منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

حول مشروع قانون الضريبة للعام 2013

تعتبر هذه الدراسة ملكية لمنتدى الاستراتيجيات الأردني. للاستفسار يرجى الاتصال بالمنتدى على البريد الإلكتروني (info@jsf.org) أو هاتف 6476 566 (6) 962+.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

جاء تأسيس منتدى الاستراتيجيات الأردني ترسيخاً لإرادة حقيقية من القطاع الخاص بالمشاركة في حوار بناء حول الأمور الاقتصادية والاجتماعية التي يُعنى بها المواطن الأردني، ويجمع المنتدى مؤسسات وشركات رائدة وفاعلة من القطاع الخاص الأردني، إضافة إلى أصحاب الرأي والمعنيين بالشأن الاقتصادي؛ بهدف بناء تحالف يدفع نحو استراتيجيات مستدامة للتنمية، ورفع مستوى الوعي في الشؤون الاقتصادية والتنموية، وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في التنمية الشاملة.

وقد تمّ تسجيل المنتدى بتاريخ 2012/8/30 بوصفه جمعيةً غير ربحية تحمل الرقم الوطني 2012031100026، وتقع ضمن اختصاص وزارة الثقافة.

عمان، الأردن
ت: 6476 566 6 962+
ف: 6376 566 6 962+

جدول المحتويات

مقدمة: 4
الوضع الحالي 5
ما الذي تحاول النظم الضريبية تحقيقه؟ 8

"اعلم أن الجِباية أوّل الدولة تكون قليلة الوزائع (النسب المئوية أو الحصص) كثيرة الجملة (الإيرادات للدولة) وآخرُ الدولة تكون كثيرة الوزائع قليلة الجملة... وإذا قلّت الوزائع (النسب) والوظائف (الأعباء) على الرعايا نشطوا للعمل ورغبوا فيه، فيكثُر الاعتمار ويتزايد، لحصول الاغتباط بقلة المُغرّم، وإذا كثُر الاعتمار كثُرت أعداد تلك الوظائف والوزائع فكثُرت الجباية التي هي جُملتها."

ابن خلدون، الفصل 38، كتاب المقدمة عام 1377م

مقدمة:

من المتعارف عليه أن الهدف الأساسي لأي قانون ضريبي هو زيادة دخل الحكومة من الضرائب بحيث لا تؤدي معدلات الضرائب الى إعاقة أو إحباط القطاعات المنتجة والنشاط الانتاجي، بل الى تحفيزهما ودفع عجلة التنمية من خلال تعظيم تنافسيتهما. أيضاً، يجب التمييز بين نسب الضريبة والإيرادات الضريبية المتحققة، فكلما ازدادت بساطة الهيكل الضريبي تسهل إدارة الجهاز الضريبي؛ وكلما انخفضت الضرائب تناقصت معدلات التهرب منها، واضمحل حجم الاقتصاد غير المنظّم الذي يتهرب ضريبياً (حسب بعض الدراسات يُوظف الاقتصاد غير المنظّم ثلث القوة العاملة)، وبالتالي ارتفعت كفاءة التحصيل ودخل الحكومة منها. كما أن تكرار تحديث القوانين وبفترات غير متباعدة كما يحصل الآن، يقلل من استتاب البيئة التشريعية الداعمة للإنتاج وبالتالي إرباك العملية الاستثمارية والانتاجية.

> "يجب على رعايا كل دولة أن يساهموا في دعم الحكومة، الى اقصى حد ممكن، وبما يتناسب مع قدرة كل منهم."
> آدم سميث، دراسة في طبيعة وأسباب ثروات الأمم 1776

وعليه، يجب أن يتبع واضع الضريبة، حسب المادة 111 من الدستور في الأردن القواعد والأسس التالية:

