

حالة الأنظمة الضريبية

المغرب . الأردن . لبنان . فلسطين



سلسلة
أوراق
بحثية

مرصد
السياسات
الاجتماعية
والاقتصادية -
فلسطين



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة إقليمية تعمل على ثلاث قضايا رئيسية في المنطقة العربية هي: سياسات التنمية، الديمقراطية والاصلاحيات الاقتصادية - الاجتماعية، والعملية والتجارة. وتضم الشبكة 7 شبكات وطنية و 27 منظمة غير حكومية من 11 بلداً عربياً.

للاتصال:

مكتب «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية» التنفيذي

بناية الزهيري، الطابق الرابع

وطى المصيطبة، منطقة الكولا

ص.ب.: 5792 / 14 ، المرزعة: 1105 - 2070

بيروت، لبنان

هاتف: 366 319 1 (961)

فاكس: 636 815 1 (961)

بريد إلكتروني: annd@annd.org

الموقع الشبكي: www.annd.org

حالة الأنظمة الضريبية

المغرب . الأردن . لبنان . فلسطين



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

مرصد
السياسات
الاجتماعية
والاقتصادية -
فلسطين

حالة الأنظمة الضريبية

المغرب . الأردن . لبنان . فلسطين

فريق البحث

جمال بن دحمان، باحث — المغرب

فراس جابر، باحث، مؤسس في مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية — فلسطين

إياد الرياحي، باحث — مؤسس في مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية — فلسطين

تنسيق البحث

فريق شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

دراسة حالة لبنان

مستندة إلى دراسة منظمة لا فساد — بيروت

إنتاج

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت لبنان

الطبعة الأولى

نيسان / ابريل 2013

تأتي هذه الورقة كجزء من سلسلة أوراق تنشرها شبكة المنظمات العربية غير الحكومية ضمن عملها حول السياسات والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية. تسعى الشبكة من خلال هذه الأوراق الى معالجة قضايا تنموية أساسية في المنطقة إضافة الى الأدوار التي تضطلع بها مؤسسات اقليمية ودولية في هذا المجال. يصب هذا العمل في اطار اهداف الشبكة الرامية الى تعزيز التحليل والبحث حول السياسات العامة في المنطقة إضافة الى دعم عملية بناء دور قوي للمجتمع المدني في تكوين وجهات نظر بديلة حيال صنع السياسة العامة، خاصة الاقتصادية والاجتماعية منها، حيث تكون متجذرة في الأولويات والحاجات المحلية والوطنية .

يمكن الاقتباس والاستشهاد من هذه المنشورة، كما يمكن إعادة إنتاج المعلومات التي تحتويها مع الإشارة إلى الشبكة مصدراً للعمل.

يتم نشر هذه المطبوعة بدعم من مؤسسة دياكونيا والوكالة السويدية للتنمية الدولية. إن محتوى هذه المطبوعة لا يعبر بالضرورة عن وجهة نظر أي من المؤسستين المذكورة أعلاه.



المحتوى

5	مقدمة منهجية
9	أولاً: حالة النظام الضريبي (المغرب)
10	- النظام الضريبي المغربي: أنواع الضرائب وخلفياتها
11	- نظام الضرائب الوطنية
14	- الضرائب غير المباشرة
15	الضرائب المستخلصة لفائدة العملات والأقاليم والجهات
17	الإشكالات التي تواجه النظام الضريبي المغربي
20	القوانين الضريبية والعدالة الضريبية
23	الضغط الضريبي والبنية الضريبية
25	التوصيات
35	ثانياً: حالة النظام الضريبي (الأردن)
35	الاقتصاد الأردني، مؤشرات عامة
36	إجراءات التقشف... مزيد من الأردنيين تحت خط الفقر
37	القوانين الضريبية في الأردن
41	الضرائب في الأردن
44	المشاكل التي تواجه النظام الضريبي
50	الخاتمة والتوصيات
53	ثالثاً: حالة النظام الضريبي (لبنان)
53	مقدمة
54	النظام الضريبي اللبناني في ظل مشاكل بنيوية ثلاث
56	واقع النظام الضريبي اللبناني في ما يتعلق بالتهرب الضريبي
58	الخطوات الإصلاحية
64	استنتاجات وتوصيات

71	رابعاً: حالة النظام الضريبي (فلسطين)
71	مقدمة
72	ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة
74	غياب مراعاة الحالة الاجتماعية في النظام الضريبي
77	خدمات الدين العام
78	النظام الضريبي الفلسطيني بين إشكالية التشريع وتحقيق العدالة
83	التوصيات
84	قائمة المراجع

مقدمة

المقدمة والغرض من هذه الدراسة في سياق الدول العربية

تمر المنطقة العربية بتحولات جذرية منذ نهاية العام 2010 عقب اندلاع الثورة التونسية والمصرية وما تلاهما من ثورات وحراك شعبي في معظم دول المنطقة، على خلفية الظلم والقهر الاجتماعي والاقتصادي، والقمع السياسي. وعلى الرغم من تنوع أنظمة الحكم العربية، إلا أنها تتشابه في خصائص أنها أنظمة حكم ريعية غير ديمقراطية في أغلبية الدول العربية، ما يمنع المواطن العربي من الحصول على حقوقه الاقتصادية والاجتماعية، ويغلق أمامه سبل المشاركة السياسية.

مطالب الثورات بتوفير لقمة العيش، العمل والتعليم تحت شعار العدالة الاجتماعية، جاء انعكاساً جلياً لمظاهر الأزمة الاجتماعية والاقتصادية في الدول العربية، حيث تتميز الدول بغياب أنظمة الضمان والحماية الاجتماعيين، وإن توفرت، فتكون على نطاق ضيق لا يغطي متطلبات العيش الكريم. وتتميز التنمية في الدول العربية بأنها تطال نخباً، وليس القاعدة الشعبية الواسعة. فهي في معظم الأحوال تزيد الهوة بين الفقراء والأغنياء كل عام.

تأتي هذه الدراسة لإلقاء الضوء على جزء من أنظمة العدالة الاجتماعية داخل الدول العربية، من خلال التركيز على دراسة السياسات المالية للدول العربية عبر فحص النظام الضريبي. فمن ركائز إدارة الاقتصاد الوطني للدولة، العمل على نظام ضريبي يوفر رصيماً مالياً يدعم خزينة الدولة، بهدف تحقيق خدمات عامة للمواطنين وإنجازها. وبذلك فإن رعايا الدولة يساهمون في النفقات الحكومية، كل حسب مقدرته النسبية، أي نسبة من الدخل الذي يتمتع به المواطن في ظل رعاية الحكومة وحمائتها.

إن التزام المواطن بدفع الضرائب مرتبط بشكل كبير بثلاثة محاور رئيسية؛ المحور الأول يتمثل في فهم المواطن للأنظمة والقوانين الضريبية. أما المحور الثاني فيتعلق بمدى عدالة هذا النظام أو القانون من وجهة نظر المواطن نفسه. ويرتبط المحور الثالث بمدى ملاحظة المواطن جدوى دفع الضرائب، من خدمات عامة تمس حياته أو فعالية الحكومة في استخدام هذه الضرائب بشكل كفؤ يؤثر على الرفاه بشكل عام.

تظهر الدراسة رغم شمولها أربع دول، بأحجام اقتصادية مختلفة، إلا أن هناك تشابهات كثيرة في حالة الاقتصاد وإدارة الدولة له، حيث يبرز أولاً حجم الدعم الخارجي الكبير لمساعدة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المختلفة والإنفاق ضمن بنود الموازنة العامة. وهذا الدعم يعمل أساساً وفق شروط اجتماعية واقتصادية وسياسية تدفع الدول العربية مقابلها له.

ثانياً: حجم الدين الخارجي الكبير والفوائد المتراكمة، مما يكبل إمكانيات إطلاق تنمية معتمدة على الذات في هذه الدول العربية نتاج فوائد الدين التي تأخذ حجماً لا بأس به من حجم الموازنة. كما أن هذا يهدد فكرة التنمية المستدامة للأجيال القادمة، لأنها هي من سيدفع الثمن. بالإضافة إلى ذلك، فإن القروض والديون تفرض مزيداً من الشروط الاقتصادية — الاجتماعية كما نرى في حالة الأردن، مصر، فلسطين والمغرب،

وتحديداً في تخفيض كبير للإنفاق الاجتماعي، ورفع الدعم عن السلع الأساسية والمحروقات بما يعنيه من زيادة العبء على الفقراء، ما يؤدي بدوره إلى اندلاع احتجاجات اجتماعية.

معنى آخر، إن المنح الخارجية والديون تأتي لتساعد اقتصاد الدولة على النهوض والإنفاق من أجل تنشيط الاقتصاد وتحقيق نمو اقتصادي، ولكنها في النهاية تؤدي إلى عكس المراد منها تماماً.

تظهر الدراسة (وهو ما سنتوسع فيه لاحقاً عبر إجراء تحليل للنظم الضريبية في عدة دول عربية) وجود تشابهات كبيرة في الأنظمة الضريبية. فهي تعتمد بالإجمال على تحصيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة من أجل تحصيل الإيرادات، وبالتالي الإنفاق الحكومي عبر الموازنة بنسب تتراوح بين 60 — 70 في المئة من الموازنة تأتي من خلال هذه الموارد، بما يظهر قوة «ريعية» الاقتصادات العربية التي تعتمد على الريع والتحصيل الضريبي أكثر من موارد إنتاجية واقتصادية تابعة للدولة.

كما أن التحصيل الضريبي يعتمد بالأساس على الضرائب غير المباشرة، مع تعدد المسميات (ضريبة مبيعات، استهلاك، ضريبة قيمة مضافة)، حيث إن مسدّد هذه الضرائب الكبيرة الأساسي هي الشرائح الفقيرة والمتوسطة (حيث إن هذا النوع من الضرائب يعتمد على تحصيل الضريبة من قيمة الاستهلاك). وكلما قل الدخل يزداد العبء الضريبي من مجمل الدخل مقارنة بالأغنياء.

تظهر الدراسة أيضاً أن النظم الضريبية تعطي إعفاءات كبيرة للشركات، والاستثمارات الأجنبية والأغنياء، وهذا تحت عنوان «تشجيع الاستثمار»، ولكن هذا التشجيع لا يؤدي ثماره كما يظهر من مراجعة الأداء الاقتصادي لعدة دول طالتها هذه الدراسة، وتكون بالتالي مساهمة ضريبة الشركات وضريبة الدخل، هي الأقل مقارنة بالضرائب غير المباشرة، مع ملاحظة عدم وجود تصاعدية في ضرائب الدخل على الأفراد والشركات مقارنة بالمعدل العالمي الذي يصل إلى نحو 50 في المئة¹.

المنهجية المعتمدة:

تعتمد الدراسة على منهج البحث المقارن الكيفي، بحيث يصار إلى تحليل كل نظام ضريبي في الدول مجال البحث على حدة، وفقاً للأسئلة الرئيسة. ولتعزيز الجانب الاجتماعي للدراسة، سيتم استخدام بعض المقابلات المعمقة التي تناولت الأنظمة الضريبية في أي من البلدان محل الدراسة.

وتطرح الدراسة الأسئلة الرئيسة الآتية:

- النظام الضريبي في كل دولة؛ من خلال تقديم نظرة مبسطة لأهم البنود التي يحتويها النظام.
- أنواع الضرائب؛ وخلفياتها.
- بعض الإشكاليات التي تواجه النظام الضريبي.
- العدالة الضريبية؛ بحيث يتم دراسة العدالة في المعاملات الضريبية (حسب القوانين الضريبية) بين جميع الفئات المكلفة من الأفراد والشركات.
- التوصيات: يتم صياغة التوصيات بطريقة تسمح للشركاء ونشطاء المجتمع المدني بتصميم حملات الضغط والمناصرة.

1 للمزيد عن ضرائب الدول الرأسمالية، انظري:

الجزء الأول

دراسة حالة المغرب

جمال بندحمان

- المحور الأول: النظام الضريبي المغربي: أنواع الضرائب؛ وخلفياتها.
- المحور الثاني: بعض الإشكالات التي تواجه النظام الضريبي المغربي.
- المحور الثالث: القوانين الضريبية في المغرب والعدالة الضريبية.
- المحور الرابع: التوصيات.
- ملحق

• المحور الأول: النظام الضريبي المغربي:

أنواع الضرائب؛ وخلفياتها

يؤكد تاريخ الجبايات في المغرب أنها ظلت تخضع إلى تعديلات وإصلاحات متكررة، حيث أصبح معتاداً حمل كل قانون مالي بصمات إصلاح جديد توجهه عوامل خارجية أو داخلية. ولا شك في أن الوقوف على أهم محطات هذا الإصلاح، سيسمح بالتعرف إلى خصائص هذا النظام، ومدى تحقيقه العدالة الضريبية، وامتداداتها الاقتصادية والاجتماعية.

ويبين التاريخ الاقتصادي للمغرب، أنه ورث بعد استقلاله (سنة 1956) نظاماً جبايياً تتحكم فيه الأبعاد المالية على حساب باقي الأبعاد الاجتماعية أو الاقتصادية. ولعل ما يؤكد ذلك، هو أن التعديلات التي أُدخلت على ما ورثه عن فرنسا في السنوات الأولى، توجّهت إلى إقرار ضرائب إضافية مثل الضريبة على النظافة سنة 1956، أو الضريبة على السيارات سنة 1957، أو الضرائب القائمة على بعض المرتبات والأجور، والضريبة على الأرباح المهنية، وعلى الضريبة المهنية، وعلى الضريبة الحضرية طبقاً لظهير 1 ديسمبر 1959⁽¹⁾. كما أُعيدت هيكلة الأداءات الجمركية سنة 1957 في غياب أي ربط بينها وبين المقاصد الاجتماعية أو غيرها. إن تنامي نفقات الدولة ومحدودية الموارد الاقتصادية خلال سنوات الستينيات، أدّى إلى إقرار إصلاحين جبايين محكومين بالخلفيات ذاتها؛ أي الخلفيات المالية حيث بات إقرار الإصلاح مرتبطاً بالرغبة في سد حاجات مالية دون أفق مجتمعي واضح. أُقر الإصلاح الأول سنة 1961، وهو الإصلاح الذي تحكمت فيه خلفيات اقتصادية ذات بصمة ليبرالية، لكنها كانت مدعومة بتدخل الدولة في بعض المجالات؛ وأقر الإصلاح الثاني سنة 1984، حيث تحكمت فيه سياسة التقويم الهيكلي التي اعتبرت المسؤولة عن الكثير من التراجعات التي تسبب تكلفتها بأذى للطبقات الاجتماعية ذات الدخل المحدود أو للطبقة المتوسطة.

وما بين الإصلاحين أُدخلت تعديلات وإضافات متعددة، انتهت إلى اعتماد المغرب سياسة جبايية ذات منحيين؛ أحدهما وطني، وثانيهما محلي مرتبط بالمجالس الجماعية (البلديات) والعمالات والولايات (المحافظات).

ولاشك في أن تبعات هذا التقسيم ستكون كثيرة؛ لأنها ستقود، بالضرورة، إلى تعدد الضرائب وتنوعها، ما سيثقل كاهل المواطنين، وسيقوي ردود أفعالهم السلبية تجاه الفلسفة الضريبية وأهدافها التضامنية التي تجعلها مثلاً لتحقيق المواطنة الفاعلة. فقد كان القانون الجباي -30 المنظم للنظام الجباي المحلي مثلاً، يشمل ما يقارب 40 رسماً، وعلى الرغم من سرعة تعديله، فإن طابع التعدد بقي طاعياً عليه.

ولإبراز سلبات هذا التعدد وتأثيره الاقتصادي والمجتمعي، وكبحه لأي رغبة تسعى إلى تحقيق عدالة ضريبية، سنعمل على تقديم أهم مقومات هذا النظام مبتدئين بنظام الضرائب الوطنية.

1 تمثل ضريبة السكن والخدمات الاجتماعية (المسماة سابقاً بالضريبة الحضرية) نسبة من القيمة الكرائية للسكن التي تقدرها لجنة إحصاء. وتراجع هذه القيمة الكرائية كل 5 سنوات بزيادة قدرها 2 في المئة. وإذا كان العقار يمثل سكناً رئيسياً لصاحبه أو يستفيد منه أحد أقربائه (الأصول والفصول)، فإنه يستفيد من تخفيض قدره 75 في المئة. ويمنح هذا التخفيض أيضاً للمغاربة القاطنين في الخارج عندما يتم الاحتفاظ بالعقار كسكن رئيس أو تسكن فيه الزوجة أو الأصول أو الفروع مجاناً.

(المدونة العامة للضرائب، إعداد وتقديم امحمد لفروجي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط1، 2012).

أولاً: نظام الضرائب الوطنية

يتكون نظام الضرائب الوطنية من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، والتي توفر مداخيل مهمة لخزينة الدولة، وتساعد على ضمان سيولة مالية يمكن استثمارها في مشاريع ومخططات التنمية.

النوع الأول: الضرائب المباشرة

تضم الضرائب المباشرة الضريبة على الدخل، والضريبة على الشركات.

1: الضريبة على الدخل: من الضرائب النوعية إلى الضريبة الواحدة

- الضريبة على الدخل هي الضريبة المفروضة على مداخيل وأرباح الأفراد والشركات الشخصية، وتطبق على موارد الأشخاص المعنويين وأرباحهم والذين لم يختاروا الضريبة على الشركات، وتشمل:
 - الموارد المأجورة؛
 - الموارد الحرفية؛
 - الموارد والأرباح العقارية؛
 - موارد أرباح رأس المال المنقول؛
 - الموارد الزراعية (المعفية من الضريبة على الدخل)؛
 - الضريبة على الشركات الشخصية.

كان هدف تحقيق عدالة ضريبية موجهاً للاختيارات التي دفعت المشرع إلى تقديم قانون إطار لإصلاح نظام الضريبة سنة 1984. وقد تمثل هذا الهدف في التفكير في تجاوز الضرائب النوعية المتعددة، واعتماد ضريبة واحدة تحد من إشكالات تطبيقات الضرائب المتعددة قبل ذلك، والتي كانت تتكون من ثلاث ضرائب هي:

- الاقتطاع من الرواتب والأجور؛
- الاقتطاع من أجل التضامن الوطني «ضريبة الصحراء»؛
- المساهمة التكميلية على الدخل.

وفي التعليقات المفسرة لهذا التوحيد، نجد الحديث عن التقليل من مخاطر العبء الضريبي الذي كان يؤثر سلباً على القدرة الشرائية للملزمين بالأداء. وهو ما سيعتمد من خلال تبني مفهوم الضريبة العامة على الدخل التي حدد شروطها وأسسها ظهير 21 نوفمبر 1989 الذي دخل حيز التطبيق في يناير 1990. غير أن هذه الأهداف المعلنة، والتي تم ربطها بغايات مجتمعية، مثل تحقيق التوزيع العادل والمتكافئ للعبء الضريبي، وتشجيع الاستثمار، ومحاربة الغش والتملص الضريبيين، وتبسيط المساطر والإجراءات... الخ.. لم تكن كذلك على مستوى الممارسة؛ إذ تبين التقييمات المختلفة أن الأعباء الضريبية لم يتم تقليصها بقدر ما تم تجميعها ضمن تسمية واحدة تختزل القيمة المالية للضرائب الثلاث السابقة في ضريبة واحدة. ومعنى ذلك أن النتائج المجتمعية المرجوة لم تتوفر لها سبل التحقق.

ثانياً: الضريبة على الشركات

الضريبة على الشركات هي الضريبة المفروضة على مداخيل الشركات والشخصيات المعنوية وأرباحها؛ وتطبق هذه الضريبة لزوماً على موارد وأرباح شركات رأس المال، والمؤسسات العامة، وغيرها من الشخصيات المعنوية التي تحقق أرباحاً.

ويتحدد المعنيون بها في:

- شركات رؤوس الأموال؛
- المؤسسات العمومية²؛
- باقي المقاولات ذات الشخصية المعنوية بالأساس، واختيارياً بالنسبة لمقاولات الأشخاص. يحدد الوعاء الضريبي باعتبار ما زاد من ناتج الاستغلال والأرباح والمكاسب الناشئة عن العمليات المختلفة التي تنجزها الشركة، على التكاليف التي وقع الالتزام بها أو تحملها.
- وتحدد نسبة هذه الضريبة بـ 30 في المئة وتعُدّل إلى :

37 في المئة وتخص مؤسسات القروض وما يشبهها، بنك المغرب، صندوق الإيداع والتدبير وشركات التأمين؛ 8.75 في المئة وتخص الشركات الكائنة في مناطق التصدير الحرة، في الـ 20 سنة التي تلي انتهاء مدة الإعفاء الضريبي الكامل⁽³⁾؛

2 ينطبق هذا الأمر على جميع المؤسسات بغض النظر عن طبيعة مالكيها أو صفاتهم أو مكانتهم السياسية، مع الأخذ بالاعتبار ظاهرة التملص الضريبي.

3 هناك الكثير من المواد التفصيلية التي تبين الوضع الضريبي للشركات والبنوك التي اختارت العمل في المناطق الحرة. وقد وردت هذه المواد في الجريدة الرسمية عدد 4142 بتاريخ 1992/03/18 الصفحة 379، المتضمنة ظهير شريف رقم 1.91.131 صادر في 21 من شعبان 1412 (26 فبراير 1992)

المادة 17

I. رسوم التسجيل والدمغة: تعفى من جميع رسوم التسجيل والدمغة : أ) عقود تأسيس البنوك الحرة (Offshore) والزيادة في رأس مالها - ب) عمليات اقتناء هذه البنوك العقارات اللازمة، لإقامة مقارها ووكالاتها.

وإذا وقع التخلي للغير عن ملكية العقارات المشار إليها أعلاه قبل انقضاء السنة العاشرة التالية لتاريخ الحصول على رخصة الاعتماد ولم يكن المتخلي له بنك حر (Offshore) أو شركة حرة (Offshore) فإن رسوم التسجيل المصفاة بحسب التعريف الكاملة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من الفصل 96 من مدونة التسجيل تصير مستحقة مع زيادة نسبة 25 في المئة من مبلغها وأداء الرسوم الإضافية المنصوص عليها في الفصل 40 المكرر مرتين من المدونة نفسها محسوبة من تاريخ مضي شهر على تاريخ عقد شراء المتخلي للعقارات المتخلي عنها.

II. الضريبة على القيمة المضافة: أ) تتمتع البنوك الحرة (Offshore) من الإعفاء المنصوص عليه في البند 7 من المادة 8 من القانون رقم 30.85 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة فيما يتعلق بما تشتريه في المغرب مباشرة أو بواسطة مؤسسات الائتمان الإيجاري (Crédit-bail) من المعدات والأثاث و سلع التجهيز الجديدة اللازمة لاستغلالها ؛

ب) البنوك الحرة (Offshore) التي سبق أن أدت الضريبة على القيمة المضافة على شرائها في المغرب معدات وأثاثاً وسلعاً تجهيزية جديدة يحق لها وفق الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 30.85 المشار إليه أعلاه أن تسترد مبلغ الضريبة المؤداة ؛

وكل تخل لأشخاص مقيمين عن ملكية المعدات والأثاث والسلع المشار إليها في الفقرتين «أ» و«ب» أعلاه يترتب عليه،

10 في المئة اختياريا بالنسبة للبنوك الكائنة في المناطق الحرة وذلك خلال الـ15 سنة التي تلي تصريحها بالمزاولة.

حلت الضريبة على الشركات محل الضريبة على الأرباح المهنية التي كان تطبيقها يقتصر على الشركات التجارية والصناعية، وأصبحت تطبق على جل الأشخاص المعنويين الذين يزاولون نشاطاً بهدف تحقيق الربح.

وتتميز هذه الضريبة في جانبها التطبيقي بالشمولية والاتساع. وتستثنى من ذلك وضعية بعض الشركات مع بعض الإعفاءات المقررة قانونياً. وسنبين لاحقاً كيف أن مبدأ الإعفاءات هذا كثيراً ما يثير انتقادات لأنه يوظف بطرق غير واضحة، ويتم استغلاله أحياناً، للتهرب من الالتزامات القانونية. أو إنه يُعتمد لغايات غير واضحة مثلما هو الحال مع الإعفاءات المخصصة للقطاع الفلاحي منذ عقود، من دون أن يخضع هذا الإعفاء لضوابط ومحددات معللة، إذ لو اقتصر الأمر على إعفاء صغار

وفق الشروط المبينة في القانون رقم 30.85. الألف الذكر، أداء الضرائب التي وقع الإعفاء عليها أو استردت مبالغها؛

(ج) ستفيد البنوك الحرة في ما يتعلق بشراء اللوازم المكتبية اللازمة لمزاولة عملها من الإعفاء أو الاسترداد المنصوص عليهما في الفقرتين (أ) و (ب) أعلاه.

III. الضريبة المهنية (البتانتا) والضريبة الحرة (Offshore) من الضريبة المهنية (البتانتا) والضريبة الحرة في ما يخص العقارات المقامة فيها مقارها أو وكالاتها. ولا يشمل الإعفاء المشار إليه أعلاه ضريبة النظافة ولا أي ضريبة محلية أخرى.

المادة 18

I. الضريبة على الشركات: تخضع البنوك الحرة (Offshore) في ما يتعلق بأعمالها المشار إليها في المادة 2 أعلاه وذلك طوال الخمس عشرة سنة الأولى المتتالية لتاريخ الحصول على رخصة الاعتماد :- إما للضريبة على الشركات المنصوص عليها في القانون رقم 24.86 بسعر 10 في المئة :- وإما لضريبة جزافية على الشركات تحل محل جميع الضرائب والرسوم الأخرى المفروضة على الأرباح أو الدخل ويساوي مبلغها بالدراهم ما يقابل قيمة 25.000 دولار أمريكي في السنة.

بعد انتهاء المدة المشار إليها أعلاه تخضع البنوك الحرة (Offshore) لنظام الضريبة على الشركات المنصوص عليه في القانون رقم 24.86. ويجب دفع الضريبة الجزافية تلقائياً إلى صندوق المحصل التابع له مقر البنك قبل 31 ديسمبر من كل سنة. ..ويترتب على عدم دفع الضريبة المستحقة أو على دفعها خارج الأجل المشار إليه في الفترة السابقة أداء الغرامات والعلاوات المنصوص عليها في المادة 45 من القانون رقم 24. 86 المتعلق بالضريبة على الشركات.

II. الضريبة على عوائد الأسهم وحصص المشاركة والدخول المعتمدة في حكمها والضرائب على فوائد الودائع لأجل وأذون الصندوق: تعفى :- من الضريبة على عوائد الأسهم وحصص المشاركة والدخول المعتمدة في حكمها، الأرباح التي توزعها البنوك الحرة (Offshore) وعلى المساهمين فيها؛

- من الضريبة على فوائد الودائع لأجل وأذون الصندوق: الفوائد المدفوعة في الوقائع وجميع عمليات التوظيف الأخرى المنجزة بعملات أجنبية قابلة للدخول لدى البنوك الحرة (Offshore).

المادة 19

الضريبة على القيمة المضافة المتعلقة بعمليات البنوك الحرة (Offshore)- تعفى من الضريبة على القيمة المضافة: (أ) الفوائد والعمولات المتعلقة بعمليات الإقراض وجميع الخدمات الأخرى التي تقوم بها البنوك الحرة (Offshore)؛ (ب) الفوائد المدفوعة عن الودائع وجميع عمليات التوظيف الأخرى المنجزة بعملات أجنبية قابلة للتحويل لدى البنوك الحرة(Offshore).

الفلاحين، مثلاً، لكانت لذلك مسوغات اجتماعية مقبولة، في حين أننا نجد الجهات المستفيدة تتمثل في المقاولات الفلاحية الكبرى التي تزود السوقين الداخلي والخارجي بمنتجاتها المتنوعة. مثلما هو الحال مع شركات إنتاج الحليب ومشتقاته التي تتحكم في معظم المنتجات التسويقية؛ ما يعني أن الإعفاء الضريبي يستجيب لمصالح كبار الفلاحين، وليس لصغارهم.

النوع الثاني: الضرائب غير المباشرة

تتمثل الضرائب غير المباشرة في الضريبة على القيمة المضافة التي نص القانون الإطار لسنة 1984 على إحداثها، ودخلت حيز التنفيذ في فاتح أبريل 1986. وتطبق هذه الضريبة على العمليات المنجزة بالمغرب سواء أكانت عمليات صناعية أم تجارية أم حرفية، أم كانت تدخل في نطاق مزاوله مهنة حرة، كما تطلق على عمليات الاستيراد.

وتتحدد أسعارها في:

- السعر العادي ونسبته 20 في المئة؛ وهو سعر المعدل العام.⁽⁴⁾
- 14 في المئة تطبق بالنسبة للمنتجات والخدمات التي يتم استهلاكها بصفة اعتيادية؛ مثل الشاي والكهرباء
- 7 في المئة تطبق على المنتجات الاستهلاكية العادية؛ مثل الماء

- 10 في المئة تطبق بالنسبة للمطاعم، والألبسة، والمؤسسات السياحية والعمليات المالية. وسنين في المحاور المقبلة علاقة هذه الضريبة بالعدالة الضريبية من خلال علاقتها بالقدرة الشرائية للمواطنين.

ثانياً: الجبايات المحلية

يقصد بالنظام الجباي المحلي، مجموع الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها (البلديات) بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. كما يضم هذا النظام أيضاً الضرائب المستخلصة لفائدة الجماعات الحضرية والقروية (البلديات)، والضرائب المستخلصة لفائدة العمالات (المحافظات) والأقاليم والجهات.

1. الضرائب المستخلصة لفائدة الجماعات الحضرية والقروية (البلديات)

تتضمن الضرائب المستخلصة لفائدة الجماعات الحضرية والقروية (البلديات) الرسوم الآتية:

- الرسم المهني: يخضع لهذا الرسم جميع التجار غير المعفيين بظهير⁽⁵⁾؛
- يؤدي الملزم بالضريبة المهنية، الذي يزاول في المكان نفسه عدة أنواع من التجارة، الأداء النسبي المقدر على أساس المبلغ المفروض على نشاطه المرتبط بالفئة الأكثر ارتفاعاً؛ بمعنى أنه إذا مارس أكثر من مهنة، يدفع الضريبة على الفئة الأعلى.

