



أوراق في السياسة المالية

د. مظهر محمد صالح *: الاستدامة المالية العراقية ومصفوفة القيود الضريبية

تمهيد

تعد الإيرادات غير النفطية النقطة الأضعف في تركيب موارد الموازنة العامة. فبسبب ريعية الاقتصاد واعتماد الموازنة على عوائد النفط فقد توسع الانفاق الحكومي بنفقات ثابتة تعتمد على عائد النفط الذي يشكل قرابة ٩٠٪^[ALM] أو أكثر من تلك الاعتمادية ولاسيما عند عرض الحسابات الختامية في كل سنة مالية. إذ كشفت الاحداث المالية في العام ٢٠٢٠ أن النفقات التشغيلية الحرجة التي تزيد على ٧ تريليونات دينار شهريا يأتي جلها من عوائد النفط وبنسبة ٩٠٪^[ALM] وعندما فقد برميل النفط قرابة ٤٥٪^[ALM] من قيمته وانخفض كميات التصدير بنسب تكاد تكون مماثلة بسبب اتفاق (أوبك +) أخذ الذراع التشغيلي الثابت التكاليف للإنفاق الحكومي استيعاب المتوافر من الإيرادات النفطية تتقدمها الرواتب والمعاشات والمنح والاعانات في الموازنة التشغيلية وبنسبة ١٢٠٪^[ALM] من الإيرادات النفطية، ما يعني أن عجزا إضافيا في الرواتب لوحدها بلغ حوالي ٢٠٪^[ALM] أي ظلت الرواتب بحاجة إلى ١٢٠٪^[ALM] من إيرادات الموازنة النفطية لكي تغذي مدفوعاتها الشهرية دون الفقرات التشغيلية الأخرى. في حين لم تشكل ضريبة الدخل على المكلفين الحكوميين إيرادا ضريبياً سنويا سوى ما بين ٤٥٠-٥٠٠ مليار دينار. إذ جرى تمويل فرق الرواتب في العام ٢٠٢٠ من الاقتراض الداخلي من البنك المركزي العراقي وقتها وبكثافة من عمليات التيسير الكمي لم تشهده البلاد من قبل بعد العام ٢٠٠٣. وانتهت السنة المالية ٢٠٢٠ والاقتراض الداخلي الحكومي زاد على ٢٣ تريليون دينار من البنك المركزي لوحده ليبلغ رصيد الدين الحكومي المتراكم لدى البنك المركزي على الحكومة في نهاية العام ٢٠٢٠ بنحو ٤٢ تريليون دينار (أي مع البنك المركزي فقط وهو إصدار نقدي بحت بالغالب) في حين أن اجمالي الدين العام الداخلي قد بلغ بين ٦٦-٧٠ تريليون (إذا ما اضمنا مديونية المصارف الحكومية الأخرى على الحكومة إلى مديونية البنك المركزي).

فالضرائب بأشكالها كافة المباشرة كضرائب الدخل والملكية وغير المباشرة كالضرائب الكمركية لا تشكل الا نسبة من الناتج المحلي الاجمالي لا تتعدى ٣٪^[ALM] وهي الاقل في العالم مقارنة بدول الجوار النفطية التي تصل في بعضها إلى ٣٠٪^[ALM] من الناتج المحلي الاجمالي.



أوراق في السياسة المالية

وبغية تعظيم الموارد المالية، وجدت الدولة أن دخل الموظفين الحكوميين التي تزيد على ٥,٤ تريليونات دينار شهريا أو أكثر (عدا معاشات المتقاعدين والرعاية الاجتماعية والمنح) لا يخضع منها إلى ضريبة الدخل سوى الراتب الاسمي وأن قانون ضريبة الدخل يُخضع للتحاسب السنوي كافة مصادر الدخل، فالمفروض قانونا أن الدخل السنوي للمكّلف يخضع للتحاسب الضريبي بعد حسم الاعفاءات الخاصة بالإعالة الأسرية والحد الأدنى للراتب. حيث يتم التحاسب الضريبي حالياً على الراتب الاسمي فقط والذي لا يشكل سوى ٣٤%^[ALM] من دخل الموظف في حين أن ٦٦%^[ALM] من الدخل الوظيفي تنفرد به المخصصات المعفاة من الضريبة ولاسيما الدرجات الوظيفية المحصورة بين الدرجتين الوظيفيتين الرابعة والأولى وبنسبة ٧٠%^[ALM] من اجمالي المخصصات مضافا إليها الدرجات الخاصة صعودا.