1. **تفرض الضريبة بقانون**، لذا فإن أي تعديل في الضرائب يجب أن يخضع لقانون وليس نظام أو إجراءات، وهو من مبدأ ألا تفرض ضريبة دون تمثيل،
2. **التكليف التصاعدي**، أي أن ترتفع النسبة المئوية للضريبة مع ارتفاع الدخل، وهو ما ينص عليه مبدأ تصاعدية الضريبة في جميع الأدبيات، ولا يترجم هذا إلى أن يدفع الملزم الضريبي مبلغا أكبر لأن دخله أكبر بل نسبة أكبر من دخله،
3. **تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية**، وعليه فإن أحد أهم شروط تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية هو تصاعدية الضرائب،
4. **عدم تجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة إلى المال**، وهو مبدأ متفق عليه عالميا وهام لاستقرار الدول واستمرارية حكوماتها بالإضافة الى أهميتها بالنسبة للتنمية وما تحتاجه من معدلات نمو مرتفعة ومستدامة.

"لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بابهما أنواع الأجور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بأملاك الدولة وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وألا تتجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة إلى المال."
المادة 111 من دستور الأردن

ولقد بينت دراسة قام بها البنك الدولي مؤخرا[1] أن الدخل المحلي للحكومة، نتيجة تعديلات أدخلت على قانون الضريبة في 2007، تراجع بنسبة 9.4% من الناتج المحلي الإجمالي منذ ذلك العام، وبينما كان حجم الإيرادات المحلية للحكومة 29.4% من الناتج المحلي خلال الفترة 2006–2008، انخفضت هذه النسبة الى 22.6% خلال 2009–2011 مما ساعد في ألا تغطي الإيرادات أكثر من 84% من النفقات التشغيلية للحكومة في 2012.

وبناء على ما حدث من تنام في عجز الموازنة والدين العام وما تبعه من بحوث في تعظيم مصادر دخل الحكومة، طرحت الحكومة مؤخرا مشروع قانون الضريبة الجديد لعام 2013، مما استوجب وضع هذه الدراسة التي تتضمن:

- تلخيص ما تحاول الأنظمة الضريبية تحقيقه بإيجاز مع وضع المبادئ العامة المعنيّة؛
- إيضاح بعض الحقائق حول قانون الضريبة ومدى ارتباطه بالمبادئ العامة وبيان أثره على إجمالي عبء الديون، والهياكل التحفيزية، والتصاعدية. الخ) وتشمل أيضاً بعض المقارنات الدولية، وعلى غرار ذلك، يتم تحديد النقاشات الحالية القائمة ومناطق الخلافات، بالإضافة إلى وضع المفاضلات مع الإيجابيات والسلبيات؛
- وتُظهر الدراسة أن الضريبة التصاعدية تنطبق بشكل جيد على الأفراد ولكن ليس على الشركات (في حالة الضريبة التصاعدية عليها) بما تخلقه من حوافز ضد نموها والتي تحفز بذلك إلى انقسامها.

الوضع الحالي

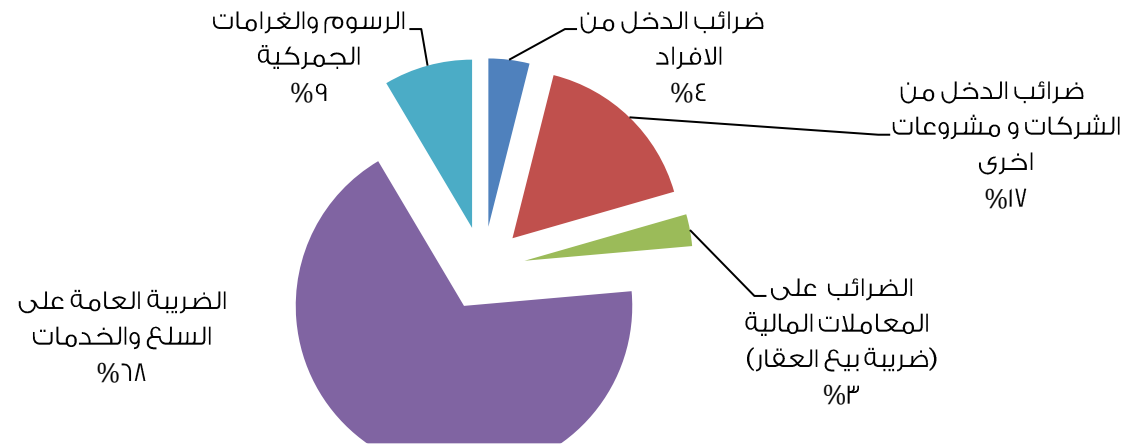
الواضح من الشروط المذكورة في المادة 111 من الدستور أن الأردن مؤهل لأن يكون لديه أحد أفضل التشريعات الضريبية الممكنة للدول، ولكن الواقع غير ذلك، إذ يوجد اختلالات كثيرة في التشريعات الضريبية، والدليل على ذلك مثلا أن الإيرادات الضريبية في الأردن تمثل ما نسبته 71% من إيرادات الحكومة (دون المنح) و61% من مجمل الإيرادات بعد احتساب المنح في عام 2012؛ كما أن نسبة ما تحصله الحكومة من ضريبة المبيعات (2,444 مليون دينار في 2012) إلى ضريبة الدخل (734 مليون دينار) تفوق

