



العدالة الضريبية

- تحقق العدالة الضريبية تتطلب مساهمة دافعي الضرائب بنصيب عادل في تمويل النفقات العامة، وتحقيقها مرهوناً بعدالة توزيع العبء الضريبي.
- التحول نحو العدالة الضريبية يستلزم المزيد من الاعتماد على الضرائب المباشرة ممثلةً في ضريبي الدخل والشركات.
- تصاعد النظام الضريبي، ومنع التهرب، والإدارة الجيدة للإعفاءات الضريبية، والإنفاق العام المساند لخفض الفقر من أهم ركائز العدالة الضريبية.
- العدالة الضريبية تحتل حيزاً مهماً من إصلاحات المالية العامة كونها ذات تأثير كبير على تقليل التفاوت في توزيع الدخل.
- الضرائب غير المباشرة (ضرائب السلع والخدمات)، أقل عدالة من الضرائب المباشرة (ضرائب الدخل).
- اتجاه الدول العربية للتركيز على إصلاحات تحقيق العدالة الضريبية وزيادة كفاءة النظم الضريبية.

أولاً: أهمية العدالة الضريبية

المنفعة، تتمثل عدالة النظام الضريبي في مساهمة كل ممول خاضع للضريبة في الحصيلة الإجمالية للضرائب بما يتوافق مع مقدار ما يحصل عليه من الخدمات والمنافع العامة. بالتالي تكون الضريبة عادلة في حالة تساوى المنفعة الحدية التي يحصل عليها الممول جراء استفادته من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة مع التكلفة الحدية (الضرائب) التي يتحملها الممول لتمويل الإنفاق العام¹. أما حسب مبدأ القدرة على الدفع، هناك مفهومين للعدالة الضريبية، يتمثل المفهوم الأول في **العدالة الضريبية الأفقية** وتعني "تحمل المكلفين ضريبياً الذين تتساوى قدرتهم على دفع نفس العبء الضريبي"، فيما يتمثل النوع الثاني في **العدالة الضريبية الرأسية**، ويقصد بها "تباين واختلاف معاملة المكلفين ضريبياً حسب مقدرة كل مكلف منهم على تحمل العبء الضريبي"²، وهو ما يستلزم تصاعد المعدلات الضريبية (Progressive taxes) بما يتوافق مع مبدأ القدرة على الدفع. كما أن تحقق العدالة الضريبية الرأسية مرهون بوجود ارتباط قوي ما بين مستوى دخل الفرد

رغم كون الضرائب عادة ما يُنظر إليها على أنها عبء يتحمله المكلفون بدفع الضريبة، إلا أنها تعتبر ضرورة تُمكن الحكومات من الإنفاق على البنية الأساسية وتوفير الخدمات الأساسية لعموم المواطنين. يعتمد تقبل المواطنين بشكل عام للضرائب إلى حد كبير على مدى اتسام النظم الضريبية بالعدالة والإنصاف. بناء عليه، تحتل العدالة الضريبية حيزاً مهماً في إصلاحات المالية العامة كونها ذات تأثير قوي على تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تقليل مستويات التفاوت في توزيع الدخل والثروة والفوارق الطبقية. يعتبر تحقق العدالة الضريبية مرهوناً بتحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي، ومنع التهرب الضريبي، ومراعاة العدالة في تصميم الأنظمة الضريبية. يقصد بمفهوم العدالة الضريبية "مساهمة دافعي الضرائب بنصيب عادل في تمويل النفقات العامة" و"مراعاة تحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي بين الممولين". هناك نوعين من العدالة الضريبية استناداً إلى مبدئين أساسيين وهما 1. مبدأ المنفعة، و2. مبدأ القدرة على الدفع. فحسب مبدأ

² أندرو جويل، ماريو منصور، بريثا ميترا، وكارلو سدرافيتش، (2015) "العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا". صندوق النقد الدولي، سبتمبر.

¹ عز الدين أمينة، (2006). "المالية العامة: أدواتها والسياسة المالية"، جامعة حلوان.

ومستوى رفاهيته، مما يساعد راسمي السياسات الضريبية على تصميم نظام ضريبي أمثل³.

يستلزم التحول نحو عدالة النظم الضريبية بشكل عام المزيد من الاعتماد على الضرائب المباشرة ممثلة في ضريبي الدخل والشركات وفقاً لنظم ضريبة تصاعدية حسب مستويات الدخل والثروة مقارنة بالضرائب غير المباشرة التي يتحمل عبئها المكلفون بدون التمييز فيما بينهم وفقاً لقدرتهم على تحمل العبء الضريبي. كما يمتد مفهوم التحول نحو العدالة الضريبية ليشمل كذلك الإعفاءات من الضريبة بما يأخذ في الاعتبار الأعباء الشخصية والعائلية التي يتحملها الممولون، إضافة إلى التمايز في المعدلات الضريبية تبعاً لنوع الدخل والنشاط، وهو ما يعني أن مفهوم العدالة الضريبية في المالية الحديثة قد اتسع بشكل يتجاوز فيه مفهومها في إطار الدور التقليدي للمالية العامة⁴.

