منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

قانون ضريبة الدخل المعدل (أيلول/٢٠١٨)

في سياق السياسة المالية في الأردن

أيلول ٢٠١٨

/JordanStrategyForumJSF @JSFJordan

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

خلفية 4
السياسة المالية التي تحفز النمو وتحقق التنمية: الإطار 5
السياسة المالية في الأردن 6
النظام الضريبي في الأردن: بعض المشاهدات 9
التوصيات 11

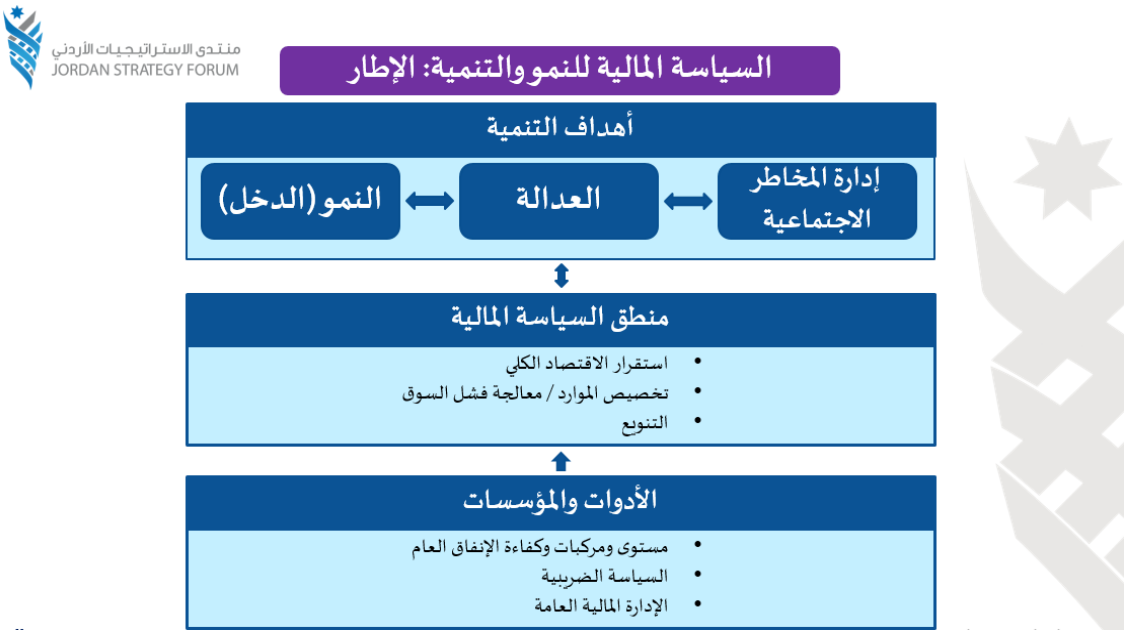
1. خلفية

في الرابع عشر من حزيران من العام الجاري 2018 كلف جلالة الملك عبد الله الثاني الدكتور عمر الرزاز بتشكيل حكومة جديدة، وقد كلف جلالته الرزاز بالعديد من المهمات في كتاب التكليف السامي. ومن أبرز هذه المهام؛ " إطلاق حوار وطني للوصول إلى نظام ضريبي عادل وشفاف ويلبي متطلبات التنمية الاقتصادية، كما كلف جلالة الملك حكومة الدكتور الرزاز بالعمل على الارتقاء بالخدمات العامة مثل التعليم والصحة والنقل."

ومن المعروف أن الاقتصاد الأردني يعاني من مدة طويلة من العديد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، والتي تتضمن ضعف في النمو الاقتصادي، ومعدلات بطالة مرتفعة، وتدهور في المالية العامة للدولة، وتراجع الخدمات العامة المقدمة للمواطنين. بالمحصلة، كل هذه التحديات الصعبة والأزمات خلقت "شعوراً سلبياً" لدى المواطنين تجاه تعديلات قانون ضريبة الدخل.

ويهدف منتدى الاستراتيجيات الأردني من خلال ورقة السياسات هذه إلى تقديم مقترحات تضع السياسة المالية في الأردن في سياقها الصحيح.

في الجزء التالي من هذه الورقة يقوم المنتدى باستعراض إطار للسياسة المالية التي تحفز النمو الاقتصادي وتحقق التنمية الشاملة، وفي الجزء الذي يليه سيتم سرد بعض المشاهدات حول المالية العامة في الأردن (النفقات والايرادات)، وشرح مدى حاجتنا للتعبئة المالية (fiscal mobilization). بعد ذلك، سيتم تقييم قانون ضريبة الدخل الحالي في الأردن والتعديلات المقترحة عليه وتوصيات منتدى الاستراتيجيات الأردني في هذا السياق. هذا وكان المنتدى كان قد أصدر ورقة مفصلة حول مشروع القانون المقدم من الحكومة السابقة وعرض موقفه في جلسة مماثلة.



2. السياسة المالية التي تحفز النمو وتحقق التنمية: الإطار

ان أي إطار مقترح يجب ان يأخذ بعين الاعتبار ثلاث مسائل متداخلة، وهي؛ أهداف التنمية والمنطق الاقتصادي للسياسة المالية والأدوات والمؤسسات.

