسيط (مثل محل البيع بالتجزئة)، وبالتالي يدفع مستهلك السلعة أو الخدمة قيمة الضريبة بطريقة غير مباشرة، ومثال على ذلك ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس على السجائر والمحروقات والمشروبات.

تأتي أهمية التمييز بين هذين النوعين من الضرائب في الحالة الفلسطينية ليس فقط بسبب تأثيرهما المتباين على المتغيرات الاقتصادية المختلفة، ولكن أيضا بسبب التباين في حجمهما ودرجة السيطرة عليهما. بالنسبة لتأثير هذه الضرائب، فمن المعروف أن الضريبة غير المباشرة (ضريبة القيمة المضافة أو الرسوم الجمركية مثلا) تؤدي إلى ارتفاع

تكلفة السلعة بالنسبة للتاجر، ما يضطره لرفع سعر السلعة بقيمة الضريبة أو بجزء من تلك الضريبة، حسب طبيعة السلعة وضرورتها ووجود بدائل أخرى لها (وهو ما اصطلح الاقتصاديون على تسميته مرونة السعر). ويؤدي ارتفاع الأسعار إلى تخفيض الكمية التي يشتريها الأفراد من السلعة، ما يؤدي بدوره إلى نقص الإنتاج. أما الضرائب المباشرة (ضريبة الدخل مثلا) فليس لها تأثير مباشر على الأسعار والإنتاج لأنها لا تؤثر في تكلفة الإنتاج، خصوصا في المدى القصير، ولكنها تقسم جزءا من الأرباح التي يحصل عليها البائع وتؤدي بالتالي إلى إعادة توزيع الدخل، بمعنى أن جزءا من الأرباح التي كانت تمثل دخلا للبائع تنتقل إلى الحكومة كإيرادات أو دخل تنفقه على أنشطتها التي يستفيد منها أفراد المجتمع. وهناك من يربط ذلك بالعدالة الاجتماعية نظرا لأن الأغنياء يتحملون الجزء الأكبر من هذه الضريبة، خصوصا عندما تكون الضريبة تصاعدية، ما يعني أن هذه الضرائب المباشرة أكثر عدالة من الضرائب غير المباشرة التي تقتطع نسبة أكبر من دخل الفقراء. ولكن الضرائب غير المباشرة يمكن أن تكون أيضا تصاعدية من خلال فرض ضريبة أعلى على السلع الكمالية وإعفاء السلع الأساسية أو تخفيض الضريبة عليها. بالمقابل، هناك من يقول أن زيادة الضرائب المباشرة، وبالذات الضريبة على الأرباح، يمكن أن تضر بالطبقات الفقيرة، لأن الشركات التي لا تحصل على أرباح كافية تغلق أبوابها أو تنقل عملياتها إلى مكان آخر، وبالتالي يتم حرمان أعداد كبيرة من الأشخاص من وظائفهم، ما يعني زيادة البطالة وانخفاض الدخل لهؤلاء الفقراء. كما أن زيادة معدلات الضرائب المباشرة (وبالذات ضريبة الدخل) تؤدي إلى انخفاض معدل العائد على الاستثمار وإلى نقص حجم الادخار، ما ينعكس سلبا على حجم الاستثمار ومعدلات النمو الاقتصادي.

يدور جدل كبير في معظم الدول حول المفاضلة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وأيهما أكثر عدالة أو كفاءة أو تحقيقا للإيرادات، وتحاول جميع الدول أن توازن بين هذه الضرائب لتحقيق مزيج أفضل يتناسب مع ظروفها وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية. لكن الأمر في الحالة الفلسطينية أكثر تعقيدا من ذلك، فالخيارات المتاحة أمام السلطة الوطنية الفلسطينية في استخدام هذه الضرائب محدودة، وبالذات الضرائب غير المباشرة.

حسب بنود بروتوكول باريس، تتمتع السلطة الوطنية الفلسطينية بحرية تحديد وتغيير نسب الجمارك وضريبة الشراء والضرائب والرسوم الأخرى فقط على السلع الواردة في القوائم (A1) و (A2) و (B) وعلى السيارات المستوردة التي يتم تسجيلها لدى السلطة الوطنية. وفي حين يعطي بروتوكول باريس الحق للجانب الفلسطيني في أن يحدد وينظم بشكل مستقل سياساته الضريبية الخاصة بأمور الضرائب المباشرة، بما في ذلك ضريبة دخل الأفراد والشركات وضريبة الأملاك والضرائب والرسوم البلدية، فإنه يقيده في تحديد نسبة الضرائب غير المباشرة، ويتطلب أن تكون هذه النسبة على المنتجات المحلية مشابهة للنسبة على البضائع المستوردة، وبحيث لا تقل ضريبة القيمة المضافة الفلسطينية عن

2% من نسبة قيمة الضريبة المضافة الإسرائيلية. أي أن حرية السلطة الوطنية في اختيار السياسة الضريبية المناسبة مقيدة بما تنصّ عليه هذه البنود في بروتوكول باريس. ويزيد الأمر صعوبة أن جزءا كبيرا من هذه الضرائب يتم تحصيلها بواسطة السلطات الإسرائيلية نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية ويتم تحويلها من خلال ترتيبات المقاصة، ما يتيح مجالا كبيرا للتسرب الضريبي الذي يكلف السلطة الوطنية أكثر من 250 مليون دولار سنويا، حسب بعض التقديرات.

هذا يعني أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تستطيع أن تحدد سياساتها الضريبية بشكل يتناسب مع ظروفها واحتياجاتها وأهدافها التنموية لأن كثيرا من الضرائب غير المباشرة ليست تحت سيطرتها وليست تحت تصرفها. وإذا نظرنا إلى حجم هذه الضرائب، نلاحظ أن عائدات الضرائب غير المباشرة تمثل معظم الإيرادات الكلية للسلطة الوطنية، بينما لا تزيد مساهمة الضرائب المباشرة عن 7% من إجمالي صافي الإيرادات. ففي العام الماضي (2011)، بلغت قيمة إيرادات ضريبة الأملاك وضريبة الدخل، سواء التي يتم جبايتها محليا أو عن طريق المقاصة مع إسرائيل، حوالي 515 مليون شقل، من أصل 7300 مليون شقل إجمالي صافي الإيرادات، أما الباقي فهو موزع بين ضرائب غير مباشرة (القيمة المضافة والجمارك وضريبة المحروقات ومكوس المشروبات والسجائر) وإيرادات غير ضريبية، ما يعني أن زيادة ضريبة الدخل بمقدار الضعف لن يزيد إيرادات السلطة بأكثر من 150 مليون دولار.

يوضح ما سبق المعضلة التي تواجه السياسة الضريبية الفلسطينية، فزيادة الضرائب غير المباشرة، وبالذات ضريبة القيمة المضافة التي تمثل أكثر من نصف الضرائب غير المباشرة، ليست تحت تصرف السلطة الوطنية الفلسطينية، وزيادة الضرائب المباشرة، التي هي تحت تصرف السلطة الوطنية، لا توفر الإيرادات اللازمة لمعالجة الأزمة المالية للسلطة الوطنية، ناهيك عن المخاطر والآثار السلبية لهذه الزيادة على الاستثمار ومعدلات النمو في المدى البعيد. وفي حين أن السياسة الضريبية تتطلب تحقيق توازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، فإن السلطة الوطنية لا تملك مثل هذه الخيارات، وبالتالي تظل قدرتها على اتخاذ سياسات ضريبية كفؤة وفعالة منقوصة في الوقت الراهن.