بالنسبة للضرائب غير المباشرة، تشير النظرية الاقتصادية إلى أن كل من المنتج والمستهلك يتحملان العبء الضريبي في الأجل القصير، بغض النظر عن الطرف الذي فرضت عليه الضريبة، ويتم تقاسم العبء الضريبي بالتساوي فقط في حالة تمتع الاقتصاد الكلي بالمرونة الكاملة. في حين قد يتحمل المستهلك العبء الضريبي الأكبر عندما يتصف الطلب الكلي بانعدام المرونة، ويتحمل المنتج العبء الأكبر عندما يكون العرض الكلي غير مرن في الأجل القصير.

من الناحية العملية قد لا يكون من السهل تصميم وإدارة نظام ضريبي عادل ومنصف بالمعنى المطلق، مع ذلك فإن النظام الضريبي الذي يُنظر إليه عمومًا على أنه عادل ومنصف هو هدف مرغوب فيه وقابل للتحقيق⁵. في هذا الإطار، قامت بعض المؤسسات بتطوير ما يعرف بمبادئ العدالة الضريبية والإنصاف التي تشمل عدد من الموجهات الأساسية من بينها:

³ Obeid, R. "A Theoretical Study on the Application of the Vertical Tax Equity", Journal of Business Management and Economic Research, 2018.

⁴ عبد الحميد عفيف (2014). "فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة دراسة حالة الجزائر خلال الفترة (2001-2012)", كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، الجزائر.

⁵ American Institute of Certified Public Accountants, (2007). "Guiding Principles for Tax Equity and Fairness".

1. حصول دافعي الضرائب على المدى الطويل على القيمة المناسبة من الخدمات العامة مقابل الضرائب التي يدفعونها.
2. المعاملة المتساوية والمسؤولة لكافة دافعي الضرائب.
3. العدالة الأفقية: يتم فرض ضريبة مماثلة على دافعي الضرائب المتساوين في القدرة الضريبية.
4. العدالة الرأسية: تباين العبء الضريبي حسب القدرة على الدفع.
5. لا يتم تغيير الضرائب بصورة غير ضرورية عندما تتقلب مستويات الدخل أو الثروة بمرور الوقت.
6. الإنصاف والعدالة بين المجموعات بحيث لا يتم تفضيل أي مجموعة من دافعي الضرائب على حساب أخرى دون سبب وجيه.
7. يلتزم جميع دافعي الضرائب بدفع ما يدينون به في الوقت المناسب.

في هذا الإطار يرى البعض أن تحقق العدالة الضريبية بشكل عام يقوم على عدد من الركائز الأساسية بما يشمل⁶

- تصاعد النظام الضريبي.
- منع التهرب والتجنب الضريبي.
- الإدارة الجيدة للإعفاءات الضريبية.
- الإنفاق العام المساند لخفض الفقر.
- الإدارة الضريبية الفعالة.
- شفافية الأموال العامة والخضوع للمساءلة.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن فاعلية السياسة الضريبية تعتمد على قدرة الدولة على الموازنة ما بين العدالة الضريبية التي تأخذ في الحسبان مختلف الاعتبارات الاجتماعية للممولين والفاعلية الاقتصادية التي تتحقق عند تمكن الدولة من تخفيض التشوهات الاقتصادية الناتجة عن فرض الضرائب⁷.

⁶ عبد الكريم، نصر وجابر، فراس، (2018). مشروع "التمويل من أجل التنمية"، (2018). "تقرير مؤشر العدالة الضريبية"، الطبعة الأولى.

⁷ Bernard Salanié, (2003). "The Economics of Taxation, translation by the Massachusetts Institute of Technology, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts", United States of America.

ثانياً: قياس العدالة الضريبية⁸.

يشوب عملية قياس العدالة الضريبية قدرٌ من الصعوبة والتعقيد نظراً لعدد من الأسباب من بينها التداخل ما بين مبدأ المنفعة ومبدأ القدرة على الدفع، وكذلك اختلاف الأساس المرجعي للقياس، وما إذا كان يتم الاعتماد على المقارنة ما بين العبء الضريبي ومستوى الدخل فقط أم يمتد ذلك ليشمل أيضاً أثر الثروة.