4 الجريدة الرسمية عدد 3818 بتاريخ 1986/01/01 الصفحة 2، ظهير شريف رقم 1.85.347 صادر في 7 ربيع الآخر 1406 (20 ديسمبر 1985)، بتنفيذ القانون رقم 30.85 بفرض الضريبة على القيمة المضافة.
5 الظهير الشريف هو مرسوم يقوم بإصداره ملك المغرب بصفته سلطة عليا وممثلاً أسمى للأمة.

• يعفى من المبلغ الأصلي للضريبة المهنية مدة خمس سنوات، كل شخص طبيعي أو معنوي يزاول نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو مهنياً، وذلك ابتداء من تاريخ الشروع في مزاولته نشاطه التجاري.

سيؤدي هذا الإعفاء، تطبيقاً، إلى الكثير من حالات التهرب الضريبي من خلال تغيير طبيعة المهنة المزاوله، أو مقرها قبل انصرام أجل السنوات الخمس، لتبدأ سلسلة أخرى من مزاولته عمل تجاري آخر يغير قبل انصرام أجل الخمس سنوات....

وهكذا يصبح هذا الإعفاء، عملياً، منفذاً مدى الحياة، ما تكون له انعكاسات سلبية على الالتزامات، وعلى المساواة بين المواطنين خصوصاً الأجراء منهم.

ولكي نختزل طبيعة هذا النوع من الضرائب (المستخلصة لفائدة الجماعات الحضرية والقروية (البلديات)) فإننا نوردتها في جدول يتضمن الرسوم المفروضة وتلك المعفاة:

الإعفاءات	الرسوم المفروضة
- الجماعات القروية: لايفرض رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، والرسم على عمليات تجزئة الأراضي إلا بالمراكز المحددة والمناطق المحيطة بالجماعات الحضرية، وكذلك بالمحطات الصيفية والشتوية، ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية، والتي تحدد بنص تنظيمي الدوائر التي تفرض داخلها الرسوم المذكورة.	رسم السكن — رسم الخدمات الجماعية — الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية — الرسم على عمليات البناء — الرسم على عمليات تجزئة الأراضي — الرسم على محال بيع المشروبات — الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية — الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة — الرسم على النقل العمومي للمسافرين — الرسم على استخراج مواد المقالع....
- لا يفرض الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية إلا في المراكز المحددة المتوفرة على وثائق التعمير.	

2. الضرائب المستخلصة لفائدة العمالات والأقاليم والجهات

تتكون الضرائب المستخلصة لفائدة العمالات والأقاليم والجهات من:

- وثائق التعمير؛
 - الرسم على رخص القيادة؛
 - الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني؛
 - الرسم على بيع محصول الغابات.
- أما الرسوم المستحقة لفائدة الجهات فتتكون من:
- الرسم على رخص الصيد؛
 - الرسم على استغلال المناجم؛

- الرسم على الخدمات المقدمة في الموانئ؛
 - وتستفيد كذلك الجهات من الرسمين الإضافيين اللذين تم إدماجهما في الرسوم الأصلية الآتية:
 - الرسم المفروض على رخص الصيد البحري؛
 - الرسم المفروض على عقود التأمين؛
 - 1 في المئة من عائد الضريبة على الدخل؛
 - 1 في المئة من عائد الضريبة على الشركات؛
 - 10 في المئة من الرسم المفروض على استخراج المقالع.
- تسمح المعطيات السالفة باستخلاص بعض النتائج الأولية؛ إذ يتضح أن النظام الضريبي المغربي يتميز بتعدد الضرائب وتنوعها، مع استحضار تعقد مساطرها، وتوزعها على ضرائب وطنية وأخرى محلية. ولا شك أن نظاماً ضريبياً بهذه المواصفات ستكون له تبعات اجتماعية متعددة.

المحور الثاني: بعض الإشكالات التي تواجه النظام الضريبي المغربي

بناء على طبيعة الضرائب المطبقة في المغرب وخلفيات تحديدها، ومقومات التطبيق التي تواكب تنفيذ إجراءاتها، نستطيع اختزال أهم الإشكالات التي تواجهها، اعتماداً على رؤية محكمة بإبراز علاقة كل ذلك ببعدين هما البعد الاجتماعي والعدالة الضريبية:

1. لاشك أن النظام الضريبي في المغرب هو المزود الرئيسي لعائدات الدولة. وهذا ما يفسر كثرة الضرائب واتساع الوعاء الضريبي وتعدد المساطر المنظمة لذلك، والجمع بين ضرائب وطنية وأخرى محلية؛ لذلك فإن العلاقة بين الملزم ومصلحة الضرائب هي المواجهة إلى حد كبير عوض التعاون والمسؤولية؛

2. تؤثر ضريبة الدخل بشكل كبير على رواتب الطبقة الوسطى التي تتكون في جزئها الأكبر من الموظفين⁽⁶⁾، وهو ما يعني وجود حيف كبير على مستوى التنفيذ مقارنة بالصعوبات الكبرى التي تواجه الدولة في مجال تحصيل ضرائب القطاعات الأخرى، خصوصاً منها القطاعات الصناعية والتجارية. وهو ما يخلق مفارقة كبرى، تجعل الموظف يؤدي أحياناً ضريبة أعلى نسبة من صاحب شركة أو مقاول؛

وعلى الرغم من أن الضريبة على الدخل هي الضريبة الوحيدة التي تقترب من حيث المردودية من الحقيقة بحكم اقتطاعها عند المنبع، فإنها تصبح بدورها عرضة للتملص عندما يكون المسؤول عن جبايتها بعض المقاولات الخاصة التي تجمع تلك الضرائب وتؤديها للدولة. فهذه الأخيرة تتمكن من تقديم تصريحات مزيفة إلى الإدارة حول الأجر التي تؤديها، وحول عدد العمال والمستخدمين الذين يشتغلون بها؛

3. على الرغم من أن المغرب يعتمد مبدأ الإعلان الذاتي من طرف الملزمين بأداء الضرائب الذين يصرون عن أرباحهم، فإن معدلات الضرائب المطبقة ليست شفافة. وغالباً ما تترك لتقدير موظفي الضرائب، حيث إن الإدارة الضريبية هي التي تحتكر تفسير النصوص وتأويلها، وتكتفي بممارسة كل سلطتها على الفئات التي اختارت الوضوح والشفافية في أنشطتها ومداخلها دون أن يكون للمواطنين حق الاطلاع على المعايير والضوابط التي تحدد قيمة ما يدفعونه من ضرائب، ما يولد الشعور العام بكونه نظاماً ضريبياً غير عادل؛

4. هناك العديد من أشكال التهرب الضريبي التي يترتب عنها ضياع كم هائل من المدخيل الضريبية، ويقدره البعض بـ30 في المئة في مجال الأرباح المهنية التجارية والصناعية، حيث تلجأ بعض المقاولات إلى الاستهلاك المعجل الذي ينفلت من القواعد الجبائية المسطرة. وهو ما يعرف بالتملص المحاسبي. كما أن هناك من يستغل عجز الإدارة الجبائية عن التتبع والتحقق من المدخيل، لإخفاء أكبر قدر من ثرواته أو مدخيله الحقيقية، بهدف تأدية أقل حصة ضريبية ممكنة. إضافة إلى عدم القدرة على متابعة مبيعات رخص الصيد في أعالي البحار، حيث لا يتم التصريح بمبيعات كبرى تباشر في جزر الكناري أو في أعالي البحار. إضافة إلى أن جزءاً من أصحاب المقاولات الكبرى يجعلون المجال العقاري ملجأً لرؤوس الأموال الراكبة في تفادي الضرائب أو التقليل منها بحكم القواعد المحفزة على الاستثمار فيه، وبخاصة في الجزء الاجتماعي منه؛ حيث إن السكن الاجتماعي هو كل سكن رئيسي تتراوح مساحته المغطاة بين

6 بناء على تقرير حول الموارد البشرية، أصدرته وزارة الاقتصاد والمالية بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2013، بلغ عدد موظفي الدولة سنة 2012، 883 ألف و916 موظفاً، يحتل فيها قطاع التربية الوطنية المرتبة الأولى بنسبة 33 في المائة؛ تليه إدارة الدفاع الوطني 29 بالمائة، ثم الداخلية بـ18 في المائة، والصحة بـ5 بالمائة، والعدل والمالية بإثنين في المائة.

50 و100 متر مربع، ولا يتعدى ثمن بيعه 25 مليون سنتيم. وعلى هذا الأساس، لا يعتبر السكن اجتماعياً متى كان ثانوياً وليس رئيساً لمدة 4 سنوات. وكذلك إذا تجاوزت مساحته 100 متر مربع، أو قيمته المالية أكثر من 25 مليون سنتيم. ونظراً للتحفيزات الإعفائية أو التخفيضية الخاصة به، فإن الشركات العقارية تجعله مجالاً للاستثمار. وكمثال على ذلك، فإن حصة هذه الشركات من الإعفاءات بلغت 50.8 في المئة من واجبات التسجيل والتبر خلال 2011 (7) و9.6 في المئة من مجموع قيمة الإعفاءات الضريبية بناء على إجراء ضريبياً. كما أن قيمة 33 إجراءً منها، بلغت 5.4 مليارات درهم (680 مليون دولار) بزيادة 22 في المئة مقارنة بالإعفاءات التي استفاد منها القطاع خلال سنة 2010. إضافة إلى استفادته، في إطار الاتفاقيات التي أبرمتها الشركات العقارية مع الحكومة من أجل إنتاج السكن الاجتماعي، من إعفاءات بلغت 1.12 مليار درهم (140 مليون دولار) شكلت في المئة من إجمالي الإعفاءات الضريبية.

5. إشكال الإعفاءات أو التسوية الضريبية التي تلجأ إليها الدولة بين الفينة والأخرى تهدف إلى تسوية وضعيات معينة، والتحفيز على إيجاد حلول لبعض الالتزامات غير المنجزة. فقد اضطرت وزارة المالية إلى الإعلان عن عمليتين للعفو الجبائي في ظرف ست سنوات، وذلك بين عامي 1984 و1990، وهو ما أدى إلى تحصيل مبالغ جد مهمة بعد عملية المراجعة لبعض الملفات الضريبية. لكن النتائج المجتمعية التي تخلقها مثل هذه القرارات تكون سلبية أحياناً حيث تخلق حالة انتظار لعفو جبائي جديد أو تسوية جديدة تسمح لمن راكموا سنوات من عدم الالتزام بتجاوز وضعيتهم، ليصبح مبدأ العفو أو التسوية التوافقية حقاً منتظراً؛ ولإبراز تكلفة الإعفاءات الضريبية نستحضر نتائج تقرير وزارة المالية 2011 الذي تمت الإشارة إليه في الفقرات السابقة، والذي يبين أن الرقم يبلغ نحو 32 مليار درهم (4 مليارات دولار)، بزيادة 7.6 في المئة عن سنة 2010. وأن هذا المبلغ يعادل 18.3 في المئة من مجموع الموارد الضريبية لسنة 2011، كما يعادل نحو 3.9 في المئة من الناتج الخام الإجمالي للمغرب.

6. إشكال الاقتصاد غير المهيكل الذي يكلف خزينة الدولة خسائر مالية جد مهمة؛ ففي المجال التجاري، مثلاً، تسود تجارة فوضوية تحتل الفضاءات العامة (الشوارع- الأحياء- الساحات...)، ما يؤشر على وجود توزيع عشوائي لمختلف البضائع خارج المساطر القانونية. لذلك دعت بعض الاجتهادات إلى محاربة منبع هذه التجارة، والذي يمثله مستوردون كبار لا تظهر هوياتهم الاقتصادية، ولا يصرحون بحقيقة المواد المستوردة وكماها، ولا يساهمون في تحمل واجباتهم الضريبية، وبضرون بشرط التنافسية الشفافة باعتبارها مدخلاً لتشجيع الاستثمار الوطني أو الخارجي. كل ذلك يعني أن واحداً من الإشكالات الموازية للعمل الضريبي ترتبط بالأدوار المنوطة بالجهات المشرفة على عمليات الاستيراد والتصدير (إدارة الجمارك)؛

7. هناك إشكالات تديرية تواجه النظام الضريبي المغربي أهمها:

- ضعف نظام الرقابة الداخلية لدى إدارة الضرائب (عدم وجود دليل مساطر للتدبير الإداري، وغياب الافتتاح الداخلي، وذلك بالنظر إلى اللبس الحاصل بين عمليات التفتيش والافتتاح، ورقابة التدبير (غياب الآليات، وأدوات المتابعة، ومؤشرات التدبير، ولوحة القيادة...)، وغياب جدول للمسار الإداري، ولنظام تراكم الخبرات يمكن من تدبير ديناميكي ومنصف للموارد البشرية،

7 حسب تقرير أصدرته وزارة المالية سنة 2011، الرابط الإلكتروني:

<http://www.aawsat.com/details.asp?section=6&article=647173&issueno=12022>

وضعف التواصل مع الجمهور الواسع عبر مختلف وسائل الإعلام. ومن المؤكد أن لهذه الاختلالات مجتمعة تأثيراً كبيراً على فعالية هذا النظام وعلى علاقته بالملزمين وبعموم المواطنين؛

8. إشكالات ترتبط بنوع التكوين الذي يمتلكه البرلمانين بحكم أدوارهم التشريعية، والذي يسائل ثقافتهم التخصصية ومدى قدرتهم على استيعاب تشعبات النظام الضريبي وتعقيده؛ ما يتطلب وجود فريق من المساعدين المتخصصين القادرين على تقديم المشورة وتوضيح المساطر والنصوص والحاجات، كي يكون التشريع استجابة للحاجات الضرورية والملزمة.
9. إشكال القضاء الملزم بالنظر في حالات التنازع بين الإدارة الضريبية والمواطنين، حيث تحال القضايا على المحاكم الإدارية مع ما يرتبط بذلك من عدم وجود قضاة متخصصين في القضاء الضريبي، وهو ما يمكن أن يؤثر على نتائج هذا التنازع؛

المحور الثالث: القوانين الضريبية والعدالة الضريبية

سنعتمد في هذا المجال إلى عقد مقارنات كمية وكيفية تسمح لنا بمعرفة طبيعة النظام الجبائي المغربي في علاقته بمفهوم العدالة الضريبية؛ إذ يشكو هذا النظام من أوجه نقص كثيرة تجعله بعيداً عن تحقيق العدالة المنشودة، يتلخص في:

- عدم توزيع العبء الضريبي بصفة عادلة بين الفاعلين الاقتصاديين، وهو ما أقره المجلس الاقتصادي والاجتماعي⁸ في ختام دورته العشرين (2012)، حيث أكد أنه نظام يشكو من أوجه نقص كبيرة، في مجالي التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي، ويتصف بعدم توزيع العبء الضريبي بصفة عادلة بين الفاعلين الاقتصاديين؛ فعبء الضريبة على الشركات تتحمله فئة قليلة من المقاولات، إذ تؤدي 2 بالمئة، فقط، من المقاولات ما قدره 80 بالمئة من مجموع الضريبة على الشركات. كما أن 73 بالمئة من مجموع الضرائب على الدخل مصدرها الأجراء. وفي هذا السياق، قدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي مجموعة من الاقتراحات لإرساء نظام ضريبي يتسم بالعدالة الاجتماعية، مشيراً إلى أنه يجب على النظام الضريبي أن يتسم بالانسجام القوي مع باقي مكونات السياسات العمومية قصد الاستجابة لأهداف العدالة الاجتماعية، بالإضافة إلى ضرورة توزيع عادل للعبء الضريبي، وحماية القدرة الشرائية للطبقة المتوسطة. وأوضح المجلس أن النظام الضريبي يجب أن يتيح محاربة المضاربة، ويشجع القطاع الإنتاجي والاستثمار، ويتيح إرساء مناخ من الثقة بين الإدارة الضريبية ودافعي الضرائب.

كما يسمح لنا مشروع قانون المالية برسم سنة 2013 بأخذ فكرة جيدة عن كيفية مساهمة الضرائب المختلفة في الميزانية العمومية، علماً أن مصدر هذه المعطيات هو وزارة المالية، ما يعني إمكان وجود تضارب بين أرقامها وأرقام مصادر أخرى تعمل على تقييم السياسات العمومية في هذا المجال:

- تبلغ الموارد الإجمالية لميزانية الدولة برسم مشروع قانون المالية لسنة 2013 ما قدره 345,91 مليار درهم، وتوزع على النحو الآتي:

المبلغ (مليار درهم)	بيان الموارد
283,50	الميزانية العامة
3,09	مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة
59,31	الحسابات الخصوصية للخزينة
345,9	المجموع

المصدر: وزارة المالية.

8 المجلس الاقتصادي والاجتماعي: هيئة دستورية نتجت عن مطالب مجتمعية ونقابية، يضطلع المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمهام استشارية لدى الحكومة ومجلسي النواب والمستشارين. ويعهد إليه على الخصوص القيام بما يلي:

- الإدلاء برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتكوين؛
- تحليل الظرفية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والجهوية والدولية؛
- تقديم اقتراحات في مختلف الميادين المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنمية المستدامة؛
- تيسير وتدعيم التشاور والتعاون والحوار بين الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين، والمساهمة في بلورة ميثاق اجتماعي؛
- إعداد دراسات وأبحاث في الميادين المرتبطة بممارسة صلاحياته <http://www.ces.ma>.

- تمثل الميزانية العامة نحو 82 في المئة من الموارد الإجمالية، ويُلخص الجدول التالي تطور مداخيلها على مدى السنوات الثلاث الأخيرة حسب الأصناف:

تطور موارد الميزانية العامة (مليار درهم)

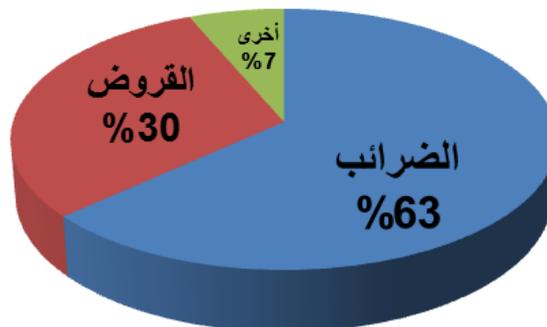
مشروع سنة 2013		سنة 2012	سنة 2011	سنة 2010	بيان موارد الميزانية العامة
النسبة المئوية	المبلغ	المبلغ	المبلغ	المبلغ	
27,35	77,54	73,41	66,93	65,39	الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة
3,19	9,07	9,89	12,78	12,03	الرسوم الجمركية
27,84	78,93	75,62	67,68	60,96	الضرائب غير المباشرة
4,88	13,84	11,75	12,28	11,69	رسوم التسجيل والتمير
63,27	179,38	170,67	159,67	150,07	مجموع الضرائب
0,16	0,46	0,46	0,34	0,32	عائدات أملاك الدولة
4,43	12,58	11,38	10,22	9,34	عائدات مؤسسات الاحتكار والاستغلال والمساهمات المالية للدولة
30, 30	85,89	65,7	54,2	50,15	موارد الاقتراضات والهيئات
0	0	3,2	0	4	موارد تفويت مساهمات الدولة (الخصوصية)
1,82	5,18	4,53	2,07	2,17	موارد أخرى
100,00	283,5	255,96	226,5	216,05	المجموع العام

المصدر: وزارة المالية.

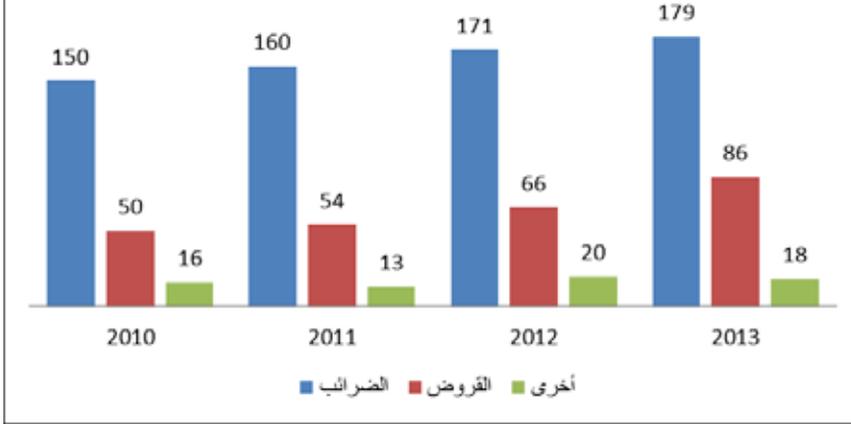
قراءة هذه الأرقام تسمح بالاستنتاجات الآتية:

- تشكل الضرائب المصدر الأول لموارد الدولة برسم مشروع قانون المالية لسنة 2013 بنسبة 63,27 في المئة (179,38 مليار درهم). وتمثل منها الضرائب المباشرة وغير المباشرة، نسبة 95 في المئة، فيما تبقى حصة الرسوم الجمركية؛ أي الضرائب على التجارة الخارجية، ضعيفة، علاوة على أنها تميل إلى الانخفاض من سنة إلى أخرى، جراء تدابير التفكيك الجمركي المرتبط أساساً باتفاقيات التبادل الحر وبتوصيات المؤسسات المالية الدولية لتحرير التجارة الخارجية.

موارد الميزانية برسم سنة 2013



تطور موارد الميزانية العامة (مليار درهم)



2. تحمل المستهلكين والأجراء أعباء الثقل الضريبي:

تمثل الضرائب المرتبطة بالاستهلاك الشعبي الواسع (الضرائب غير المباشرة، ورسوم التسجيل...) أكثر من نصف العائدات الضريبية بمبلغ 92,77 مليار درهم، حيث زادت بنسبة 27,69 في المئة مقارنة مع سنة 2010. (سعر الدولار الواحد يتراوح بين 8 دراهم و8.3)،

• أما موارد الضريبة المباشرة التي تبلغ 77,54 مليار درهم، فتتشكل:

- أولاً، من الضريبة على الشركات بنسبة 54,84 في المئة. وتحمل المؤسسات العمومية الكبرى قسطها الأكبر، في حين تبقى حصة المقاولات الخاصة ضعيفة نسبياً، علماً أنها تحظى برعاية الدولة عبر الإعانات والإعفاءات (الزراعة، النسيج، إلخ). فقد استفادت من نحو 22 مليار درهم برسم تقييمات سنة 2012، أي 60,5 في المئة من الاستثناءات الضريبية (أو النفقات الجبائية) التي بلغ مجموعها أكثر من 36 مليار درهم⁹.
- وثانياً، من الضريبة العامة على الدخل بنسبة 42,48 في المئة، التي تتشكل ثلاثة أرباعها من الرواتب والأجور، والتي تقتطع مباشرة من المنبع.
- عدد كبير من الأنشطة الاقتصادية المدرة للدخل لا تخضع لأي نظام جبائي مثلما هو الحال مع الأنشطة الفلاحية أو القطاع غير المهيكّل؛ ذلك أن مبدأ تحفيز صغار الفلاحين لا يعد الموجه العام للسياسة الضريبية التي يستفيد منها كبار الفلاحين ومقاولاتهم من دون التصريح بحقيقة منتجاتهم، أو أرباحهم، ومن دون إدراجها في البورصة.
- النظام الضريبي، بما فيه الضريبة على القيمة المضافة، لا يشجع الشركات المحلية على الاستثمار. وعلى العكس من ذلك فإنه يخلق في بعض الحالات منافسة غير مشروعة لفائدة الشركات المستوردة للمنتجات الخارجية، لكونها لا تصرح بحقيقة ما تستورد، أو لكونها تستفيد من النتائج المترتبة عن بعض الاتفاقيات الجمركية؛

9 تقرير حول النفقات الضريبية لسنة 2012، مرفق بتقارير مشروع قانون المالية برسم سنة 2013.

- غياب الانسجام أو الفعالية بين مختلف الرسوم الضريبية، وعدم التجاء السلطات إلى استعمال النظام الضريبي كرافعة اقتصادية للتحفيز، حيث لا تسمح مجموع الحوافز بالقيام بدراسات ميدانية منتظمة للتأكد من فعاليتها، وتفادي ردود الفعل السلبية الناتجة عن الامتيازات الممنوحة لقطاع إنتاجي معين على حساب قطاعات أخرى.
- الطبيعة غير المرضية التي تميز العلاقات بين الإدارة الضريبية ودافعي الضرائب، نظراً للكيفية التي تعتمد عليها الإدارة لتحديد مستوى التحصيل الجبائي، ما ينتج عنه شعور بالظلم والحيث الضريبي من طرف المقاولات والمواطنين المغاربة؛ الشيء الذي لا يشجع على الالتزام الضريبي.
- لتحديد مدى عدالة النظام الضريبي المغربي سنستحضر عنصرين اثنين هما:

الضغط الضريبي والبنية الضريبية

يصل الضغط الضريبي (حاصل المداخيل الضريبية على الناتج الوطني الخام) إلى 23 في المئة وهو معدل يقع ضمن المعدل العالمي الذي يتأرجح بين 20 في المئة و25 في المئة حسب العديد من الفاعلين الاقتصاديين؛ ما يعني أن الحديث عن إرهاق تام للملزمين غير وارد، لكن الوارد هو عدم توازن هذه الضرائب من حيث توزيعها على جميع الملزمين، وهو ما ستبينه المعاملات الضريبية اللاحقة التي سنعمل على بسطها. أما البنية الضريبية فإنها تعاني من اختلالات كبيرة تتمثل في:

- سيطرة الضرائب غير المباشرة التي تتميز بمردوديتها في مقابل طابعها اللامنفص واللاعادل؛
- تمركز الضغط الضريبي في ثلاث ضرائب أساسية:
 - الضريبة على القيمة المضافة؛
 - الضريبة على الشركات؛
 - الضريبة على الدخل حيث تمثل مجتمعة ما بين 76 و77 في المئة من المداخيل الضريبية؛
- اللاتوازن الذي يطبع مساهمات الضريبة على الدخل حيث نجد:
 - مساهمة الضريبة على الأجور بنسبة 72 في المئة؛
 - مساهمة الضريبة على العقار بنسبة 20 في المئة؛
 - مساهمة الضريبة المالية بنسبة 8 في المئة؛
- لا تساهم الضريبة على الفلاحة بأي نسبة بفضل الاعفاءات غير المعللة لهذا القطاع، والتي تستفيد منها المقاولات الفلاحية الكبرى بالدرجة نفسها التي يستفيد منها الفلاح الصغير. وهكذا، يتضح أن التمرکز الضريبي يتمحور حول الأجور، وهو حيث كبير في حق فئة من المواطنين ينعكس سلباً على قدرتها الشرائية، مثلما ينعكس على فعالية دورها الاقتصادي.
- أما في الشركات، فإن الضريبة تتمركز حول شركات معينة في حين تظل أغلب الشركات خارج دائرة واجب تحمل مصاريف الدولة؛ حيث إن 63 في المئة من الشركات تعلن نتائج سلبية أو محايدة، بل إن تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2012) أكد أن 2 في المئة فقط من المقاولات تؤدي 80 في المئة من

الضريبة على الشركات.

ومن المؤكد أن هذه المعطيات تجعل النظام الضريبي المغربي يعاني اختلالات بنيوية، ما يجعله عاجزاً عن تغطية مصاريف الدولة، ناهيك عن طابعه غير المنصف، وغير العادل. وهو ما يفسر لماذا لا تغطي الموارد الضريبية سوى 60 في المئة من المصاريف، الشيء الذي يدفع الدولة إلى تغطية عجز 40 في المئة المتبقية عن طريق الاستدانة بالأساس نظراً لضعف مداخيل أملاكها ومداخيل الخوصصة، مع ما يترتب على هذه الاستدانة من احتكار حق الأجيال القادمة في التنمية، عن طريق تقييدها بالتزامات مالية لعقود مقبلة.

المحور الرابع: التوصيات

سنعمل في هذا المستوى على تقديم مجموعة من التوصيات في ارتباطها ببعدين أساسيين؛ يتمثل البعد الأول في أسس تحقيق عدالة ضريبية، ويتمثل الثاني في أدوار الهيئات المدنية في هذا المجال. لتحقيق ذلك سنعمل على تقديم توصيات خاصة بكل نوع ضريبي.

انبت هذه التوصيات على مجموعة من القواعد المبدئية التي نحددها في:

1. ينبغي أن تبنى العدالة الضريبية على قاعدة ديمقراطية تشاركية تسمح بمساهمة مختلف القوى الحية للمجتمع، بهدف تقديم إصلاح نظام جبائي يراعي التوازن الاقتصادي والاجتماعي؛
2. إن العدالة الجبائية ليست هدفاً مستحيل التحقيق، لأنها رهينة إرادة سياسية أكثر مما هي اقتصادية، فالدولة والبلديات تعي جميع العوامل المعرقلة لتحقيقها، كما تعرف طبيعة الالتزام الجبائي الملثم لتحقيق العدالة الاجتماعية. وهذا يعني أن مشاكل العدالة الضريبية لا يمكن تفسيرها بعوامل اقتصادية صرفة، بقدر ما ينبغي ربطها بالقرار السياسي؛
3. التأكيد أن مطلب تحقيق العدالة الضريبية رهن بمدى قدرة الهيئات المدنية على جعلها قضية من بين القضايا الأساسية الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، عبر تقوية سبل الترافع والمناصرة وخلق شبكات مدنية متخصصة في الميدان الضريبي، تجعل المسألة قضية مركزية في أشغالها؛
4. يصعب الفصل بين السلوك الضريبي للمواطنين وطريقة توزيع النفقات العمومية وكيفية صرفها، لأن ترشيد النفقات العمومية سيؤدي بالضرورة إلى دعم الوعي الضريبي؛ في حين أن التسبب في النفقات سيواجه حتماً بالتملص الجبائي أو الغش فيه أو غيرها من الممارسات ذات الصلة بردود الفعل النفسية، أكثر مما هي ردود فعل اقتصادية؛

هذه القواعد المبدئية هي التي ستوجه التوصيات التي نقترحها ضمن هذه الدراسة، وهي:

- يظهر من خلال استقراء مسار تاريخ الجبايات في المغرب أن مبدأ الإعفاءات كثيراً ما تم توظيفه لغايات غير اقتصادية وغير اجتماعية، مادامت نتائج ذلك لم تبرز في هذين المجالين، ويظهر ذلك من خلال الإعفاءات والتخفيضات الواسعة التي استفاد منها القطاع الفلاحي، أو الثروات، أو على مستوى النفقات البذخية. وخير مثال على ذلك تقليص معدل الضريبة على القيمة المضافة للسلع الكمالية من 30 في المئة إلى 20 في المئة بمقتضى القانون المالي لسنة 1993، وهو المعدل الذي كان يفرض على المواد الكمالية مثل طائرات السياحة والسيارات الكبرى والمشروبات الكحولية والأحجار الكريمة والمنتجات الحريرية... الخ؛ لذلك فإن واحدة من أهم التوصيات التي تشكل مطلباً اجتماعياً هي إلغاء مبدأ الإعفاء تحقيقاً لشرط التكافؤ والمساواة في الواجبات؛
- ضرورة مراجعة مفهوم توسيع القاعدة الضريبية بشكل لا يجعله مقتصرًا على السلع والخدمات ذات الاستهلاك الواسع، وهو الأمر الذي اعتمد منذ الثمانينيات، ما أدى ويؤدي إلى تقلص القدرة الشرائية للمواطنين. بينما يبقى العديد من السلع والخدمات البذخية دون مستوى الضرائب الملثم، أو أنها معفاة منها؛
- يشمل النظام الضريبي المغربي ثلاث ضرائب أساسية:

- الضريبة على الدخل؛
- الضريبة على الشركات؛
- الضريبة على القيمة المضافة.

وتساهم هذه الضرائب بالنسبة الأكبر من مجموع الموارد الضريبية فيما تمثل الضرائب الأخرى النسبة المتبقية. لذلك فإن تحقيق العدالة الضريبية رهن بمدى السير في اتجاه توسيع الوعاء الضريبي من جهة، وفرض مستوى إنفاق يجعل المواطن أمام واجب وطني، وليس أمام عبء ضريبي يتقل كاهله. غير أن هذا التوسيع ينبغي أن يراعي مبدأ الإنصاف العمودي الذي يتجلى في إقرار ضريبة تصاعدية على الشركات حسب قيمة الأرباح، وإنصاف أفقي يراعي محتوى مقولة (نفس الدخل، نفس الضريبة).

وقد قدم أحد الاقتصاديين المغاربة مثلاً دالاً يسمح بفهم هذين المبدأين؛ يتعلق الأمر بالضريبة على الدخل التي تتألف من فئات، يطبق على كل فئة معدل مختلف وفق ما يقدمه الجدول الآتي:

الفئة	المعدل
الدخل المهني	38 %
الدخل العقاري	25 %
الدخل المالي	10 %
الدخل الفلاحي	0 %

يسمح هذا الجدول بفهم إشكال عدم الإنصاف، حيث تختلف المعدلات من دون تعليل منطقي. وهو ما يستدعي العمل على إقرار إنصاف عمودي من خلال توحيد هذه المعدلات وإلغاء مبدأ الإعفاء.

أما مشكل الإنصاف الأفقي بالنسبة للضريبة على الدخل فيتجلى في الخلل الذي يطال مبدأ تصاعدية الضريبة على الدخل التي تتجاوز قيمتها 180.000 درهم حيث يطبق معدل 38 في المئة على جميع الدخول من دون تمييز، في حين يمكن تطبيق معدل معين بالنسبة للمداخيل الكبيرة لايمثل المعدل الذي تخضع له باقي المداخيل.

ولاشك أن المعدل المطبق حالياً على الجميع يحتمي بمبدأ المساواة، لكنه احتمال غير عقلائي، وغير واقعي، نظراً للتفاوتات الكبرى في الأجور. وهو ما يجعل العبء الضريبي متمركزاً على المداخيل الوسطى ما يقود، بالضرورة، إلى تقوية الفوارق الاجتماعية والإخلال بمبدأ الإنصاف الضريبي.

لا بد من إقرار إصلاح ضريبي يهتم الشركات؛ لأن ذلك سيساهم في الرفع من موارد الدولة. وينبغي أن يركز هذا الإصلاح على تقوية آليات محاربة الغش الضريبي الذي يمكن أن تساهم فيه الهيئات المدنية من خلال إشراكها في القرارات ومنحها الوسائل التي تسمح لها بتعبئة المجتمع من خلال الندوات والورشات التأطيرية، والتفاعل مع الإعلام، وإصدار التقارير التي تشتغل بمؤشرات موضوعية لتبرز مخاطر هذا التهرب على الاقتصاد الوطني، ومخاطره على الشركات نفسها. غير أن هذا الدور المدني لا يمكن إنجازه في ظل التصورات القائمة على اعتبار الإدارة الضريبية قلعة محصنة لا تشتغل بالشفافية المطلوبة، ولا تتوافر معطياتها أمام الفاعل المدني والباحث المحايد. لذلك لا بد من مراجعة نصوص القانون الضريبي من خلال

قراءتها في أبعادها المختلفة، وتحديد مدى انسجامها تجنباً للتناقضات الممكنة بينها، والمتربة عن تعددها وتعقد مساطر تنفيذها، مع ضرورة الكشف عن الثغرات التي تسمح للملزم بالتهرب الضريبي. ومثل هذه المراجعة يمكن لشراكة جديّة مع الفاعلين المدنيين المساعدة على تحقيقها، ذلك أن عدد المحققين في المجال الضريبي حالياً يبلغ 340 محققاً لـ 169000 شركة بمعدل محقق لنحو 497 شركة. وهو رقم يبين استحالة قيام الإدارة الضريبية بمواجهة هذا التملص مهما حسنت نواياها وإرادتها، كما أن قوة النصوص لن تكون كافية لإنجاز المهمة؛

وفي مقابل ذلك فإن المجتمع المدني مطالب بتحديد مجالات تدخله؛ فهو ليس أداة تنفيذية للإدارة الضريبية، أو منفذاً للسياسة المالية؛ إذ هويته المدنية تلزمه بدوره الهادف إلى ترسيخ القيم المدنية وضمها ترسيخ ثقافة المسؤولية والواجب والعدالة. فيقدر ما يرفض الفاعل المدني الحيف الضريبي، فإنه يرفض التهرب الضريبي كذلك، لأنه مناقض للقيم المدنية، كما أنه يسعى إلى تحقيق العدالة الضريبية التي لاتقف عند المستوى التقني، بل تتجاوزها إلى ترسيخ ثقافة المواطنة باعتبارها قائمة على ثنائية الحق والواجب؛ فالقانون ينص على أنه (تعفى كلياً من الضريبة على الشركات):

• الجمعيات والهيئات المعترية قانوناً في حكمها غير الهادفة للحصول على ربح، فيما يخص العمليات المطابقة فقط للغرض المحدد في أنظمتها الأساسية¹⁰. كما عرف الفصل الأول من ظهير 15 نونبر الجمعيات 1958 بكونها: «اتفاقاً لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح في ما بينهم»¹¹. غير أن هذه الجمعيات ملزمة بالإدلاء بإقراراتها، ومسك محاسبتها¹²، واحترام الالتزامات المتعلقة بالمستخدمين غير الخاضعين للضريبة المهنية (الباتنتا) الذين تستعين بخدماتهم¹³.

• كما تستفيد الجمعيات أيضاً من الإعفاءات الضريبية إذا كانت لا تستهدف الربح. وذلك على مستوى الضريبة العامة على الدخل (المادة 9)، والضريبة على الشركات (المادة 4)، والضريبة على القيمة المضافة (المادة 7)، غير أنها تظل خاضعة للالتزامات سالفه الذكر بخصوص الإقرارات، وكذا مسك المحاسبة.

• وتبدو غايات هذا الإعفاء طبيعية بحكم تنوع مجالات عمل الجمعيات التي أصبحت تشمل قطاعات ذات صلة قوية بالمجتمع مثل الصحة والتربية والتكوين.....

يتجلى مشكل الضريبة على القيمة المضافة في كونها غير عادلة، وغير منصفة، بالإضافة إلى كون وعائها مقلصاً بفعل الإعفاءات (قطاع الفلاحة مثلاً). الشيء الذي يتطلب إصلاحاً عميقاً لهذه الضريبة يتجلى في إقرار ضريبة حقيقية على كل القيمة المضافة مع فرض سعر مرتفع على الكماليات، وإعفاء أو فرض معدل خفيف على الأساسيات. إن النظام الحالي لهذه الضريبة يقوم على أربع معدلات هي:

• السعر العادي ونسبته 20 في المئة؛

10 المدونة العامة للضرائب، اعداد وتقديم محمد لفروجي، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، ط 1، 2012. ص 22.
11 ظهير 15 نونبر 1958 المتعلق بتأسيس الجمعيات كما تم تعديله وتتميمه بمقتضى القانون رقم 75-00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-200 بتاريخ 23 يوليوز 2002.
12 وفقاً لأحكام المواد 26 و27 و28، 30 و31 من قانون الضريبة على الشركات.
13 وفق ما هو منصوص عليه في القانون المنظم للضريبة العامة على الدخل.

• 14 في المئة تطبق بالنسبة للمنتجات والخدمات التي يتم استهلاكها بصفة اعتيادية؛

• 7 في المئة تطبق على المنتجات الاستهلاكية العادية؛

• 10 في المئة تطبق بالنسبة للمطاعم، والألبسة، والمؤسسات السياحية والعمليات المالية.

فإن الحل الأمثل هو اعتماد معدل واحد، مع جعل مواد الترف الباهظة الثمن ذات معدل خاص، ما يعزز قيم التكافل الاجتماعي ويقويها. ويجعل المواطن مستشعرا بوجود عدالة في هذا المقام؛

- ضرورة توسيع الوعاء الضريبي بإلغاء مبدأ الإعفاءات الذي تستفيد منه بعض القطاعات، إذ لم يعد من المقبول اجتماعاً واقتصادياً الإبقاء على (مواطنة امتيازية) تخل بالمساواة والعدالة الجبائية. غير أن هذا التوسيع ينبغي ألا يقف عند هذا الإلغاء، بل أن يتجاوزه إلى إقرار ضرائب أخرى كانت المطالب الاجتماعية والنقابية والمدنية تؤكد دوماً على أهميتها؛ يتعلق الأمر بالضريبة على الثروات الكبرى والضريبة على الإرث. وعلى الرغم من أن البعض يعتبر أن إقرار ضريبة على الثروة غير مجد، لأن هذه الثروة قد خضعت أصلاً للاقتطاع الضريبي، فإن حلاً مثل فرض هذه الضريبة على الجزء غير المنتج من هذه الثروة سيكون فعالاً، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بالأراضي غير المبنية أو المنازل غير المسكونة أو رسوم انتقال الأراضي من المجال القروي إلى المدار الحضري.

ولاشك أن دوافع إقرار هذه الضريبة معلل بالفوارق الطبقيّة الصارخة بين المواطنين؛ لذا يعتبر إقرارها ضرورة، ليس على المستوى الاجتماعي وحسب، بل وحتى على المستوى الاقتصادي؛ حيث إنها ستساهم في تحريك رأس المال العقيم الذي يمثل نسبة هامة في المغرب.

أما بالنسبة للضريبة على الإرث فيعتبر إقرارها ضرورياً حيث ستساهم في بناء ثقافة التضامن والتكافل. كما أن لها أبعاداً اقتصادية؛ فالمستفيد من الإرث في غياب ضريبة كهذه، لا أحد يرغمه على أن يعمل، في حين أن هذه الضريبة تجعله يعمل لتفادي فقدان ثروته. إضافة إلى أن تعليقات الإعفاء غير واضحة، بل وغير محددة أصلاً؛

• حرمان الوعاء الضريبي من العديد من الموارد الإضافية التي يمكن أن يساهم فيها القطاع غير المهيكّل. هذا القطاع الذي عادة ما توجه أصابع الاتهام فيه إلى الطبقات المستضعفة التي تباشره، في حين يتم تغييب الحديث عن المصدر الذي تمثله جهات نافذة لها القدرة على إغراق السوق بالمواد المختلفة من دون أن تتحمل أي تبعات. لذلك فإن الفاعل المدني مطالب بإثارة الانتباه إلى مصدر الظاهرة، عوض الاكتفاء بانتقاد أعراضها. وإثارة الانتباه هذه ينبغي أن يوجه خطابها إلى الفاعل السياسي والاقتصادي، وإلى الدولة بكل مكوناتها؛

• ضرورة إصلاح نظام المقاصة المكلف بخلق توازنات اجتماعية واقتصادية من خلال تخصيص دعم مالي من الدولة موجه إلى دعم بعض المواد الاستهلاكية. وقد بينت مختلف التقييمات أن الذي يستفيد من هذا الدعم هي الشركات والمؤسسات الكبرى. لذلك فإن المطلب الأساس يتمثل في تحويل هذا الدعم إلى التخفيف من الضغط الضريبي من خلال التفكير في صيغ عملية تسمح بدعم الطبقات المعوزة مباشرة، أو توجيه هذا الدعم إلى صناديق التضامن الاجتماعي التي ستسمح بظهور أثر ذلك في قطاعات معينة

مثل الصحة والتعليم، مع جعل تسيير هذه الصناديق أكثر انفتاحاً على الأطراف المدنية الفاعلة مثل النقابات والجمعيات ذات الصلة.

• ضرورة تحمل النظام الجبائي جزءاً من المصاريف الموجهة إلى الحماية الاجتماعية، وإرساء الثقة بين محصلي الضرائب ودافعيها؛ ولتحقيق ذلك فإن الفاعل المدني مطالب بإنجاز مهام التوعية سواء تجاه الملزمين بالأداء، أو تجاه الموظفين المشرفين على عمليات التحصيل في أفق ترسيخ ثقافة مواطنة تجعل العلاقة مبنية على الاحترام والحق والواجب.

• إن الوعي باللاتوازن في النظام الضريبي، وعدم فاعلية نظام التحفيز والإعفاء فضلاً عن غياب العدل في معايير، يستلزم فتح نقاش عمومي واسع لتوفير شروط الدعم السياسي والمدني؛ ومعنى ذلك أن قضايا العدالة الضريبية ينبغي أن تصح شأنها مجتمعيًا؛

- ضرورة البحث في سبل تجاوز ضعف النشاط الجمعي المستقل وعدم مواكبته لإشكالات النظام الضريبي، إذ لم يتم الانتباه من قبل الفاعل المدني إلى أن مناقشة هذا الموضوع ترتبط بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، والتي لا تقل أهمية عن حقوقه السياسية، لذلك يحتاج هذا الفاعل إلى تقوية إدراكه بأبعاد الإشكال الذي لا ينحصر في جوانبه المالية والاقتصادية، بل يتعداهما إلى تشعبات متعددة.

- من الواضح أن الدور المدني ينبغي ألا يقتصر على المرافعة (المناصرة) من أجل المطالب التي تحقق العدالة الضريبية، بل عليه أن يستحضر دوره التأطيري والتكويني من خلال الحملات والورشات التأطيرية القادرة على جعل موضوع الضريبة العادلة شأنًا مجتمعيًا، كما أنه مطالب بتقوية رصيده التحالفي من خلال تقوية صلته بالإعلام باعتباره رافعة تواصلية متميزة؛

- ضرورة التفكير في تقوية أسس الحكامة (الحوكمة) الجبائية من خلال الترافع على ضرورة وجود قضاء اقتصادي، يتوفر أصحابه على تكوين يسمح لهم بمتابعة حالات الطعن الجبائي التي تتولد عن حالات الشطط التي قد يتعرض لها المواطنون، ذلك أن صيغة المحاكم الإدارية أو التجارية المعتمدة الآن، لا تفي بالغرض؛ إذ ينبغي للجهاز الذي ينظر في مثل هذه القضايا أن يكون تكوينه تخصصياً بالأساس.

ملاحق

جدول حول الشرائح الضريبية لضريبة الدخل على الأفراد:

منشور في الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 12/06/1989 الصفحة 1497

ظهير شريف رقم 1.89.116 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410

(21 نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 17.89 تحدث بموجبه ضريبة عامة على الدخل:

قانون رقم 17.89 تحدث بموجبه ضريبة عامة على الدخل.

المادة الأولى

أنواع الدخل المفروضة عليها الضريبة

تفرض على مجموع دخل الأشخاص الطبيعيين ضريبة تسمى «الضريبة العامة على الدخل» وتخضع لها:

1. الدخل المهني؛
2. الدخل الناتجة عن المستغلات الزراعية؛
3. الأجر والدخول التي في حكمها؛
4. الدخل الناتجة عن إجارة العقارات ويطلق عليها في ما يأتي من هذا القانون اسم «الدخول العقارية»؛
5. دخول رؤوس الأموال المنقولة.

المادة الثانية

إقليمية الضريبة

I- يخضع للضريبة العامة على الدخل:

أ) الأشخاص الطبيعيون الذين يكون محل إقامتهم المعتادة في المغرب، بالنسبة إلى مجموع أنواع الدخل التي يحصلون عليها سواء أكان منشؤها مغربياً أم أجنبياً؛

ب) الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم محل إقامة معتادة في المغرب، بالنسبة إلى مجموع أنواع دخلهم ذات المنشأ المغربي.

II- يعتبر الشخص الطبيعي مقيماً إقامة معتادة في المغرب في اصطلاح هذا القانون، إذا كان يوجد فيه مسكنه الدائم أو مركز مصالحه الاقتصادية، أو كانت المدة المتصلة أو المتقطعة التي يقيمها في المغرب تزيد على 183 يوماً في كل 365 يوماً.

ويعد موظفو الدولة الذين يمارسون مهام وظائفهم أو يكلفون بمأموريات في الخارج، مقيمين في المغرب

إقامة معتادة، إذا كانوا يتمتعون بالإعفاء من الضريبة الشخصية على الدخل في البلد الأجنبي الذي يقيمون فيه.

وعاء الضريبة العامة على الدخل وتصفياتها

الباب الأول

وعاء الضريبة العامة على الدخل

الفرع الأول

الأساس المفروضة عليه الضريبة

المادة 6

تحديد مجموع الدخل المفروضة عليه الضريبة

يتكون مجموع الدخل المفروضة عليه الضريبة العامة على الدخل من صافي الدخل أو الدخل التي يشملها واحد أو أكثر من أنواع الدخل المشار إليها في المادة الأولى أعلاه.

ويحدد صافي الدخل من كل نوع من الأنواع الآتية الذكر على حدة وفق القواعد الخاصة به كما هي مقررة في هذا القانون.

ويدرج إجمالي الدخل ذات المنشأ الأجنبي في مجموع الدخل المفروضة عليه الضريبة العامة على الدخل، من دون إدخال بما تنص عليه الاتفاقيات الدولية الضريبية والأحكام المقررة في المادة 98 من هذا القانون.

المادة 22

الربح الأدنى

لا يمكن أن يقدر الربح السنوي للخاضعين للضريبة العامة على الدخل الذين اختاروا نظام الربح الجزافي المنصوص عليه في المادة 21 أعلاه بأقل من مجموع عنصرين أحدهما ثابت والآخر متغير يحددان باعتبار الأسس المعتمدة لفرض الضريبة المهنية (البتانتا) خلال السنة السابقة.

ويحدد العنصر الثابت، فيما يخص كل مؤسسة، باعتبار الفئة التي تنتمي إليها من بين الفئات المنصوص عليها في الجدولين (أ) و(ب) الآتيين:

الجدول أ

خارج الفئات	30.000.....	درهم؛
الفئة الأولى	25.000.....	درهم؛

20.000.....	الفتة الثانية	درهم؛
15.000.....	الفتة الثالثة	درهم؛
10.000.....	الفتة الرابعة	درهم؛
5.000.....	الفتة الخامسة	درهم؛
2.500.....	الفتة السادسة	درهم؛
1.500.....	الفتة السابعة	درهم.

الجدول ب

15.000.....	الفتة الأولى	درهم؛
25.000.....	الفتة الثانية	درهم؛
2.500.....	الخاضع للضريبة الذي يستغل مؤسسة قليلة الأهمية.....	درهم.

الإعفاءات

تعفى من الضريبة العامة على الدخل الأرباح الناتجة من:

- المغارس الغابوية التي لا تفوق مساحتها هكتاراً واحداً والأغراس غير المثمرة المتخذة سياجاً؛
- بيع الحيوانات الحية ومنتجات تربية المواشي التي لم يباشر تحويلها بوسائل صناعية؛
- المغارس الغابوية غير المثمرة والتي تغرس لأجل الحفاظ على التربة من الانجراف الناتج من الرياح والأمطار.

المادة 65

الدخول المفروضة عليها الضريبة العامة على الدخل

تعد من قبيل الأجر لتطبيق الضريبة العامة على الدخل:

- المرتبات؛
- التعويضات والمكافآت؛
- الأجر؛
- المعاشات؛
- الإيرادات العمرية.

وتعد أيضاً من قبيل الأجر، المنافع النقدية أو العينية الممنوحة زيادة على الدخل المشار إليها أعلاه. الإجراءات كما هو منصوص على ذلك في المادة 107 من هذا القانون.

الباب الثاني

حساب الضريبة العامة على الدخل وتحصيلها

الفرع 1

حساب الضريبة العامة على الدخل

I - سعر الضريبة

المادة 94

يحدد على النحو الآتي جدول حساب الضريبة العامة على الدخل:

- جزء الدخل البالغ 12.000 درهم : معفى من الضريبة؛
- جزء الدخل من 12.001 درهم إلى 24.000 درهم؛ تفرض عليه الضريبة بنسبة 14 في المئة؛
- جزء الدخل من 24.001 درهم إلى 36.000 درهم؛ تفرض عليه الضريبة بنسبة 22 في المئة ؛
- جزء الدخل من 36.001 درهم إلى 60.000 درهم؛ تفرض عليه الضريبة بنسبة 36 في المئة ؛
- جزء الدخل من 60.001 درهم إلى 90.000 درهم؛ تفرض عليه الضريبة بنسبة 44 في المئة؛
- جزء الدخل من 90.001 درهم إلى 120.000 درهم؛ تفرض عليه الضريبة بنسبة 46 في المئة؛
- جزء الدخل من 120.001 درهم إلى 200.000 درهم : تفرض عليه الضريبة بنسبة 48 في المئة؛
- ما زاد على ذلك: تفرض عليه الضريبة بنسبة 52 في المئة.

غير أن نسبة الضريبة تحدد على النحو الآتي:

1. في ما يخص المبالغ الإجمالية المبينة في المادة 19 أعلاه تحدد النسبة ب 10 في المئة ويترتب على ذلك إبراء المبالغ المذكورة من كل ضريبة مباشرة أخرى؛
2. في ما يخص المكافآت والتعويضات الطارئة أو غير الطارئة المنصوص عليها في المادة 73 أعلاه تحدد النسبة ب:
 - أ. 30 في المئة إذا دفعت المكافآت والتعويضات إلى أشخاص ليسوا من مستخدمي رب العمل الدائمين غير المشار إليهم في (ب)؛
 - ب. 17 في المئة إذا دفعت المكافآت والتعويضات من قبل مؤسسات التعليم أو التأهيل المهني الخاصة أو العامة إلى مدرسين ليسوا من مستخدميها الدائمين.

ثانيا:الدخول الزراعية (المصدر: الضريبة الفلاحية) المدونة العامة للضرائب، 2010، ص40)

البند الأول. الدخول المفروضة عليها الضريبة

المادة 46 : تعريف الدخول الزراعية

تعد دخولاً زراعية الأرباح الناتجة من المستغلات الزراعية أو من أي نشاط آخر له طابع زراعي غير خاضع للرسم المهني.

يعد مستغلاً زراعياً في مدلول هذه المدونة، كل من يقوم بزراعة أراض قابلة للزراعة سواء كان يملكها ويستغلها بنفسه أو كان له فيها حق انتفاع أو كان مستأجراً لها أو واضحاً يده عليها.

المادة: 47 الإعفاءات

إعفاءات دائمة:

تعفى من الضريبة على الدخل الأرباح الناتجة من:

المغارس الغابوية التي لا تفوق مساحتها هكتاراً واحداً والمغارس غير المثمرة المتخذة على سبيل السياج؛
بيع الحيوانات الحية ومنتجات تربية المواشي التي لم يباشر تحويلها بوسائل صناعية؛
المغارس الغابوية غير المثمرة والتي تغرس لأجل الحفاظ على التربة من الانجراف الناتج من الرياح والأمطار.

إعفاءات مؤقتة:

تعفى من الضريبة على الدخل إلى غاية 31 ديسمبر 2013 الدخول الزراعية كما تم تحديدها في المادة 46 أعلاه.

البند الثاني: تحديد الأساس المفروضة عليه الضريبة على الدخول الزراعية.

المادة 48 : أنظمة فرض الضريبة على الدخول الزراعية

يحدد الدخل المفروضة عليه الضريبة الناتج من المستغلات الزراعية على أساس تقدير جزائي وفق الأحكام المنصوص عليها في المادة 49 بعده ومع مراعاة أحكام المادة 51 أدناه.

(تم إدراج هذا التدبير بمقتضى أحكام البند من المادة 7 من قانون المالية لسنة 2009)

يجوز للخاضع للضريبة على الدخل، مع مراعاة أحكام القانون أدناه أن يختار وفقاً للشروط المقررة في المادة 52-

I. الفقرة الثانية) أدناه تحديد صافي دخله المفروضة عليه الضريبة باعتبار النتيجة الصافية الحقيقية لجميع مستغلاته. (

II. يخضع وجوب النظام النتيجة الصافية الحقيقية: .

أ. المستغلون الأفراد والملاك الشركاء في الشيع الذين يجاوز رقم أعمالهم السنوي المتعلق بالنشاط الزراعي الوارد تعريفه في الفقرة الأولى من المادة 46 أعلاه مليوني درهم؛

ب. الشركات غير الخاضعة للضريبة على الشركات المنصوص عليها في المادة I - 32II أعلاه.

الجزء الثاني

دراسة حالة الأردن

الاقتصاد الأردني: مؤشرات عامة

يعاني الأردن من مشاكل اقتصادية واجتماعية جمة، تظاهرات في جزء منها عبر احتجاجات اجتماعية غير مسبوقه على قرار الحكومة رفع الدعم عن أسعار المحروقات و سلع أساسية. وتعاني الأردن فقراً في الموارد الطبيعية، ما يجعل اقتصادها يعتمد بشكل أساسي على الخدمات المختلفة التي تقدمها المملكة لدول الجوار والدعم الخارجي الكبير. ولعبت الأزمة الطاحنة في سوريا دوراً كبيراً في التأثير على الاقتصاد الأردني بسبب استيعاب عدد كبير من اللاجئين السوريين، و حدوث انخفاض كبير في التبادلات التجارية بين البلدين.

يعتمد الأردن في تمويل الموازنة العامة في جزء على الدعم الخارجي بلغ نحو مليار ومئتي مليون دينار، وكذلك على العوائد الجمركية والضريبة العالية. وعلى الرغم من ضعف هياكل وبنى الاقتصاد الأردني، إلا أن الحكومة مستمرة في تبني نهج السياسات الحرة وخصخصة المنشآت العامة، الأمر الذي أثارته عدة قطاعات اتهمت برامج الخصخصة بأنها كانت مليئة بالثغرات القانونية، والفساد، وطالبت بالتحقيق في صفقات الخصخصة التي خسرت فيها الدولة مبالغ طائلة. وترى الحكومة الأردنية أن الحل يكمن في اتباع السياسات الليبرالية الاقتصادية نفسها وفق توصيات المؤسسات الدولية المعروفة.

يتضح عمق الأزمة الاقتصادية في الأردن من خلال توجهات الحكومة للموازنة العامة لعام 2012، حيث يحدد الخطاب ملامح السياسات «وجود نمو في الدخل بنسبة 6.5 في المئة للسنوات 2001-2009. وهذا النمو المرتفع ما كان ليتحقق لولا سياسات تحرير الاقتصاد والانفتاح على العالم الخارجي، واستقطاب استثمارات القطاع الخاص المحلي والدولي»¹. وعلى الرغم من اعتراف الموازنة بوجود آثار غير مرغوبة ونتائج سلبية، إلا أنها تتعهد بالاستمرار بالعمل بالمسار الحالي نفسه، مع وجود تدخل الحكومة في بعض قضايا السوق غير المحددة.

ونلاحظ عمق الأزمة المالية من خلال الأرقام والإحصائيات المختلفة حول واقع الاقتصاد الأردني، ومنها نسبة النمو 2.3 في المئة لعامي 2010-2011 وهي لا تكاد تكفي معدل النمو السكاني وتوفير فرص عمل، مع الاعتراف والإقرار بأن هناك توزيعاً غير عادل للنمو، وتحديدًا تجاه الفقراء الذي يشكلون الفئة الاجتماعية الأوسع في الأردن. مع وجود معدل تضخم 5.5 في المئة لعام 2011، ومعدل بطالة 13.1 في المئة، وعجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات 9.8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. ويأتي معظمه من استيراد المشتقات

1 وزارة المالية الأردنية. 2012/12/11. «خطاب الموازنة العامة لعام 2012». (تاريخ الدخول 2013/1/11). الرابط الإلكتروني:

<http://www.mof.gov.jo/admin/Upload/Optional/Ministry%20speech%202011.pdf>

النفطية، وعدم تغطية الاستثمار الأجنبي لهذا العجز. أما الإيرادات فتصل إلى (5585) مليون دينار، منها (4389) مليون دينار إيرادات محلية، و(1196) مليون دينار منح خارجية.²

النفقات العامة لعام 2011 وصلت إلى (6850) مليون دينار بعجز قيمته 6.2 في المئة من الناتج المحلي رغم الارتفاع غير المسبوق في المنح الخارجية، وتعزو الحكومة ذلك إلى دعم تعرفه الكهرباء التي كلفت في العام نفسه (2300) مليون دينار إضافة إلى الدعم الذي تقدمه الحكومة إلى (1300) مليون دينار³، وفي مقارنة النفقات مع الإيرادات المحلية (من دون احتساب المنح الخارجية) نجد أن العجز يصل إلى نحو 56 في المئة.

