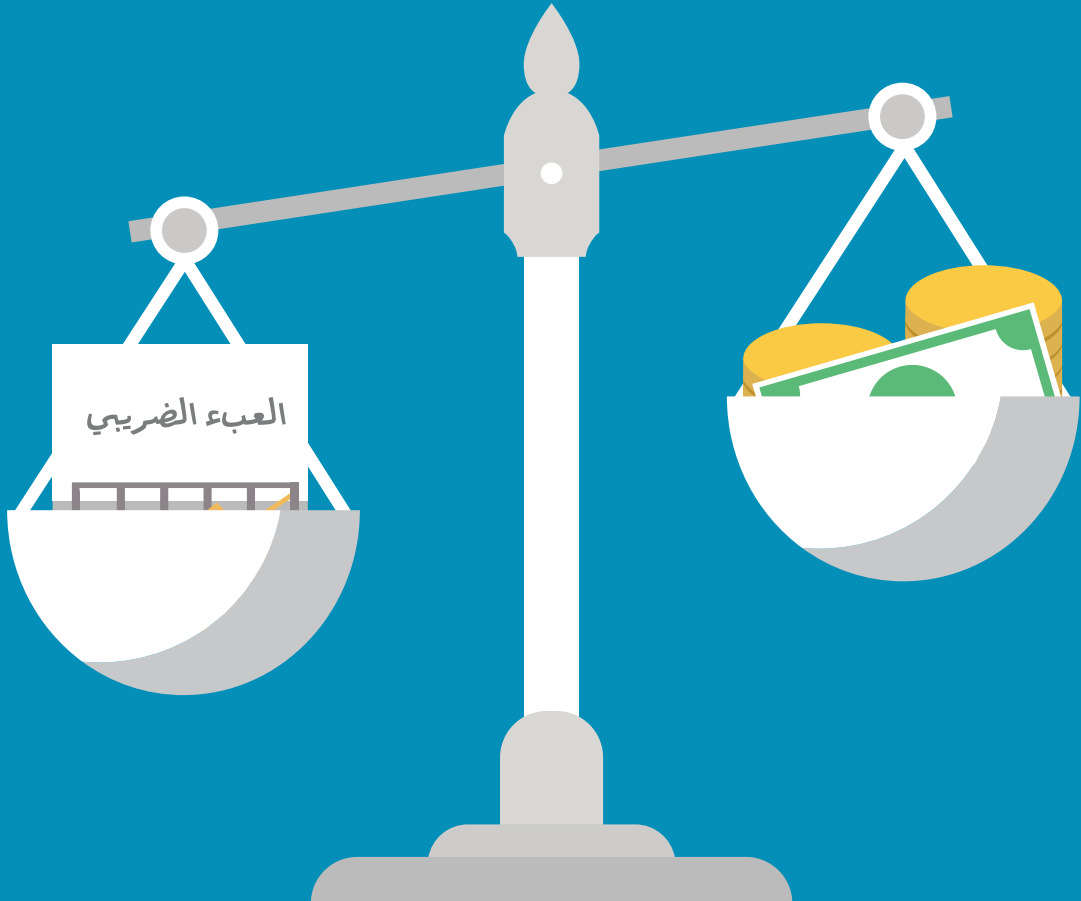


ورقة تقدير موقف

# مُقترح قانون ضريبة الدخل لحكومة "الرزاز" في الميزان

أيلول 2018



## ورقة تقدير موقف



للدراستات الإقتصادية والمعلوماتية  
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

## مُقترح قانون ضريبة الدخل لحكومة "الرزاز" في الميزان

” تعزيز كفاءة الإدارة الضريبية  
وتكريس الانحياز الاجتماعي  
وإخلال بمبادئ العدالة الضريبية “

أيلول 2018

مؤسسة بحثية علمية مستقلة غير حكومية،  
تأسس كدار دراسات وابحث ودار قياس رأي  
عام في عمان عام (2003)، مسجل لدى  
الحكومة الأردنية تحت الرقم 142203. يعمل  
مركز الفينيق على بناء نموذج تنموي في  
الأردن قائم على مبادئ الديمقراطية  
وحقوق الانسان، بالتركيز على اصلاح  
السياسات الاقتصادية وسياسات العمل  
وفق هذه المبادئ، وإزالة القيود عن حرية  
التنظيم النقابي وتعزيز سياسات الحماية  
الاجتماعية، من خلال اعداد الدراسات  
والتقارير والأوراق البحثية والمؤتمرات  
والمداخلة وتطوير قدرات الفاعلين في  
العملية التنموية.

TEL: +962 6 515 44 90

+962 6 51644 91

+962 6 51644 92

info@phenixcenter.net

www.phenixcenter.net

عمّان الأردن

واستنادا لخطاب الحكومة، كانت التوقعات أن يكون مقترح قانون ضريبة الدخل لحكومة "الرزاز" يتضمن اختلافات جوهرية في مفاصله الأساسية، خاصة وأن الحكومة اجرت العديد من "المشاورات" مع العديد من اصحاب المصالح، واستلمت العديد من الاقتراحات المكتوبة منها. الا أن مقترح القانون الجديد حافظ على ذات الملامح الأساسية المتعلقة بهيكل الشرائح الضريبية الخاضعة للضريبة للأشخاص الطبيعيين وذات النسب المثوية، وهي التي كانت وما زالت تشكل محور الصراع على مقترح قانون حكومة الملقي، لا بل تم زيادة ضريبة جديدة باسم ضريبة "التكافل الاجتماعي" بقيمة 1% من الدخل الخاضع للضريبة على الأشخاص الطبيعيين، بالإضافة الى الإبقاء على مقترح ضريبة البحث العلمي في قانون حكومة "الملقي"، على الشخصيات الاعتبارية بقيمة 1% تحت اسم ضريبة "التكافل الاجتماعي" لغايات البحث العلمي ومكافحة الفقر، وبالمجمل هي ضرائب جديدة بغض النظر عن مسمياتها. وهذا لا يدفع الى انكار احتواء مقترح القانون الجديد تعديلات إيجابية في المسائل المتعلقة بالإدارة الضريبية.

ودفعت مسودة قانون الضريبة الذي تبنته حكومة "الرزاز" الى عودة النقاش الساخن من غالبية الأطراف ذات العلاقة، مواطنون وأصحاب مصالح ومجتمع مدني حول مجمل السياسات الضريبية (الضرائب المباشرة وغير المباشرة)، وكان واضحا المستوى العالي والقوي من النقد الذي تعرض له مقترح القانون الجديد والحكومة، ما دفع العديد للعودة الى المطالب الأساسية للحركات الاجتماعية والسياسية التي تطالب بالإصلاح في بنى الدول السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومكافحة فعالة للفساد كمدخل وشرط لدفع الضرائب.

وفي هذه الورقة سيتم استعراض مقترح القانون الجديد من منظور ومعايير العدالة الضريبية والممارسات الفضلى في الدول التي تعبر العدالة الاجتماعية أهمية كبرى في سياساتها، وتتمتع اقتصاداتها بالمتانة والاستقرار، ويتمتع مواطنيها بمستوى عال من الحماية الاجتماعية.

احتلت السياسات الضريبية في الأردن مساحة أساسية من مجمل النقاشات والحوارات التي جرت في الأردن خلال الأشهر الماضية. ولم تقتصر النقاشات على السياسيين والاقتصاديين والإعلاميين، بل امتدت لتصل قطاعات واسعة من المواطنين، باعتبار أن هذه السياسات تمس حياة جميع الأردنيين، لا بل والمقيمين من مختلف الجنسيات.

وتعد التشريعات النازمة للضرائب في مختلف أنحاء العالم من التشريعات التي يجري حولها صراعات سياسية واجتماعية واقتصادية شديدة بين مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية، لأنها تؤثر بشكل مباشر على مستويات معيشتهم، وعلى مسارات أعمالهم كعاملين بأجر أو كأصحاب أعمال. وقد تنامي الصراع في الأردن حول هذه السياسات ووصل الى الشارع، اذ تمكن المواطنون خلال شهر رمضان الماضي من اسقاط مقترح قانون ضريبة الدخل الذي اقرته حكومة "الملقي". ولم يكتف المحتجون بذلك، بل طالبوا بإسقاط الحكومة ذاتها، وكان لهم ذلك. وشكلت الاحتجاجات الاجتماعية المذكورة عنوانا لرفض مجمل السياسات الاقتصادية بما فيها الضريبة العامة على المبيعات والضرائب الخاصة، وطريقة إدارة الحكومات المتعاقبة للدولة بمختلف أبعادها.

وبنيت آمال كبيرة على حكومة "الرزاز" الذي يمتلك رصيда شعبيا واسعا، استنادا الى ارثه الإداري والسياسي والذي بناه خلال سنوات عمله في العديد من المؤسسات العامة وغيرها، واستنادا أيضا الى رؤيته وخطابه الذي عبر عنه في أكثر من مناسبة وخلال مشاركاته في العديد من مؤسسات المجتمع المدني المختلفة، وفي بيان حكومته لمجلس النواب لنيل الثقة الى جانب تصريحاته المختلفة التي أعقبت ذلك وأكدت على أن السياسات الضريبية في الأردن غير عادلة بشكل كبير، بدليل أن إيرادات الضرائب غير المباشرة للخزينة تشكل 74% من مجمل الإيرادات الضريبية، مقابل 26% إيرادات الضرائب المباشرة.

## تعزير الإدارة الضريبية

الوسيط بمختلف شرائحها، ولصالح أصحاب الدخل المرتفعة الذين يتمتعون بنسبة ضريبية ثابتة وغير تصاعدية، وفق مقترح القانون الجديد. وبالإضافة الى المديت الضيقة للشرائح الضريبية الخاضعة للضريبة التصاعدية والتي لا تعكس مستويات الدخل الحقيقية في الأردن، فإن عدد الشرائح المقترح قليل نسبياً، الأمر الذي يمس المبادئ الأساسية للعدالة الضريبية المتمثلة في أن العبء الضريبي يختلف باختلاف الدخل، وأن نسبة دفع الضريبة ترتفع بارتفاع الدخل. وكان يمكن أن يتم اعتماد سبع أو عشر شرائح كما كان عليه الحال قبل عام 1995، وبمديات تبدأ من 10 الاف وتزداد بعد ذلك لتعكس معدلات الدخل الحقيقية في المجتمع.

كذلك، حافظ مقترح القانون الجديد على انجازه الى الشخصيات الاعتبارية المتمثلة في منشآت الأعمال وخاصة الكبيرة منها، حيث لم يتم تطبيق مبدأ التصاعدية عليها، واعتمدت نسب ثابتة تبعا للقطاع الاقتصادي الذي تعمل به، وهذا يتناقض مع مبدأ التصاعدية، أحد المبادئ الأساسية للعدالة الضريبية، لأن منشآت الأعمال ليست متشابهة في ارباحها، وهي متنوعة من حيث الحجم، وكان من الأكثر عدالة أخذ ذلك بعين الاعتبار، وتطبيق مبدأ التصاعدية على جميع الشخصيات الاعتبارية، وهذا لا يتعارض مع تنوع نسب الاقتطاع الضريبي حسب القطاع الاقتصادي الذي تعمل فيه.

يضاف الى ذلك أن معدلات (النسب) الضريبية مرتفعة، حيث أن البدء من 5% لشريحة الدخل الأولى التي يتراوح الدخل فيها من أكثر من 18 الفاً الى 23 الفاً للعام القادم 2019 وأقل من ذلك بألف دينار في السنوات التي تلي ذلك، والانتهاء عند 25% للشريحة الخامسة التي تبدأ من 38 الفاً، والفارق بينهم ما يقارب 15 ألف ديناراً، ويعد هذا عبئاً مرتفعاً، من شأنه الاضرار بشكل كبير بالطبقة الوسطى. وكان يمكن البدء بمعدلات تقل عن ذلك وتتوسع على شرائح أكثر وأوسع وتصل الى 25% أو أكثر. وفي هذا السياق، فان اخضاع الدخل الصافية التي

قدم مقترح القانون الجديد للضريبة مجموعة من الأسس التي تدفع باتجاه تحسين من إدارة النظام الضريبي والتي من شأنها زيادة كفاءة الجهاز الإداري لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات وزيادة فاعليتها، بالإضافة الى التقليل من عمليات التهرب الضريبي، حيث الصياغات الأكثر دقة للعديد من المفاهيم والتعريفات مثل الدخل الصافي ودخل المكلف القائم، والتهرب الضريبي، إضافة الى نقل عبء اثبات الدخل على متخذ القرار المتمثل في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، على خلاف ما هو معمول به في القانون ساري المفعول، حيث عبء الاثبات على المكلف، والذي شكل وما زال مدخلاً لابتزاز بعض المكلفين، واخضاعهم لتسويات غير عادلة، الى جانب أنها كانت وما زالت مدخلاً لممارسات غير قانونية. ومن المتوقع وفق نائب رئيس الوزراء اجراء تعديلات على قانون أصول المحاكمات باتجاه نقل تبعية الادعاء العام لمحكمة البداية الضريبية من دائرة ضريبة الدخل والمبيعات الى النيابة العامة.

وشكل التوجه نحو التدرج في العقوبات وتشيديها على المتهربين ضريبياً الى جانب توجه الحكومة نحو الزامية اصدار الفواتير خطوة للأمام نحو وضع حد للتهرب الضريبي واسع الانتشار، ويجدر الانتباه هنا الى أن الغاء الإعفاءات على التعليم والصحة يقلل من أهمية حصول المواطن على فواتير. يضاف الى ذلك المحافظة على السرية المصرفية، وربط الكشف عنها بقرار قضائي.

## تصاعدية مشوهة

لعل المشكلة الأساسية التي لم تستطع حكومة "الرزاز" تجاوزها في مقترح القانون الجديد، إصرارها على الحفاظ على هيكل الشرائح الضريبية ومدياتها، اذ ما زالت هذه الشرائح ضيقة بمديات تبلغ خمسة الاف ديناراً لكل شريحة، وتقف عند دخول الأشخاص الطبيعيين بسقف 38 ألف ديناراً لعام 2019، ومن ثم ستصبح 37 الفاً منذ بداية عام 2020، وهي تعكس انجيازاً اجتماعياً للحكومة ضد مصالح الطبقة

خارج نطاق الانحياز لأصحاب الدخول العالية من كبار موظفي الدولة والقطاع الخاص السابقين والذين كانت دخولهم عالية، مكنتهم من الحصول على رواتب تقاعدية مرتفعة، وكان الأجدى والأكثر عدالة تطبيق مبدأ التصاعدية على الأشخاص الطبيعيين عليها. وإن استخدام مبررات مثل أن المتقاعدين لا يدفعون ضرائب، لأنهم دفعوا ضرائب أثناء عملهم، فهي غير صحيحة، فهناك العديد من التجارب العالمية التي تخضع جانب من الرواتب التقاعدية للضريبة وفقا للشرائح التي يتم تطبيقها. يضاف الى ذلك أن من شأن تطبيق هذا الاعفاء، تشجيع شريحة من الموظفين على التقاعد المبكر، إذ أن الموظفين أصحاب الرواتب المرتفعة يخضعون لاقطاع ضريبي يمكن أن يصل الى خمس أو ربع رواتبهم، فأجدى لهم التقاعد لتفادي ذلك.

أما بخصوص اعفاء اول 25 ألف دينار من الدخل الصافي المتأتي داخل المملكة من النشاط الزراعي، إذ في الوقت الذي كنا وما زلنا نطالب فيه دعم القطاع الزراعي باعتباره أحد القطاعات الإنتاجية الهامة للأردن، إلا أن التعامل مع القطاع الزراعي باعتباره وحده واحدة لا يستقيم، فهناك شركات زراعية كبرى، وهنالك منشآت أعمال صغيرة ومتوسطة، فكان من العدالة أن تقتصر الإعفاءات على المزارع ومنشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة والغائها عن الشركات الكبرى، ويتم ذلك من خلال النظام الخاص المزمع اصداره بهذا الخصوص.

ويسجل لمقترح قانون ضريبة الدخل الجديد ربط الإعفاءات الضريبية لمنشآت الأعمال المسجلة في المناطق التنموية بقدرتها على تشغيل العمالة والقيمة المضافة لأعمالها، وذلك لتفادي استخدام البعض لهذه المناطق للتهرب الضريبي، كما يحدث في الوقت الراهن.

## الدولة العميقة ما زالت نافذة

ولكي تكتمل الصورة العامة لمجمل السياسات الضريبية في الأردن، لا يمكن النظر الى ضريبة الدخل باعتبارها ضريبة مباشرة دون فحص الضرائب غير المباشرة

تبلغ 300 الف ديناراً سنوياً فأكثر لنسبة اقطاع 25 %، خطوة بالاتجاه الصحيح، ولكنها غير كافية، إذ المطلوب إعادة النظر بمجمل الشرائح الضريبية ونسب الاقطاع الضريبي عليها، كما اشير اليه أعلاه.

## إعفاءات غير عادلة

القضية الأخرى التي لم تستطع حكومة "الرزاز" إصلاحها، تمثلت في حفاظها على الغاء إعفاءات نفقات الأسر في مجالات التعليم والصحة، وهذا الأمر سيزيد الضغوط على مختلف شرائح الطبقة الوسطى، خاصة وأن جودة التعليم الحكومي متواضعة، ما يدفع قطاعات واسعة من المواطنين لتدريس أبنائهم في القطاع الخاص، وتقدر نسبة الطلبة في التعليم المدرسي الخاص حوالي 26 % من مجمل طلبة المدارس في الأردن. كذلك استمرار تواضع جودة خدمات الرعاية الصحية في القطاع العام وعدم شمولية نظام التأمين الصحي، يدفع قطاعات واسعة من المواطنين لتلقي الرعاية الصحية في القطاع الخاص (المرتفع الكلفة). ولأن التعليم والصحة تعد حقوقاً إنسانية أساسية على الدول توفيرها لمواطنيها بجودة مقبولة، وهذا غير متاح حالياً، فكان الأجدى تمكين المواطنين من الاستفادة من هذه الإعفاءات في القانون الجديد.

الى جانب ذلك، لم يأخذ مقترح قانون ضريبة الدخل الجديد عامل اختلاف عدد أفراد الأسرة الواحدة، وأعداد المعالين فيها وقدرتهم على العمل، لأن إنفاق الأسر الصغيرة يقل عن إنفاق الأسر المتوسطة والكبيرة، ونحن هنا لا نتحدث فقط عن الأبناء، بل عن الوالدين والشقيقات والأشقاء غير القادرين على العمل لأسباب مختلفة، مثل كبار السن أو النساء غير الناشطات اقتصادياً (بسبب التدني الكبير للمشاركة الاقتصادية للنساء) أو الأشخاص من ذوي الإعاقة.

أما بخصوص الإعفاءات التي منحت في مقترح القانون الجديد لأول 3500 ديناراً من اجمالي الرواتب التقاعدية الشهرية بما في ذلك المعلولة، فلا يمكن فهمها

2. اعتماد نظام ضريبي تصاعدي حقيقي وبمديات واسعة يعكس مستويات الدخل الحقيقية في الأردن، بحيث تبدأ نسب الاقتطاع الضريبي من معدلات اقل من 5% وتنتهي عند مستويات أعلى من 26% الواردة في مقترح القانون الجديد، ولتقترب من المستويات المتعارف عليها عالمياً، وكما كانت عليها قبل ما يقارب 20 عاماً في الأردن.

3. إقرار إعفاءات لنفقات الأسر على التعليم والصحة كما هو عليه الحال في القانون ساري المفعول، بالإضافة الى الأخذ بعين الاعتبار عدد افراد الأسرة المعالين من الأبناء والوالدين والأشقاء والشقيقات غير القادرين على العمل والأشخاص ذوي الإعاقة.

4. إعادة النظر بالإعفاءات غير العادلة لبعض شرائح المتقاعدين باتجاه اعتماد مبدأ التمايز بينهم حسب معدلات دخولهم.

5. إعادة النظر بالإعفاءات الضريبية الثابتة للقطاع الزراعي باتجاه اعتماد مبدأ التمايز في حجم المنشآت الزراعية وحجم التشغيل فيها.

6. الإسراع في عمليات الإصلاح السياسي استناداً الى مؤشرات حقوق الانسان والممارسات الفضلى في العالم، بهدف تعزيز أدوار وقوة المؤسسات الدستورية والحفاظ على توازنها، واجراء تعديلات في عمليات اختيار كبار موظفي الدولة، بما ينمي منسوب ثقة المواطنين بالإجراءات الحكومية، (هذه الثقة التي وصلت الى أدنى مستوياتها)، وتعزيز سيادة القانون الذي من شأنه الحد من عمليات التهرب والتجنب الضريبي.

التمثلة في الضريبة العامة على المبيعات والضرائب الخاصة والرسوم الأخرى بما فيها الرسوم الجمركية، حيث اعترفت حكومة "الرزاز" أن مجمل النظام الضريبي في الأردن غير عادل، حيث تشكل إيرادات الضرائب غير المباشرة ثلاثة أرباع الإيرادات الضريبية لخزينة الدولة، وهذا التشوه في هيكل العبء الضريبي هو الذي أدى الى تعميق التفاوت الاجتماعي بشكل كبير وملفت في الأردن، ما أدى الى تحميل الطبقات الفقيرة والمتوسطة أعباء هذه السياسات، حيث عمدت الحكومات المتعاقبة خلال العقدين ونصف الماضية الى التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة، انحيازاً منها الى بنى الدولة العميقة (البنى السياسية الاقتصادية والاجتماعية) التي هيمنت على عملية صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية خلال تلك الفترة، ولمواجهة هذه السياسات شهد الأردن العديد من الاحتجاجات الاجتماعية والسياسية الراضية لهذه السياسات توجت بالاحتجاجات الشاملة التي شهدها الأردن في شهر رمضان الماضي، وكان عنوانها اسقاط مقترح قانون ضريبة الدخل.

ولكن يبدو أن بنى الدولة التقليدية ما زالت نافذة، وقادرة على احتواء الأصوات والتوجهات المختلفة التي تدخلها وتحاول اجراء تغييرات فيها، والملامح الأساسية لمقترح قانون ضريبة الدخل الذي قدمته الحكومة مؤخراً دليل على ذلك، فما زال منحازاً لصالح أصحاب الدخل العالية الطبيعيين والاعتباريين من شركات متنوعة النشاط.

## مقترحات لتجاوز الواقع

1. ضرورة قيام الحكومة بإعلان خطة اصلاح لمجمل السياسات الضريبية (المباشرة وغير المباشرة) في إطار زمني محدد، يعيد التوازن في هيكل الإيرادات الضريبية، من خلال تخفيض الضريبة العامة على المبيعات الى مستويات تقارب 10%، وتخفيضها بشكل ملموس عن السلع والخدمات الأساسية لغالبية الأسر الأردنية، وضمان انعكاس ذلك على أسعار هذه السلع في السوق، وتخفيض الضرائب الخاصة على المشتقات النفطية.