من جانب آخر، فإن محاولات قياس العدالة الضريبية الرأسية من خلال النظر فقط إلى مؤشر مدى تصاعد النظام الضريبي يواجه أيضاً بعدد من التحديات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تتحقق العدالة الضريبية حتى في حالة وجود نظام ضريبي نسبي (Proportionate) أو حتى تراجع (Regressive)، إذا ما تم استخدام الإيرادات الضريبية لدعم الأسر والفئات ذات الدخل المنخفض بما يساعد على تحقيق عدالة النظام الضريبي كما هو الحال في بعض الدول مثل نيوزيلندا. كذلك، فإن محاولات قياس كل من العدالة الضريبية الأفقية والرأسية يتأثر بمستوى الأعباء المعيشية المختلفة ما بين الممولين، ولذا لا بد وأن يتم استقطاعها من مستوى الدخل الخاضع للضريبة لضمان العدالة الضريبية.

اهتم عدد من الاقتصاديين بقياس العدالة الضريبية منذ ثلاثينيات القرن الماضي، حيث تطرقوا إلى بعض العوامل ذات الصلة بتحقيق العدالة في العبء الضريبي، مثل مستوى دخل دافعي الضرائب سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين. تمثلت أوائل هذه المحاولات في المؤشر البسيط الذي طوره الاقتصادي بيجو لقياس العدالة الضريبية من خلال قياس نسبة التغير في متوسط معدل الضريبة إلى مقدار التغير في الدخل⁹.

وفي حقبة الأربعينيات من القرن الماضي، أُعدت دراسات في هذا الشأن تعتمد بدرجة أساسية على البيانات المجمعة (Aggregated Data) لقياس العدالة الضريبية من خلال نسبة الضرائب المفروضة على كل فئة من فئات الدخل،

بالإضافة إلى معدل الضريبة المفروض على الدخل في كل فئة، غير أنه تم استبدال هذا المنهج بالكامل بما يُعرف بنماذج التوازن العام غير المجمع (Disaggregated General Equilibrium Model) الذي تم استحداثه في أواخر حقبة الخمسينات وخلال حقبة الستينات من القرن الماضي الذي تزامن مع بزوغ عهد البرمجيات الحسابية وقدرتها على معالجة ملفات البيانات ذات الحجم الكبير. هذا النوع من النماذج يعتمد على المسوحات الإحصائية ذات الخاصية الكمية والتنوعية. ومن ثم شاع استخدام ما يعرف بنماذج التوازن العام التطبيقية (Applied General Equilibrium Models) من قبل السلطات الضريبية.

تتميز هذه المنهجيات بالمرونة وسهولة التقدير كما تتناسب مع تحليل السياسات الاقتصادية المالية، ويساعد على ذلك توفر البرمجة عن طريق الخوارزميات الحسابية (Computational Algorithm) التي تعتبر أكثر واقعية إذا ما قُورنت بالنماذج الثنائية التحليلية. ومع تطور ونمو القدرات التحليلية ظهرت حاجة صناعات السياسات الاقتصادية لمعالجة وتحليل ومراجعة الهياكل الضريبية بأكملها حتى يتسنى الوصول إلى منهجية قياس أكثر دقة.

في الولايات المتحدة الأمريكية، تستخدم وزارة الخزانة الأمريكية نماذج المحاكاة (Simulation Models) التي تعتمد على البيانات الجزئية (Disaggregated Data) لقياس العدالة الضريبية غير أن هناك بعض القيود التي تكتنف هذه النماذج مثل عدم كفاية تفاصيل البيانات الضريبية، بالأخص تلك المتعلقة بالدخل والثروة والاستهلاك الخاص.

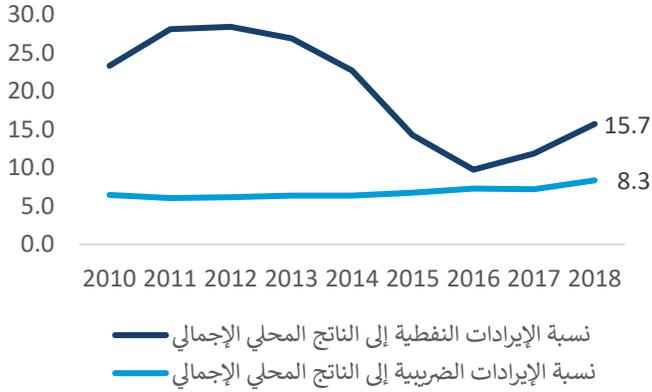
وفي دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD، تُقاس العدالة الضريبية بحجم الضريبة كنسبة مئوية من إجمالي تكاليف العمالة أو إجمالي الضرائب التي يدفعها الموظفون وأرباب العمل، مطروحاً منها الاستحقاقات العائلية المستلمة، مقسومة على إجمالي تكاليف العمالة.

⁹ Pigou, A.C., (1928). "A Study in Public Finance," London: Macmillan.

⁸ B.K. Atrostic & James R. Nunns, (1988) "Measuring Tax Burden: A Historical Perspective", University of Chicago Press.