[1] World Bank. 2012. *Hashemite kingdom of Jordan options for immediate fiscal adjustment and longer term consolidation*. Washington DC : World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/11/17290989/hashemite-kingdom-jordan-options-immediate-fiscal-adjustment-longer-term-consolidation

الثلاثة أضعاف؛ كما تفوق إيرادات الحكومة من الرسوم والرخص (702 مليون دينار) إيراداتها من ضريبة الدخل،[٢] مما يدل على أن الحكومات تعتمد الرسوم والتي تشير الأرقام الرسمية الى ارتفاع نسبتها في إيرادات الحكومة على مر السنوات الخمس الماضية لعدم حاجة الجهاز التنفيذي لسن قوانين جديدة أو مراجعة التشريعات القديمة لوضع المزيد من الرسوم مما يزيد من ضبابية بيئة الأعمال ولا يشجع على استقرارها (كما تؤكد تقارير بيئة الأعمال وتقرير التنافسية العالمي)، وخاصة بالنسبة للمشاريع التي تحتاج الى فترات تخطيط وتنفيذ طويلة الأمد قبل البدء بالإنتاج.

يبين الشكل 1 أدناه توزيع ونسب أنواع الضرائب المختلفة من دخل الحكومة الضريبي،[٣] والذي يبين شبه الاعتماد الكلي على الضرائب غير المباشرة كضريبة المبيعات (68%) وضرائب التجارة الدولية (9%)، بينما لا تشكل ضريبة الدخل على الأفراد أكثر من 4%، يدفع غالبيتها الموظفين، مما يدل على تهرب ضريبي كبير خاصة بين المهنيين.

الشكل 1: دخل الحكومة من الضرائب موزعا حسب نوع الضريبة



المصدر: جداول الموازنة العامة، 2012.

ويبين تقرير التنافسية العالمي (2011–2012) أن الضرائب هي واحدة من أهم القضايا الإشكالية الرئيسة التي تواجه الشركات في الأردن؛ حيث تعتبر ثالث أكبر عائق لممارسة الأعمال في الأردن.[٤] ايضا،

[2] جداول الموازنة العامة، 2012.
[3] "Benchmarking the Tax System in Jordan," A study Prepared by the Fiscal Reform II Project, February 2010, JORDAN FISCAL REFORM PROJECT II, USAID-Jordan.
[4] تقرير التنافسية العالمي، 2011-2012، المنتدى الاقتصادي العالمي

تراجع موقع الأردن بالنسبة لبند "دفع الضرائب" من 16 في عام 2005 إلى 35 في عام 2013، حسب تقرير ممارسة الأعمال الصادر عن منظمة التمويل الدولية، أحد منظمات البنك الدولي.[5]

ومن ناحية أخرى، لدى مقارنة الضرائب في الأردن بالمعدلات الضريبية في المنطقة يتميز النظام الضريبي الأردني في أنه منافس اقليمي، كما أن عدد الدفعات، ومعدلات الضريبة، وكفاءة الإدارة تعتبر أفضل مما هي عليه في دول المنطقة. ويعد إجمالي معدل الضريبة كنسبة من الربح (27.7%) أقل من المعدل الإقليمي (32.1%).[6]