كان هدف السياسة المالية، عند رسم ملامح الموازنة في العام ٢٠٢١ العمل على ضريبتين مختلفتين تفرضان في آن واحد. الأولى، الضريبة المالية على الدخل الكلي للموظفين والمتقاعدين لتحصيل مبلغ اضافي يزيد على ٥ تريليونات دينار سنوياً بالأقل بدلا من نصف تريليون دينار حاليا ويتمثل بالتكليف المالي fiscal adjustment، والضريبة الثانية التي تعتمد التكليف النقدي monetary adjustment هي التي امتدت نحو خفض سعر صرف الدينار العراقي والتحول بالسياسة النقدية من فلسفة النقد الغالي hard currency إلى فلسفة النقد الرخيص cheap currency وبنسبة تخفيض بلغت ٢٣%^[ALM] ستؤدي الو توفير حوالي ١٢ تريليون دينار للموازنة في السنة المالية ٢٠٢١ وهذا ما تحقق فعلا كضريبة تضخم دفعها اصحاب الدخول الثابتة وبشكل خاص من متلقي الاجور والرواتب والمعاشات والمنح والاعانات في القطاع الحكومي اضافة إلى المتقاعدين الأجريين والكسبة في القطاع الخاص.

وبناء على ما تقدم وعند فحص قانون الموازنة الاتحادية للعام ٢٠٢١ نجد ما يأتي:

١- لم تحقق الورقة البيضاء اي هدف في الاستدامة المالية من خلال التكاليف المالية نفسها في موازنة ٢٠٢١ سواء في تقليص النفقات أو زيادة الإيرادات، سوى ايراداً ريعياً مشتقا من خلال ضريبة التضخم inflationary tax يتمثل بتخفيض سعر صرف الدينار العراقي الذي ضاعف الإيرادات غير النفطية من خلال التكيف النقدي وليس التكيف المالي. معنى ذلك تعميق توليد (اقتصاد مالي ريعي مشتق derivative rental fiscal source) تتولاه السياسة النقدية دون السياسة المالية.



أوراق في السياسة المالية

وإذا ما استمر الحال بالتخفيض في سعر الصرف لتعظيم الرافعة المالية الحكومية في كل مناسبة تنخفض فيها أسعار النفط، فسيكون هناك خطر داهم على المدى البعيد في ضياع أبسط قواعد الاستدامة المالية المتمثلة بالقوة الشرائية للإيرادات الحكومية ونفقاتها مالم تفعل الورقة البيضاء فعلها الاصلاحى المخطط في جانبها المالى. فمع تعاظم المديونية الداخلية التي تبنى على ظاهرة الاقتراض المُنقَد أو تنقيد الدين العام debt monetisation وبسبب ضعف التكييف المالى وانحسار الطاقة الضريبية فإن ضريبة التضخم ستأخذ مستويات حرجة مع تدني دفاعات البنك المركزى العراقى الاحتياطية بالنقد الاجنبى لتدخل البلاد بمسلسل (التمويل التضخمى) أو ضريبة التضخم ومن ثم تدهور مستوى المعيشة دون توافر القدرة على تعويض الدخول المحدودة المتأثرة بانخفاض القوة الشرائية للدخل النقدى جراء التضخم. اي استبدال ضريبة التضخم (غير العادلة وغير المستقرة) بالضريبة المالية (الاكثر عدالة واستقراراً).

٢- إن الاتكال على ضرائب التضخم مستقبلاً عبر استسهال مصادرة رسوم الاصدار النقدى (السنيوريج seigniorage) بتوسيع مظاهر (التكييف النقدى) كخفض سعر الصرف وعدّه أداة مالية سهلة الفرض والتحصيل والحقاق السياسة النقدية كعجلة في ركاب السياسة المالية (كراكب مجانى free rider) فإن الاخيرة ستفقد اهدافها الاستقرارية، بعد أن تسمى المالية العامة عاجزة تماماً عن تطبيق لعبة (التكييف المالى) وضعيفة التنوع في مصادر إيراداتها غير النفطية ومعتمدة كلياً على ربط حركة عائد برمىل النفط بحركة توافقية خطيرة مع عائد خفض سعر صرف الدينار.

إن مثل هذه الاعتمادية المطلقة على تقلب إيرادات النفط اذ ما استمرت مع التوسع في الانفاق التشغيلى وانفلاته دون انتاجية عالية وتنوع حقيقى للاقتصاد الوطنى، واعتماد اللجوء إلى تخفيض سعر الصرف كبديل مالى سهل فستتوقع (كشرط ضرورة) المزيد من الانخفاضات في سعر صرف الدينار نفسه وعده مصدر ايراد مالى وتدقق نقدي اضافى وعلى وفق (نظرية الريع المشتق) كما اسميناها مجازاً، ليكون مصدراً من مصادر الوهم النقدى لكنه بالوقت نفسه معززا للإيرادات العامة بموارد اسمية كبيرة ضعيفة القوة الشرائية، ذلك بدلاً من الذهاب إلى الوكيل proxy الضريبى المالى الحقيقى على مختلف اشكال الدخل والملكية أو الجمارك وغيرها بالقيمة الفعلية ولاسيما عند انخفاض اسعار النفط.

بعبارة اخرى، سيبقى تخفيض سعر الصرف بمثابة ضريبة احادية الإيراد mono revenue وهي (ضريبة تضخمية) سهلة التحصيل طالما أن النظام (الضريبى المالى) معطل عن العمل.



أوراق في السياسة المالية

٣- بناء على ما تقدم، ظل الصراع داخل مجلس النواب خلال الفصل الأول من العام ٢٠٢١ هو بين اتجاهين، اما تبني التوسع بضرية الدخل والضرائب الاخرى بكونها تكييفاً مهماً في المالية العامة أو القبول بضرية التضخم، اي سعر الصرف الجديد المنخفض كسياسة نقدية تخدم المالية العامة بوحدة من ادواتها؟ واخيراً، حسم الصراع أو الجدل النيابي لمصلحة (ضرية التضخم) السهلة التحصيل بغض النظر عن آثارها في تدني الدخل النقدي للأفراد طالما أنها تدر دخلاً نقدياً قُدِّر بحوالي ١٢ تريليون دينار ليسد جانباً من نفقات الموازنة التشغيلية بالإيرادات الاضافية غير النفطية وبنسبة ٢٣٪^[ALM] ويعززها سلوك مالي متصلب يتبع دالة مالية رياضية متجانسة من الدرجة صفر $homogenous\ function\ of\ degree\ zero$ اي شمول اثر التخفيض في سعر الصرف بآثاره السعرية شرائح الدخل النقدي كافة دون قدرة على التعويض عند انخفاض دخولها المحدودة جداً اساساً واحتفاظها بدخلها الاسمي النقدي السابق نفسه.

٤- على الرغم مما تقدم وطالما أن السياسة المالية تعتمد مسار (دالتها الرياضية المتجانسة من الدرجة صفر) في سياستها الضريبية ازاء مكلفيها كما أشرنا سلفاً، نرى ما يأتي:

أولاً، من الصعب اجراء صدمتين ضريبيتين $dual\ shocks\ of\ taxation$ في آن واحد وتعريض دخل الموظف الثابت إلى (ضرائب-مالية وتضخمية مزدوجة) وخفض الدخل الحقيقي مرتين في وقت واحد وفي سنة مالية واحدة ولاسيما تأثيراتها الحادة على الطبقات الوظيفية المسحوقة قبل أن تتوقف اشكال الهدر والانفاق والمصروفات الفضائية الكثيرة في الموازنة العامة وعلى وفق ما جاءت بها الورقة البيضاء.

ثانياً، مالم تضمن الدولة عدالة التحصيل الضريبي لشرائح المجتمع (الوظيفية وغير الوظيفية) كافة فلا يمكن أن يقتصر الامر على الدخل الحكومي لوحده كهدف سهل دون استهداف الدخل الحرة السائلة في السوق الرمادية والبيضاء. اذ ستفقد العدالة الضريبية اصولها ومبادئها وستتحمل آلامها فئات محددة من الشعب دون غيرها.

٥- احتدم الجدل الاقتصادي والثقافي والشعبي والبرلماني العراقي بشكله الواسع عندما اصدرت وزارة المالية منشورها المثير للجدل المرقم ٨٨٠ في ١٣-٤-٢٠٢١ حول سريان تطبيق احكام المادة 34 فقرة (ج) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢١ المتضمنة "إلغاء مجلس النواب جميع الإعفاءات والاستثناءات الجمركية والضريبية الممنوحة بقرار مجلس الوزراء ما



أوراق في السياسة المالية

لم تنص عليه القوانين النافذة". اذ فسرت وزارة المالية الغاء قرارات مجلس الوزراء بتعليق الاستثناءات الضريبية كافة منذ العام ٢٠٠٨ عادّةً أن ضريبة الدخل التي تقتصر على الدخل الاسمي للمكلف الحكومي غير كافية ما يجب أن تسري تلك الضريبة على إجمالي دخل المكلف الحكومي بما فيها المخصصات الوظيفية.

٦- على الرغم مما تقدم، يرى الكثير أنه من غير المنطقي تطبيق الضريبتين في سنة مالية واحدة على ذوي الدخل المحدود من موظفي الدولة، منوهين أهمية أن تفرض ضرائب الدخل على الدخل الوظيفي الكلي وبنسب بسيطة تتصاعد سنوياً ضمن خطة مالية تدرجية لمدة خمس سنوات gradual approach بدلا من اسلوب الصدمة shock approach شريطة أن يتم تعميق الوعاء الضريبي tax base وتوسيعه وشموله لنشاطات اقتصادية متهربة كثيرة ومنفلته وضمن اصلاح مالي شامل في النفقات العامة وبقانون تشريعي ملزم تؤطره ورقة الاصلاح البيضاء.

٧- ختاماً، ستظل مبادئ الاستدامة المالية التي جاءت بها الورقة البيضاء الاصلاحية في ٢٠٢٠ حبرا على ورق مالم تحظى بتأييد مجلس النواب وإطار تشريعي ملزم يمتد إلى الأجل البعيد. بخلاف ذلك فإن الاستدامة المالية التي جاءت بها الورقة البيضاء ستبقى في دائرة التسويق والخطر.

(* باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي ومستشار رئاسة الوزراء للشؤون المالية والاقتصادية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى

المصدر . 18 نيسان 2021

<http://iraqieconomists.net/ar/>