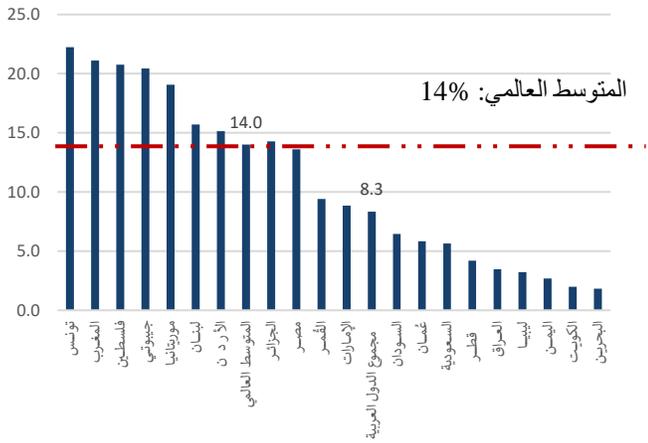
شكل رقم (1): نسبة الإيرادات النفطية والضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية كمجموعة (%)

المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد"



شكل رقم (2)

توزيع العبء الضريبي في الدول العربية مقارنة بالمتوسط العالمي



المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، والبنك الدولي (2019). "قاعدة مؤشرات التنمية الدولية."

فيما يتعلق بعدالة توزيع العبء الضريبي على مستوى الدول العربية كمجموعة، يلاحظ من واقع هيكل الإيرادات الضريبية لعام 2018 حدوث تحسن في مستويات العدالة الضريبية في الدول العربية وفق أحدث البيانات بما يعكس أثر الإصلاحات المالية التي تم تبنيها في الآونة الأخيرة. في هذا السياق، ارتفعت

على صعيد الدول النامية، تركز السلطات الضريبية في العادة على التغير النسبي في مستوى الدخل بعد الضريبة لقياس العدالة الضريبية ومدى استجابة الوعاء الضريبي للتغيرات الاقتصادية المحيطة. يعتبر هذا المقياس مفضلاً لدى صناعات السياسات المالية لتمييزه بدقة قياس التغير في توزيع العبء الضريبي. إضافة لما سبق تلجأ الحكومات إلى مؤشرات أكثر بساطة لقياس العدالة الضريبية مثل نسبة مساهمة الضرائب غير المباشرة في هيكل الحصيلة الضريبية، وحجم القاعدة الضريبية، ومدى تعدد الإعفاءات، ومعدلات التهرب الضريبي.

ثالثاً: جهود تحقيق العدالة الضريبية في الدول العربية

استدعت الظروف الاقتصادية التي مرت بها البلدان العربية خلال السنوات الماضية مزيداً من التركيز على الإصلاح الضريبي بهدف زيادة الحصيلة الضريبية في إطار برامج الإصلاح المالي واسعة النطاق التي تم تنفيذها لتحقيق الانضباط المالي والاستدامة المالية.

ركزت الإصلاحات على تنويع مصادر الإيرادات في الدول العربية المُصدرة للنفط وعلى توسيع القاعدة الضريبية ورفع كفاءة التحصيل إضافة إلى تحقيق العدالة والكفاءة الضريبية في الدول العربية المستوردة للنفط.

تأتي أهمية هذه الإصلاحات في إطار الحاجة إلى تعزيز الإيرادات العامة في الدول العربية لاسيما في ضوء تراجع الحصيلة من الإيرادات النفطية بداية من عام 2014 وما استتبعه ذلك من ضرورة وجود مصادر ضريبية أكثر استقراراً لتمويل الإنفاق، علاوة على الحاجة إلى رفع مستوى العبء الضريبي في الدول العربية (مقاساً بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية) لاسيما في ضوء انخفاض العبء الضريبي إلى 8.3 في المائة في عام 2018، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 14 في المائة بما يستدعي التركيز على تنمية الحصيلة الضريبية ولكن في إطار داعم للعدالة الاجتماعية.