ولكن هذه الريادية تتلاشى حين المقارنة مع الدول المتقدمة وحتى الناشئة، والتي يتبين من دراسة معدلاتها الضريبية تباين مدفوع بمستويات التنمية المقارنة فيما بينها فالدول التي تخفض من ضرائب الشركات هي تلك التي ترغب في استقطاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية كأيرلندا، أما الدول الناضجة من حيث استقطاب الاستثمارات كألمانيا فتضع ضريبة تصل إلى 38.6%، ويبلغ متوسط الضريبة 28.5% لدى دول الاتحاد الأوروبي القديمة، بينما ينخفض هذا لدى الدول التي انضمت لاحقا ليصل الى 19.4%، وبما أن الدول القديمة أكثر تقدما من تلك التي انضمت لاحقا، فيجب أن يؤخذ بعين الاعتبار مدى تطور البلد قبل رفع الضرائب تارة وتخفيضها تارة أخرى.[7]

كما يعتبر الأردن واحد من الدول التي يستغرق الامتثال الضريبي فيها وقت متدني، بينما تظهر الإمارات العربية المتحدة وعمان وقطر والبحرين فعالية أكبر في دفعات الضرائب. كما ويمنح الأردن إعفاءات ضريبية للموظفين الأجانب (ضريبة الدخل أو الضريبة الاجتماعية، بناءً على القطاع). وكذلك الأمر، تمثل المناطق الحرة محاولة أخرى لزيادة الاستثمار من خلال التقليل من الضرائب المفروضة، حيث يمنح الأردن إعفاءات ضريبية مختلفة للشركات المتواجدة في المناطق الحرة.[8]

وعلى الرغم مما سبق فإن كلفة الامتثال الضريبي بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتي تشكل 99.6% من المؤسسات الأردنية،[9] تعتبر مرتفعة في الأردن بالنسبة لأفضل الممارسات العالمية، كما أن وتيرة تغيير التشريعات الضريبية تؤدي إلى عدم استقرارها وتثبيط قدرات الرياديين على التخطيط، خاصة وأن عملية الإنتاج وخاصة تلك المتعلقة بالنشاط الصناعي تحتاج إلى وضوح في الرؤية ولسنوات طويلة.[10]

وفيما يتعلق بضريبة المبيعات، فالأردن من الدول الفريدة عالميا التي يكون فيها معدل ضريبة المبيعات أعلى من معدل ضريبة الدخل.

---

[5] مجمع من تقارير ممارسة الأعمال 2005-2011، http://www.doingbusiness.org/data

[6] تقرير ممارسة الأعمال، المؤسسة الدولية للتمويل، 2012

[7] Margit Schratzenstaller & Johannes Becker & Clemens Fuest & Christina Elschner & Michael Overesch & Bernd Genser* & Dirk Schindler* & Gaëtan Nicodème**, 2007. "Corporate Taxes in the European Union," *Intereconomics*: *Review of European Economic Policy*, Springer, vol. 42(3), pages 116-142, May.

[8] ذات المصدر

[9] تقرير التنمية البشرية الأردني 2011 http://www.undp-jordan.org/index.php?page_type=publications&press_id=197