أما صافي الدين فقد وصل إلى أرقام كبيرة (13260) مليون دينار، أي ما نسبته 65 في المئة من الناتج المحلي، على الرغم من أن قانون الدين العام الأردني يحدد قيمة الدين الداخلي والخارجي معاً بما لا يتجاوز 60 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي.

إجراءات التقشف... مزيد من الأردنيين تحت خط الفقر:

مع إعداد هذا التقرير أقرت الحكومة الأردنية إجراءات تقشف واسعة على الميزانية العامة، حيث أدخلت تلك الإجراءات المزيد من الأردنيين تحت خط الفقر، ورفعت الغطاء عن الكثير من العائلات المستورة. العام 2012 وحده شهد تغيير ثلاث حكومات في الأردن نتيجة الضغوط الاقتصادية التي تعيشها المملكة. مؤخراً اتخذت الحكومة سلسلة من الإجراءات التقشفية بهدف خفض الإنفاق، وقررت الحكومة مساء أمس اتخاذ عدة إجراءات بهدف خفض الإنفاق الحكومي شملت سياسات الانضباط المالي، وتقليص عدد أعضاء الحكومة إلى 20 وزيراً للتأكيد على إصرار الحكومة على تخفيض النفقات، ووقف التعيينات في الوظائف العليا والوزارات المختلفة، ووضع أسس جديدة لاختيار الكفاءة وتحقيق العدالة والمساواة والنزاهة بين كوادر القطاع العام، والعمل على إيجاد إطار تشريعي لهذه الأسس والمعايير، وتخفيض الدعم المقدم من الموازنة العامة إلى الوحدات والهيئات الحكومية المستقلة بنسبة 15 بالمئة، وخفض النفقات الحكومية التشغيلية بنحو 15 في المئة من المخصصات المرصودة للمؤسسات والوزارات والدوائر والهيئات المستقلة كافة، وتخفيض النفقات الرأسمالية بنسبة 10 بالمائة من المخصصات المرصودة لهذه الجهات، وخفض نفقات مرصودة في وزارة المالية ووزارات أخرى بقيمة 85 مليون دينار. ولجأت الحكومة إلى تخفيض مبلغ 150 مليون دينار من ميزانية الأمن⁴. لكن ما أثار موجة الاحتجاجات الواسعة في الأردن تلك الإجراءات التي طالت الدعم المقدم للمحروقات، ورفع الدعم عن السلع الأساسية. وكما يتضح لاحقاً من خلال الأرقام والإحصائيات المعروضة بالدراسة أن مخصصات الأمن والدفاع في ازدياد مطرد.

2 خطاب الموازنة العامة لعام 2012. المرجع السابق.

3 المرجع السابق.

4 أخبار الأردن. «تخفيض الإنفاق العسكري.. تخفيض جمارك السيارات الهجينة.. إلغاء هيئات ومؤسسات مستقلة». (تاريخ

الدخول 2013/1/5). الرابط الإلكتروني:

- (14 في المئة) بالنسبة لجميع الأشخاص الاعتباريين باستثناء ما ورد منهم في البندين (2و3) المذكورين أدناه.
- (24 في المئة) على شركات الاتصالات وشركات الوساطة المالية وشركات الصرافة وشركات التأمين والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي.
- (30 في المئة) على البنوك.

ثانياً: الإعفاءات الشخصية للمكلفين:

توحيد الإعفاءات للشخص الطبيعي المقيم بشكل يمكن من تبسيط الإجراءات الضريبية وتحسين كفاءة الإدارة الضريبية وذلك على النحو الآتي:

- 12000 دينار للمكلف.
- 12000 دينار عن العاملين مهما كان عددهم.

ثالثاً: النشاط الزراعي:

بهدف تشجيع النشاط الزراعي في المملكة وتحسين مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، فإن الأمر يتطلب منح النشاط الزراعي الإعفاءات الآتية:

- إعفاء النشاط الزراعي لأي شخص من غير الشركات.
- إعفاء أول (75) ألف دينار من النشاط الزراعي للشخص الاعتباري.

رابعاً: أرباح الأسهم وأرباح الحصص والأرباح الرأسمالية:

بهدف تشجيع الاستثمار من المقيمين في المملكة وغير المقيمين وجذب الاستثمارات الخارجية، فإن مشروع القانون يتضمن الإعفاءات الآتية:

- إعفاء أرباح الأسهم وأرباح الحصص التي يوزعها مقيم سواء أكانت هذه التوزيعات لشخص مقيم أم غير مقيم في المملكة.
- إعفاء الأرباح الرأسمالية المتحققة داخل المملكة باستثناء الأرباح على الأصول الخاضعة للاستهلاك.
- إعفاء الدخل المتأتي من داخل المملكة من المتاجرة بالحصص والأسهم والسندات وإسناد القرض وسندات المقارضة والصكوك وسندات الخزينة وصناديق الاستثمار المشترك والعقود المستقبلية وعقود الخيارات المتعلقة بأي منها باستثناء المتحقق من أي منها للبنوك والشركات المالية والوساطة المالية وشركات التأمين والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي حيث تخضع دخول هذه الجهات حالياً لضريبة الدخل.

خامساً: الدخل من مكافأة نهاية الخدمة:

يهدف المحافظة على الكفاءات في المؤسسات والشركات فان مشروع القانون تضمن المعالجة الآتية لدخل المكلف من مكافأة نهاية الخدمة:

- إعفاء مكافأة نهاية الخدمة بقدر ما يتعلق منها بالفترة السابقة لنفاذ القانون.
- إعفاء (50 في المئة) من مكافأة نهاية الخدمة بقدر ما يتعلق منها بالفترة اللاحقة لنفاذ القانون.

سادساً: إلغاء الضرائب والرسوم الأخرى المفروضة على الدخل:

يهدف توحيد المعدلات الضريبية وتحسين الإطار القانوني للضريبة المفروضة على الدخل فان مشروع القانون يتضمن إلغاء الضرائب أو الرسوم المفروضة على الدخل بموجب التشريعات الأخرى كقانون الرسوم الإضافية للجامعات وقانون التعليم العالي وقانون التدريب المهني والتقني وضريبة الخدمات الاجتماعية.

تعديل قانون ضريبة المبيعات⁸

تم إصدار القانون المؤقت رقم 29 لسنة 2009 المعدل لقانون الضريبة العامة على المبيعات رقم 6 لسنة 1994 لتحقيق الانسجام العام بين التشريعات الضريبية، ولتوحيد الإجراءات الضريبية المتعلقة بضريبة المبيعات بشكل ينسجم مع إجراءات الإدارة الضريبية المتعلقة بضريبة الدخل لتعزيز مبادئ الشفافية والوضوح في المعاملة الضريبية، وللإسهام في تبسيط الإجراءات وإزالة المعوقات التي قد تحصل. كما أن القانون المعدل يهدف إلى تحسين الإطار القانوني لضريبة المبيعات، من خلال إلغاء التشتت في القوانين التي يفرض بموجبها ضرائب، وتوحيدها في إطار واحد هو قانون الضريبة العامة على المبيعات.

شركة التضامن والتوصية البسيطة في القانون المؤقت:

كل من شركة التضامن والتوصية البسيطة لها شخصية اعتبارية في القانون الذي أنشئت بموجبه، وهو قانون الشركات، وبالتالي فإن شركة التضامن هي شخص، وأن الشخص المتحقق له دخل خاضع للضريبة وفق قانون ضريبة الدخل يكون ملزماً بدفع الضريبة وبالتالي تكون شركة التضامن مكلفاً إذا تحقق لها دخل خاضع للضريبة وملزمة بدفع الضريبة.

وشركة التضامن لها حق، وفق قانون ضريبة الدخل المؤقت الحالي، بتنزيل المصاريف التي أنفقت واستحقت حصراً في سبيل إنتاج الدخل الخاضع للضريبة في حال تعزيز هذه المصاريف وإنتاجها.

كما أن الشريك إذا استحق له راتب من عمله في الشركة ويعمل فيها فعلياً وكان راتبه يتعلق حصراً في سبيل إنتاج دخل خاضع للضريبة للشركة، فإن هذا الراتب مقبول نفقة للشركة وينزل من الدخل الإجمالي للشركة ولا يجوز للمدقق أن يدعي بأنه وهمي إلا بإثبات الصورية والوهمية لهذه النفقة، وبالتالي لا داعي لتخوف شركات التضامن والتوصية البسيطة من ذلك كون القانون رسم طريقاً محدداً لقبول هذه النفقات.

المعالجة الضريبية لصناديق التقاعد والادخار والتوفير سواء في النفقات أو غيرها

ينحصر دخل هذا الصندوق بصفته شخصاً اعتبارياً في نوعين:

1. المساهمات التي يقبضها من المشتركين ومن أصحاب العمل معفاة بحكم القانون المؤقت الحالي (المادة 4/د) وإعفاؤها مقترن بموافقة وزير المالية. وهذا الحكم موجود في القانون السابق رقم 57 لسنة 1985.
2. الدخول المتحققة من استثمار الأموال تنطبق عليها القاعدة العامة في الخضوع للضريبة والاستثناء بالإعفاء، فإذا كان:
أ- استثمر الصندوق الأموال في مجال الزراعة، أو تحقق له أرباح أسهم موزعة، أو استثمر في الأسهم والسندات، أو صدر منتجاته خارج المملكة، فإن دخله من هذه المصادر معفى من الضريبة شأنه شأن غيره من الأشخاص.

ب- تحقق له دخل من استثمارات أخرى ولم يرد إعفاء بشأنها من الضريبة، فهي خاضعة للضريبة تمشياً مع مبدأ المساواة بين الأشخاص الذين يمارسون النشاط نفسه، كونه نشاطاً ينافس غيره من الأشخاص، وبالتالي ليس من العدالة إعفاء هذه الدخول من الضريبة.

ما هي الأرباح الرأسمالية:

في القوانين السابقة للقانون المؤقت الحالي لم يتم وضع تعريف محدد للأرباح الرأسمالية، حيث كانت تخضع لعدة اجتهادات ويختلف تعريفها من شخص إلى آخر.
أما حالياً في القانون المؤقت ومنعاً للاجتهاد، فقد تم وضع تعريف محدد للأصول الرأسمالية والأرباح الرأسمالية:

- وتعني الأرباح الرأسمالية إعفاء الربح المتحقق من شراء وبيع الأصول إذا توافر الشرطان الآتيان معاً:
1. أن تكون الأصول مستأجرة أو مستأجرة تمويلاً بنية الاحتفاظ بها لدى المشتري لأكثر من سنة.
 2. أن تكون هذه الأصول من السلع التي يتاجر بها الشخص مالك الأصول.

تجارة العقارات؟

الدخل المتحقق من تجارة العقارات للأشخاص الطبيعيين معفاة من ضريبة الدخل وخاضعة للأشخاص الاعتباريين.

الدخل المتحقق من بناء وبيع الشقق كتجارة، خاضع لضريبة الدخل لجميع الأشخاص.

مخصصات البنوك:

ما ينزل من هذه المخصصات هو ما نص عليه قانون البنوك على أن يتم تنزيله من الدخل كمصروف وهي المخصصات التي يرصدها البنك مقابل الائتمان غير العامل بموافقة البنك المركزي والمادة (43) من قانون البنوك.

اعتبر القانون أن المستأجر تمويلاً مالاً للعقار المؤجر

الملكية نوعان:- قانونية واقتصادية

- فالملكية القانونية هي تملك الشخص للأصل قانوناً ويكون مسجلاً باسمه.
- أما الملكية الاقتصادية فإن الشخص يتصرف بالأصل تصرف المالك من حيث الاستفادة منه ومن منافعها.
- وهذا النص يسمح للشخص استهلاكه وقبول نفقات استهلاكه.
- وكذلك عند بيع الأصل المستأجر تمويلاً أو تأجيرياً ويحقق دخلاً للشخص فيكون خاضعاً للضريبة.⁹

الضرائب في الأردن:

توجد في الأردن عدة أنواع من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، بالإضافة إلى الرسوم والضرائب المحلية والجبائيات التي تفرض من قبل الهيئات المحلية المختلفة في المملكة.

وتعتبر أشهر وأهم أنواع الضرائب:

1. الجمارك على أنواع محددة من السلع
2. ضريبة الدخل والأرباح
3. ضريبة المبيعات
4. ضريبة المعارف

ضريبة المعارف:

ضريبة سنوية تستوفي عن كل عقار في المناطق البلدية من قبل المالك أو المستأجر بنسبة 2 في المئة من صافي الإيجار السنوي. وتحصل الدولة 10 في المئة من صافي ضريبة المعارف كدخل لخزينة الدولة.¹⁰ وتذهب النسبة الباقية للمجلس البلدي أو المحلي.

ضريبة المبيعات:

الضريبة: الضريبة العامة أو الضريبة الخاصة حسب مقتضى الحال.

9 للمزيد حول التأجير التمويلي في الأردن، يمكنك زيارة الرابط:

http://www.abj.org.jo/AOB_Images/633497233047645000.htm

10 وزارة المالية. «نظام ضريبة المعارف رقم 3 لسنة 1988». (تاريخ الدخول 2013/2/11). الرابط الإلكتروني:

<http://www.mof.gov.jo/admin/Upload/Knowledge%20Tax%20Low.pdf>

- الضريبة العامة: ضريبة المبيعات المفروضة على استيراد أو بيع أي سلعة أو خدمة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (6) من هذا القانون.
- الضريبة الخاصة*: ضريبة المبيعات المفروضة بنسب خاصة أو بمقادير محددة على استيراد أنواع معينة من السلع والخدمات أو بيعها وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة (6) من هذا القانون.¹¹
- وضريبة المبيعات تعتبر ضريبة تناقصية لأنها تدفع عن الاستهلاك، بعكس الضريبة التصاعدية التي تفرض على الدخل والأرباح. وتبلغ نسبة ضريبة المبيعات في الأردن 16 في المئة.

ضريبة الدخل:

في بداية العام 2010 تم إصدار قانون ضريبة الدخل الجديد، والذي هوجه أعفي ما يقارب 85 في المئة من أجور العاملين في القطاعين العام والخاص من الضريبة ممن لا تزيد دخولهم عن 12 ألف دينار سنوياً للشخص الواحد و24 ألف دينار لرب الأسرة مهما كان حجمها. وتكون نسبة الضريبة على الدخل التي تزيد عن ذلك 7 في المئة على 12 ألف دينار الأولى و14 في المئة على ما زاد عن ذلك. وفيما يتعلق بـضريبة الدخل على الشركات فقد حدد القانون النسب كالتالي:

- 30 في المئة على البنوك والشركات المالية.
- 24 في المئة على شركات الاتصالات، الوساطة المالية، الصرافة، التأمين، شركات التأجير التمويلي.
- 14 في المئة على باقي أنواع الشركات منها الصناعية والتجارية وغيرها.¹²

أما من خلال تعديل القانون المؤقت لضريبة الدخل لعام 2012 فقد عدلت شريحة الضريبة كالتالي:

- 35 في المئة على البنوك والشركات المالية.
- 25 في المئة على التعدين.

كما ألغى القانون ضريبة 10 في المئة على نقل أموال المستثمرين الأجانب

ومن المتوقع أن التعديلات الجديدة ستوفر دخلاً إضافياً للخزينة يقدر بنحو 800 إلى 900 مليون دينار سنوياً. وذلك بزيادة الحاصلات من 320 مليون دينار إلى 360 مليون دينار جراء تطبيق القانون على البنوك فقط، إضافة إلى تحصيل ما يزيد على 100 مليون دينار من عوائد الضريبة على التعدين.¹³

11 دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. «قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (6) لسنة 1994 والتعديلات التي طرأت عليه». (تاريخ الدخول: 2013/2/10). الرابط الإلكتروني: <http://www.istd.gov.jo/ISTD/Arabic/Legislations/Laws/>

sales_law/salestaxlaw.html

12 هيئة تشجيع الاستثمار. «قانون الضريبة الجديد». (تاريخ الدخول: 2013/2/5). الرابط الإلكتروني: <http://www.jordaninvestment.com/BusinessandInvestment/Taxation/tabid/85/language/ar-JO/Default.aspx#482>

13 كل العرب. 2012/5/6. «تعديلات على (ضريبة الدخل) تؤمن للخزينة 800 مليون دينار». الرابط الإلكتروني: <http://www.allofjo.net/index.php?page=article&id=28168>

نظام الإعفاء هو كالتالي:

- (1) أي فرد يقل دخله عن 12 ألف دينار سنوياً معفى من الضريبة. الدخل بين 12-24 ألف دينار يدفع ضريبة نسبتها 7 في المئة. أكثر من 24 ألف دينار يدفع ضريبة نسبتها 14 في المئة.
- (2) لأرباب الأسر: أي دخل يقل عن 24 ألف دينار معفى من الضريبة. الدخل بين 24-36 ألف دينار يدفع ضريبة نسبتها 7 في المئة. أكثر من 36 ألف دينار يدفع ضريبة نسبتها 14 في المئة.
- (3) الإعفاء الزراعي
إعفاء النشاط الزراعي لأي شخص من غير الشركات.
إعفاء أول (75) ألف دينار من النشاط الزراعي للشخص الاعتباري.
(4) إعفاء الأسهم وأرباح الحصص والأرباح الرأسمالية
إعفاء أرباح الأسهم وأرباح الحصص التي يوزعها مقيم سواء أكانت هذه التوزيعات لشخص مقيم أم غير مقيم في المملكة.
إعفاء الأرباح الرأسمالية المتحققة داخل المملكة باستثناء الأرباح على الأصول الخاضعة للاستهلاك.
إعفاء الدخل المتأتي من داخل المملكة من المتاجرة بالحصص والأسهم والسندات وإسناد القرض وسندات المقارضة والصكوك وسندات الخزينة وصناديق الاستثمار المشترك والعقود المستقبلية وعقود الخيارات المتعلقة بأي منها باستثناء المتحقق من أي منها للبنوك والشركات المالية والوساطة المالية وشركات التأمين والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي حيث تخضع دخول هذه الجهات حالياً لضريبة الدخل.
- (5) إعفاء دخل النقابات والهيئات المهنية والجمعيات¹⁴
حيث حدد النظام الضريبي الخاص دخل الأشخاص الاعتباريين (النقابات والهيئات المهنية والجمعيات التعاونية وباقي أنواع الجمعيات المسجلة والمرخصة) كدخل معفى من الضريبة.
هذا بدوره يعني أن هناك نقصاً في الشرائح الضريبية التصاعدية على الدخول والأرباح للأفراد، لأن الشريحة الضريبية تصل في عدد كبير من الدول إلى 50 في المئة من الدخل والأرباح عندما يتحقق من دخل مقداره مليون دينار مثلاً؛ وشريحة أقل بين 25-35 في المئة للدخل بين مائة ألف إلى نصف مليون.
يظهر أن النظام الضريبي الأردني لا يأخذ بالاعتبار عدد أفراد الأسرة والإعالة عند الحديث عن الإعفاء

14 دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. «نظام أحكام إعفاء دخل الأشخاص الاعتباريين من الضريبة لسنة 2011». (تاريخ الدخول: 2013/1/20). الرابط الإلكتروني:

الضريبي. فقد وضع سقفاً للإعفاء بغض النظر عن عدد أفراد الأسرة والإعالة. وهذا يؤدي بالأسر كبيرة الحجم ذات الدخل المنخفض والمتوسط نسبياً إلى دفع ضريبة مشابهة لعائلات ميسورة.

كما أن إعفاء الشخص الاعتباري (الشركات وغيرها) العاملة في المجال الزراعي تدهور قياساً بالقوانين السابقة التي كانت تعفي الشركات والأفراد العاملين في قطاع الزراعة تماماً من دفع ضريبة الدخل. كما أن مبلغ الإعفاء قليل، فهو فقط ثلاثة أضعاف إعفاء الأسر الأردنية، وهذا بدوره يقلل جاذبية العمل وتطوير القطاع الزراعي الذي يعتبر قطاعاً مهماً في اقتصاد أي دولة ناهيك عن أمنها الغذائي.

إعفاء الأسهم وأرباح الحصص والأرباح الرأسمالية يختلف عن قانون ضرائب متفاوتة ضمن النظم الضريبية للدول الصناعية، يعكس مزيداً من السماح للأغنياء بعدم تحمل العبء الضريبي، ومقولة أن هذا يهدف لجذب الاستثمار غير صحيحة، كما أن نسب الاستثمار الأجنبي لم تساعد في تحقيق نمو اقتصادي وفق أرقام وزارة المالية المختلفة.

الإعفاء على دخل الجمعيات والنقابات والهيئات المهنية يؤسس لثقافة عمل عام وأهلي تسعى لتحقيق أهداف غير ربحية.

المشاكل التي تواجه النظام الضريبي:

إضافة إلى ما ورد من مشاكل في القوانين والأنظمة الضريبية، والإعفاءات، نجد أن ضريبة المبيعات تثير جدلاً كبيراً، حيث إنها تُفرض على الجميع عند الاستهلاك، الأمر الذي يعني أن مدخول الفقراء يذهب معظمه أو كله على الاستهلاك، لذلك يقل الادخار بزيادة نسبة الاستهلاك. كما أنه كلما ازداد دخل المواطن، قلت نسبة الصرف على الاستهلاك من مجمل الدخل مقارنة بدخل الفقراء والطبقة الوسطى لأنهم يستهلكون نسبة أكبر من دخلهم في مقارنة بالادخار.

وهذا يعني أن النظام الضريبي الأردني منحاز إلى الأغنياء في واقعه، وإن بصيغ تميل للاستثمار «القانون يهدف إلى تحفيز الاقتصاد الوطني بالدرجة الأولى وتشجيع النمو وجذب الاستثمارات. وفي الوقت نفسه سيساهم في تبسيط وتسهيل الإجراءات، ويرفع كفاءة الإدارة الضريبية، ويحد من التهرب الضريبي، ويزيد الاستجابة الطوعية من قبل المكلفين. وهذه العوامل بالتحديد لها دور في زيادة حصيللة الضريبة.»¹⁵

جزء من النقاش حول سبب هذا هو من أجل المحافظة على المستثمرين ورأس المال النقدي والتجاري داخل الأردن، من أجل تنشيط دورة السوق، بما يساهم بدوره في دفع عجلة الاستهلاك، وهذا بدوره سيعمل على تزويد الحكومة بالإيرادات المتأتية بالأساس من الإيرادات الضريبية. «فاستقرار رأس المال النقدي في البلد يُعتبر ضرورة قصوى بسبب ارتباط الدورة الاقتصادية المحلية بتلك العالمية، ودوره طبعاً هو حفظ قاعدة العملة لتستطيع تلبية الالتزام الخارجي المترتب على الدورات التجارية. فتصبح الدورة التجارية ضرورة للاستقرار وعبءاً على المستهلك، فلا إمكانية للدخل من دون استهلاك، والاستهلاك مصدر الدخل العام، وتراجع الدخل العام يعني عدم المقدرة على الوفاء بمتطلبات رأس المال النقدي، وإذا خرج رأس المال هذا

15 دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، «ما هو الجديد في أحكام قانون ضريبة الدخل؟». (تاريخ الدخول: 2013/1/17). الرابط الإلكتروني:

على الفئات الدنيا والوسطى في المجتمع الأردني، خصوصاً بعد صدور قانون الضريبة العامة على المبيعات العام 1994 بفرض ضريبة على السلع بنسبة 7 في المئة، وتم زيادة هذه النسبة تدريجياً إلى أن وصلت إلى 16 في المئة. كما تم التوسع في تطبيق القانون إلى أن أخضعت السلع كافة بما في ذلك الغذاء والدواء إلى ضريبة المبيعات، التي تقتطع من قوت الشعب ولقمة عيشه، وفي الوقت نفسه، تم تخفيض ضريبة الدخل على كبار الرأسماليين والتراجع عن مبدأ الضريبة التصاعدية بشكل مخالف للدستور. نجد أن القسم الأعظم من هذه الإيرادات يتحقق من الضريبة غير المباشرة، والتي تدفع من الشرائح الاجتماعية كافة بشكل متساوٍ. فالفقراء يدفعون الضرائب على معظم مداخيلهم، بينما الأغنياء لا يدفعون سوى عن المبالغ التي ينفقونها، والتي لا تشكل إلا نسبة ضئيلة من مداخيلهم المرتفعة. أما إيرادات الضرائب على الدخل، فهي لا تشكل إلا نحو 14 في المئة، خلافاً للنص الدستوري، الذي يتضمن أن تكون الضريبة تصاعدية، حيث تنص المادة (111) من الدستور الأردني «على الحكومة أن تأخذ، عند فرض الضرائب، مبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وأن لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة إلى المال»²⁰.

التهرب الضريبي في الأردن كبير جداً، حيث يقدره رئيس اللجنة المالية في مجلس النواب، السيد المجالي بنحو 800 مليون دينار أردني سنوياً، من قبل الشركات والأفراد أصحاب الدخل.²¹

الضرائب في الإيرادات الحكومية:

جدول رقم (1): يبين الضرائب ومساهمتها في الإيرادات المحلية بالمليون دينار أردني مقارنة بين عدة سنوات.²²

حتى تشرين ثاني 2012	2012 (متوقع)	2011	2007	
2636.5	3547.1	3062.2	2472.1	الإيرادات الضريبية
639.2	734.3	667.4	494.9	الضرائب على الدخل والأرباح
113	155.6	147.8	98.5	1. ضرائب الدخل من الأفراد
526.2	578.7	519.6	396.4	2. ضريبة الدخل من الشركات ومشروعات أخرى
81.9	79.3	74.6	101.7	الضرائب على المعاملات المالية (ضريبة العقار)
1679.1	2444.4	2033.2	1479.8	الضرائب على السلع والخدمات (ضريبة المبيعات)
236.3	289.1	287	351.3	الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية
3768.2	4940	4198.8	3628.1	مجموع الإيرادات المحلية

تشكل الإيرادات الضريبية ما نسبته 70 في المئة من مجموع الإيرادات المحلية، بما معناه أن الاقتصاد الأردني يعتمد بشكل كبير جداً في إيراداته، وبالتالي في موازنة الحكومة، على الضرائب المباشرة وغير المباشرة كما

20 المؤتمر الوطني الاقتصادي الأردني: عمان 2012/3/20. «البرنامج الوطني للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي». لجنة التنسيق العليا لأحزاب المعارضة الوطنية الأردنية.

21 جريدة الرأي. 30 أيار 2012. «المجالي لـ (الرأي): (800) مليون دينار حجم التهرب الضريبي». الرابط الإلكتروني: <http://alrai.com/article/516781.html>

22 وزارة المالية. تشرين ثاني 2012. «نشرة مالية الحكومة المالية». (تاريخ الدخول 2013/2/11). الرابط الإلكتروني:

<http://www.mof.gov.jo/admin/Upload/Optional/PDFArabicNov2012.pdf>

نرى في الجدول أعلاه. وتشكل ضريبة المبيعات لوحدها 40.8 في المئة من مجمل الإيرادات خلال عام 2007، لترتفع بشكل كبير خلال عام 2011 إلى 48.4 في المئة، أما خلال عام 2012 فمن المتوقع أن تصل إلى 49.5 في المئة أي ما يقارب نصف الإيرادات.

جدول رقم (2): يبين النسب التي تشكلها الشرائح الضريبية من مجمل الإيرادات الضريبية (المنزلة الأخيرة تقريبية):

2012 (متوقع)	2011	2007	
3547.1	3062.2	2472.1	الإيرادات الضريبية
20.7%	21.8 %	20 %	الضرائب على الدخل والأرباح
4.39 %	4.82 %	3.98 %	1. ضرائب الدخل من الأفراد
16.3 %	17 %	16 %	2. ضريبة الدخل من الشركات ومشروعات أخرى
2.23 %	2.44 %	4.11 %	الضرائب على المعاملات المالية (ضريبة العقار)
68.9 %	66.4 %	59.9 %	الضرائب على السلع والخدمات (ضريبة المبيعات)
8.15 %	9.37 %	14.2 %	الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية

5 نلاحظ من تحليل النسب أعلاه، أن عام 2012 شهد انخفاضاً في مساهمة الضرائب على الدخل والأرباح من مجمل الإيرادات الضريبية مقارنة بعام 2012، وكذلك في الضرائب على المعاملات المالية والضرائب على التجارة والمعاملات الدولية، أي أن تحصيل ومساهمة الضرائب المباشرة قد انخفضا بشكل عام.

47 أما الضرائب على السلع والخدمات (ضريبة المبيعات) فهي الوحيدة التي شهدت ارتفاعاً بشكل مطرد خلال سنوات 2007، 2011، 2012، وهذا يعني أن عبء الضريبة غير المباشرة التي يدفعها المستهلك بغض النظر عن دخله قد ازداد، بما يعكس ضعف العدالة الضريبية ضمن النظام الموجود.

تشكل ضريبة الدخل على الأفراد ما نسبته 19.9 في المئة من مجمل الضرائب على الدخل والأفراد، مقابل 80.1 في المئة لضريبة الشركات خلال العام 2007. أما خلال العام 2011 فقد ارتفعت الضريبة على الأفراد لتصل إلى 22.1 في المئة مقابل 77.9 في المئة لضريبة الشركات. وفي العام 2012 فقد ارتفعت مساهمة 78.8 في المئة مقابل 21.2 في المئة لضريبة الأفراد.

تشكل النفقات الجارية من موازنة العام 2012 ما نسبته 90.7 في المئة، والنفقات الرأسمالية 9.3 في المئة. تتوزع النفقات الجارية²³ حسب الأولوية والقيمة:

1. مخصصات الجهاز العسكري، ويستحوذ على 27.4 في المئة.

2. تعويضات العاملين 19.3 في المئة.

23 النسب والأرقام مستقاة من «نشرة مالية الحكومة المالية»، تشرين ثاني 2012. وزارة المالية (تاريخ الدخول 2013/2/11). الرابط الإلكتروني: <http://www.mof.gov.jo/admin/Upload/Optional/PDFArabicNov2012.pdf>

3. المنافع الاجتماعية 17.4 في المئة.

4. الإعانات 10 في المئة.

5. فوائد القروض 8.6 في المئة.

ونرى من القيم المتاحة أعلاه أن حجم مخصصات الجهاز العسكري ضخمة جداً في ظل موارد محدودة. كما تستحوذ على نسبة لا بأس بها من النفقات الرأسمالية تبلغ 155.2 مليون دينار من أصل 998.4 مليون دينار. وعليه نرى أن تمويل النفقات الجارية والرأسمالية الذي يتم بمعظمه من خلال الضرائب المختلفة، يخصص جزء ضخم منه للإنفاق العسكري، إضافة إلى مخصصات الأجهزة الأمنية ووزارة الداخلية على حساب الخدمات الاجتماعية والمشاريع التنموية.

جدول رقم (3)²⁴: يبين أوجه الإنفاق الحكومي من خلال الموازنة بالمليون دينار، ونسبة كل بند من المجموع العام:

2011	2012 (الموازنة)	
752.7	955.2	الخدمات العمومية
% 13.1	% 16.08	
951.3	1028.2	الدفاع
% 16.6	% 17.61	
758.9	814.5	النظام العام وشؤون السلامة
% 13.2	% 13.95	
110.8	104.8	الشؤون الاقتصادية
% 1.93	% 1.79	
1.2	1.3	حماية البيئة
% 0.02	% 0.02	
91.6	18.8	الإسكان والمرافق المجتمعية
% 15.96	% 0.32	
524.9	514.4	الصحة
% 9.15	% 8.81	
86.8	95.9	الترفيه والثقافة والدين
% 1.51	% 1.64	

24 النسب والأرقام مستقاة من «نشرة مالية الحكومة المالية»، تشرين ثاني 2012. وزارة المالية (تاريخ الدخول 2013/2/11).
الرابط الإلكتروني: <http://www.mof.gov.jo/admin/Upload/Optional/PDFArabicNov2012.pdf>

التعليم	683.9	738.5
	% 11.9	% 12.6
الحماية الاجتماعية (تتضمن دعم السلع)	1777.4	1567.4
	% 30.97	% 26.8
المجموع	5739.5	5839

نلاحظ من الجدول أعلاه أن الحماية الاجتماعية التي تتضمن دعم السلع احتلت المرتبة الأولى من حيث حجم الإنفاق في الموازنة بنسبة تقارب 31 في المئة، ثم الإنفاق العسكري والأمني الذي احتل المرتبة الثانية من حيث الإنفاق بنسبة 29.8 في المئة، وهذا خلال عام 2011. أما خلال عام 2012 فقد تبدل الوضع، حيث احتل الإنفاق العسكري والأمني المرتبة الأولى بنسبة 31.56 في المئة، فيما احتلت الحماية الاجتماعية المرتبة الثانية بنسبة 26.8 في المئة.

أما عن تبدل وضع البنود في موازنة الحكومة، فنرى أن تراجعاً طرأ خلال عام 2012 في قطاعات الشؤون الاقتصادية، الصحة، الحماية الاجتماعية. أما قطاع الإسكان والمرافق الاجتماعية، فقد تراجع الإنفاق عليه من 16 في المئة في موازنة 2011 إلى أقل من نصف في المئة خلال عام 2012.

ونرى أن الإنفاق قد أزداد في قطاعات الخدمات العمومية، الدفاع، النظام العام وشؤون السلامة، التعليم، الترفيه والثقافة والدين.

نلاحظ آثار توصيات المؤسسات الدولية من خلال تخفيض الدعم الحكومي للخدمات الاجتماعية والصحية كما ظهر في الجدول أعلاه، وتحديد تخفيض الدعم على أسعار المشتقات النفطية، والماء والكهرباء، وعدد من السلع. وفي الوقت نفسه يظهر الجدول استمرار ميزانية الدفاع والأمن بالتصاعد كذلك الأمر بالنسبة للخدمات العمومية، علماً أن معظم الجباية والإيرادات الضريبية التي تحصل بحكم ارتفاع قيمة ضريبة المبيعات تؤخذ من الفقراء والطبقات الوسطى.

أي أن الحكومة تجبي من خلال الإيرادات وتحديد الضريبة منها، معظم ميزانيتها كما تبين لنا (نحو 70 في المئة) فيما بدأت بتخفيض الإنفاق على هذه الفئات التي تدفع الضرائب المختلفة.

كما أن تنفيذ برنامج الخصخصة الحكومي للشركات والمؤسسات الأردنية العامة لم ينجح في تطوير واقع الأردن الاقتصادي، حيث تم خصخصة، بشكل كلي أو جزئي، شركة الاتصالات الأردنية، شركة الملكية الأردنية، شركة الإسمنت الأردنية، شركة البوتاس العربية، شركة الفوسفات وعدة شركات كهرباء. وعاد هذا البرنامج على الحكومة 1726 مليون دينار أردني، صرفت في أوجه إنفاق مختلفة حسب التقارير الحكومية²⁵. تركز إنفاق عوائد الخصخصة في شراء ومبادلة وهيكله ديون بقيمة 1562 مليون دينار (أي معظم عوائد الخصخصة)، و150 مليون دينار فقط في مشاريع تنمية أخرى.

خاتمة وتوصيات:

تدرك الحكومة ضرورة الحد من النفقات الحكومية في محاولة لتقليص العجز في الموازنة، إلا أن جزءاً كبيراً من الإجراءات انصب أساساً على رفع الدعم عن سلع أساسية للمواطن منها (المشتقات النفطية، الكهرباء والماء من خلال زيادة أسعارها تدريجياً، رفع الضرائب والرسوم على عدد من السلع، زيادة التحصيل الضريبي)، وهذا ما أدى إلى اندلاع احتجاجات اجتماعية عنيفة في عدد كبير من مدن الأردن. ومرد هذا التغيير في السياسة الاقتصادية- الاجتماعية تقارير المؤسسات الدولية، وتحديدًا تقرير صندوق النقد الدولي²⁶. ودعمت وزارة الخارجية الأمريكية توصيات صندوق النقد بشأن الإصلاح الاقتصادي. وعلى الرغم من أن تلك الإصلاحات قوبلت بالكثير من الاحتجاجات الشعبية في الأردن، إلا أن وزارة الخارجية الأمريكية اعتبرت أنها شراً لا بد منه.

تطالب الأحزاب الأردنية من خلال لجنة التنسيق العليا باتخاذ إجراءات لضمان العدالة الضريبية، وتحقيق العدالة الاجتماعية، «لذلك استندت القوانين الضريبية في بلادنا على هذه الأسس والمبادئ، حيث انطلقت فلسفة الضريبة سياسياً ودستورياً من ثلاثة مبادئ أساسية؛ أولاً توفير إيرادات للخزينة، ثانياً تحقيق العدالة الاجتماعية بفرض ضريبة تصاعدية على الدخل، ثالثاً استخدام السياسة الضريبة كأداة لتحفيز القطاعات الاستثمارية الإنتاجية خاصة في قطاعات الصناعة والزراعة. إلى أن بدأت الإجراءات الليبرالية الاقتصادية في بداية التسعينيات، وفرضت املاءتها من خلال صندوق النقد والبنك الدوليين بإعادة هيكلة الاقتصاد الأردني، وإصدار التشريعات الاقتصادية التي تسمح لهيمنة القطاع الخاص بالسيطرة المطلقة على كافة مقدرات البلاد، وتخلى الحكومة عن الجزء الأعظم من التزاماتها، وتحميل الفئات الشعبية أعباء إضافية، مع تقديم التسهيلات الضريبية لرأس المال باسم تشجيع الاستثمار»²⁷.

تظهر الدراسة بوضوح أن حجم الإنفاق الحكومي الكبير يتوزع على قطاعات الخدمة العمومية، الأمن والدفاع والحماية الاجتماعية وتشمل دعم السلع. وبدأت الحكومة الأردنية بتنفيذ توصيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عبر تخفيض الدعم الحكومي المقدم للسلع والمشتقات النفطية، ما أدى إلى حصول توترات اجتماعية داخل الأردن. كما أن نحو 70 في المئة من إيرادات الحكومة تأتي عبر التحصيل الضريبي، وتحديدًا ضريبة المبيعات غير العادلة التي توجه نحو استهلاك السلع بمختلف أنواعها، بما يجعل الفقراء يدفعون الثمن في غلاء سعر السلعة، ويُستهدفون أكثر بالتحصيل الضريبي.

النظام الضريبي الأردني يحايي بشكل كبير الاستثمارات الأجنبية والشركات المالية، والشركات الكبيرة بشكل عام عبر وجود سلسلة كبيرة من الإعفاءات الموجهة إليهم في مجال نقل أموال الاستثمارات الأجنبية، إعفاء الأرباح من المضاربات والأسهم، وكذلك فرض نسب ضريبة «متوسطة» على الشركات مما يحقق لها ربحاً أعلى عبر النظام الضريبي، وفي الوقت نفسه وضع الشركات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في السلة نفسها، ليس بناء على حجم الإيرادات المالية والدخل المتحقق نتيجة النشاط التجاري، بل عبر وجود تصنيف لمجال عمل الشركة، بما يعني أن الشركات الكبيرة والصغيرة تدفع قيمة الضرائب نفسها.

26 للمزيد أنظر تقرير صندوق النقد الدولي: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2012/pn1238.htm>
27 المؤتمر الوطني الاقتصادي الأردني: عمان 2012/3/20. «البرنامج الوطني للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي». لجنة التنسيق العليا لأحزاب المعارضة الوطنية الأردنية.

التوصيات:

1. تعديل النظام الضريبي الأردني بحيث يفرض ضرائب على:
 - الاستثمار الأجنبي ونقل الأموال إلى الخارج.
 - أرباح الأسهم والمضاربة والنشاط المالي.
2. زيادة قيمة النسبة الضريبية المفروضة على الشركات الكبيرة، البنوك والشركات المالية.
3. إعفاء القطاع الزراعي بالكامل من الضريبة كما في النسخ السابقة من القانون.
4. زيادة الشرائح الضريبية على الأفراد، بحيث تكون تصاعديّة تصل إلى حدود 35-40 في المئة على الأقل.
5. إعادة النظر في ضريبة المبيعات التي توجه نحو الطبقات الأقل دخلاً، ويمكن تحقيقها من خلال تطوير النظام الجمركي لفرض رسوم عالية على البضائع الكمالية ومنتجات الرفاهية.
6. توجيه بنود الإنفاق في الميزانية نحو المشاريع التنموية والاقتصادية والإسكان من أجل خلق دورة إنتاج مدرة للدخل وفرص العمل، وبما يقلل من البطالة والفقر.

المصادر والمراجع:

1. أحمد الشولي. 2013/2/9. «مقابلة خاصة بالدراسة». باحث في الاقتصاد والاجتماع السياسيين.
2. أخبار الأردن. «تخفيض الإنفاق العسكري.. تخفيض جمارك السيارات الهجينة.. إلغاء هيئات ومؤسسات مستقلة».
3. بشير، محمد. جريدة الأهالي. 2010/1/14. « ملاحظات حول قانون الضريبة الجديد».
4. جريدة الدستور، 2013/1/30. « خبير اقتصادي يدعو لإصلاح النظام الضريبي لتحسين النمو الاقتصادي».
5. جريدة الرأي. 30 أيار 2012. «المجالي لـ (الرأي): (800) مليون دينار حجم التهرب الضريبي».
6. دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. «قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (6) لسنة 1994 والتعديلات التي طرأت عليه».
7. دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. «ما هو الجديد في أحكام قانون ضريبة الدخل؟».
8. دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. «نظام أحكام إعفاء دخل الأشخاص الاعتباريين من الضريبة لسنة 2011».
9. كل العرب. 2012/5/6. «تعديلات على (ضريبة الدخل) تؤمن للخبزينة 800 مليون دينار».
10. المؤتمر الوطني الاقتصادي الأردني: عمان 2012/3/20. «البرنامج الوطني للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي». لجنة التنسيق العليا لأحزاب المعارضة الوطنية الأردنية.
11. هيئة تشجيع الاستثمار. «قانون الضريبة الجديد».
12. وزارة المالية الأردنية. 2012/12/11. «خطاب الموازنة العامة لعام 2012».
13. وزارة المالية. «نظام ضريبة المعارف رقم 3 لسنة 1988».
41. وزارة المالية. تشرين ثاني 2012. «نشرة مالية الحكومة المالية».

الجزء الثالث

النظام الضريبي في لبنان

مستندة إلى دراسة منظمة لا فساد — بيروت

مقدمة:

تلعب الضرائب دوراً أساسياً في التطوير والتنمية، لكونها فريضة مالية تحددها الدولة ويلتزم بأدائها المواطنون بعد أن تجبئها منهم الدولة دون مقابل لكي تتمكن من تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والتنموية، من بنى تحتية وشبكة مواصلات واتصالات، وتعليم وطبابة وضمان اجتماعي الخ.. والضرائب ترتبط أيضاً بصورة مباشرة بالواردات العمومية التي تسعى الدولة لتحصيلها من أجل سداد مستحققاتها. وعندما لا يدفع المواطنون الضرائب المتوجبة عليهم في حالات التهرب الضريبي المشروع الذي يعرف بالتهرب الضريبي، وغير المشروع الذي يعرف بالغش الضريبي، تصبح الدولة أمام عجز عن تطبيق هذه الأهداف. غير أن المشكلة الأساسية تكمن عندما يلتزم المواطنون بأداء الضرائب المتوجبة عليهم ولا يحصلون على تلك الخدمات. عندها يتوجه المواطنون تلقائياً إلى اعتماد التهرب الضريبي كتعبير عن عدم قبولهم بالواقع. والضرائب ليست المصدر الوحيد للواردات، فالدولة تعتمد أيضاً على الواردات من ممتلكاتها العقارية والتجارية والصناعية والمالية ومن الرسوم المختلفة.

وكذلك تعتبر الضريبة عاملاً أساسياً في تعزيز المساءلة الحكومية كونها تسمح للدولة بحماية الضرائب، في مقابل حصول المواطنين على خدمات متعددة. لقد استطاعت الدول الغربية ربط الإيرادات الضريبية بواجبات المواطن تجاه الدولة التي ينتمي إليها. ومن هذا المنطلق، تعززت ركائز الحكم الصالح عبر دفع المواطنين للرسوم والضرائب، وبالتالي أصبح للمواطنين الحرية في تقرير كيفية صرف الأموال العامة من خلال مشاركتهم في العملية السياسية عبر الانتخابات. ولكن يبقى مفهوم الضريبة غير شائع في معظم البلدان النامية والتي يتميز اقتصادها بغلبة الاقتصاد الريعي. إذًا، وجب على صانعي القرار تقليص المسافة بين المواطن الذي يدفع الضريبة والدولة التي تجبي الضرائب، من أجل التأسيس لعقد اجتماعي يطال هذه المرة المواضيع ذات الطابع الاقتصادي¹.

من هذا المنطلق إن تطبيق مبادئ الحكم الصالح من شفافية ومساءلة في موضوع الضرائب لا بد من أن يشمل المالية العامة للدولة من كافة جوانبها، بما يضمن حق المواطنين بالوصول إلى المعلومات المالية، عبر التطوير الدوري لقوانين المحاسبة العمومية والقوانين الضريبية، وتطوير عملية إعداد الموازنات العامة في الدول التي مازالت تعتمد الموازنات التقليدية والتحول إلى موازنات البرامج والأداء، وإقرار موازنة المواطنين،

1 "Governance, Taxation and Accountability: Issues and practices", DAC Guidelines and References Series, OECD, 2008, Cited at: www.oecd.org/dataoecd/52/35/40210055.pdf

والإصدار الدوري للتقارير المالية الشهرية والفصلية والسنوية، وتعزيز الرقابة البرلمانية وأنظمة التدقيق. هذا فضلاً عن تطوير الإدارة المالية والضريبية. هذا الأمر يساعد على الحد من انتشار الفساد الذي يؤدي إلى إضعاف جهود التنمية وإلى حدوث التهرب الضريبي.

من خلال هذه الدراسة لا يسعنا مراجعة النظام الضريبي اللبناني بشكل مفصل، بل ما يمكننا القيام به هو التركيز على أحد جوانب الخلل في الأنظمة الضريبية عامة ومنها النظام الضريبي اللبناني، والذي يمنع من تطبيق مبادئ الحكم الصالح وتحديداً «التهرب الضريبي»، والذي يعني تمكن المكلف من التخلص كلياً أو جزئياً من تأدية الضريبة المتوجبة عليه، والأسباب التي تؤدي إلى انتشار هذه الظاهرة. وفي مرحلة لاحقة مراجعة الخطوات التي قامت بها وزارات المالية المتعاقبة من أجل إصلاح النظام الضريبي بشكل عام والتهرب الضريبي بشكل خاص، إضافة إلى الخطوات المستقبلية التي تنوي القيام بها. وإذا كانت الخطوات الإصلاحية التي تقوم بها وزارات المالية تهدف إلى إصلاح النظام الضريبي والحد من التهرب الضريبي (بما ينعكس إيجابياً على زيادة معدل الواردات)، لا بد من تحديد إذا ما كانت هذه الخطوات هي كافية والزيادة في الواردات تلعب دوراً إيجابياً في تعزيز الحكم الصالح وتطبيق مبادئه في ظل المشاكل البنوية الاقتصادية والمالية الأساسية الثلاث التي يعاني منها لبنان والتي يمكن لها أن تحد من تلك الإنجازات، وهي على التوالي: 1- ارتفاع الدين العام وخدمته، 2- النسبة المنخفضة للإيرادات الضريبية بالنسبة للنتائج المحلي، 3 - ارتكاز الواردات على الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وهنا تكمن الإشكالية الأبرز.

واقع النظام الضريبي اللبناني في ظل مشاكل بنوية ثلاث:

1. ارتفاع الدين العام وخدمته

وصل الدين العام في لبنان إلى حدود 47.35 مليار دولار أميركي حتى النصف الثاني من العام 2009²، ما نسبته 153 في المئة من الناتج المحلي حتى حزيران من العام 2009، بعد أن وصل إلى حدود 188 في المئة من الناتج المحلي حتى نهاية العام 2006³ وهو من الأعلى في العالم. ويعكس الجدول التالي مدى ارتفاع معدل الدين بالنسبة إلى الناتج المحلي في لبنان عند مراجعة أرقام بعض الدول المتقدمة ماعدا اليابان.

وتستحوذ خدمة الدين العام على الجزء الأكبر من واردات الموازنة العامة. إذ ورد في مشروع موازنة العام 2008، أن خدمة الدين العام بلغت 4650 مليار ليرة لبنانية مقابل 4900 مليار ليرة لبنانية ملحوظة في مشروع موازنة العام 2002⁴، بينما ارتفعت خدمة الدين العام إلى 6040 مليار ليرة لبنانية خلال

2 - "Debt and Debt Markets: A quarterly Bulletin of Ministry of Finance", Issue, No. 9, Quarter II,

2009, p 1, cited at: <http://www.finance.gov.lb/NR/rdonlyres/D188647C-9252-4A75-8661-C74DDE1503C4/0/DebtandDebtMarketsQII2009.pdf>

3 - "Salameh expects Lebanon's debt to GDP to fall in 2010", Daily Star newspaper, Wednesday,

January 06, 2010

Cited at: http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=1&categ_id=3&article_id=110358

4 الموقع الرسمي لوزارة المالية اللبنانية، «مشروع قانون موازنة العام 2008»، ص

€Cited in: <http://www.finance.gov.lb/Public+Finances/Budget/Budget.htm>

العام 2009، أي بزيادة قدرها 1390 مليار ليرة عن عام⁵ 2008. وعند مراجعة تقرير وزارة المالية حول مشروع موازنة العام 2009، يتبين لنا أن العجز المقدر في الموازنة العامة بلغ حدود 4915 مليار ليرة أي ما نسبته 10.5 في المئة من الناتج المحلي، مقابل 3017 مليار ليرة واردة في مشروع موازنة العام⁶ 2008. هذا الأمر يدفع الدولة اللبنانية إما إلى زيادة الضرائب العامة وإما إلى الاستدانة لسد هذا العجز. وهنا لا بد من التذكير بأن 82 في المئة من الواردات تخصص لخدمة الدين ودفع الرواتب والأجور ودعم مؤسسة كهرباء لبنان، ما يبقّي فقط نسبة 18 في المئة من مجموع الموازنة لتسيير أعمال الدولة والإنفاق الاستثماري بما في ذلك حصة الدولة في تمويل المشاريع الممولة من مصادر مالية ميسرة⁷.

النسبة المنخفضة للإيرادات الضريبية بالنسبة للناتج المحلي:

أما بالنسبة إلى موضوع الإيرادات الضريبية، فوفق أرقام مشروع موازنة العام 2009، وصلت نسبة الإيرادات الضريبية إلى 72.34 في المئة من مجموع الواردات العادية (8239 مليار ليرة من أصل 11389 مليار ليرة) وإلى 50.53 في المئة من مجموع واردات الموازنة العامة عند إضافة الـ 4.915 مليار ليرة لبنانية كواردات استثنائية (8239 مليار ليرة من أصل 16340 مليار ليرة لبنانية). غير أن هذه الأرقام حول الإيرادات الضريبية لا تعني شيئاً من دون مقارنتها بالناتج المحلي اللبناني. وبعد مراجعة التقرير السنوي لوزارة المالية عن العام 2008، يتبين لنا أن الإيرادات الضريبية ارتفعت ووصلت إلى حدود 14.8 في المئة من الناتج المحلي وإلى 16.2 في المئة حتى العام 2008.

هذه الأرقام إن دلت على شيء، فهي تعكس التطور الإيجابي في الجباية التي تقوم بها وزارة المالية اللبنانية، وهي أيضاً مرتبطة بنمو الناتج المحلي بنسبة 17 في المئة حتى آخر العام 2008.

من جهة أخرى، وعلى الرغم من ذلك تبقى نسبة 16.2 في المئة منخفضة. وهي تعبّر عن خصائص النظام الضريبي للدول النامية التي تتسم «بانخفاض ملحوظ لنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، ولناحية العبء الضريبي، ولناحية تركيب الإيرادات الضريبية، بغلبة كبيرة للضرائب غير المباشرة، والوزن الراجح للرسوم الجمركية، مقابل انخفاض واضح لنسبة الضرائب المباشرة بشكل عام والضرائب على الدخل بشكل خاص. هذا إلى جانب الاعتماد الحصري للضرائب النوعية أو الخاصة في ما يتعلق بضرائب الدخل والإنفاق على حد سواء.

ضريبة الدخل:

قسمت ضريبة الدخل في لبنان إلى ثلاثة أقسام رئيسية: — الباب الأول: أرباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية — الباب الثاني: الرواتب والأجور ومعاشات التقاعد — الباب الثالث: دخل رؤوس الأموال المنقولة

5 "Budget Proposal 2009: A detailed Report", August 2009, p. 15. cited at: <http://www.finance.gov.lb/The+Ministry/Ministry+News/2009+Budget+Law+Proposal++A+Detailed+Report.htm>

6 - Budget Proposal 2009: A detailed Report", opcit, p. 4

7 جريدة صدى البلد، 28.3 في المئة عجز مشروع موازنة 2009، تاريخ 2009/1/6 cited at: <http://www.albaladonline.com/html/story.php?sid=46694>

وفق قانون ضريبة الدخل، المعدل الأعلى للضرائب على الرواتب والأجور (الضرائب الفردية على الدخل) وصل إلى حدود 20 في المئة عندما يتخطى الدخل السنوي الصافي 120 مليون ليرة لبنانية⁸. بينما أرباح شركات الأموال (الشركات المغفلة، الشركات المحدودة المسؤولة — شركات التوصية بالأسهم بالنسبة للشركاء الموصين) فتخضع لضريبة نسبية قدرها 15 في المئة، من ناحية أخرى المعدل الأعلى للضريبة على أرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية التي تفرض على الشركاء في شركات الأشخاص وعلى الأشخاص الطبيعيين يصل إلى 21 في المئة على الأرباح التي تزيد عن 104 ملايين ليرة لبنانية⁹.

ارتكاز الواردات على الضرائب المباشرة وغير المباشرة

ترتكز الواردات في لبنان على الضرائب المباشرة وغير المباشرة وذلك في ظل سيطرة قطاع الخدمات على باقي القطاعات الصناعية والزراعية، إذ يشكل قطاع الخدمات 75 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في لبنان الذي وصل إلى حدود 44.245 مليار ليرة لبنانية حتى عام 2008 وفق أرقام وزارة المالية اللبنانية¹⁰. وقد قدرت الواردات العادية في مشروع موازنة العام 2009 بنحو 11139 مليار ليرة، في مقابل مبلغ 8368 مليار ليرة، ملحوظ في مشروع موازنة العام 2008، أي بزيادة قدرها 2771 مليار ليرة أو ما يعادل زيادة نسبتها 33 في المئة¹¹، بعد أن بلغت 40645 مليار ليرة لبنانية عام 2001. من ناحية أخرى ارتفعت الإيرادات الضريبية من 4961 مليار ليرة لبنانية العام 2005 إلى 8239 مليار في مشروع موازنة العام 2009، أما المبلغ المتبقي فهو ناتج عن الإيرادات غير الضريبية.

واقع النظام الضريبي اللبناني في ما يتعلق بالتهرب الضريبي:

يعرف لبنان بتفشي ظاهرة التهرب الضريبي وامتناع القسم الأكبر من المكلفين عن سداد الضرائب والرسوم، على الرغم من وجود إدارة فاعلة وناشطة للمالية العامة بين وزارة المالية التي حصلت على جائزة الأمم المتحدة العام 2007 للخدمة العامة والمصرف المركزي اللبناني. وكما ورد في «دليل ضريبة الدخل لأصحاب المهن الحرة» الذي أصدرته وزارة المالية اللبنانية في حزيران العام 2003، بهدف تعزيز الشفافية وبناء علاقة تعاون دائمة بين المواطن والدولة، «تظهر الاستطلاعات بأن عددًا كبيرًا من أصحاب المهن الحرة مازال مكتومًا عن الإدارة الضريبية ولم يتقدم هؤلاء بتصاريحهم الضريبية كما تقتضي بذلك القوانين والأنظمة. كما أن الكثير من التصاريح التي يتقدم بها بعض أصحاب هذه المهن تحتوي على قدر كبير من الأخطاء. ولعل من أهم الأسباب التي تؤدي إلى عدم التزام أصحاب المهن بالقوانين الضريبية هو أن العديد منهم ليسوا على اطلاع كاف بقانون ضريبة الدخل وماهية إجراءاته بما في ذلك عدم معرفتهم بالمداخيل الخاضعة للضريبة والإعفاءات والتنزيلات منها وكيفية احتساب هذه الضريبة وغيرها من المعلومات الضرورية¹².

8 2004/4/24 المادة 58 من قانون ضريبة الدخل الصادر وفقا للمرسوم الإشتراعي رقم 144 عام 1959، والمعدل بتاريخ. (معدل الضريبة هو 20 في المئة عن قسم الواردات الصافية الخاضعة للضريبة الذي يزيد على 120 مليون ليرة).

9 المادة 32 من قانون ضريبة الدخل، المرجع نفسه

10 - "Country profile 2008 Report", Lebanese Ministry of Finance, p 25

Cited at: <http://www.finance.gov.lb/Reports+and+Publications/Country+Profile/>

11 - "Budget Proposal 2009: A detailed Report", opcit, p.4

12 دليل ضريبة الدخل لأصحاب المهن الحرة، وزارة المالية اللبنانية، بيروت، حزيران 2003، ص 6.

4A6E-9E80--Cited at: <http://www.finance.gov.lb/NR/rdonlyres/8F7C1F95-DA70>

ولمزيد من التوضيح حول التطور الحاصل على مستوى النظام الضريبي اللبناني بشكل عام، يمكن العودة إلى «مؤشر سهولة دفع الضرائب السنوي لعام 2010» الذي تصدره مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي (IFC)، وشركة برايس ووترهاوس كوبرز(PWC). هذا المؤشر يهدف إلى رصد ثلاثة مؤشرات فرعية أساسية هي:

أ. عدد الدفعات الضريبية في سنة واحدة.

ب. الوقت اللازم لدفع الضرائب

ج. إجمالي سعر الضريبة.

وقد حل لبنان في المرتبة 34 عالمياً من أصل 183 دولة شملها المؤشر. وما يهمنا أكثر عند تحليل المؤشر هو النتيجة التي حصل عليها لبنان في المؤشر الفرعي الأول لعدد الدفعات الضريبية ووسيلة الدفع والأسلوب المتبع في سنة واحدة التي وصلت إلى 19 مرة. وهي أدنى من المعدل العالمي الذي وصل إلى حدود 31 دفعة. وقد حل لبنان في المرتبة 63 عالمياً. إذ يشير هذا المؤشر الفرعي إلى أن الشركات في لبنان تؤدي الضريبة على الأرباح مرة واحدة في السنة، وضرائب العمل 12 مرة في السنة، والضرائب الأخرى 6 مرات في السنة. أما في ما يتعلق بالمؤشر الفرعي الثاني، حول الوقت اللازم لدفع الضرائب، فقد حل لبنان في المرتبة 67 عالمياً، حيث تحتاج الشركات في لبنان إلى 180 ساعة لدفع الضرائب أي أقل من المعدل العالمي الذي يصل إلى حدود 286.

فالشركات تحتاج إلى 40 ساعة لأداء الضريبة على الأرباح و100 ساعة لأداء ضرائب العمل وساعة للضرائب الأخرى. وأخيراً أتى لبنان في المرتبة 38 عالمياً في المؤشر الفرعي الثالث حول إجمالي سعر الضريبة. وقد بلغ إجمالي سعر الضريبة 30.2 في المئة من الأرباح التجارية، وهو أدنى من المعدل العالمي الذي وصل إلى حدود 48.3 في المئة¹³. وهناك غياب لأرقام وإحصائيات رسمية حول كلفة الغش والتهرب الضريبي في لبنان. وتعتبر عملية مكافحة الفساد في القطاع الضريبي اللبناني الناتج عن التلاعب بالقيود، أو عن إخفاء المعلومات والرشوة، أو ما يعرف بالتهرب الضريبي غير الشرعي، أو «بالغش الضريبي»، أمراً يصعب تطبيقه في لبنان. وهو ناتج من غياب تطبيق مبدأ المحاسبة والمساءلة بشكل عام في لبنان. وهو مرتبط أيضاً بالمكلف الذي يدفع الرشوة والمراقب المدقق في الإدارة الضريبية الذي يقبل الرشوة، وتكون نتيجة الرشوة عدم تطبيق القانون من جهة طلب التكليف المباشر، إذ يتحمل الطرفان المسؤولية القانونية الناتجة من تحقق الرشوة. بمعنى آخر إن الغش الضريبي هو على علاقة مباشرة بالمواطن من جهة وبالإدارة الضريبية من جهة أخرى. فهم المواطن الأول والأخير يبقى عدم دفع الضرائب. صعوبة الانتهاء من هذا الأمر لا تعني أبداً عدم إمكانية القيام بأي شيء على الإطلاق. إذ يمكن العمل على الحد من هذا الموضوع عبر تطبيق مبدأ العقاب والثواب، وأيضاً من خلال تعزيز دور المؤسسات الرقابية الثلاث ديوان المحاسبة اللبناني، التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية¹⁴. من ناحية أخرى يجب العمل على زيادة معاشات الموظفين العاميين وخصوصاً المراقبين في

Income_ar.pdf/0/F1044B12F559

13 "tropeRerutciP labolG eTh :0102 sexaT gniyaP" لمزيد من المعلومات حول المؤشر ونتيجة لبنان يرجى العودة إلى www.cwp.moc.lb/ta-detiC:ptth من الصفحة 67 إلى الصفحة 09. 14 هذا الأمر يصعب تطبيقه في ظل النظام اللبناني الحالي المبني على التوازنات الطائفية والمحاصصة في توزيع المناصب العليا بما يمنع من تطبيق مبادئ الحكم الصالح من شفافية ومساءلة ومحاسبة. وعلى الرغم من أن القوانين تفرض العقوبات على الموظفين الذين يقبلون الرشوة، وفي ظل العمل على الحد من الاتصال المباشر الذي كان يحدث بين المراقب والمكلف وخاصة

وزارة المالية، لأن هذا الأمر يمنعهم من قبول الرشوة بأي شكل من الأشكال.

الخطوات الإصلاحية التي قامت بها وزارات المالية المتعاقبة:

لقد اتخذت كل من وزارات المالية المتعاقبة والمعهد المالي اللبناني العائد إلى وزارة المالية العديد من الخطوات الإصلاحية التي تؤدي إلى تعزيز الشفافية في القطاع الضريبي ونشر الوعي والمعرفة بين المواطنين في ما يتعلق بواجباتهم الضريبية.

على مستوى الوعي الضريبي:

السعي إلى زيادة الوعي الضريبي يتم حالياً من خلال سلسلة من المنشورات الضريبية يمكن الحصول من الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية¹⁵ وهي توزع مجاناً. ويمكن الاستفسار عنها من خلال الاتصال بالوزارة، بالإضافة إلى عقد سلسلة من الندوات (وخاصة المعهد المالي) تتناول المواضيع الضريبية والمالية العامة والموازنة العامة خلال السنوات الماضية، وتستهدف فئات المجتمع المدني والمواطنين، وساعدت على نشر الوعي والثقافة حول هذه المواضيع. ومن بين المنشورات التي تدخل ضمن هذا الإطار يمكن ذكر الآتية على سبيل المثال لا الحصر:

- دليل ضريبة الدخل لأصحاب المهن الحرة والمكلفين على أساس الربح المقطوع، عام 2003، باللغتين العربية والإنجليزية.
- دليل المواطن إلى أصول وإجراءات انجاز معاملات رسم الانتقال، عام 2004، باللغة العربية.
- دليل المواطن إلى ضريبة الأملاك المبيّنة، عام 2004، باللغة العربية.
- دليل طلب استرداد الضريبة على القيمة المضافة من قبل رجال الأعمال والشركات غير المقيمين، باللغة العربية.
- دليل حول "ما الذي يجب أن يعرفه المواطن عن رسم الطابع المالي"، عام 2004، باللغة العربية.
- دليل حول الخضوع والتكليف بين اشتراكات الضمان الاجتماعي وضريبة الدخل على الرواتب والأجور، المعهد المالي، عام 2007، باللغة العربية.

هذا وقد قامت وزارات المال بتطوير الموقع الإلكتروني الخاص بها، وإضافة قسم خاص حول موضوع الضرائب، خصوصاً أقسام الضريبة على القيمة المضافة، الضرائب المباشرة وغير المباشرة، بحيث يمكن الحصول على القوانين المتعلقة بكل نوع من أنواع الضرائب، المراسيم التطبيقية العائدة له، التعاميم، المذكرات، النماذج، مراحل سير المعاملة، بالإضافة إلى أحدث الأخبار والقرارات المتعلقة بالضرائب¹⁶.

بعد أن باتت ضريبة الدخل والضريبة على القيمة المضافة تدفعان في المصارف أو في لبنان بوست.

15 يمكن الحصول على نسخ من هذه المنشورات من خلال زيارة الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية اللبنانية وتحديداً

العنوان التالي: <http://www.finance.gov.lb/Resources/Guides/The+Guides.htm>

16 يمكن الحصول على هذه الوثائق والمعلومات تبعاً وعلى نحو مفصل ودقيق من خلال زيارة الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة

المالية اللبنانية وتحديداً العناوين الآتية:

<http://www.finance.gov.lb/Taxation/Direct+Taxes/>

<http://www.finance.gov.lb/Taxation/Indirect+Taxes/>

<http://www.finance.gov.lb/Taxation/Value+Added+Tax/Overview+of+VAT/>

- على مستوى الإدارة الضريبية

عرضت وزارة المالية اللبنانية في تقريرها تحت عنوان: «برنامج وزارة المالية الإصلاحي: بالإدارة يصبح الإصلاح ممكناً- 2005- 2008 وما بعد»، أبرز الإصلاحات الضريبية حتى الآن، وهو يعتبر الوثيقة الرسمية الأساسية، لا بل تكاد تكون الوحيدة التي صدرت باللغة العربية والتي تتطرق إلى هذا الموضوع، إذ كانت وزارة المالية قد أصدرت سابقاً وتحديداً في العام 2004، تقريراً حول أبرز الإصلاحات باللغة الإنجليزية. أما الإصلاحات الأساسية فقد طالت عدة مواضيع أساسية كما ورد في التقرير وهي¹⁷: تطوير إدارة ضرائب فاعلة وشفافة من خلال إعادة تنظيم كلي لهيكلتها. بالإضافة إلى ذلك، التزم المشروع دعم الإدارة الضريبية بهدف تأمين خدمات ذات مستوى رفيع للمكلفين الذين طلب إليهم التصريح عبر البريد الإلكتروني حصرياً والدفع من خلال المصارف التجارية فحسب، إضافة إلى إنشاء موقع إلكتروني محدث باستمرار وإطلاق مركز اتصالات على مدار الساعة. كذلك تم إنشاء نظام ممكن ملاحقة الوثائق المتعلقة بتساؤلات المكلفين. وفي إطار تبادل المعلومات مع باقي الإدارات الحكومية على أساس منتظم، تم أخيراً الربط بين قاعدة بيانات السجل العقاري وقاعدة بيانات ضريبة الأملاك المبنية. نظراً إلى أن تحديث الإدارة الضريبية يشكل جزءاً لا يتجزأ من الإصلاحات الضريبية، سيتم اعتماد الضريبة الموحدة على الدخل الإجمالي وقانون الإجراءات الضريبية.

إضافة إلى ذلك، سيشكل إطلاق الخدمات عبر الإنترنت خطوة بالغة الأهمية بالنسبة إلى الإدارة والمكلفين على السواء. فيمكن المواطنين من التصريح عن ضرائبهم وإنجاز معاملاتهم الضريبية على شبكة الإنترنت. بالتالي، يعمل البرنامج على تطوير موقع جديد يحترم متطلبات إدارة حديثة تنتمي إلى القرن الحادي والعشرين.» (لمزيد من المعلومات حول الإصلاح الإداري على مستوى الإدارة الضريبية يرجى العودة إلى الملحق رقم 5)

على مستوى قانون الإجراءات الضريبية

صدر قانون الإجراءات الضريبية رقم 44 تاريخ 2008/11/11 وهو تطرق إلى موضوع التهرب الضريبي بصورة مباشرة وغير مباشرة. وقد صدر لاحقاً المرسوم رقم 2488 حول تحديد دقائق تطبيق قانون الإجراءات الضريبية وتعديلاته، ومن ثم القرار رقم 453/1 تاريخ 2009/4/22 الذي يحدد دقائق تطبيق قانون الإجراءات الضريبية.

Overview+of+VAT.htm

<http://www.finance.gov.lb/Taxation/Latest+News>

17 الموقع الرسمي لوزارة المالية اللبنانية، «برنامج وزارة المالية الإصلاحي: بالإدارة يصبح الإصلاح ممكناً- 2005- 2008 وما بعد»، 2008، ص 13.

Cited at:<http://www.finance.gov.lb/NR/rdonlyres/30BC523F-AD02-4624-8200-D9C69B7F74C1/0/ReformasattheMinistryofFinanceArabic.pdf>

• التهرب الضريبي بصورة مباشرة:

قانون الإجراءات الضريبية المادة 10: شرعية استعمال الحق

- 1- لغايات تحديد الضريبة المتوجبة عن عملية ما، يحق للإدارة الضريبية أن تعيد توصيف تلك العملية وفقاً لحقيقتها في الحالات الآتية:
 - أ) في حال قام المكلف بعملية صورية من أجل التهرب من الضريبة.
 - ب) في حال قام المكلف بعملية قانونية بالشكل، ولكنها تهدف بصورة أساسية إلى التهرب من الضريبة.
 - 2- يحق للإدارة الضريبية تعديل قيمة العمليات وشروطها التي تتم بين أشخاص مترابطين على أساس قيمة وشروط حصلت في عمليات مشابهة بين شخصين مستقلين وضمن شروط تنافسية كاملة. يعتبر أشخاصاً مترابطين عندما يكون لأحد الأشخاص سلطة التوجيه والإشراف على الآخر، أي عندما يتمتع بسلطة إدارية على الآخر من شأنها تقرير مسار عمله من النواحي المالية والاقتصادية والتنظيمية. تحدد دقاتك التطبيق هذه الفقرة بموجب قرار يصدر عن وزير المالية. تحديد دقاتك تطبيق أحكام البند 1 من المادة 10 من القوانين المتعلقة بالعملية الصورية (المرسوم رقم 2488 حول تحديد دقاتك تطبيق قانون الإجراءات الضريبية وتعديلاته) المادة 11:

يقصد بالتهرب من الضريبة، كل عمل ينتج منه تخفيض أو إلغاء لهذه الضريبة، أو تأجيل لتاريخ استحقاقها، أو زيادة في قيمة الضريبة المطلوب تنزيلها أو استردادها من دون وجه حق. ينتج هذا التهرب الضريبي من:

 - 1- العملية الصورية، وتمثل كل اتفاق أو عمل يقوم به المكلفون ولا يعكس حقيقة ما اتفقوا عليه فعلياً، بهدف إخفاء الاتفاق الفعلي للعمل أو الغاية الحقيقية، بغية تخفيض القيمة الضريبية المتوجبة أصولاً على العملية الفعلية.
 - 2- كل عملية يقوم بها المكلف والتي بالرغم من كونها قانونية في الشكل، ترمي بصورة أساسية إلى التهرب من دفع قيمة الضريبة المتوجبة أصولاً أو الحصول على تخفيضات ضريبية من دون وجه حق.
- المادة 12:
- تعتبر العملية صورية عندما تختلف قيمتها بنسبة تزيد أو تنخفض عن 20 في المئة عن القيمة السوقية العادلة لتلك العملية، كما لو تمت بين أشخاص مستقلين عن بعضهم البعض وضمن شروط تنافسية كاملة مقارنة مع عمليات مشابهة حصلت بتاريخ تنفيذ العملية موضوع الضريبة.
- المادة 13:
- يحق للإدارة الضريبية وفقاً للوقائع والمعلومات المتوفرة لديها، أن تقوم بإعادة النظر في العملية الصورية أو تلك المنفذة بهدف التهرب من الضريبة وإعطائها صفتها الحقيقية والقانونية وإلغاء المنفعة المكتسبة عن غير حق. من أجل ذلك تقوم الإدارة الضريبية بجميع التعديلات اللازمة على المبالغ التي قد تؤثر على قيمة الضريبة المتوجبة، سواء كلياً أو جزئياً، وبشكل خاص يعاد احتساب قيمة الإيرادات الخاضعة للضريبة، أو يتم تخفيض قيمة المبالغ القابلة للتنزيل أو قيمة الخسارة. وتصدر الإدارة الضريبية تكليفاً إضافياً وتبلغه للمكلف وفقاً لأصول التبليغ المنصوص عليه في المادتين 27 و28 من القانون.

تحديد دقائق تطبيق أحكام البند 2 من المادة 10 من القوانين المتعلقة بشرعية استعمال الحق (القرار رقم 453/1 تاريخ 2009/4/22 الذي يحدد دقائق تطبيق قانون الإجراءات الضريبية)
المادة 2:

في حال تمت عملية بين أشخاص مترابطين، يحق للإدارة الضريبية أن تعيد تقييم قيمة العملية المنفذة بهدف تحديد المبالغ الخاضعة للضريبة للفترة الضريبية العائدة لها، ولها من أجل ذلك اعتماد القيمة السوقية العادلة للعملية.

يقصد بالقيمة السوقية العادلة، قيمة العملية كما لو تمت بين أشخاص مستقلين عن بعضهم البعض، وضمن شروط تنافسية كاملة، مقارنة مع عمليات مشابهة حاصلة بتاريخ تنفيذ العملية موضوع الضريبة.
المادة 3:

يعتبر الأشخاص الطبيعيون مترابطين في حال كان بينهم سلطة الإشراف والتوجيه أو صلة تبعية، كأن يكون أحدهم أجيراً لدى الآخر، أو صلة وصاية بين الوصي والقاصر، أو فاقد الأهلية أو في حال كانوا شركاء متضامنين تجاه موجب ما.

المادة 4:

يعتبر الشخص الطبيعي أو المعنوي مترابطين، عندما يكون لأحدهما سلطة الإشراف والتوجيه على الآخر. يعتبر الأشخاص المعنويون مترابطين عندما يكون لشخص معنوي سلطة الإشراف والتوجيه على شخص أو عدة أشخاص معنويين آخرين.

يكون لأحد الأشخاص (طبيعي أو معنوي) سلطة التوجيه والإشراف على شخص أو على مؤسسة أو على عدة أشخاص آخرين أو مؤسسات، عندما يتمتع بسلطة إدارية على الآخرين من شأنها تقرير مسار عمل الشخص الآخر من النواحي المالية والاقتصادية والتنظيمية.

تعتبر المعايير الآتية قرينة على وجود سلطة إشراف وتوجيه:

- أ- بالنسبة إلى شركات الأموال: حيازة شخص طبيعي أو معنوي غالبية رأس مال الشركة التابعة له، والتي يمكنه من التمتع بغالبية حقوق التصويت فيها، أو من تسمية أكثر من نصف أعضاء مجلس إدارتها أو المدراء فيها، أو في حال كان الشخص الطبيعي أو المعنوي مفوضاً من قبل مجلس إدارة الشركة في ما يتعلق بتقرير مسار عمل الشركة من النواحي المالية والاقتصادية والتنظيمية، حتى ولو كان لا يمتلك غالبية رأس مال الشركة.
 - ب- بالنسبة إلى شركات الأشخاص، امتلاك شخص أكثر من 50 في المئة من حصص كل شركة أو الحق بالمشاركة بأكثر من 50 في المئة من أرباحها.
 - ج- بالنسبة إلى الأشخاص الطبيعيين، امتلاك شخص عدة مؤسسات فردية أو امتلاك عدة أشخاص أكثر من مؤسسة، على أن تقتصر صلة القرابة بينهم على الزوج أو الزوجة أو الأولاد القاصرين أو فاقد الأهلية.
- من أجل احتساب نسبة حيازة الأسهم أو الحصص في الشركات أو تملك المؤسسات الفردية، يعتبر الزوج أو الزوجة والأشقاء والشقيقات والأولاد غير القاصرين وكذلك الأولاد القاصرين أو فاقد الأهلية، كأنهم شخص واحد.

المادة 5:

في حال قامت الإدارة الضريبية بتعديل قيمة العمليات وشروطها بين أشخاص مترابطين، يمكن إعادة النظر في المفاعيل الضريبية المتعلقة بالطرف المترابط الآخر للعملية بناءً على طلب هذا الطرف في حال كان له مصلحة بذلك.

المادة 21: مسؤولية الأشخاص المعنويين

بالإضافة إلى المسؤولية الأساسية للأشخاص المعنويين، يكون المدير العام في الشركات محدودة المسؤولية ورئيس مجلس الإدارة و/أو المدير العام في الشركات المغفلة، مسؤولين بالتكافل والتضامن مع الشخص المعنوي وفي ما بينهم عن الضريبة الناتجة من عدم الالتزام عمداً بالموجبات الضريبية، بما فيها قيامهم أو موافقتهم على القيام بأعمال أدت إلى التهرب من الضريبة، إذا ثبت ذلك بموجب حكم قضائي.

تحديد دقائق تطبيق أحكام المادة 21 من القوانين المتعلقة بمسؤولية الأشخاص المعنويين (المرسوم رقم 2488 حول تحديد دقائق تطبيق قانون الإجراءات التطبيقية وتعديلاته)
المادة 17:

بالإضافة إلى المسؤولية الأساسية للأشخاص المعنويين، يكون المدير العام في الشركات محدودة المسؤولية ورئيس مجلس الإدارة و/أو المدير العام في الشركات المغفلة، مسؤولين بالتكافل والتضامن مع الشخص المعنوي وفي ما بينهم عن الضريبة الناتجة من عدم التزام عمداً بالموجبات الضريبية، بما فيها قيامهم أو موافقتهم على القيام بأعمال أدت إلى التهرب من الضريبة، إذا ثبت ذلك بموجب حكم قضائي.

المادة 18:

تعتبر من العمليات الناتجة من عدم الالتزام عمداً بالموجبات الضريبية العمليات الآتية:

- عدم اقتطاع ضريبة من المنبع وعدم تسديدها للخزينة.
- اقتطاع ضريبة من المنبع وعدم تسديدها للخزينة.
- تقديم تصاريح وعدم تسديد الضرائب المتوجبة عنها.
- عدم تقديم التصاريح وعدم التسديد.
- إصدار مستندات غير قانونية أدت إلى التهرب الضريبي.
- عدم تسديد التكاليف الضريبية.

المادة 19:

تقوم الإدارة الضريبية بكافة إجراءات تحصيل الضرائب بالطرق العادية تجاه الشخص المعنوي أولاً. وفي حال عدم تسديده الضريبة المتوجبة عليه، وفور استصدار قرار خطي بتحصيل الضرائب جبرياً بموافقة مدير المالية العام أو من تفوضه الإدارة الضريبية، وإذا لم يتبين وجود أموال يملكها الشخص المعنوي يمكن الحجز عليها تكفي لسداد المبالغ المتوجبة، ترفع دعوى بواسطة هيئة القضايا أمام القضاء المختص على المدير العام في الشركات محدودة المسؤولية وعلى رئيس مجلس الإدارة و/أو المدير العام في الشركات المغفلة، وتقوم الإدارة بإجراءات التحصيل بحقه بالتكافل والتضامن مع الشخص المعنوي فور صدور الحكم.

• التهرب الضريبي بصورة غير مباشرة

من ناحية أخرى تطرق قانون الإجراءات الضريبية إلى ما يمكن أن يساعد على مكافحة التهرب الضريبي بصورة غير مباشرة (بمعنى عدم ذكر كلمة تهرب)، وخصوصاً في المادة 42 حول مفهوم التكاليف الضريبي وتحديداً الفقرة الرابعة التي ورد فيها: «يحق للإدارة الضريبية أن تقوم بمراجعة وتدقيق تصاريح المكلفين وفقاً للأصول المحددة في هذا القانون. وفي حال تبين لها ما يوجب تعديل التصريح أو فرض ضريبة إضافية، تصدر التكاليف اللازمة وتبلغها للمكلف بموجب إعلانات ضريبية فردية إذا تبين للإدارة الضريبية عدم وجود أسباب للتعديل تبلغ المكلف بهذا الأمر.

5- يتم التكاليف بالضريبة من قبل الإدارة الضريبية استناداً إلى مصادر المعلومات الآتية:

- أ- المعلومات المستخرجة من تصاريح وسجلات المكلف.
- ب- المعلومات المتوفرة وفقاً لأحكام المادة 41 من هذا القانون.
- ج- المعلومات الناتجة من التدقيق والكشف الميداني.
- د- أية معلومة تحصل عليها الإدارة الضريبية.
- 6- إذا لم يقدم المكلف التصاريح، أو لم يمسك السجلات والمستندات المحاسبية القانونية، ولم يعط الإدارة الضريبية المعلومات التي تفيد احتساب مطرح الضريبة، تعلمه الإدارة الضريبية بأنها ستعتمد خلال شهر من تاريخ تبليغه الإعلام، إلى تحديد المطرح الضريبي وفقاً لأحكام البند (5) من هذه المادة، وما يكون قد قدمه المكلف من تصاريح وأبرز من مستندات خلال هذا الشهر.
- لا تدخل مهلة الشهر هذه في احتساب مهلة مرور الزمن.

في المادة 43: مرور الزمن على تدارك حقوق الخزينة

- 1- مع مراعاة أحكام المرسوم الاشتراعي رقم 146 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته المتعلقة برسم الانتقال، يحق للإدارة الضريبية تدارك حقوق الخزينة بالضريبة ضمن مهلة أربع سنوات بعد انتهاء السنة التي تلي سنة الأعمال، وست سنوات بالنسبة للمكلفين المكتومين، أي غير المسجلين لدى الإدارة الضريبية متى كان ذلك إلزامياً، على أن يصدر التكليف، وأن يتم إيداعه البريد المضمون لإبلاغ المكلف مهلة أقصاها 12/31 من سنة التكليف.
- 2- يحق للمكلف أن يطالب باسترداد الضريبة الذي يجيزه القانون ضمن مهلة أربع سنوات تلي انتهاء السنة التي نشأ خلالها حق الاسترداد.
- 3- يمكن بعد انتهاء المهلة المنصوص عليها في البند الأول من هذه المادة تدارك التكاليف وتصحيحها وفرض الضريبة على كل ربح أو إيراد ثبت بموجب حكم قضائي أو قرار تحكيمي أو تحرير تركة، وذلك لغاية نهاية السنة الميلادية التي تلي السنة التي تم خلالها إبلاغ الإدارة الضريبية بالحكم أو القرار أو التحرير.

المادة 44: التدقيق المكتبي والميداني

- 1- من أجل التثبت من صحة تحقق واستيفاء الضريبة، يحق للإدارة الضريبية القيام بمراجعة وتدقيق تصاريح المكلف وأعماله على أساس عينات من الملفات يجري اختيارها وفقاً لمعايير اختيار توضع لهذه الغاية من قبل الإدارة المذكورة وذلك نتيجة لعملية تحليل المخاطر.
- 2- يحق لموظفي الإدارة الضريبية المختصة في إطار عملية التدقيق، الكشف على مجمل عناصر المطرح الضريبي والاطلاع على السجلات والمستندات العائدة للمكلف أو لأي شخص آخر له علاقة به. كما يحق لموظفي الإدارة الضريبية المختصة الدخول إلى مركز عمل المكلف أو محل حفظ السجلات والمستندات المحاسبية، على أن يتم ذلك بالتنسيق مع المكلف. إذا رفض المكلف طلبات الإدارة الضريبية أعلاه، تطبق بحقه الفقرة (8) من المادة 42 من هذا القانون.

استنتاجات وتوصيات:

أول بنود الإصلاح الإداري والمالي يجب أن يتناول إعادة نظر شاملة بحجم القطاع العام وضرورة تحديث بنيته. وإنشاء حساب خزينة موحد ضمن إطار الموازنة العامة يشمل جميع النفقات والواردات العامة.

- إضافة جميع المؤسسات العامة المشابهة في عملها لوزارة الاتصالات ومديرية اليانصيب الوطني والمديرية العامة للحبوب والشمندر السكري إلى الموازنة العامة.
- تعديل القوانين الضريبية التي تسهل التهرب الضريبي.
- التركيز على النقاط الإيجابية الواردة في قانون الإجراءات الضريبية، الذي وحد الإجراءات الضريبية وبسط الأمور والذي حدد واجبات المكلف وحقوقه بالإضافة إلى الغرامات في حال ارتكاب المخالفات.
- ضرورة إدخال موضوع الضرائب ومسؤولية الدولة في معرفة دخل كل مواطن وإضافتها كمادة أساسية في التعليم الثانوي والجامعي في جميع الحقول، حتى لا يكون هناك جهل للقوانين الضريبية والرسوم التي من واجب كل مواطن أن يكون على بيّنة من تفاصيلها، وي لا تبقى هناك حجة لعدم إلمام أفراد المجتمع في كيفية حصوله على حقوقه من دون نسيان واجباته. فالدولة لا يمكنها أن تأتي بالإيرادات إلا من خلال وعي أفراد المجتمع لكيفية تحصيلها هذه الإيرادات، ومدى أهميتها في إنماء القطاعات المختلفة في البلد.
- اعتماد مبدأ «إحصاءات النظام الضريبي» بحيث يتم:

- o إعادة النظر في قانون المحاسبة العمومية كي يصار إلى¹⁸.
- o اعتماد رقم بطاقة هوية لكل فرد يحمل الجنسية اللبنانية منذ الولادة كمرجع مالي بالنسبة لكل من: الضرائب والضمان الاجتماعي والصحي والتأمين والانتخاب والرقم التربوي والعسكري وإجازة السوق والمهني. هذا الأمر يساعد في كشف المكتومين خصوصاً في ظل غياب الأرقام الرسمية في لبنان مما يتعلق بتعداد السكان. أما حالياً فلا بد من التركيز على جميع الأفراد الذين تجاوزت أعمارهم الحادية والعشرين والذين لا يملكون رقماً ضريبياً.
- o معرفة عدد المكلفين من أصل عدد السكان وعدد الشركات ونوعها والمهنة الحرة وأصحاب المهنة الحرة وغيرهم في كل محافظة، وخصوصاً بالنسبة للأفراد الذين بلغوا سن الحادية والعشرين من ذكور وإناث.
- o إظهار كيفية قيام المكلفين في كل محافظة من محافظات لبنان الست العاملة حالياً بتسديد ضرائبهم المختلفة. فالإحصاءات المتعلقة بالإيرادات الضريبية يجب تفصيلها لمعرفة أين يوجد التهرب الضريبي وما هي نسب التهرب بالنسبة لباقي المحافظات ومقارنتها بتلك التي فيها تهرب أكثر من غيرها.
- o تحديد عدد المراقبين وتقييم عملهم في كل محافظة، من خلال تحديد نسبة عدد المكلفين الذين يقومون بدرس ملفاتهم. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن تحديد عدد الموظفين العاملين في الإدارات العامة وإنتاجيتهم، يجب إضافته كمرجعية إحصائية في الموازنة العامة إلى جانب المرجعيتين

18 لمزيد من المعلومات حول الضرائب ضمن قانون المحاسبة العمومية اللبناني يرجى العودة إلى الملحق رقم 6.

الاقتصادية والوظائفية كمرجعية إدارية.

- o تطبيق نظام الضريبة الموحدة التي تقوم على تجميع الإيرادات الصافية للمكلف من المصادر كافة في وعاء واحد، ثم فرض ضريبة تصاعدية على المجموع من دون تمييز بين طبيعة أو مصدر تلك الإيرادات، واتباع إجراءات موحدة في التحقق والتحصيل.
- o في إطار تطوير الموازنة العامة وتحديثها على سبيل المثال وليس الحصر، تعديل قانون المحاسبة العمومية بحيث يتضمن اعتماد مبدأ المحاسبة التحليلية وخلق مراكز الأرباح والتكلفة (Cost Center & Profit Center) وحساب الأرباح والخسائر (Profit & Loss) للمشاريع التي تقوم الإدارات المختلفة بطلب إجراءاتها من خلال المناقصات العامة.
- o تحديد واردات كل إدارة في الإدارات العامة ونفقتها وإدخالها ضمن الموازنة العامة، لمعرفة أرباح وخسائر ونسب العجز فيها.
- o إصدار موازنة تفصيلية لكل إدارة ومؤسسة عامة يظهر فيها تفاصيل الإيرادات والنفقات من مستوى المديرية العامة وحتى القسم والفرد.

• زيادة عدد المراقبين الذي يعتبر متدنياً نسبة إلى عدد المكلفين.

• رفع رواتب المراقبين الذين يتقاضون رواتب متدنية شأنهم شأن موظفي القطاع العام بصورة عامة من أجل حثهم على العمل وتشجيعهم على عدم قبول الرشاوى والإغراءات المادية. علماً أن القانون يفرض عقوبات على المرتشي يمكن أن تصل إلى حدود طرده من الوظيفة من دون معاش تقاعدي. من الضروري درس موضوع رفع الحصانة عن الموظفين، وبصورة خاصة المراقبين الماليين الذين يجب أن يكونوا قدوة لغيرهم من الموظفين، وتشديد العقوبات على الفاسدين منهم، وعدم الاكتفاء بالتردد والحرمان من معاش التقاعد، بل يجب أن يحالوا إلى المحاكم الجنائية كي ينالوا العقاب الذي يستحقونه للأعمال الجرمية التي ارتكبوها.

• توزيع المراقبين واعتماد نظام مداورة جديد في ما بينهم، لأن المداورة حالياً لا تفي بالحاجة المرجوة. فعلى سبيل المثال على المراقبين أن ينتقلوا من جيل لبنان إلى صيدا إلى بيروت إلخ.. هذا الأمر يساعد على عدم تمكن أي من المراقبين الذين لا يلتزمون بالأصول الصحيحة للرقابة المالية بتكوين علاقات طويلة الأمد مع الشركات التي ينتدبون للتدقيق في حساباتها.

• على وزارة المالية وضع أطر حديثة ومتطورة في اختيار المراقبين وتدريبهم بشكل متواصل على الأصول المستحدثة والأخلاقية التي يجب أن يتمتع بها المراقب.

• تفعيل التدقيق الضريبي الشامل.

• على إدارة الضرائب تحديث أنظمة الرقابة وتطويرها ومكنتها ووضع دليل عمل لمراقبة (Procedures Manual) القطاعات المختلفة، يمنع الاستسائية في كتابة التقارير، ويحدد الأسئلة المفترض طرحها، ويساعد الإدارة المركزية على مراقبة العمل بشكل موضوعي أولاً بأول وتساعد في مكافحة الفساد بشكل أفضل.

- اختيار ملفات الدرس استناداً إلى تحليل المخاطر وتحديدها وإلى معايير الاختيار مثلا حسب الأنشطة المنوط مراقبتها وعدم الالتزام الضريبي.
- توجيه المراقبين إلى مكامن المخالفات وعدم الالتزام والتركيز على غير الملتزمين.
- ملاحقة المكلفين الذين تم تبليغهم ولم يدفعوا.
- إعادة النظر بموضوع المكلفين على أساس الربح المقطوع والربح المقدر، لكون بعضهم يحصل على أرباح أعلى من تلك التي يحصل عليها المكلف على أساس الربح الحقيقي، ما يؤدي إلى خسارة الدولة اللبناية للإيرادات الضريبية التي يمكن أن تتأتى من هذا الموضوع.
- إنشاء إدارة متخصصة لدراسة أوضاع المكلفين على أنواعهم والسبل الآيلة لتصنيف كل منهم اقتصادياً ومالياً واجتماعياً، وتحليل هذه الأوضاع ووقعها على الاقتصاد بصورة عامة بقصد تحسين النظام الضريبي وتطويره مع مقتضيات المصلحة العامة.
- تفعيل التواصل الإلكتروني مع جميع الإدارات لمعرفة وتحديد أوضاع جميع المكلفين وليس كبار المكلفين فقط، ولا يكفي تشكيل لجنة كما تم من قبل وزارة المالية والبلديات وجامعة نيويورك في البني (University of New York at Albany) بل يجب أن يكون هناك تشديد لإنشاء بنك المعلومات الذي يربط عمليات المكلفين بجميع الإدارات والمؤسسات العامة مثل الجمارك والضمان الاجتماعي والصحي والسجل التجاري والشؤون العقارية والبلدية والقطاع الخاص وغرف التجارة والصناعة والزراعة والنقابات لتحديد التعاملات التجارية ونسب الأرباح التي تجنى في القطاعات الاقتصادية لربط طرق التعامل والتنسيب من أجل تفعيل هذا الأمر بهدف جمع المعلومات:
- تفعيل التواصل المعلوماتي مع الوزارات الأخرى كوزارة الاقتصاد والعدل والدفاع على سبيل الذكر وليس الحصر بعد إعادة تنظيمها وتفعيلها عبر شبكة اتصالات معلوماتية عامة.
- تفعيل التواصل المعلوماتي مع المؤسسات العامة كالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومجلس الإنماء والإعمار ومجلس الجنوب وأوجيرو OGERO بعد إعادة تنظيمها وتفعيلها.
- تفعيل التواصل مع النقابات بعد أن تقوم بإعادة تنظيم أوضاعها لتفعيلها وجعلها ناطقة فعلياً باسم القطاعات التي من المفترض أن تدافع عن مصالحها وتكون معلومات صحيحة عن واقع المنتسبين إليها.
- تفعيل التواصل مع القطاعات العاملة في مجالات الصحة والمحروقات والخلوي والزراعة والصناعة والخدمات في القطاع الخاص.
- بانتظار وضع تشريعات الوعاء الضريبي الموحد، إعادة تنظيم الوحدات الإدارية في الإدارة العامة بحيث تفصل المديرية في الفئة الثانية عن المصالح. وهكذا يمكن لمديرية الواردات المؤلفة حالياً من ثلاث عشرة دائرة دون أن ننسى أن هناك مديرية الضريبة على القيمة المضافة، نقترح ضمها إلى مديرية الواردات بعد تصحيح أوضاعها، وتقسيم هذه الأخيرة إلى خمس مصالح. وهكذا يمكن رفع مستوى دائرة ضريبة الدخل إلى مستوى مصلحة مقسمة إلى خمس دوائر يشرف كل منها على مجموعة من المكلفين تجمع حسب حجم أعمالهم بين شركات مساهمة وشركات محدودة المسؤولية وشركات تضامن

وأصحاب المهنة الحرة والأفراد، وليس فقط دائرتان كما هو الحال حالياً، دائرة لكبار المكلّفين ودائرة لجميع ما تبقى من مكلفين.

- إنشاء مديرية للأبحاث والتطوير الضريبي تقوم بدراسة تطور الاقتصاد وتطوير البنية الضريبية المناسبة لتعزيز المالية العامة لخدمة المجتمع وتأمين احتياجاته.
- أهمية نشر وتوزيع الرزنامة الضريبية التي قامت وزارة المالية اللبنانية بتطويرها.
- تفعيل التدقيق في موضوع بيع الأصول بحيث لا يباع الأصل بأقل من قيمته الفعلية نتيجة التلاعب بالأسعار.
- من الضروري فرض ضريبة على رؤوس الأموال وإيراداتها، وعلى الأرباح العقارية المحققة من قبل الأفراد، وفرض رسم خاص على انتقال الأسهم في الشركات العقارية يعادل رسم تسجيل العقارات.
- تشكيل لجان لتخمين الأملاك المبنية للقضاء على الدور الذي يلعبه السماسرة في هذا الإطار، ومن أجل تحديد أسعار العقارات والقيمة التأجيرية وطرح موضوع إلزامية التخمين وتحديد مستوى التضخم بالنسبة للعقارات، غير أنه يجب تشكيل عدة لجان في المحافظات مثل بيروت كي لا يبقى الموضوع استثنائياً.
- ضرورة القيام بتحديد الأملاك العامة على أنواعها لمعرفة حجمها وقيمتها في السوق العقاري، لكونها يمكن أن تكون إحدى المرجعيات لتقدير أسعار العقارات والقيم التأجيرية الخاصة.

I. القوانين:

- الدستور اللبناني.
- قانون المحاسبة العمومية الصادر وفق المرسوم -14969 تاريخ 1963/12/30
- قانون ضريبة الدخل الصادر وفق المرسوم الاشتراعي رقم 144 عام 1959 والمعدل بتاريخ 2004/4/24.
- قانون الإجراءات الضريبية رقم -44 تاريخ 2008/11/11.
- قانون فتح حساب مشترك في المصارف، تاريخ 1962/12/19

II. الوثائق والتقارير الرسمية:

أ- الحكومة اللبنانية

- مشروع قانون موازنة العام 2008
- مشروع قانون موازنة العام 2009
- البيان الوزاري للحكومة الواحدة والسبعين (حكومة الإنماء والتطوير)
- برنامج لبنان الاقتصادي الذي قدمته الحكومة اللبنانية خلال المؤتمر الدولي لدعم لبنان والذي عقد في تاريخ 25 كانون الثاني 2007 في باريس.

ب- وزارة المالية اللبنانية:

- الحسابات المالية للدولة اللبنانية من عام 1993 حتى العام 2006.
- برنامج وزارة المالية الإصلاحي: بالإدارة يصبح الإصلاح ممكنا- 2005-2008 وما بعد
- دليل ضريبة الدخل لأصحاب المهن الحرة والملكفين على أساس الربح المقطوع، عام 2003، باللغتين العربية والإنجليزية.
- دليل حول المواد التشريعية المتعلقة بالضرائب في لبنان، عام 2004، باللغة الإنجليزية.
- دليل المواطن إلى أصول وإجراءات انجاز معاملات رسم الانتقال، عام 2004
- دليل المواطن إل ضريبة الأملاك المبنية، عام 2004
- دليل طلب استرداد الضريبة على القيمة المضافة من قبل رجال الأعمال والشركات غير المقيمين
- .Budget Proposal 2009: A detailed Report, August 2009

- Debt and Debt Market: A quarterly Bulletin of Ministry of Finance, Issue, .No. 9, Quarter 2, 2009
- Public Finance Review 2008: Ministry of Finance Yearly Report, January-.December 2008
- .Country Profile 2008 Report

III. الدراسات والأوراق البحثية:

- د. عاطف مرتضى مقلد، «المالية العامة: الموازنة ومصادر تمويلها»، الطبعة الأولى، عام 1994.
- الأستاذ انطون شنيعي، «التهرب الضريبي على ضوء قانون الإجراءات الضريبية»، ورقة مقدمة ضمن إطار محاضرات التدرج، بيروت، تاريخ 2009/7/8.
- الأستاذ لؤي الحاج شحادة- مدير الواردات في وزارة المالية اللبنانية، «تحديث وتطوير الإدارة الضريبية في لبنان»، تاريخ 19 نيسان عام 2007، السراي الحكومي، لبنان.
- د. عبد الرؤوف قطيش، «الإصلاح الضريبي وإمكانيات تحقيقه»، بيروت 1999/10/21.
- د. نجيب عيسى، «النظام الضريبي في لبنان وأبعاده الاقتصادية والاجتماعية»، مجلة الدفاع الوطني، تاريخ 1998/4/1.
- Governance Taxation and Accountability: Issues and Practices”, DAC .Guidelines and References Series, OECD, 2008
- Tax us if you can: “The True Story of a Global Failure”, Tax Justice Network, London, September 2005>

IV. المقالات:

- جريدة صدى البلد، «28.3 في المئة عجز مشروع موازنة 2009»، تاريخ 2009/1/6.
- عبد الحلیم فضل الله، «إصلاح السياسة الضريبية: خمس قضايا للنقاش»، جريدة الأخبار اللبنانية، عدد السبت 8 آذار عام 2008.
- مارون حداد، «وزارة المال اللبنانية تبدأ التحضير لمشروع قانون الضريبة الموحدة على الدخل»، جريدة الشرق الأوسط، الجمعة 26 تشرين الثاني 2003 العدد 9124.
- Salameh expects Lebanon’s debt to GDP to fall in 2010, Daily Star Newspaper, .Wednesday, January 06, 2010
- Taxation Trends in the European Union, EU 27 Tax Ration at 39.8 of GDP in 2007, Eurostat, June 22, 2009.

V. المؤشرات:

- Paying Taxes 2010 report: The Global Picture, IFC & PCW,2010
- Index of Economic Freedom 2009
- World Economic Outlook Database, IMF, October 2008

VI. المقابلات الشخصية: بين شهري كانون الاول عام 2009 وكانون الثاني عام 2010

- الأستاذ إلياس شربل، مدير الموازنة ومراقبة النفقات السابق.
- الأستاذ أنطون شنيغي، محام بالاستئناف، مستشار مالي وخبير في شؤون القوانين الضريبية.
- السيدة كلودين كركي- مديرة العمليات والتنفيذ حول برنامج الإصلاح المالي- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- الدكتور عبد الرؤوف قطيش، محام بالاستئناف وخبير في الشؤون الضريبية وشؤون الشركات.
- الدكتورة سهام بواب، مديرة الواردات في وزارة المالية سابقاً.

الجزء الرابع

النظام الضريبي في فلسطين

مقدمة:

يبحث هذا التقرير في النظام الضريبي الفلسطيني من جوانب مختلفة بالاستناد إلى تحليل القانون نفسه، وإلى مختلف النقاشات التي شهدتها موضوع الضرائب في المجتمع الفلسطيني بشكل عام خلال السنوات القليلة الماضية. شكلت التقارير الاقتصادية سواء الحكومية أو غير الحكومية التي تخص الشأن الفلسطيني، المادة الأساسية التي بني عليها التقرير. ويهدف إعداد التقرير إلى بناء دراسة مقارنة مع أنظمة ضريبية إقليمية في أكثر من بلد عربي، يساعد في التعرف إلى أهم الإشكاليات التي تواجه الأنظمة الضريبية في العالم العربي، وبما يمكن نشطاء المجتمع المدني من تشكيل حملات ضغط مناسبة.

في الواقع الفلسطيني، ومع تراجع الدعم الدولي للحكومة الفلسطينية، والذي يعود في أجزاء منه إلى الأزمة الاقتصادية العالمية وإلى المواقف السياسية للفلسطينيين ورغبة بعض الدول العظمى بمعاقتهم مالياً نتيجة للسعي لنيل عضوية دولة في الأمم المتحدة، إضافة إلى حالة الانقسام بين فتح وحماس، لجأت الحكومة الفلسطينية أخيراً إلى جملة من السياسات الاقتصادية الهادفة إلى تقليل العجز في الموازنة العامة. هذه السياسات لم تحظ بشعبية أو قبول من قبل الأحزاب والمنظمات الأهلية الفلسطينية. إضافة إلى عدم قبول التعديلات على الشرائح الضريبية من قبل شركات القطاع الخاص التي رأت أن رفع الشريحة الضريبية إلى 25-30 في المئة سيضر حتماً بعملية الاستثمار.

أهم العقبات التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني ونظام الضرائب القائم حالياً هو الاحتلال، سواء في القدرة على الجباية أو ارتفاع الضرائب وانعكاس ارتفاع الأسعار في «إسرائيل» على الفلسطينيين بشكل مباشرة نتيجة اتفاقية باريس التي تلزم الفلسطينيين بنفس الغلاف الجمركي مع الاحتلال، على الرغم من فجوة الدخل بين الطرفين. وترتيب أشكال علاقات اقتصادية مجحفة مثل اتفاقية باريس الاقتصادية والتي منذ توقيعها عام 1994 كانت سيئة. ومع مرور الوقت تصبح أكثر سوءاً وكارثية بالنسبة للمواطنين الفلسطينيين. وبفعل سيطرة إسرائيل على تحصيل ضريبة القيمة من التجار، واحتجاز تلك الأموال واستخدامها لمعاقبة الفلسطينيين، كان من الصعب على الحكومة الفلسطينية توفير الأجور المستحقة للعاملين في القطاع العام.

الفلسطينيون لا يستطيعون مواجهة الوضع الحالي للأسعار، ورفع الضريبة سيدفع أناس كثر إلى ما دون خط الفقر مع غياب أي نوع من الضمان الاجتماعي. وبات من الصعب على الفلسطينيين البقاء ضمن إطار اتفاقية باريس الاقتصادية، حيث من المتوقع مع نهاية عام 2014 ارتفاع أسعار الطاقة إلى أكثر من 30 في المئة عن الأسعار الحالية، وهو ما لا يستطيع الفلسطينيون الصمود في ظلّه. حيث إن أهم السلع الغذائية

والسلع ذات العلاقة بالمسكن والتعليم والمواصلات بالإضافة إلى التبغ، والتي يستحوذ الإنفاق عليها بالمتوسط في المجتمع الفلسطيني على أكثر من 60 في المئة من دخل الأسر، بناء على بيانات مسوح إنفاق واستهلاك الأسرة التي يصدرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ما يعني أن التضخم في أسعارها يتتبع دخل المواطن ويؤثر على مستوى الإنفاق على باقي السلع، بل قد يعدم الإنفاق على أي سلع أخرى¹. وكان يمكن للحكومة المحلية أن تسلك طريقاً مختلفاً لدعم الإنتاج المحلي عبر فرض ضرائب أعلى على البضائع المستوردة، حيث إن فروقات الأسعار بين المنتج المحلي والأجنبي ستؤدي بالضرورة إلى زيادة الطلب على المنتجات المحلية².

يبدو أن التوافق الذي جرى بين ممثلين عن القطاع الخاص والحكومة على تأجيل الاستفادة من الحوافز والإعفاءات المنصوص عليها في قانون تشجيع الاستثمار طوعياً لسنتين دون الإجحاف بالحقوق، وعلى عدم تجاوز السقف الأعلى للضريبة التصاعديّة على الدخل الخاضع للضريبة للشخص المعنوي عن نسبة 20 في المئة، يُعاني من إشكاليات في التطبيق، الأمر الذي قد يحتاج في نهاية المطاف إلى إجراء تعديلات حسب الأصول على قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 وتعديلاته، كون تلك الحوافز والإعفاءات ممنوحة بقوة هذا القانون. وللعادلة الضريبية، فإنه ينبغي إعادة النظر في فلسفة وأهداف القانون المذكور بحيث لا تقتصر تلك الحوافز والإعفاءات الضريبية على الشركات الكبرى التي يزيد رأس مالها على 250 ألف دولار أمريكي (تعديلات 2011)، ويتم استثناء المشاريع الصغيرة والمتوسطة من الحوافز والإعفاءات الضريبية، وقد باتت تمثل الأغلبية الساحقة (99 في المئة) من المؤسسات القائمة والمسجلة في فلسطين وتوظف العدد الأكبر من المستخدمين، علاوة على وجود اعتبارات سياسية تتطلب إعادة النظر في التعديلات التي جرت على قانون تشجيع الاستثمار تتمثل في الحفاظ على الأرض³.

ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة:

تشكل الضرائب غير المباشرة (ضريبة القيمة المضافة والجمارك وضريبة المحروقات والتبغ)، الجزء الأكبر من إيرادات خزينة السلطة الفلسطينية. وتعتبر ضريبة الدخل من أهم أدوات السياسة المالية للدولة، خصوصاً لإعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع وعلى تعدد حالاتها الاقتصادية. حيث تعتمد الدولة من خلال السياسات الضريبية إلى تحقيق نوع من العدالة الاقتصادية بين أفراد المجتمع، من خلال توفير بنود قانونية تخفف الأعباء الضريبية على الفئات الفقيرة على سبيل المثال، أو تحاول مراعاة الأحوال الاجتماعية للمواطنين، مثل الحالة الزوجية. وفي حالات أخرى فإن هذه السياسة الضريبية تعتبر أداة لتحسين مستويات التعليم، أو البحث العلمي، وبالتالي يتم إعفاء الفرد من ضريبة أي نفقات تعليمية له أو لأولاده أو مصاريف أخرى متعلقة بالبحث العلمي لتشجيعه. كما يمكن أن تستخدم السياسة الضريبية في تشجيع مهن لا يوجد عليها إقبال لأنها غير مجدية من الناحية المادية للفرد ولكنها مهمة للدولة وذات جدوى⁴ وتعتبر ضريبة

1 رياحي وجابر. 2012. «ارتفاع أسعار الطاقة 30 في المئة نهاية العام 2014». مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية - فلسطين.

2 عمرو، موسى. 2006. ضريبة القيمة المضافة وعلاقتها بضرريبة الدخل. جامعة النجاح الوطنية - نابلس. الرابط الإلكتروني: http://scholar.najah.edu/sites/scholar.najah.edu/files/all-thesis/value_added_tax_and_its_relatoinship_with_incom_tax.pdf

3 عابدين، عصام. 2012. «ملاحظات قانونية على القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل». صادرة عن مؤسسة «الحق» - رام الله.

4 قباجة، أحمد. 2012. الضرائب في فلسطين: هروب الأغنياء وأعباء جديدة على الفقراء. مركز بيسان للبحوث والإفتاء وشبكة

الدخل وضريبة القيمة المضافة الأكثر جدلاً في واقع النظام الضريبي الفلسطيني إضافة إلى آلية إقرار القوانين نفسها في ظل غياب أي سلطة تشريعية.

وعلى الرغم من الجدل الدائر حول ضريبة الدخل وعدم تحقيقها العدالة الاجتماعية بين المواطنين، إلا أن نسبة ضريبة الدخل لا تتجاوز مساهمتها 7 في المئة من إجمالي الإيرادات الضريبية. ويرجع ضعف مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات الضريبية، إلى مشكلة التهرب الضريبي، وعدم فتح ملفات عشرات الألوف من المكلفين الصغار من الأطباء والمحامين والمهندسين وما شابه ذلك.⁵ كما أن ذلك ينطبق بشكل كبير على المحال التجارية والتي تعتبر ضريبتها تقديرية، وبالعادة هناك مجال واسع للتهرب فيها.

جدول رقم (1)⁶ يبين الإيرادات المحلية والضرائب والجمارك (بالمليون شيكل):

	2012	النسبة من الإجمالي
الإيرادات الضريبية	1844.3	23.17 %
الإيرادات غير الضريبية	930.5	11.7 %
إيرادات المقاصة (الجمارك وغيره)	5616.8	70.6 %
إجمالي الإيرادات	7957.6	

نلاحظ من الجدول أن الإيرادات الضريبية المحلية تساوي نحو 23.17 في المئة، وهي قليلة نسبياً، ولكن إذا جمعنا معها إيرادات المقاصة التي تشمل (الجمارك، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المحروقات، ضريبة الشراء، ضريبة الدخل) فتصل إلى نحو 93.77 في المئة من إجمالي الإيرادات المحلية. وهذا الرقم يدل على أن القاعدة الضريبية التي يدفعها المواطن الفلسطيني سواء من خلال الاستيراد والاستهلاك والدخل عالية جداً بكل المقاييس.

دخل المواطن الذي لا يزيد عن 7 آلاف دولار سنوياً يدفع 5 في المئة ضمن الشريحة الضريبية الأولى، بينما يمكن أن يكون هذا المبلغ هو أرباح لصاحب محل تجاري أو مطعم في شهر واحد ويدفع أقل من ذلك. ويشير بعض التقارير الدولية إلى ضياع نصف مليار دولار عن خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية من أموال الضرائب غير المباشرة، نتيجة عدم التزام بعض المستوردين والتجار الفلسطينيين بإظهار الفواتير، واستمرار عمليات تهريب البضائع إلى المناطق الفلسطينية. (وهذا الرقم كبير جداً ويعادل نصف العجز في الميزانية العامة للسلطة الفلسطينية، حيث أشار رئيس الوزراء الفلسطيني سلام فياض أن موازنة السلطة 3.54 مليارات دولار للعام 2012 والعجز الجاري ينخفض إلى أقل من مليار دولار).

تضغط الحكومة الفلسطينية من أجل معالجة النواقص في نظام المقاصة الذي أقرّ بموجب اتفاق باريس الاقتصادي الموقع بين الجانبين العام 1994. وأن «هذه الإجراءات ستؤدي إلى الحد من التهرب الضريبي الذي يؤدي إلى خسارة استحقاقات مالية كبيرة للسلطة الفلسطينية». وتمثل جباية «إسرائيل» الضرائب التي تجمعها نيابة عن السلطة الفلسطينية ثلثي ميزانيتها. وتنفق مبلغ مليار دولار أمريكي سنوياً. فيما تشكو السلطة من خسائر شهرية بسبب التهرب الضريبي وعقبات في تنفيذ اتفاق باريس الاقتصادي. وتعتقد

المنظمات الأهلية الفلسطينية - رام الله.

5 قباجة، أحمد. المرجع السابق.

6 وزارة المالية، 2012. «تقرير شهر كانون أول». الرابط الإلكتروني:

dec_2012_arb.pdf/246011/http://www.pmf.ps/documents/10180

الحكومة أنه من خلال إنشاء منطقة تخليص جمركي سيزيد من إمكانية السلطة الفلسطينية في التحكم بتخليص البضائع المستوردة إلى مناطقها، وأيضاً في إجراءات التخمين، وتبادل المعلومات بشأن البضائع المستوردة من إسرائيل⁷. ومن أجل مواجهة التهرب الضريبي أنشأت الحكومة ما يعرف بالأمن الجمركي لمتابعة البضائع المهربة من «إسرائيل» إلى مناطق السلطة الفلسطينية⁸.

وعلى الرغم من حجم الأموال التي تفقدها الحكومة نتيجة عمليات التهريب، إلا أن الآليات التي يمكن أن تحدّ من هذه العمليات، ما زالت غير واضحة، فيما أن الخيارات الأخرى والتي تتمثل أساساً في السيطرة على المعابر وبالتالي ضبط دخول البضائع، فهي مفقودة بفعل الاحتلال. ومن ناحية أخرى فإن «إسرائيل» بحكم جبايتها أموال الضرائب، فإنها تتقاضى ما نسبته 3 في المئة منها تذهب لصالح وزارة المالية الإسرائيلية. وعملية التحويل للسلطة الفلسطينية غالباً ما تكون مرتبطة بالأجواء السياسية ويستخدمها الاحتلال عادة في عقاب السلطة الفلسطينية.

غياب مراعاة الحالة الاجتماعية في النظام الضريبي:

يشير الجدول التالي⁹ إلى العبء الضريبي لضريبة الدخل بين فردين أحدهما متزوج والآخر غير متزوج، حيث يوضح حسابياً نسبة ضريبة الدخل من دخل الفردين إذا افترضنا تساوي دخليهما. ويتبين من خلال نتائج الحسابات أنه لا يوجد في قانون ضريبة الدخل أي اعتبار للحالة الاجتماعية للمتزوج عن غير المتزوج. وتفرض عليهما ضريبة دخل متساوية كنسبة وكمبلغ صافٍ.

الحالة الاجتماعية	شخص متزوج مع أطفال	شخص غير متزوج
الدخل (\$) (سنوي)	28000	28000
الإعفاء الضريبي	7200	7200
الدخل الخاضع للضريبة	20800	20800
ضريبة الشريحة الأولى (5%)	500	500
الدخل المتبقي بعد فرض ضريبة الشريحة الأولى	10800	10800
ضريبة الشريحة الثانية (10%)	1080	1080
الدخل المتبقي بعد فرض ضريبة الشريحة الثانية	0	0
ضريبة الشريحة الثانية (15%)	0	0
مجموع الضريبة المستحقة	1580	1580
صافي الدخل بعد الضريبة	26420	26420
نسبة الضريبة للدخل	6%	6%

7 القدس العربي. «السلطة الفلسطينية وإسرائيل تبحثان تطوير نظام ضريبة المقاصة بين الجانبين». (تاريخ الدخول:

2012/12/15). الرابط الإلكتروني: <http://www.alquds.co.uk/scripts/print.asp?fname=data> في المئة 5C2012 في

المنهة 5C08 في المنهة 01-5C08 في المنهة 5C01x45.htm

8 الأحمد، صخر. 2005. ظاهرة انتقال عبء الضرائب غير المباشرة. جامعة النجاح الوطنية - نابلس.

9 قباجة، أحمد، مصدر سبق ذكره.

وفي حالة أخرى، فإن هنالك اتجاهاً لدى بعض الدول لتشجيع الزواج وإنجاب الأطفال، فإن الدولة تشجع المتزوجين من خلال إعفائهم من أعباء ضريبية مقارنة بغير المتزوجين أو غير المنجبن، حيث تفتح الدولة المجال بدفع الضرائب بشكل مشترك للمتزوجين وباستخدام طريقة دمج الدخل للأزواج. وفي الوقت نفسه فإن ذلك يشجع السيدات للاندماج في سوق العمل. وبشكل عام فإن ذلك يزيد من إفصاح الأزواج عن مداخيلهم الحقيقية.

ومن خلال إجراء حساب للأعباء الضريبية على طريقة دمج الدخل (أنظر الجدول التالي) فإنه يظهر أن العبء الضريبي المناط بالأزواج في حالة الدمج هو أعلى منه في حالة دفع الضريبة بشكل فردي (كل زوج على حدة). بل على العكس فإن نسبة الضريبة ترتفع في حالة التقدم بإفصاح ضريبي بناء على دمج الدخل للأزواج. وليس هنالك أيضاً أي إعفاءات تخص الأولاد، ولا الأزواج على حد سواء، بحيث لا تأخذ بالاعتبار الأعباء المالية الإضافية المفروضة على المتزوجين في حالة وجود الأولاد.

لم يشر قانون الضريبة الفلسطيني إلى أي إعفاءات تخص الحالة الاجتماعية للأفراد. ويعكس القانون تساوياً (أو تزايداً) في العديد من الحالات التي يجب فيها وجود تباين في نسب دفع الضريبة، وباتجاه التخفيف من العبء الضريبي.¹⁰ ومع الاحتجاجات على قانون الضريبة التي خاضتها النقابات المختلفة، أجرى مجلس الوزراء تعديلاً على الشرائح الضريبية زاد من نسبة مساهمة الطبقات الغنية. وهذه المرة قادت الاحتجاج شركات القطاع الخاص في فلسطين، نظراً لأن التعديل الجديد أصبح يمس بشكل كبير مصالحهم. ونتيجة لضغوطات من الأطراف الحكومية، أصدر مجلس الوزراء قراراً بإدخال تعديلات على الشرائح الضريبية المختلفة، وأصبحت على النحو الآتي بالشكل:

40000 ألف بنسبة 5 في المئة

40001-80000 بنسبة 10 في المئة

80001-125000 بنسبة 15 في المئة

وما زاد عن 125001 فما فوق بنسبة 20 في المئة.

ووفقاً للتقسيم السابق فإن الشرائح الضريبية المجتمع الفلسطيني أصبحت 4 فئات بدلاً من 3 فئات كانت في السابق على النحو التالي (وتمثل الأولى كل من يحصل على دخل شهري يبدأ من 2501 شيكل وحتى 5833، أما الشريحة الثانية فتفرض على من يتراوح دخله الشهري ما بين 5834 حتى 9167 شيكل، أما الشريحة الثالثة فتفرض على كل من يزيد دخله الشهري عن 9168 شيكل). وهذا ما خفف من الاحتجاجات ضد الحكومة بإضافة شريحة رابعة من ذوي الدخل العالية، وفي مقابل تحميل أعباء إضافية لذوي الدخل المرتفع لم يتم تخفيف الأعباء عن الفئات الأخرى متدنية الدخل.

أما بالنسبة للإعفاء والاحتساب الضريبي فهو يتم بالشكل الآتي¹¹:

يتم التوصل إلى صافي الدخل الخاضع للضريبة للشخص المعنوي بعد الأخذ بالاعتبار الإعفاءات الضريبية السنوية على دخله المتحقق. حيث تأخذ الإعفاءات بالاعتبار الحالة العائلية للشخص المعنوي المقيم بشكل

10 قباجة، أحمد، المصدر السابق.

11 قباجة، أحمد. مصدر سبق ذكره.

عام، كما تراعي إعفاء بعض الأنشطة التي تهدف الدولة إلى تشجيعها بين المواطنين، أو التي تعتبر من الحاجات الأساسية للمواطن. وبشكل عام يجب تقديم مستندات تثبت حق الشخص المعنوي في هذا الإعفاء. وقد أبقى قانون الضريبة للعام 2004 الشخص المعنوي مما لا يزيد سنوياً على اثني عشر ألف دولار أمريكي أو إجمالي الدخل الخاضع للضريبة في أي سنة من السنوات أيهما أقل. في ما يتعلق بقانون الضريبة للعام 2007، فقد تم تعديل الإعفاءات السابقة للوصول إلى الدخل الخاضع للضريبة. وقد تم جمع كل الإعفاءات بإعفاء إجمالي عام. حيث يمنح الشخص الطبيعي المقيم إعفاء سنوياً يعادل سبعة آلاف ومئتي دولار أمريكي، مقابل إلغاء بعض الإعفاءات الأخرى والواردة في قانون العام 2004. وبشكل عام، يمنح هذا القانون مجلس الوزراء وبتنسيب من وزير المال تعديل الإعفاءات الممنوحة كلياً أو جزئياً وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. وبالإضافة للإعفاء الإجمالي فقد وردت إعفاءات مبالغ أخرى إضافية، وهي كما يأتي:

- المبلغ الفعلي المدفوع لموظفي ومستخدمي القطاع العام كمواصلات ثابتة. أما لموظفي أو مستخدمي القطاع الخاص فيعفى المبلغ الفعلي الذي يدفع كمواصلات فعلية أو 10 في المئة من إجمالي الراتب، أيهما أقل.
 - مساهمة الموظف أو المستخدم في صناديق التقاعد أو الادخار أو التأمين الصحي أو الضمان الاجتماعي، وأي صناديق أخرى (بشرط موافقة وزير المال).
 - خمسة آلاف دولار لمرة واحدة فقط كإعفاء شراء أو بناء المساكن. أو إعفاء من مبلغ الفوائد الفعلي المدفوعة من الشخص على قرض أنفق على شراء أو بناء مسكن، وبحد أقصى ألفي دولار أمريكي سنوياً.
- أما في العام 2011، فقد صدر قرار بقانون عدّل الإعفاءات السابقة، بالإضافة إلى تغيير العملة. بحيث عدلت الإعفاءات الإجمالية لتصبح ثلاثين ألف شيكل سنوياً بدلاً من 7200 دولار أمريكي سنوياً. بالإضافة لما يأتي:
- ستة آلاف شيكل سنوياً لقاء الإنفاق على دراسة الشخص الطبيعي الجامعية أو دراسة زوجته أو أي من أولاده في جامعة أو كلية مجتمع أو معهد فوق مستوى الثانوية العامة، باستثناء من حصل على منحة أو بعثة وكحد أقصى طالبان في السنة.
 - ثلاثون ألف شيكل لمرة واحدة فقط كإعفاء شراء أو بناء سكن، أو إعفاء من مبلغ الفوائد الفعلي المدفوعة على قرض بنكي أو مؤسسة إقراض أو إسكان أنفق على شراء أو بناء مسكن وبحد أقصى أربعة آلاف شيكل سنوياً على أن لا تزيد عن عشر سنوات كحد أعلى.

وفي التعديل نفسه، خفضت الحكومة الضريبة على بعض أنواع العقود الاستشارية من 10 إلى 5 في المئة، وهي تنطبق على الكثير من أصحاب المهن الحرة والاستشاريين. وأصبح الإعفاء من الضريبة لمن يقل دخلهم عن سبعة آلاف دولار في العام.

واتجهت الحكومة إلى رفع ضريبة القيمة المضافة لتصل إلى 15.5 في المئة وهي مرشحة للارتفاع هذا العام بمعدل 1 في المئة، ما يعني زيادة في ارتفاع أسعار السلع. إن رفع ضريبة القيمة المضافة هو أحد العوامل الداخلية المؤثرة بشكل غير مباشر على ارتفاع الأسعار، كونها عبارة عن نسبة من أسعار البيع، يتولى التجار فيها دور الوسيط بين الحكومة والمواطن، بحيث يحصلها التاجر من المواطن لينقلها إلى الحكومة. وبالتالي فإن رفع ضريبة القيمة المضافة في الآونة الأخيرة شكل أحد العوامل التي ساهمت في رفع أسعار السلع في الأراضي الفلسطينية. عدا عن هذه الضريبة يتم فرضها على كل المواطنين سواء أكانوا أغنياء أو فقراء معدمين.

بقيت ضريبة المحروقات وهي الأعلى والأكثر دخلاً لخزينة الحكومة. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة الإسرائيلية تقتطع ما يعرف «بضريبة البلو» البالغة 2.95 شيكل عن كل لتر يباع سواء في «إسرائيل» أو في مناطق السلطة الفلسطينية غير ضريبة القيمة المضافة البالغة 16.5 في المئة، بمعنى أن هناك أكثر من 4 شيكل ضريبة عن كل لتر بنزين يباع في السوق. أي 55 في المئة من سعر لتر البنزين الواحد يذهب إلى الضرائب.¹² وستشهد المرحلة المقبلة ارتفاعاً حاداً في الضرائب المفروضة على الطاقة، إضافة إلى ضريبة القيمة المضافة، على الرغم من حديث وزير المال الفلسطيني عن إجراءات التقليل التي تساهم في التخفيف من عجز الموازنة وتزويد من الإيرادات، وأضاف الوزير، أن الحكومة اتخذت قراراً بتوحيد الإدارة الضريبية للحد من التهرب الضريبي، كذلك اتخذت إجراء له علاقة بالسيارات «رفعنا ضريبة الشراء على السيارات واتخذنا إجراء، له علاقة باستيرادها بعد أن أشبع السوق، من شأنه أن يرفد الخزينة بمبلغ 50 مليون شيكل سنوياً»¹³.

يضيف وزير المال «الحكومة لم ترفع الضرائب إلا في البند المتعلق بالسيارات، ونحن نعمل من أجل الحصول على تمويل وخفض النفقات إلى الحد الممكن. نحن نفكر بكل شيء ونود إشراك جميع الهيئات من أجل تخفيض النفقات... كل المواضيع قيد الدراسة ولا يوجد أي إجراء قيد التطبيق حتى اللحظة». ولفت إلى أن هناك عجزاً كبيراً في الموازنة، والحكومة بصدد البحث والنقاش حول كيفية سد هذا العجز، إما من خلال تمويل خارجي، وإما من خلال اتخاذ إجراءات تخفيض النفقات وتزويد الإيرادات». وتطرق وزير المال إلى أن الجانب الإسرائيلي دفع أموال الضرائب عن شهر 12 واقتطع منه فاتورة الكهرباء والمياه، مشيراً إلى أن إسرائيل لم تحول لغاية اللحظة مستحقات شهر يناير»¹⁴

هذه الإجراءات وحدها ليست كافية لسداد العجز أو تقليل الاعتماد على المانحين. فالحكومة تجنبت في تلك المرحلة الحديث عن تفاصيل إجراءات التقشف التي يمكن اتخاذها، والتي يمكن أن لا تحظى بشعبية وقبول من قبل الناس. وتراهن الحكومة على خفض تكلفة فاتورة الكهرباء والماء عبر تركيب أنظمة الدفع المسبق وتحديداً في المخيمات. إلا أن الكيفية التي ستفرض بها الحكومة هذا النظام غير واضحة، عدا عن تصاعد الأصوات الرافضة لهذا النظام، نظراً لارتفاع نسب البطالة والفقر في المجتمع الفلسطيني. ومن منظور العدالة فإن كثيراً من اللاجئين يعتبرون أن الضرائب التي يدفعونها لا يتلقون خدمات مقابلها.

خدمات الدين العام:

يشكل الدين واحدة من الإشكاليات الآخذة في التصاعد في السلطة الفلسطينية. وكشف وزير المال الفلسطيني أن موازنة 2012 أوقفت على مديونية وصلت إلى نحو 400 مليون دولار منها 200 مليون فوائد للبنوك و200 مليون للموردين من القطاع الخاص، في حين تمت تغطية رواتب الموظفين كاملة، موضحاً أن المديونية الخارجية وصلت إلى مليار دولار والداخلية 1.380 مليار دولار للبنوك، ونحو مليار لصندوق التقاعد¹⁵، في

12 رياحي، جابر. مصدر سابق.

13 وزارة المالية. «قسيس: نبحت إجراءات تقليصية وموازنة العام 3.6 مليار». (تاريخ الدخول: 2013/2/9). الرابط

الإلكتروني: <http://www.pmf.ps/web/guest/61>

14 المصدر السابق.

15 وكالة معا الإخبارية. 2013/2/7. «قسيس: عجز موازنة السلطة يبلغ 1.375 مليار دولار ولدينا تصورات للتقشف».

الرابط الإلكتروني: <http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=563271>

الوقت الذي ترتفع فيه خدمات الدين العام، والتي حسب وزير المال، وصلت إلى 200 مليون دولار استحوطت كفوائد للبنوك المحلية، وهو ما يعادل أكثر من راتب شهر كامل لكل موظفي القطاع العام.

الدين مرشح للتفاقم مع استمرار الأزمة المالية، والاتجاه العام لدى الحكومة هو فتح أبواب جديدة للاقتراض، حيث طلبت الحكومة أخيراً قرضاً بقيمة مليار دولار من صندوق النقد الدولي بوساطة البنك المركزي الإسرائيلي. ورفض صندوق النقد الدولي طلب «إسرائيل» هذا لأنه لم يرغب في أن يسجل سابقة لحصول دولة على قرض بالنيابة عن كيان آخر ليس دولة.

وقالت هارتس إن رئيس الوزراء الفلسطيني سلام فياض ورئيس البنك المركزي الإسرائيلي ستانلي فيشر، وكلاهما مسؤولان سابقان في صندوق النقد، قررا أن تطلب إسرائيل هذا القرض قصير الأجل، لأن السلطة الفلسطينية ليست عضواً ولا يمكنها الحصول على دعم مالي من الصندوق¹⁶. وهذا ما يبرز الحاجة إلى دراسة تأثير عمليات الاقتراض التي تقوم بها الحكومة وتأثير خدمات الدين المرافقة لها على عملية التنمية بشكل عام.

النظام الضريبي الفلسطيني بين إشكالية التشريع وتحقيق العدالة:

سجلت العديد من المنظمات ملاحظات قانونية واجتماعية على التعديلات التي أدخلت على النظام الضريبي سواء من قبل النقابات المهنية والعمالية أو من اتحادات المزارعين، والتي شملت ضريبة على الزراعة، وهذا ما قوبل بانتقادات حادة جداً لأنه مخالف لكل السياق التنموي الذي يبحث ويدعو إلى اقتصاد صمود. وكشف الباحث القانوني عصام عابدين (محام وباحث قانوني - مؤسسة الحق) عن العديد من الملاحظات والثغرات القانونية والسياسية التي اعترت النظام الضريبي الذي أثار جدلاً واسعاً في الشارع الفلسطيني. هذه الملاحظات طالت عدة محاور أساسية في عملية التشريع وآلياتها الناتجة من الانقسام والذي أدى إلى غياب مجلس تشريعي، وهي على النحو الآتي¹⁷:

أولاً: في الإطار العام

1. ينبغي قراءة جدوى القرار بقانون بشأن ضريبة الدخل وغيره من رزمة التشريعات التي قدمتها الحكومة في خطتها التقشفية للعام 2012 في إطار سياساتها المالية والاقتصادية وخياراتها المحدودة بفعل اتفاقية أوسلو وتبعاتها الأمنية والاقتصادية (بروتوكول باريس) المخالفة لأحكام القانون الدولي الإنساني، وخصوصاً اتفاقية جنيف الرابعة التي تؤكد بطلان أية اتفاقيات تعقدها السلطة الواقعة تحت الاحتلال مع دولة الاحتلال إذا كانت تنتقص من حقوق المواطنين المحميين الواقعيين تحت الاحتلال، وكذلك اتفاقية لاهي لعام 1907 التي تؤكد وجوب أن تتحمل قوة الاحتلال الفاتورة الاقتصادية والنفقات المالية لاحتلالها. وينبغي قراءتها أيضاً، في إطار الخلل البنوي في التعاطي مع الأداة المالية

16 الجزيرة. نت. «إسرائيل تطلب قرصاً دولياً للسلطة الفلسطينية». (تاريخ دخول الموقع 2013/1/25). الرابط

الإلكتروني: 41a7-a8e3-aa84092d9724-1842-http://www.aljazeera.net/ebusiness/pages/3aadb6c5:5

17 يعتمد هذا القسم على: عابدين، عصام. 2012. «ملاحظات قانونية على القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل». صادرة عن مؤسسة «الحق» - رام الله.

للحكومة، خصوصاً وأن موازنتها العامة لا زالت تفتقر إلى الخطط التنموية، وإلى الأولويات في عملية الإنفاق، وإلى سياسة ضبط وترشيد في النفقات العامة التي تضاعف حجمها ثلاث مرات منذ العام 2000 مقابل الاعتماد على إيرادات في معظمها غير مؤكدة. وتفتقر إلى توزيع عادل لقطاعات الموازنة، ولا زال بند الرواتب والأجور بفعل تراكم السياسات الخاطئة يستنزف ثلثي الإيرادات بما يجعل هامش المناورة محدوداً للغاية. ولا زالت التعيينات والترقيات في القطاع العام تجري على قدم وساق في ظل تساؤلات حول مدى شفافتها واحترامها قانون تنظيم الموازنة العامة والموازنات المقررة. وهناك تساؤل هام حول مدى وجود رقابة أساساً على عملية تنفيذ الموازنة العامة.

2. أدوات التدخل المتوازن التي ينبغي أن تحترم أولاً مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم الصالح، ومن ثم ينبغي أن توازن بين موضوع جباية الضرائب والرسوم وغيرها، وبين مدى وجود خطط تنموية وتطبيقها على الأرض للحد من مشكلات الفقر والبطالة وغلاء المعيشة، وتوفير شبكة أمان اجتماعي، وضمان عدالة اجتماعية، وحماية الفئات المهمشة، وتحفيز القطاع الخاص، ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي تشكل عماد الاقتصاد الفلسطيني، وحماية المنتج المحلي، وحماية السوق، ودعم الزراعة والصناعة والصادرات، وقناعة بعدم إمكانية الحديث عن فلسفة اقتصاد حر في ظل وجود احتلال.

3. يستند القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل في إصداره إلى المادة (43) من القانون الأساسي، ولا ينطبق عليه الشرط الدستوري الوارد في النص المذكور والخاص بوجود «ضرورة لا تحتل التأخير» لصحة عملية إصداره من الناحية الدستورية، لأنها تعني بالمفهوم المستقر دستورياً وقضائياً وجود خطر جسيم داهم وحال تهدد بانتهيار كلي أو جزئي لأجهزة أو مؤسسات السلطة، أو تهدد الوحدة الوطنية ولا يمكن مواجهته بالإجراءات التشريعية المعتادة، بما يستدعي تدخلاً استثنائياً من الرئيس، من خلال القرار بقانون، لمواجهة هذا الخطر الجسيم، ومن دون المساس بأية تشريعات لا تتعلق بطبيعة الخطر. وحيث إن هذا القرار بقانون، لا يشكل حاجة ماسة للاقتصاد الفلسطيني لا تحتل التأخير، أي بمعنى أن عدم إصداره لا يشكل تهديداً للاقتصاد الفلسطيني ينذر بتبعات خطيرة، خصوصاً وأن تلك الإيرادات الضريبية لا تشكل أكثر من 6-7 في المئة من حجم الإيرادات المحلية، فإنه من الصعوبة أو الاستحالة التسليم بصحة هذا القرار بقانون من الناحية الدستورية، ولا سيما في ظل عدم وجود فراغ قانوني أصلاً في التشريع الضريبي، مع وجود قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 الصادر عن المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الدستوري الأصيل في التشريع. وما قيل بشأن القرار بقانون لعام 2011 بشأن ضريبة الدخل ينطبق على القرارات بقوانين التي صدرت في الأعوام 2007 و2008 و2009 وعدلت قانون ضريبة الدخل لعام 2004.

4. لقد تفردت الحكومة بإعداد القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل ورفعته إلى رئيس السلطة لإصداره بقرار قانون، من دون أي نقاش مجتمعي أو مشاركة في عملية الإعداد قبل الإقرار والنشر في الوقائع والنفاذ، علماً أن مدير عام دائرة ضريبة الدخل قد صرح بأن إعداد هذا القرار بقانون قد استغرق خمسة عشر شهراً، ويلقى هذا القرار بقانون معارضة من مجموعة العمل البرلمانية الخاصة بالشأن المالي والاقتصادي التي أوصت في تقريرها الصادر بتاريخ 2011/11/16 بوقف العمل به. كما ويلقى معارضة من عدد من الخبراء ومن القطاع الخاص علاوة على المعارضة الشعبية. مع التذكير بأن الحكومة الحالية هي «حكومة تسيير أعمال» بعد أن قدمت استقالتها في شباط 2011، ولا يصح لها

دستورياً إعداد مشروعات قوانين ورفعها للرئيس للإقرار وقيامها بهذا الإجراء يشكل مخالفة دستورية للمادة (3/78) من القانون الأساسي والتي تؤكد أنه لا يجوز لحكومة تسيير الأعمال أن تتخذ من الإجراءات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية ليس إلا.

5. من دون الإجحاف بحق ما سبق ذكره، فقد كان ينبغي على الحكومة أن تقدم «مذكرة إيضاحية» للقرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل توضّح فيها مدى دستورية هذا القرار بقانونه وفلسفته وأهدافه وغاياته وانعكاساته الاجتماعية والاقتصادية، ومدى قدرته على الحد من التهرب الضريبي، مع تفسير كامل لكافة النصوص القانونية الجديدة التي جاء بها مقارنة مع ما ورد في قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 الصادر عن المجلس التشريعي جهة الاختصاص الدستوري الأصيل.

ثانياً: في نصوص القرار بقانون بشأن ضريبة الدخل

1. يمنح القرار بقانون في المادة (5/16) مجلس الوزراء بتنسيب من وزير المال صلاحية تعديل الشرائح والنسب الضريبية، كما ويمنح في المادة (2/12) مجلس الوزراء بتنسيب من وزير المال أيضاً صلاحية تعديل الإعفاءات الضريبية كلياً أو جزئياً، وتلك الصلاحيات تشكل مخالفة دستورية مباشرة لأحكام المادة (88) من القانون الأساسي، والتي تنص على أن «فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاءها، لا يكون إلا بقانون، ولا يُعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا بقانون». مما يعني أيضاً أن قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 2012/1/1 بتعديل الشرائح والنسب الضريبية والذي جرى تجميده مؤقتاً هو قرار غير دستوري. ويجب الانتباه إلى أنه لا يوجد أي نظام في العالم يمنح الحكومة تلك الصلاحية التشريعية غير الدستورية.

2. يمنح القرار بقانون بشأن ضريبة الدخل الجهات المكلفة بتنفيذه (وزير المالية ومدير عام دائرة ضريبة الدخل والمقدّر) صلاحيات إدارية ومالية بل وقضائية واسعة وغير مبررة قانوناً، وتصطدم في جوانب عديدة بالنصوص الدستورية، ومنها ما يتعلق بالمادة (23) الواردة تحت عنوان الفحص الضريبي ومراجعة سجلات المكلفين، والتي منحت مدير عام دائرة ضريبة الدخل وموظفي الدائرة المفوضين خطأً أثناء قيامهم بأعمالهم صلاحيات «الضبط القضائي»، علماً بأن تلك الصلاحية القضائية تُمنح عادة وقانوناً لفئات محددة داخل الأجهزة الأمنية، وليس لجميع منتسبي الأجهزة الأمنية، فكيف الحال إن كنا أمام موظفين مدنيين ذوي صفة إدارية، كونها تمس بالحقوق والحريات الشخصية وتصل حد الاحتجاز والقبض على الأشخاص، مع الإشارة إلى أن هذا النص مستحدث فقط في القرار بقانون 2011، ولا نؤيد إطلاقاً هذا الميل لمنح تلك «الصفة القضائية» في عدد من التشريعات ذات الطابع الاقتصادي وليس فقط هذا التشريع؟! ومن الغريب أيضاً أن يرد في المادة (4/28) الواردة تحت عنوان الاعتراض على التقدير أنه يجوز للمقدّر أن «يستجوب» أي شخص يعتقد أن لديه معلومات تتعلق بدخل المعتز على التقدير علماً بأن هذا الإجراء (الاستجواب) هو من أخطر إجراءات التحقيق التي تختص بها حصراً النيابة العامة.

كما وتجزئ المادة (33) الواردة تحت عنوان تحصيل الضريبة بالنص الصريح للمدير، أو من يفوضه خطأً، ممارسة كامل الصلاحيات المخولة «للمحاكم الإداري» (نص مستحدث في تعديلات 2011)، علماً

بأن قانون تحصيل الأموال الأميرية لعام 1952 الذي أحال إليه النص المذكور يُعرّف الحاكم الإداري بأنه «أكبر موظف إداري في العاصمة واللواء والقضاء»!

كما وتجزئ المادة (33) أيضاً للمدير أو مَنْ يفوضه الحجز على أموال المكلف أينما وجدت بقرار من المحكمة المختصة، وكذلك الطلب من المحكمة المختصة منع أي مكلف من مغادرة البلاد قبل تسوية ديونه، علماً بأن مثل هذه الطلبات أو الإجراءات القضائية التحفظية يختص بها النائب العام! مع الإشارة إلى أن قانون ضريبة الدخل 2004 قد عانى من تلك الإشكالية القانونية، وإن كان يشترط موافقة وزير المال على طلب المدير في مثل تلك الأحوال.

وتجزئ المادة (34) الواردة تحت عنوان «صلاحية المدير بفرض ضرائب مقطوعة» للمدير أو من يفوضه خطياً أن يصدر قراراً يقضي بفرض ضريبة مقطوعة على فئة أو فئات معينة من الأشخاص في تحد للقانون الأساسي الذي يؤكد أن فرض الضرائب أو تعديلها أو إلغائها يكون بقانون بحيث تقتصر حدود صلاحيات المكلفين بتنفيذه على «التنفيذ فقط» لا على تشريع فرض ضرائب مقطوعة! علماً بأن قانون ضريبة الدخل 2004 قد عانى من تلك الإشكالية القانونية، وإن كان يشترط موافقة وزير المال وصدور تعليمات عن الوزير يحدد بموجبها ضريبة دخل سنوية مقطوعة على فئة أو فئات معينة من المكلفين.

كما وتجزئ المادة (37) الواردة تحت عنوان العقوبات، للمدير أن يجري مصالحة على جرائم تهرب ضريبي ارتكبت خلافاً لأحكام القانون، كما وتجزئ له وقف أي إجراءات قضائية اتخذتها محكمة الاختصاص في مواجهة تلك الجرائم إلى ما قبل صدور الحكم القضائي وإجراء المصالحة على تلك الجرائم وفقاً للمبالغ التي يحددها. ومثل تلك الصلاحيات الممنوحة للمدير وإن كانت واردة في قانون ضريبة الدخل 2004 فإنها تُبدي تساهلاً غير مبرر في «مكافحة جرائم التهرب الضريبي» كما وتخلو من أية إجراءات أو ضمانات تكفل عدم الغلو في استخدام تلك الصلاحيات، وقد تشكل مدخلاً للفساد الإداري والمالي، ولا شك في أنها تمس باستقلال القضاء بالمحصلة النهائية.

وتذهب المادة (45) من القرار بقانون بعيداً في منح الصلاحيات التشريعية لمجلس الوزراء على حساب القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية بقولها «يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون بما فيها نظام مكافآت موظفي الدائرة ونظام أصول المحاكمات المتبعة في القضايا الحقوقية المقامة وفق أحكام هذا القانون بما في ذلك الأحكام المتعلقة بدفع الرسوم ومواعيد الطعن القضائي ودرجات الطعن وإجراءاته ومحتويات لائحة الطعن ومَنْ له الحق في رفع الدعوى وجميع الأحكام والإجراءات اللازمة للسير في الدعوى»! إذ من الواضح أن هذا النص يخالف العديد من الأحكام الواردة في القانون الأساسي في باب السلطة القضائية والأحكام الواردة في قانون السلطة القضائية، فتلك الإجراءات تنظم بقوانين قضائية، بل إن السلطة التشريعية تحتاج دستورياً إلى أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في مثل تلك القوانين قبل إصدارها، علاوة على مخالفة النص لمبدأ الفصل بين السلطات وحدود الصلاحيات الدستورية للحكومة. والأنظمة المتوارثة التي كانت سارية بخصوص استئناف وتمييز قضايا ضريبة الدخل وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (140) لسنة 2005 بلائحة أصول المحاكمات الضريبية في استئناف ونقض قضايا ضريبة الدخل لا تقوى على مخالفة القانون الأساسي. كما أن ما ورد في النص المذكور من نظام مكافآت لموظفي دائرة ضريبة الدخل قد يُثير الآن تساؤلاً في ظل خطة الحكومة التشفية للعام 2012.

3. تنصر المادة (4/7) من القرار بقانون المتعلقة بالدخل المعفى من الضريبة الإعفاء الوارد على مكافأة نهاية الخدمة بما لا يتجاوز شهراً عن كل سنة، أي بمعنى أنها تفرض الضريبة على مكافأة نهاية الخدمة فيما يزيد على الشهر. وهذا التوجه الجديد لا يبدو مبرراً في ظل تأكيد قانون ضريبة الدخل لعام 2004 على إعفاء مكافأة نهاية الخدمة كلياً من الضريبة. كما وقد حذف النص المذكور دخل الشخص الطبيعي من المزارعين من قائمة الدخول المعفاة من الضريبة علماً بأنه كان وارداً في الدخول المعفاة من الضريبة بموجب المادة (14/6) من قانون ضريبة الدخل لعام 2004. وهذا الإجراء غير مبرر على الإطلاق ويتناقض مع السياسة المعلنة للحكومة بدعم وتشجيع القطاع الزراعي وأهميته في دعم الاقتصاد الفلسطيني.

4. يرى خبراء في الاقتصاد والمالية العامة أن تحديد مبلغ الإعفاء الضريبي السنوي للشخص المقيم الوارد في المادة (12) من القرار بقانون بمبلغ (30000 شيكل) سنوياً، ينبغي أن يتم في ضوء دراسة خط الفقر وملاءمته لذلك، حيث من المفترض أن يزداد الإعفاء بنسبة 25 في المئة مرتفعاً عن خط الفقر، ولكن النص المذكور وضع حداً للإعفاء ملاسماً لخط الفقر تقريباً.

5. إن كثرة الإحالات على «الأنظمة والتعليمات» التي ينص عليها القرار بقانون بشأن ضريبة الدخل من شأنها أن تخلق أجواء ضبابية وإشكاليات جديدة في ترجمة نصوصه على أرض الواقع كما أنها لا تعبر عن سياسة تشريعية حكيمة.

6. ينبغي إعادة النظر بالمادة (46) من القرار بقانون المتعلقة بسرئانه «بأثر رجعي»، والتي تنص على أن تُفرض ضريبة الدخل وتحصل على الدخول المتحققة في سنة 2011 وما يتبعها حسب أحكام هذا القرار بقانون. فهذا التوجه لا ينسجم مع طبيعة النصوص القانونية ذات الأثر المباشر في التطبيق. كما أنه يخل بمبدأ استقرار المراكز والمعاملات القانونية.

التوصيات:

1. إن بقاء الفلسطينيين ضمن اتفاق باريس الاقتصادي سوف يزيد من الضغوط الاقتصادية والاجتماعية على الفلسطينيين، وهذا ما سيفتح الباب لنوع جديد من الاحتجاجات ذات الطابع الاقتصادي، وسيزيد من معدلات الفقر في الأراضي الفلسطينية.
2. معالجة التهرب الضريبي وليس رفع الضرائب، هو ما على السلطة الفلسطينية العمل به وإيجاد الآليات المناسبة لتحقيق العدالة في دفع الضرائب بين الشرائح الاجتماعية المختلفة.
3. عمليات الاقتراض غير المحسوبة والتي تذهب إلى سداد العجز في الموازنة تتم بقليل من الشفافية وخارج المراقبة المجتمعية
4. إقرار سياسة ضريبية تشجع الإنتاج المحلي عبر نظام ضريبي يمنحها أفضلية كبيرة عن البضائع الأجنبية المستوردة.

المراجع والمصادر:

1. الأحمد، صخر. 2005. ظاهرة انتقال عبء الضرائب غير المباشرة. جامعة النجاح الوطنية — نابلس.
2. الجزيرة. نت. «إسرائيل تطلب قرضاً دولياً للسلطة الفلسطينية».
3. السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلس الوزراء. 2012. «قرار بشأن تعديل الشرائح والنسب الضريبية».
4. القدس العربي. «السلطة الفلسطينية وإسرائيل تبحثان تطوير نظام ضريبة المقاصة بين الجانبين».
5. رياحي وجابر. 2012. «ارتفاع أسعار الطاقة 30 في المئة نهاية العام 2014». مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية — فلسطين.
6. عابدين، عصام. 2012. «ملاحظات قانونية على القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل». صادرة عن مؤسسة «الحق» — رام الله.
7. عمرو، موسى. 2006. ضريبة القيمة المضافة وعلاقتها بضرية الدخل. جامعة النجاح الوطنية — نابلس.
8. قباجة، أحمد. 2012. الضرائب في فلسطين: هروب الأغنياء وأعباء جديدة على الفقراء. مركز بيسان للبحوث والإيماء وشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية — رام الله.
9. وزارة المالية. «قسيس: نبحث إجراءات تقليصية وموازنة العام 3.6 مليارات».
10. وزارة المالية. 2012. «تقرير شهر كانون أول».
11. وكالة معاً الإخبارية. 2013/2/7. «قسيس: عجز موازنة السلطة يبلغ 1.375 مليار دولار ولدينا تصورات للتقشف».