أهداف التنمية

من المعروف ان تحفيز النمو الاقتصادي هو من أهم أهداف السياسة المالية كجزء أساسي من أي سياسة اقتصادية، مع ذلك فإن الهدف الأهم للسياسة المالية هو تحقيق التنمية بالمعنى الحقيقي من خلال العمل على تخفيض معدلات الفقر وتقليل الفجوات بين الطبقات الاجتماعية ودعم الاندماج الاجتماعي وشمولية الفرص الاقتصادية، وأيضا تحقيق العدالة في الدخل والفرص والثروة. كذلك، فإن أحد أبرز أهداف السياسة المالية تقوية المجتمعات وتقليل قابليتها للتأثر بالصدمات مهما كان مصدرها.

المنطق الاقتصادي للسياسة المالية

يجب أن يكون لأي سياسة مالية مُتبعة منطق اقتصادي يدعمها ويوجهها لتحقيق متطلبات التنمية وأهدافها. وبمعنى آخر، يجب ان يكون هناك أسباب تبرر الدور الاقتصادي للحكومة والسياسات التي تتبعها. وفي هذا السياق، يجب ان تهدف السياسة المالية إلى ما يلي:

أولاً، تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي. ثانياً، تحسين عملية توزيع وتخصيص الموارد. ثالثاً، معالجة عدم المساواة في الدخل.

أ. **استقرار الاقتصاد الكلي:** عند رسم السياسة المالية، يجب أن يتم أخذ الأهداف بعيدة المدى وقريبة المدى بعين الاعتبار. على المدى القصير، يجب أن تقود السياسة المالية إلى الحفاظ على الاستقرار في النمو الاقتصادي وخفض معدلات التضخم. ولهذا، يجب ان تكون السياسة المالية معاكسة للدورة الاقتصادية، بمعنى أنه في فترات ضعف النمو الاقتصادي يجب ان تكون الحكومة قادرة على زيادة الانفاق العام لتحفيز الاقتصاد. والعكس كذلك عند حدوث طفرات في النمو الاقتصادي يجب ان تكون الحكومة قادرة على إعادة الاقتصاد لاستقراره من خلال خفض الانفاق العام. أما على المدى الطويل، يجب ان تهدف السياسة المالية إلى السيطرة على عجز الموازنة والحفاظ على استقرار الدين العام. وإذا لم يتم مراعاة هذه الشروط فستصبح السياسة المالية مصدر لعدم الاستقرار الاقتصادي.

ب. **تخصيص وتوزيع الموارد:** في هذا المجال، فإن الحكومات ملزمة بالإنفاق على الخدمات العامة من اجل تحقيق المصلحة العامة، ويتوزع هذا الانفاق على أمور مثل إنفاذ القانون والقضاء، وحفظ الأمن، والاستثمار في البنية التحتية المادية والاستثمار في رأس المال البشري، ويجب ان يتم هذا الانفاق بطريقة تحفز النمو الاقتصادي وتدعم دور القطاع الخاص.

ج. **عدالة توزيع الدخل والثروة:** ان السياسة المالية يجب أن تساعد في زيادة العدالة في توزيع الثروة وكذلك في تحقيق تكافؤ في الفرص. " ان تحسين البنية التحتية من حيث الكم والنوع يساعد في زيادة وتحسين كفاءة وعدالة توزيع الثروة، بالإضافة إلى ما ثبت في دور البنية التحتية في تحسين الإنتاجية وتحفيز النمو، فإنها أيضاً تساعد في محاربة الفقر وتحقيق النمو الشامل.

علاوة على ذلك؛ إن تحسين الإنفاق على التعليم والصحة والنقل يساهم في تعزيز ورفع سوية رأس المال البشري وزيادة قدرة الطبقات الأكثر فقراً على تحسين قدرتهم على جني المزيد من الدخل.

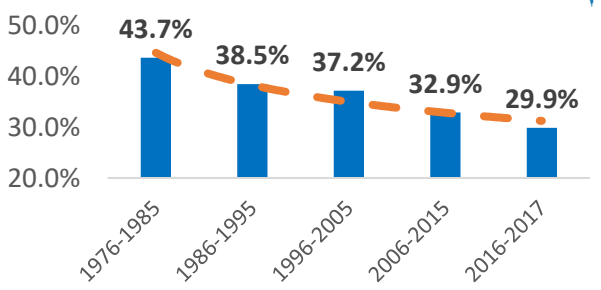
3. السياسة المالية في الأردن

ان استخدام السياسة المالية يجب ان يؤدي إلى استقرار الاقتصاد الكلي، وأن يحسن عملية توزيع وتخصيص الموارد، وأن يحقق التنمية الشاملة، وفي هذا السياق نقوم بعرض موجز لحالة الأردن فيما يتعلق بالسياسة المالية.

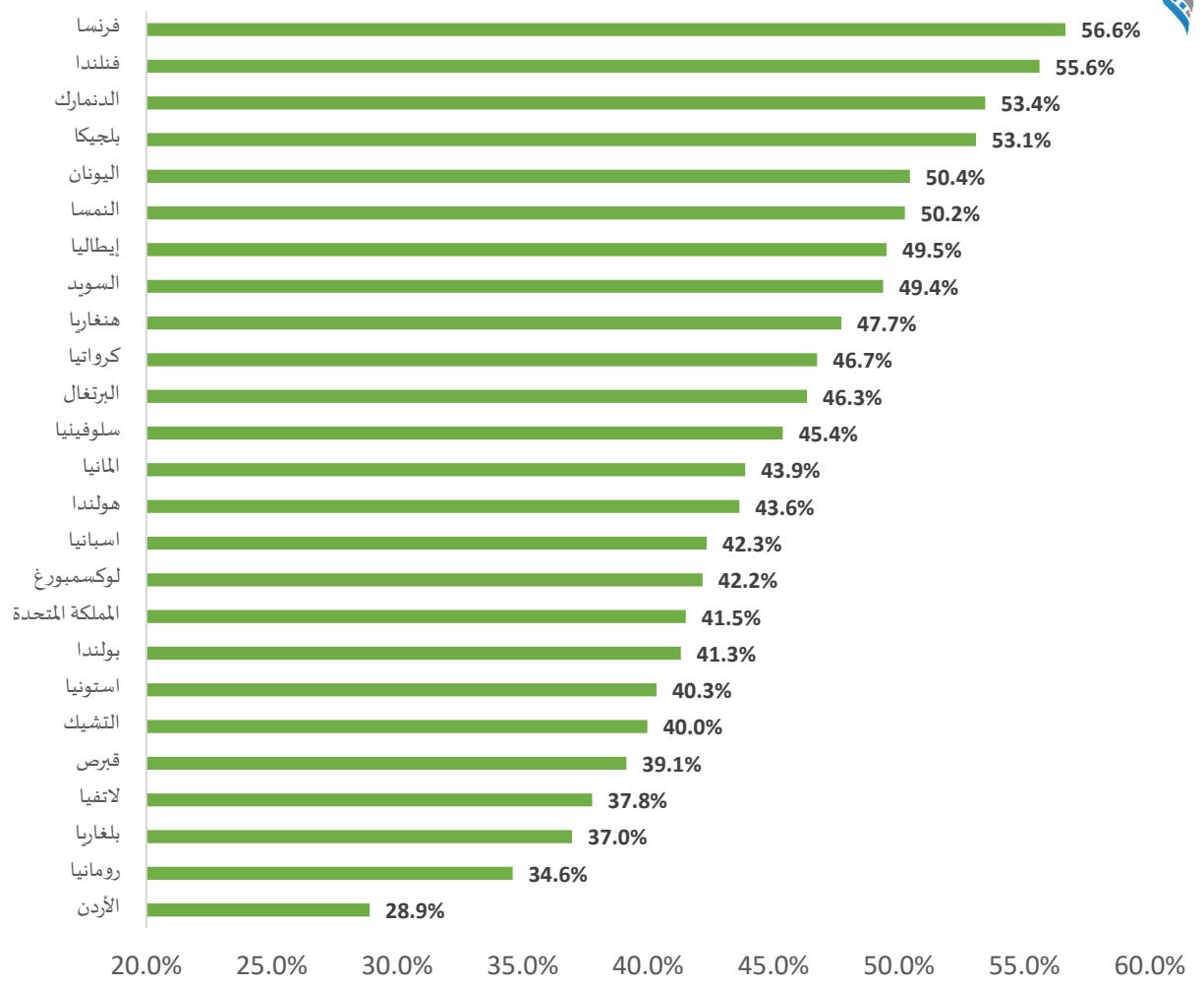
أ. ان معدل الانفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي شهد انخفاضاً مستمراً لفترة طويلة، حيث وصل في العامين 2016-2017 إلى ما نسبته 29.9% من الناتج المحلي الإجمالي، واذا اضفنا إلى هذه النفقات ما انفقته البلديات وأمانة عمان والمجالس المحلية سيصل هذا المعدل إلى 32.2%.

ب. ان معدل الانفاق العام نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن منخفض نسبياً، وهو أقل من العديد من الدول كما يبين الشكل (2).

الشكل 1: اجمالي الانفاق العام إلى الناتج المحلي الاجمالي

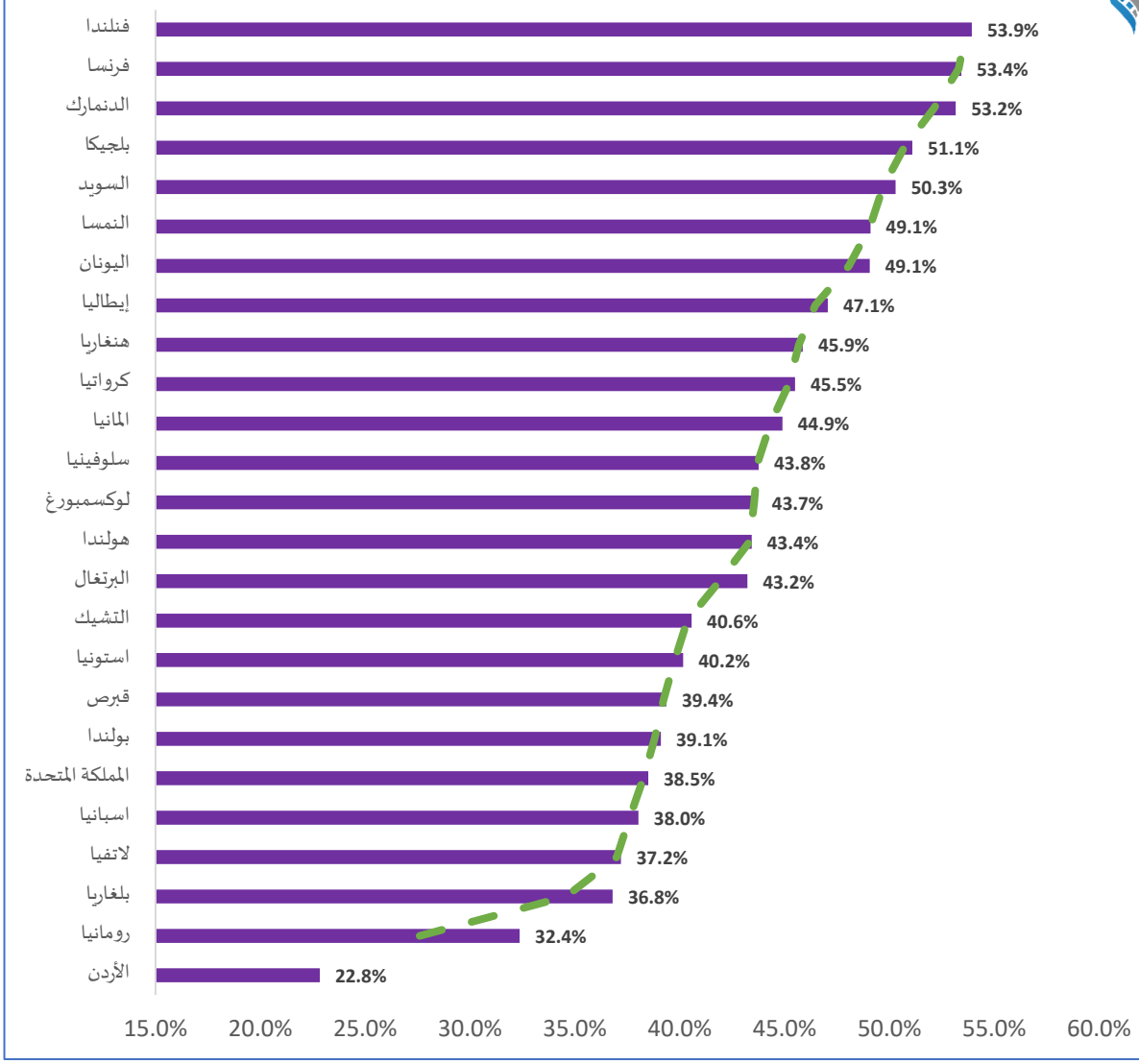


الشكل 2: اجمالي الانفاق العام إلى الناتج المحلي الاجمالي (2015-2017)



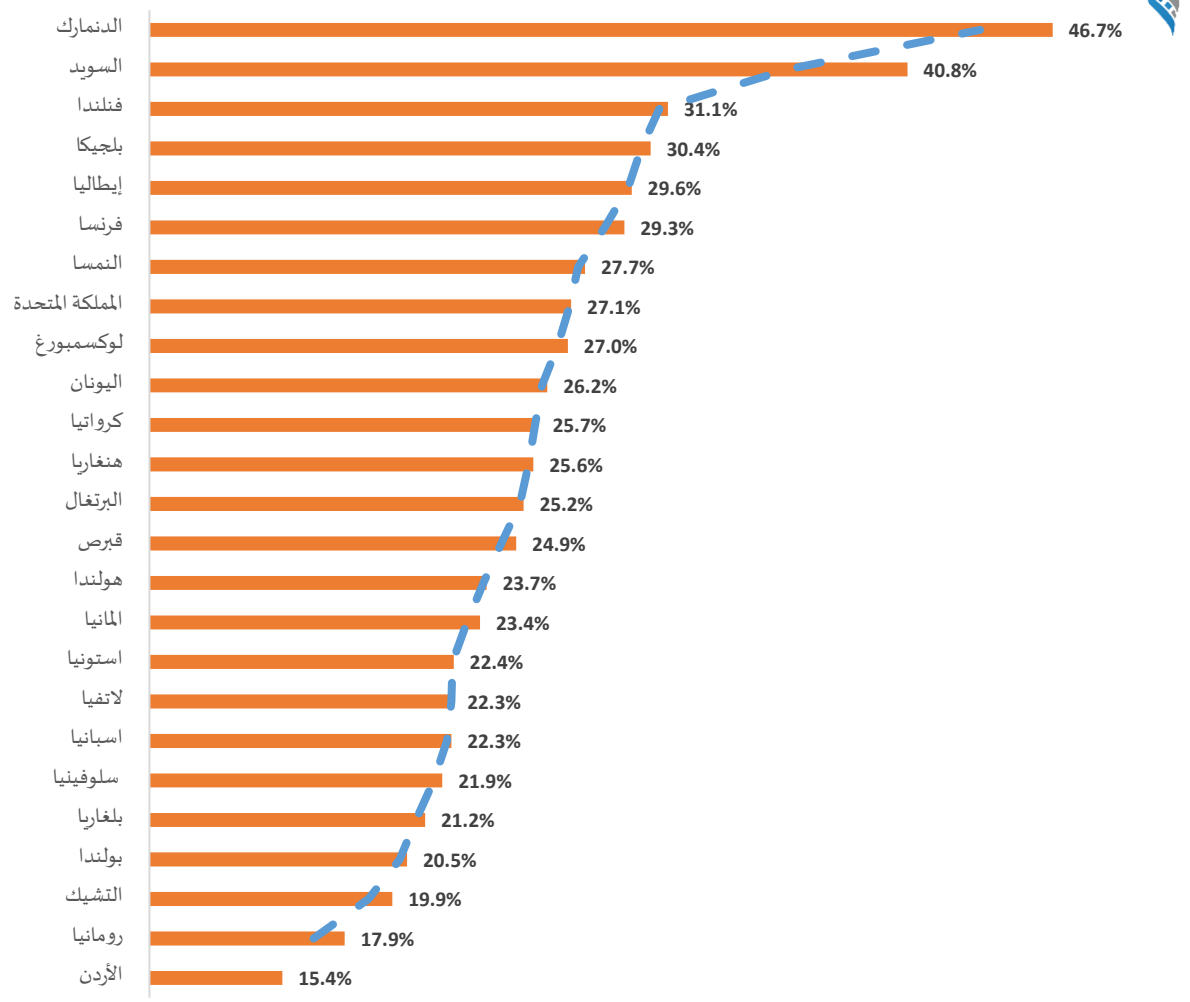
ج. ان معدل الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن منخفض نسبياً، وهو أيضاً أقل مما هو عليه في العديد من الدول الأخرى كما يبين الشكل (3).

الشكل 3: اجمالي الايرادات العامة نسبةً إلى الناتج المحلي الاجمالي (2015-2017)



د. ان مستوى الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي أيضاً منخفض في الأردن (الشكل 4).

الشكل 4: اجمالي الايرادات الضريبية نسبة إلى الناتج المحلي الاجمالي (2015-2017)

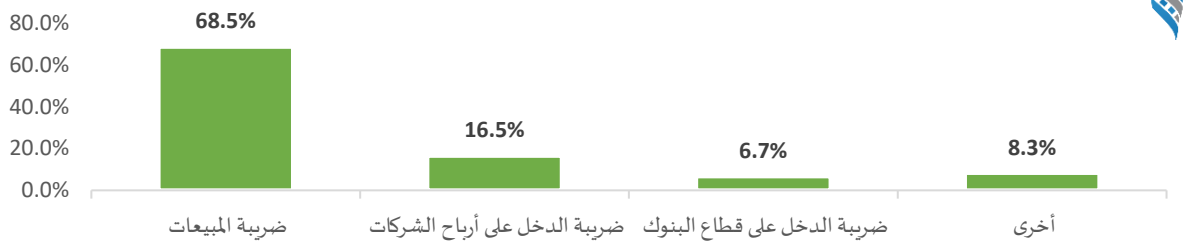


وبناءً على ما تقدم، يمكننا القول بأن المالية العامة في الأردن بحاجة للمزيد من التعبئة المالية (fiscal mobilization). "ان زيادة الإيرادات الحكومية من شأنها أن تخلق القدرة المالية التي تحتاجها الحكومة للتعامل مع التحديات التي تواجهها وتسمح بمزيد من الإنفاق على جميع الأمور التي تحفز النمو على المدى المتوسط، بما في ذلك البنية التحتية والرعاية الصحية والتعليم".

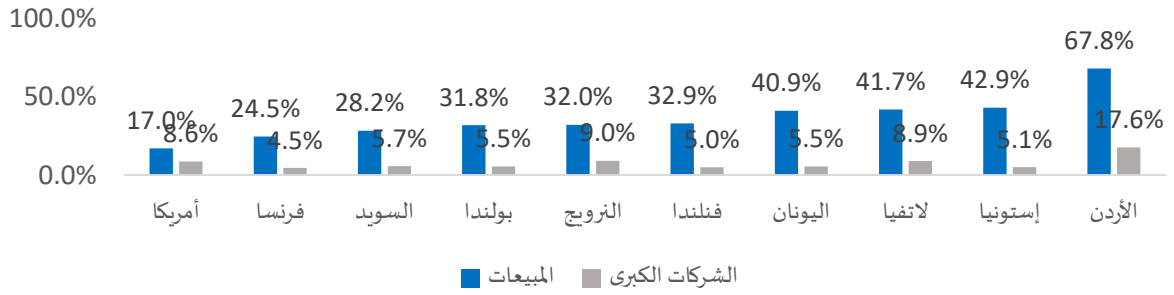
4. النظام الضريبي في الأردن: بعض المشاهدات

أ. إن مساهمة ضريبة المبيعات في الإيرادات الضريبية للحكومة مرتفعة نسبياً وتصل إلى نحو 69% من مُجمل الإيرادات الضريبية، وهذا يشير إلى أن الفقراء يساهمون بنسبة أكبر في الإيرادات الضريبية نسبةً إلى دخلهم أكثر من أولئك الأيسر حالاً.

الشكل 5: مصادر الايرادات الضريبية في الأردن والتوزيع النسبي لها (2014-2017)



الشكل 6: نسبة ضريبة المبيعات والضرائب على الشركات من اجمالي الايرادات الضريبية في الأردن والعالم (2016)



ب. ان مساهمة ضريبة المبيعات في الإيرادات الضريبية في الأردن مرتفعة مقارنةً بالدول الأخرى.

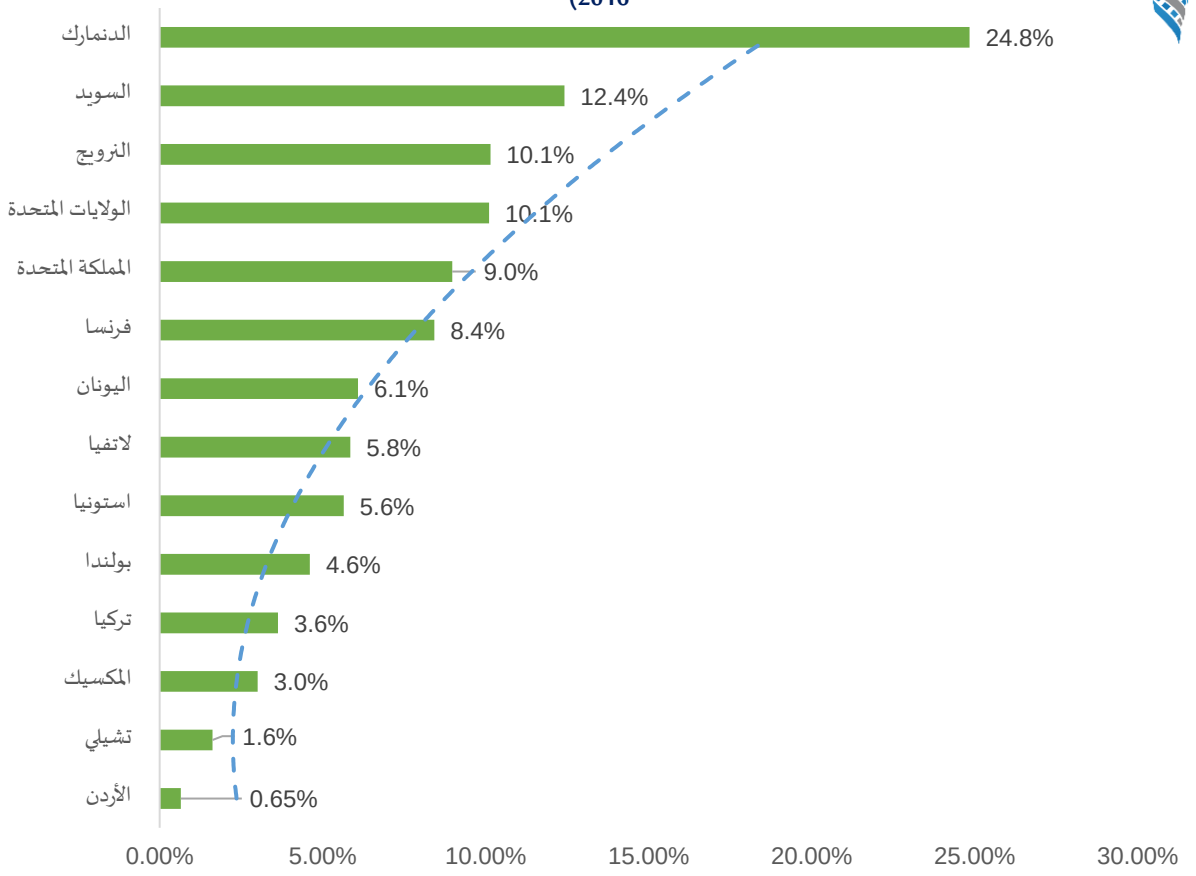
ج. من الأمور التي تشير إلى وجود اختلالات في النظام الضريبي وفي عملية التحصيل، أن الموظفين العاملين بأجور شهرية يدفعون ضريبة دخل أكثر من المهنيين والشركات الصغيرة والمتوسطة العاملة في القطاع الخاص.

الإيرادات من ضريبة دخل الأفراد	2015	2016	2017
الموظفون بأجور شهرية	111.5	118.7	129.8
قطاع الأفراد المهنيون والحرفيون والشركات الصغيرة والمتوسطة	95.4	75.2	66.1

وبناءً على الإيرادات الضريبية الواردة في الجدول أعلاه، ووضوح الاختلالات في عملية التحصيل من قطاع الأفراد المهنيون والحرفيون والشركات الصغيرة والمتوسطة، فإنه من المهم ان يتم العمل على رفع كفاءة التحصيل من هذا القطاع وتطوير آليات تساهم في زيادة الرقابة المالية على هذه القطاعات بهدف تحسين عملية التحصيل ومحاربة التهرب الضريبي فيها.

د. إذا نظرنا إلى ضريبة الدخل التي تدفعها كل من فئة الموظفين بأجور شهرية وكذلك فئة المهنيين والشركات المتوسطة في القطاع الخاص، نجد ان هاتين الفئتين تساهمان بشكل محدود بالإيرادات الضريبية في الأردن مقارنة بالدول الأخرى.

الشكل 7: نسبة الايرادات الضريبية من قطاع الأفراد إلى الناتج المحلي الاجمالي في الأردن والعالم (2012-2016)



5. التوصيات

ان أي قانون ضريبة دخل يجب ان يساعد الحكومة في تحقيق إيرادات مالية كافية للقيام بواجباتها بكفاءة وفعالية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتسم القانون بالعدالة وتنويع مصادر الإيرادات الضريبية وأن يتبعه استقرار في السياسة الضريبية وعدم اللجوء إلى تعديلات متكررة.

"لدى البلدان النامية حاجة ملحة لتعزيز الموارد المحلية ... فهي يجب أن تسعى إلى بناء وحماية قاعدة إيرادات مستدامة لتمويل احتياجات التنمية على المدى الطويل. ويتمثل هذا التحدي في تحقيق التوازن ما بين هذا الهدف والحاجة إلى توفير نظام ضريبي عادل وفعال ومستقر، يمكن التنبؤ به ويؤدي إلى تحفيز الاستثمار والنمو الاقتصادي. في هذا السياق، إن إمكانية التنبؤ بالسياسة الضريبية تلعب دوراً مهماً." (من تقرير مشترك لصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2018)

1. ان قانون ضريبة الدخل المعمول به حالياً في الأردن يكلف الأسر التي يزيد دخلها عن 24,000 دينار والأفراد الذين يزيد دخلهم على 12,000 دينار بدفع ضريبة دخل نسبتها 7% على 10,000 دينار الأولى الخاضعة للضريبة، و14% على الـ 10,000 التي تليها، و20% على كل ما تلاها. كما يتيح لهم تخفيض 4000 دينار بدل نفقات التعليم والصحة وفوائد قروض البنوك، مما يعني ان هذا المبلغ الإضافي يوصل الإعفاءات إلى 28000 دينار للأسرة و16000 دينار للفرد.
بالمقابل، فإن التعديلات المقترحة على القانون تعمل على زيادة الإيرادات الضريبية من خلال توسيع قاعدة المكلفين بدفع ضريبة الدخل بعد خفض الحد الأدنى للتكليف وإلغاء الإعفاءات بدل النفقات، حيث تتوقع الحكومة أن تدر هذه العملية على خزينة الدولة نحو 80 مليون دينار كإيراد إضافي من الضريبة المفروضة على الأفراد الموظفين بأجور شهرية. وهذا يعتبر من الأمور الايجابية.
2. يوصي منتدى الاستراتيجيات الأردني بعدم الغاء اعفاء الـ 4000 دينار بدل نفقات التعليم والصحة وفوائد القروض، وذلك نظراً لعدم كفاية وكفاءة الخدمات الحكومية في هذه المجالات، وحاجة المواطنين الملحة لهذه الخدمات في القطاع الخاص.
3. في ظل مساهمة فئة الأفراد الموظفين بأجور شهرية في الايرادات الضريبية بشكل أكبر من فئة المهنيين والشركات الصغيرة والمتوسطة في القطاع الخاص خارج نطاق الشركات الكبرى، يؤكد منتدى الاستراتيجيات على ضرورة محاربة التهرب الضريبي بجدية أكبر. بمعنى آخر، تتوقع الحكومة بأنها ستحصل 100 مليون دينار فقط من هذا القطاع. ولذلك، يجب العمل على زيادة الإيرادات الضريبية من قطاع المهنيين والشركات الصغيرة والمتوسطة. وفي الواقع، فإن زيادة الإيرادات الضريبية من هذا القطاع سيساهم في جعل النظام الضريبي أكثر تنوعاً.

وبناءً على ذلك، يجب تطوير الآليات والأنظمة اللازمة لمحاربة التهرب الضريبي في القطاع المهني وبين الشركات الصغيرة والمتوسطة، وكذلك تطوير آليات رقابية ومالية تساهم في زيادة الرقابة ورفع كفاءة عملية التحصيل.
4. بالنسبة للأنظمة المذكورة في نص القانون المعدل والتي من المفترض ان تصدر بموجب اصدار القانون، يوصي المنتدى بضرورة ان تصدر هذه الأنظمة بالتزامن مع اصدار القانون كي لا يحدث أي خلل في تطبيق قانون ضريبة الدخل وعدم فتح المجال للاجتهادات الشخصية في تفسير نصوص القانون.
5. ليس هنالك أي خطأ في إبقاء ضريبة المبيعات على ما هي عليه، وذلك لسببين رئيسيين؛ الأول، اعتاد أغلب المواطنين على النسب الحالية لضريبة المبيعات. ثانياً، ان تخفيض ضريبة المبيعات لن يؤدي بالضرورة إلى خفض الأسعار على المستهلكين.

6. تعتبر ضريبة التكافل الاجتماعي المقترحة أمراً ايجابياً في حال تم الالتزام بإنفاق المبالغ المحصلة منها على مشاريع تكرس التكافل الاجتماعي بشكل حقيقي، وعلى الحكومة أن توضح حجم المبالغ المحصلة وسبل إنفاقها. بمعنى آخر، يجب توضيح القنوات التي ستنفق من خلالها المبالغ المحصلة من هذه الضريبة، وتوضيح حساباتها بشفافية، وكذلك المشاريع التي ستنفق عليها والأثر التنموي لهذه المشاريع.

7. حيثما أمكن، يجب تجنب التمييز بين القطاعات المختلفة بنسب ضريبية مختلفة لأن ذلك يخلق تشوهات في عملية تخصيص الموارد.

8. إن قطاع الشركات الكبرى في الأردن يساهم بنحو 17% من الإيرادات الضريبية، وهذه النسبة أعلى مما هي عليه في دول أخرى مثل المملكة المتحدة (10%)، والدنمارك (9.5%)، وتركيا (9.5%). كذلك، فإن البنوك تساهم بما يعادل 80% من اجمالي الايرادات الضريبية التي تحصلها الحكومة من جميع الشركات المساهمة العامة والمدرجة في سوق عمان المالي. وبالتالي يوصي المنتدى بعدم رفع ضريبة الدخل على البنوك. وفي حال قررت الحكومة رفع الضريبة على البنوك يجب عليها أن تقوم بالعمل على دراسة الآثار الاقتصادية والاستثمارية لهذا القرار وانعكاساته على قطاع البنوك والقطاعات الاقتصادية المختلفة، وكذلك على المواطنين.

9. إن النظام الضريبي الحالي غير مرن، حيث أن المرونة الضريبية على المدى الطويل في الأردن تعادل نحو 1.09، وهذا يعني أنه على سبيل المثال إذا حقق الأردن نمواً اقتصادياً بنسبة 5% فإن هذا سيؤدي إلى زيادة معدل الإيرادات الضريبية الى الناتج المحلي الاجمالي بنسبة 0.45% (0.45 = 0.09*5). وإذا تمت زيادة الإيرادات الضريبية من قطاع المهنيين والشركات الصغيرة والمتوسطة فإن هذا سيؤدي إلى تنويع مصادر الإيرادات الضريبية وبالتالي زيادة المرونة الضريبية في الأردن.

10. يجب الاستثمار في موظفي دائرة ضريبة الدخل وتحسين كفاءتهم (كما ونوعا)، وكذلك يجب الاستثمار في التكنولوجيا في الدائرة وتوظيفها لتطوير ورفع كفاءة عملية التحصيل وزيادة المبالغ المحصلة، حيث أنه من المهم تطوير العمليات التكنولوجية خاصة فيما يتعلق بتحسين التحصيل من قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة والمهنيين والحرفيين. بالإضافة لذلك، ان الكثير من العاملين في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات باستطاعتهم فتح مكاتب استشارات ضريبية مباشرة بعد انهاء عملهم في الدائرة، وهذا قد يضر في عملية التحصيل الضريبي والإضرار بالحكومة في الدائرة، ولذلك يجب ضبط وتنظيم مثل هذه الأمور من خلال تشريعات واضحة، وإصدار تعليمات تنظم عمل الموظفين في الدائرة وعلاقتهم بمكاتب الاستشارات والتدقيق لمنع الممارسات الخاطئة والتضارب ما بين مصالحهم الشخصية بعد انتهاء خدماتهم في الدائرة وعمل الدائرة.

11.

12. بالنسبة للمادة 4، ان استثناء توزيعات أرباح الأسهم المحلية من الاعفاء يجعلها خاضعة للضريبة بالكامل مما يخلق **ازدواجاً ضريبياً** حيث أن هذه التوزيعات مدفوعة الضريبة أصلاً من قبل الشركات المساهمة العامة. مما يؤدي إلى عزوف المستثمرين عن الاستثمار نظرا لارتفاع تكلفة الاستثمار في الشركات المحلية. وقد أشار المنتدى لهذه المسألة بالتفصيل في ورقته التي حلل فيها قانون ضريبة الدخل عند اقراره من حكومة الدكتور هاني الملقي.

13. يجب تبرير وتوضيح الضرائب المقترحة على الشركات العاملة في المناطق التنموية، وتبرير المنطق الاقتصادي خلفها وأثرها على عملية الاستثمار في هذه المناطق. كذلك، فإن رفع الضرائب على الشركات العاملة في هذه المناطق قد يؤدي إلى عزوف المستثمرين عنها نظراً لعدم استقرارية التشريعات مما يؤثر على قدرة المستثمرين على التنبؤ بجدوى أعمالهم وعائداتها.

14. وأخيرا، علينا ألا ننسى بأن الانفاق العام (الجاري والرأسمالي) يجب أن يتم بكفاءة عالية. وفي الواقع، على الحكومة أن تقيم إنفاقها العام وباستمرار من حيث التكلفة وجودة المخرجات. وفي ظل الحديث عن السياسة المالية وعن الإيرادات العامة، حان الوقت للحديث بجدية عن الانفاق العام وضبط الهدر في الانفاق العام، وتعزيز الرقابة والمسائلة عن سبل الانفاق ومبررات وجدوى هذا الانفاق.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هاتف: ٦٤٧٦ ٦٥٦٦ ٩٦٢+ فاكس: ٦٣٧٦ ٦٥٦٦ ٩٦٢+
www.jsf.org info@jsf.org
@JSFJordan /JordanStrategyForumJSF