[10] تقرير ممارسة الأعمال، المؤسسة الدولية للتمويل، 2012

ما الذي تحاول النظم الضريبية تحقيقه؟

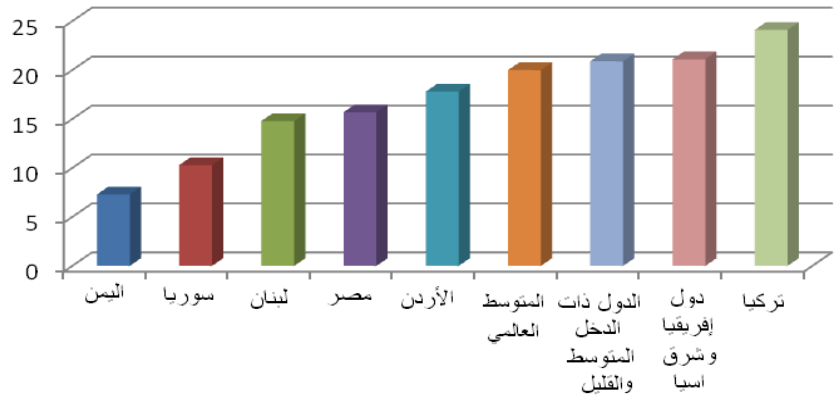
يرتكز النظام الضريبي الأمثل على موازنة السمات التالية: العدالة في الإلزام والجباية؛ اقل الضرر أو التدخل في العملية الاقتصادية وأنشطتها؛ والشفافية والسهولة في التطبيق (الإلتزام، الإدارة والتحصيل). غير أن الوصول الى النظام الضريبي المثالي عملية صعبة المنال إن لم تكن مستحيلة.[11] ولكن، يفترض في المشرع مراعاة أن يحاول أن يتوخى العدالة بأكبر شكل ممكن، ودون الإضرار بالنشاط الاقتصادي وحسب المرحلة التنموية للبلد واحتياجاتها وأهدافها مع تعزيز كفاءة إدارة الضريبة.

ومن المهم بالنسبة للدول التي ترغب في تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستدامة حسن اختيار خليطها الضريبي ونسبه،[12] فنوع الضريبة ونسبتها قد يؤدي أيضا الى التأثير في اتجاه النشاطات الاقتصادية وبالتالي نوعية التنمية المرجوة أو المتحققة.

أما بالنسبة للأردن فالمعضلة الأساس هو عدم وجود سياسة اقتصادية شاملة تقود أي عملية إصلاح، أو إعادة هيكلة، أو تحديث للتشريعات الاقتصادية، لينبثق عن هذه السياسة سياسات تفصيلية أو جزئية ومن ثم استراتيجيات قطاعية واستراتيجية شمولية، يحدد فيها نقاط المرجع، والأهداف والرؤية، والمهام، وخطط العمل وبالتالي الأدوات التي ستستخدم لتحقيق الغايات التنموية في الأردن ومن ضمنها التشريعات الضريبية وكيفية عمل أجهزتها.

ويبين الشكل أدناه مرتبة الأردن بالنسبة للضرائب محسوبة من الناتج المحلي الإجمالي، حيث يفوق الأردن دولا في المنطقة كمصر ولبنان بينما تقل النسبة عن المتوسط العالمي والدول المقارنة سواء من المنطقة أو العالم بالنسبة لمستوى الدخل، مما يدعو الباحث والمشرع إلى النظر في رفع مستويات الضرائب على الأفراد والتقليل من الإعفاءات الشخصية أو تحسين آليات التحصيل الضريبي.

الشكل 2: نسبة الضرائب (النسبة المئوية من الناتج المحلى الاجمالي)



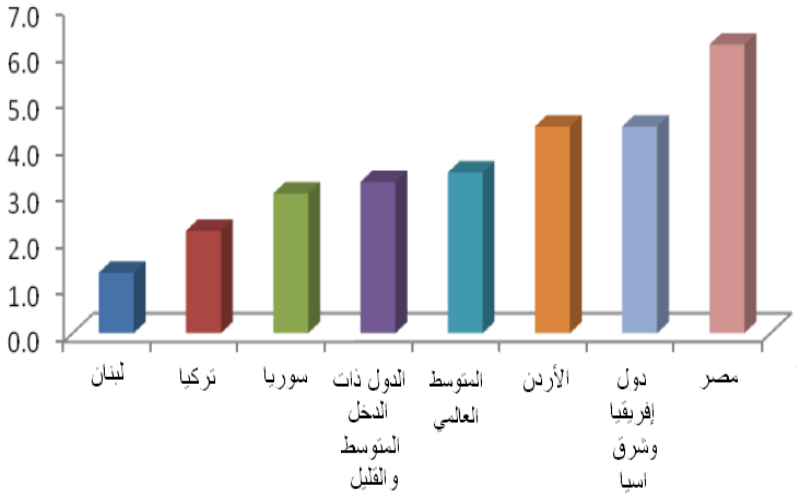
المصدر: دراسة برنامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فبراير 2010