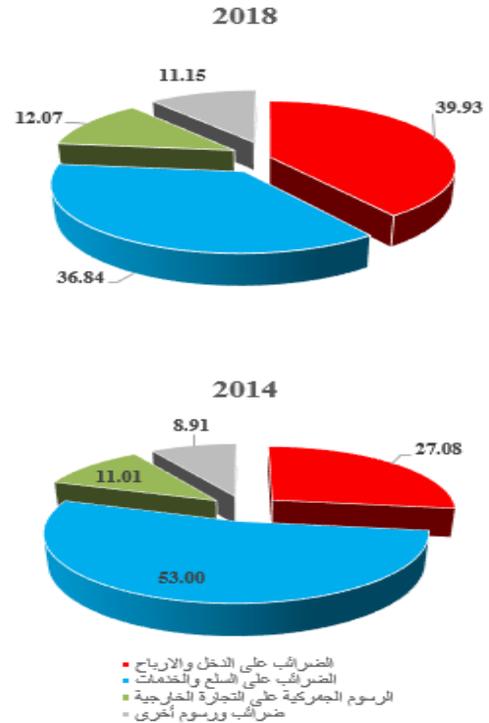
تتركز إيرادات ضريبة الدخل الشخصي في عدد من البلدان العربية مثل تونس ومصر والأردن والمغرب في حصيلة الضرائب على الرواتب والأجور التي تسهم بنحو 72 في المائة من حصيلة هذه الضريبة نظراً لاقتطاع هذه الضرائب من المنبع. في حين يتحمل عبء الضريبة على دخل الشركات عدد محدود من الشركات وتظل أغلب الشركات خارج دائرة الالتزام الضريبي حيث تسهم 2 في المائة فقط من الشركات في الأردن ومصر وتونس والمغرب بنحو 80 في المائة من حصيلة هذه الضريبة¹⁰. في هذا الإطار، سعت وزارات المالية في عدد من البلدان العربية إلى مراجعة النظم الضريبية بما يحقق المزيد من العدالة الضريبية الأفقية والرأسية.

في الأردن¹¹، تم خلال عام 2018 إقرار قانون ضرائب الدخل الجديد الذي يأتي لتحقيق مبدأ العدالة الضريبية والتكافل الاجتماعي، وعدم تحميل أي ضرائب إضافية على الفقراء ومحدودي الدخل والالتزام بمبدأ التصاعدية والعدالة الاجتماعية. تم في إطار هذا القانون تحديد سقف الإعفاءات للأفراد والعائلات فيما يتعلق بالدخل الخاضع للضريبة كما يمنح القانون الشخص الطبيعي والمعالين إعفاءات مقابل نفقات العلاج والتعليم والإيجار وفوائد قروض الإسكان والمرابحة بواقع ألف دينار لكل من المكلف وزوجه.

في تونس¹²، باشرت الحكومة منذ عام 2012 تبني إصلاحات لضمان العدالة الضريبية في سياق برنامج الإصلاح الاقتصادي المدعوم من صندوق النقد الدولي. في هذا الإطار، تم إصلاح شامل وعميق للمنظومة الضريبية لوضع نظام ضريبي مُبسّط وعادل وأكثر فاعلية وتطوراً. تركز المنهجية المعتمدة للإصلاح الضريبي على التشاور والتشارك بين الإدارة الضريبية ومختلف الشركاء وبعض مكونات المجتمع المدني. تم خلال المرحلة الأولى إعداد برنامج إصلاح يستجيب للأهداف المرجوة يشمل عدد من المحاور من بينها الضرائب المباشرة وغير المباشرة والحد من التهرب الضريبي، وإدماج الاقتصاد الموازي ضمن الدورة الاقتصادية المنظمة بهدف زيادة مستويات العدالة الضريبية.

الأهمية النسبية للضرائب المباشرة على الدخل والأرباح لتشكّل نحو 40 في المائة من مجمل الإيرادات الضريبية على مستوى الدول العربية كمجموعة مقابل نحو 27 في المائة فقط في عام 2014، في حين تراجمت الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة التي تتسم بقدر أقل من العدالة الضريبية حيث تفرض على مبيعات السلع والخدمات دون التفرقة بين المُكلفين حسب مستوى الدخل حيث انخفضت نسبتها لتشكّل 60 في المائة من مجمل هيكل الإيرادات الضريبية في عام 2018 مقارنة بنحو 73 في المائة في عام 2014.

شكل رقم (3)
التوزيع النسبي لهيكل الإيرادات الضريبية في الدول العربية (2014 و2018)



المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

¹⁰ مو عش وآخرون، (2017). "النظم الضريبية وضريبة القيمة المضافة في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، مايو.

¹¹ الجريدة الرسمية، الأردن، (2018). "قانون رقم (38) لسنة 2018 قانون مُعدل لضريبة الدخل.

¹² وزارة المالية، مشروع إصلاح المنظومة الجبائية، الجمهورية التونسية، 2019.

في فلسطين¹⁶، يتم التركيز في إطار إصلاحات المالية العامة لعام 2019 و2020 على دور المالية العامة في تعزيز الإنفاق الاجتماعي ودعم النمو الشامل والمستدام وعلى إصلاحات العدالة الضريبية من خلال تخفيف العبء الضريبي على ذوي الدخل المحدود، والاستمرار في إتباع نظام الضريبة التصاعدية، وتحقيق المزيد من العدالة الاجتماعية والاقتصادية، وزيادة مستوى الإعانات الاجتماعية والمزيد من الاستثمار في البنية التحتية والإنفاق على مشاريع التعليم والصحة.

في مصر، اهتمت الحكومة بتنفيذ العديد من الإصلاحات بهدف تحقيق العدالة الضريبية شملت من بينها قيام الحكومة بتعديل قانون الضرائب على الدخل الذي تم بمقتضاه منح خصم ضريبي للفئتين الثانية والثالثة من فئات الدخل بنسبة 80 في المائة و40 في المائة على التوالي¹⁷. إضافة إلى ذلك وبهدف توسيع القاعدة الضريبية وتخفيف العبء الضريبي تم تطبيق نظام ضريبي مبسط للشركات الصغيرة والمتوسطة لتوسيع القاعدة الضريبية وتحفيز القطاع غير الرسمي على الانضمام للقطاع الرسمي.

بينما تعمل المغرب على خلق التوازن في هيكل الإيرادات الضريبية، بالإضافة إلى ترشيد الإعفاءات الضريبية وفرض الضرائب التصاعدية على القطاع الزراعي، فضلاً عن مكافحة التهرب الضريبي وإدماج القطاع غير الرسمي. نتيجة للإصلاحات سابقة الذكر فقد ارتفعت حصيلة الإيرادات الضريبية في عام 2017 بمعدل زيادة بلغ 4.5 في المائة.¹⁸

رابعاً: انعكاسات العدالة الضريبية على صعيد السياسات

يتطرق هذا الموجز إلى العدالة الضريبية ويوضح أهمية سعي الحكومات إلى التركيز على تحقيق العدالة الضريبية من بين أبرز مكونات برامج الإصلاح المالي، بهدف تعزيز الحصيلة الضريبية ومساهمة السياسة المالية بشكل إيجابي في تقليل التفاوت في مستويات توزيع الدخل، ويشير إلى الجهود التي تُبذل على

في السودان، أشار الدستور المؤقت لحكومة السودان لسنة 2005 إلى ضرورة تحقق العدالة الضريبية، كما تضمن عدد من القوانين السودانية نصوص تشير صراحة إلى ضرورة تحقق العدالة الضريبية¹³. تتضمن الإصلاحات المدرجة في موازنة العام المالي 2019 عدد من الإجراءات في جانب الإيرادات التي تستهدف زيادة الإيرادات العامة بنسبة 41 في المائة من خلال تبني عدد من السياسات والتدابير من بينها: مواصلة جهود الإصلاح الضريبي لزيادة الكفاءة والعدالة الضريبية من خلال معالجة التشوّهات الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية، والعمل على إدماج القطاع غير الرسمي في المظلة الرسمية، وتحقيق عدالة توزيع العبء الضريبي، وخفض معدلات التهرب الضريبي. بالإضافة إلى ضبط وترشيد الإعفاءات عبر مراجعة القوانين ذات الصلة بالضرائب والقرارات الصادرة في هذا الصدد، ودراسة أثر هذه الإعفاءات على الاستثمارات وجدواها الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة القطاع الزراعي¹⁴.

أما في الجزائر¹⁵، فتقوم استراتيجية الإصلاح الضريبي على السعي إلى عدالة توزيع العبء الضريبي على المواطنين وبحيث يلتزم كافة المكلفين بدفع الأعباء الضريبية حسب قدراتهم المادية. بناء عليه، شمل قانون المالية لعامي 2018 و2019 إجراءات للحد من التهرب الضريبي والكشف عن الثروة. بناء عليه، تقوم مصالح الضرائب بالتفتيش الميداني استناداً إلى معطيات مُقدمة من مصادر مختلفة مثل، البنوك والجهات الضريبية وإدارات التسجيل العقاري، وغيرها من الجهات المعنية الأخرى لجمع أدلة حول العلامات الخارجية للثروة للأشخاص غير المصرح بها كأصحاب الفلل والشقق الفخمة، والسيارات الفارهة، ومالكي قوارب الزهفة، ومن ثم استدعائهم بصفة رسمية لتبرير مصادر ممتلكاتهم أمام اللجان المختصة التي تأخذ بعين الاعتبار كل الوثائق المقدمة من طرفهم، ومن ثم دراسة مدى خضوع عوائدهم إلى القوانين السارية، سواء من حيث الخضوع الضريبي أو المصادر غير المشروعة للثروة.

¹⁶ صندوق النقد العربي، (2019). مرجع سبق ذكره، أبريل.
¹⁷ وزارة المالية، مصر، (2017). " قانون بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005.
¹⁸ زكية سكرنو وآخرون، (2015). "العدالة الضريبية في المغرب"، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية.

¹³ Osman Khalifa Alhassan, (2017). "Developments in the Tax System in Sudan and Moving Towards a Desirable Tax System", Taxation Chamber in Sudan.

¹⁴ صندوق النقد العربي، (2019). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أبريل.

¹⁵ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون 18-18 لعام 2018 يتضمن قانون المالية لعام 2019.

المزيد من إصلاحات تحقيق العدالة الضريبية الأفقية

هناك حاجة في الدول العربية للمزيد من الإصلاحات الهادفة إلى تحقيق العدالة الضريبية الأفقية من بينها:

1. إدراج الدخل من غير الأجور في الوعاء الضريبي، حيث لا تأخذ الضرائب على الدخل في العديد من الدول العربية في الاعتبار عند فرض الشرائح الضريبية على دخل الأفراد ويتم الاعتماد على مستوى الدخل بشكل رئيس كمحدد للضريبة، وهو ما يعني خضوع الممولين لنفس المعدل الضريبي رغم كون بعضهم يتوفر له فرصة الحصول على مصادر أخرى للدخل غير خاضعة للضريبة (عوائد استثمارية، أسهم، سندات، توظيفات عقارية، وغيرها من مصادر الدخل الأخرى) بما يتنافى مع العدالة الضريبية الأفقية. بناءً عليه، تشير أفضل الممارسات إلى ضرورة إخضاع كافة مصادر الدخل الأخرى المتحصل عليها من غير الأجور والرواتب لضريبة مبسطة تأخذ في الاعتبار معدلات التضخم وأسعار الفائدة الحقيقية وبحيث لا تتسبب الضريبة في تآكل الثروة (الوعاء الضريبي) فيتم التهرب منها أو تجنبها.
2. مراجعة حدود الإعفاء الضريبي بما يتلاءم مع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والمقارنات العالمية ومراجعة حدود الإعفاء بما يتلاءم مع القوى الشرائية، حيث تشير الإحصاءات في هذا الصدد إلى أن حد الإعفاء في الدول العربية الذي يتراوح ما بين 0.2 و 2.6 مرة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك الشرائح العليا للدخل التي تتراوح ما بين 3.5 و 7.3 مرة من متوسط نصيب الفرد من الناتج تقل عن مثيلاتها المسجلة على مستوى الدول الناشئة (حيث يمثل متوسط حد الإعفاء في كثير من البلدان الناشئة أكثر من 3 مرات من متوسط نصيب الفرد من الناتج، في حين تمثل الشريحة العليا من الدخل الخاضع للضريبة أكثر من 10 مرات متوسط نصيب الفرد من الناتج)²¹، بما يؤدي

صعيد الدول العربية لتحقيق العدالة الضريبية في إطار الإصلاحات المالية التي تكثفت وتيرتها منذ عام 2011 في الدول العربية المستوردة للنفط، ومنذ عام 2015 في الدول العربية المُصدرة للنفط. في هذا المجال يمكن الوقوف على بعض الانعكاسات المهمة على صعيد السياسات وذلك على النحو التالي:

أهمية توسيع الوعاء الضريبي

تؤثر محدودية القاعدة الضريبية ووجود أنشطة وفئات اقتصادية كثيرة خارج الوعاء الضريبي بشكل كبير على قدرة الدولة على تحقيق العدالة الضريبية، حيث ينتج عنها تحمل عدد محدود من الممولين لكامل العبء الضريبي اللازم لتمويل الإنفاق العام. بناءً عليه، فإن تحقيق العدالة الضريبية يستلزم تبني سياسات لتوسيع القاعدة الضريبية من خلال:

1. دمج الأنشطة في القطاع غير الرسمي الذي تصل نسبته في بعض البلدان العربية إلى نحو 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى الاقتصاد الرسمي، وإخضاعه للضريبة واستخدام كافة الامتيازات لتسهيل هذا الاندماج بما يحقق الشمولية في مظلة الضمان الاجتماعي وتسهيل إجراءات تسجيل المشروعات¹⁹ وفرض معدلات ضريبية عادلة وبسيطة على هذه الأنشطة وإلزام أصحاب المهن الحرفية باستخدام الفواتير.
2. المراجعة المستمرة لهياكل الإعفاءات الضريبية بما ينسجم مع الأولويات الاقتصادية للدولة واعتبارات تمويل الإنفاق العام وخصوصاً في ظل اتساع نطاق الإعفاءات الضريبية بشكل كبير ليصل إلى ما يتراوح بين 300-500 إعفاء في بعض الدول العربية، بدون وجود تقييم للأثر الاقتصادي لهذه الإعفاءات على مستوى الاقتصاد الكلي مقابل الكلفة المرتبطة بها ممثلة في الحصيلة الضريبية المتنازل عنها.
3. إخضاع المبيعات الإلكترونية للضرائب لاسيما في ظل وجود بعض الدول العربية مثل الإمارات والسعودية من بين أهم عشرة دول ذات أهمية على صعيد عمليات التجارة الإلكترونية²⁰.

²⁰ UNCTAD, (2018). "UNCTAD B2c E-Commerce Index 2018", Oct.

²¹ صندوق النقد العربي، (2017). "مرجع سابق، مايو.

¹⁹ في هذا الصدد اتجهت بعض البلدان العربية إلى السماح بتسجيل المشروعات من المنازل ومن خلال أنظمة إلكترونية مبسطة لتسجيل المشروعات.

في زيادة الحصيلة الضريبية وتقليل العبء على الممولين خفض التهرب الضريبي، وزيادة كفاءة نظم التحصيل.

تستدعي اعتبارات تعزيز العدالة الضريبية سعي الحكومات نحو خفض مستويات التهرب الضريبي وزيادة كفاءة نظم التحصيل الضريبي من خلال عدد من الآليات من بينها استخدام النظم المعلوماتية، وأهمية النهج غير التقليدي للتفتيش الضريبي لرصد الثروات غير المحصورة ضريبياً، وتسهيل طرق السداد وتقديم الإقرارات الضريبية. مؤخراً أشارت إحدى الدراسات الصادرة عن صندوق النقد العربي إلى أنه من شأن رفع كفاءة التحصيل الضريبي إلى 90 في المائة أن توفر للدول العربية سنوياً موارد تقدر بنحو 122 مليار دولار سنوياً وهو ما يغطي 15 في المائة من الانفاق العام ويمكن الحكومات من تنفيذ المزيد من الإصلاحات التي تستهدف العدالة الضريبية²³.

الاهتمام بالإنفاق العام المساند للعدالة الاجتماعية

يعتمد تحقق جانباً من العدالة الضريبية كذلك على عدالة توزيع الإنفاق العام وتوجيه جزء منه لتحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق الطبقيّة والتفاوت في توزيع الدخل. لذلك فمن شأن الإصلاحات الهادفة إلى تعزيز الإنفاق الاجتماعي لاسيما الإنفاق على قطاعي التعليم والصحة والرأسمالي الداعم للنمو الاقتصادي وخفض الفقر أن يساهم في تحقيق العدالة الضريبية.

إلى تركيز العبء الضريبي على الطبقة المتوسطة ويقلل من مستويات العدالة الضريبية.

3. فرض ضرائب على الممتلكات لاسيما الأصول العقارية بما يسمح بتوسيع الوعاء الضريبي مع ما يتطلبه ذلك من التركيز على زيادة كفاءة نظم تسجيل الأصول العقارية وإعفاء أصحاب الممتلكات من ذوي الدخل المنخفض من هذه الضريبة.

تصاعد المعدلات الضريبية لضمان العدالة الضريبية الرأسمية

يضمن نظام تصاعد الضريبة مستويات أكبر من العدالة الضريبية ويساعد على زيادة الحصيلة الضريبية نظراً لأنه يسمح للدولة بفرض ضرائب أعلى على ذوي الدخل المرتفعة. تتبنى معظم الدول العربية نظام التصاعد بالطبقات بما يعني فرض معدلات ضريبية تختلف حسب الانتقال التدريجي لمستويات الدخل وهو ما يعني المساواة في المعاملة الضريبية ما بين الممولين في بداية طبقة الدخل ونهايتها ويعني أن زيادة طفيفة في مستويات الدخل قد تحمل الممول عبئاً ضريبياً كبيراً وهو ما لا يحقق العدالة الضريبية. بالتالي، فمن شأن تبني أسلوب التصاعد بالشرائح (تقسيم الوعاء الضريبي إلى شرائح يخضع كل منها إلى معدل معين، ويزداد المعدل مع الانتقال إلى شريحة أعلى) أن يساهم في تفضي الانتقال المفاجئ في سعر الضريبة من طبقة إلى أخرى ويحقق مقدار أكبر من العدالة الضريبية مقارنة بأسلوب التصاعد بالطبقات.

أهمية تبني نظام مبسط للمشروعات الصغيرة والمتوسطة

في ضوء الأهمية الكبيرة التي تمثلها المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي تشكل ما يتراوح بين 90 و 99 في المائة من المشروعات في القطاع الرسمي في البلدان العربية²²، من الأهمية تبني نظم ضريبية مبسطة على هذه النوعية من المشروعات. حيث يمكن فرض معدل ضريبي واحد يتضمن سعرين أحدهما لمبيعات السلع والآخر لمبيعات الخدمات، بحيث يتم تحديدهما استناداً إلى رقم الأعمال مع السماح بالخصم الضريبي لمدخلات الإنتاج مع تخفيض عدد مرات إلزام هذه المشروعات بتقديم الإقرارات الضريبية، بما يساهم

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة برجاء زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:

www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة:

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل. (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة. (أبريل 2019).
- العدد الثالث: قياس العدالة الضريبية. (مايو 2019).

²² صندوق النقد العربي، (2019). "استبيان النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الدول العربية.