[11] James Alm, What is an "Optimal" Tax System, National Tax Journal, Vol. 49, no.1 (March 1996), pp117=33.
[12] Myles, G. D. (2009), "Economic Growth and the Role of Taxation-Theory", OECD Economics Department Working Papers, No. 713, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/222800633678

ومن الجدير بالذكر ان نسبة ما تقدمه الشركات ضريبيا بالنسبة الى الناتج المحلي الاجمالي في الأردن تعتبر نسبة مرتفعة بالمقارنة مع المتوسط العالمي ومجموعة الدول ذات الدخل المتوسط الذي تنتمي اليه الأردن حسب تصنيف البنك الدولي، وقريبة جدا من المتوسط للمنطقة كما هو مبين أدناه.

> يعرف البعض الاقتصاد غير المنظم على أنه كل نشاط اقتصادي غير مسجل في الناتج المحلي الإجمالي. الإجمالي.

الشكل 2: مقارنة الضريبة على الشركات لبعض الدول (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: دراسة برنامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فبراير 2010

وقد تكمن المشكلة الضريبية في الأردن في عدم كفاءة التحصيل، ففي الأردن يتم التدقيق على حوالي 40% من كشوف المكلفين ضريبيا من قبل ما يقارب 700 مدقق بينما يقوم بمتابعة عملية التحصيل 100 محصل فقط، كما يوجد لدى الحكومة ما يزيد عن 1.5 مليار دينار قيد التحصيل وجزء كبير منها في المحاكم بانتظار البت فيه. والأفضل هو عكس الأرقام فبدلا من 100 محصل و700 مدقق يصبح لدى الدائرة 700 محصل و100 مدقق، وتشدد العقوبات على المخالفين لتكون العقوبة رادع عن المخالفة ووازع بالالتزام وبالتالي تقليل عدد عمليات التدقيق والتي تعتبر من بين الأعلى في العالم.

غير ان مثل هذا الإصلاح يحتاج الى بضع شهور وربما سنين، مما يدعو الحكومة لممارسة غير صحيحة وهي رفع الضرائب على الملتزمين مما يشجع غير الملتزمين بالبقاء خارج النظام أو القانون، ويشجع الملتزمين ذاتهم بعدم الالتزام للإحساس بأنهم يتحملون عبء الجميع ووجود مجموعة كبيرة من المنتفعين بالمجان (Free Riders) من النظام الضريبي،[١٣] وهي ممارسة تؤدي الى ازدياد حجم الاقتصاد غير المنظم كما تشير الدراسات.[١٤]

أيضا، كون الأردن بلد يصعب فيه الحصول على التمويل، وخاصة بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، فإن قانون الضريبة الحالي ينحاز ضد هذه المؤسسات الصغيرة ويضر بها ماليا لأنها ستضطر للاقتراض، وبكلفة أكبر وبصعوبة أكثر بالنسبة للمؤسسات الكبيرة، مما سيزيد من عبء الالتزامات الضريبية للمؤسسات الصغيرة.

[13] Polinsky, Mitchell A. and Steven Shavell (2000), `The Economic Theory of Public Enforcement of Law', Journal of Economic Literature 38(1), 45-76.
[14] Thomas, J. (1999). Quantifying the Black Economy: 'Measurement without Theory' Yet again? The Economic Journal, 109 (416): 381-390.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هذا التقرير ملك لمنتدى الاستراتيجيات الأردني، لا يسمح باستنساخ أو توزيع أو بث أي جزء من هذا التقرير بأي شكل أو أسلوب بما في ذلك التصوير الضوئي أو التسجيل أو غير ذلك من الأساليب الإلكترونية أو الآلية، دون الموافقة المسبقة الخطية للمنتدى. ويسمح بالاقتباس فقط بالإشارة الكاملة لهذا التقرير. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمنتدى الاستراتيجيات الأردني على info@jsf.org أو على هاتف +962 6 566 6476.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM