



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد التاسع
ديسمبر 2019

إعداد:
د. الوليد طلحة

العبء الضريبي

Tax Burden

- تسعى وزارات المالية في الدول العربية إلى مراجعة النظم الضريبية بما يحقق المزيد من كفاءة توزيع العبء الضريبي.
- تلجأ بعض الدول العربية إلى تخفيض العبء الضريبي على الشركات الأجنبية بهدف تشجيع جذب المزيد من رؤوس الأموال الأجنبية.
- إتسام الأطر القانونية للضرائب بالشفافية والوضوح من شأنه تعزيز عدالة توزيع العبء الضريبي.
- يمثل العبء الضريبي 9.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية وفق بيانات صندوق النقد العربي.
- الضرائب المباشرة تسهم بنحو 40 في المائة من مجمل الإيرادات الضريبية على مستوى الدول العربية كمجموعة وفق بيانات صندوق النقد العربي.

أولاً: تمهيد

الضريبة، أو المادة الخاضعة للضريبة كما هو الحال في ضريبة المبيعات أو الضريبة المفروضة على الدخل الإجمالي. مما سبق، يتضح أن العبء الضريبي يعكس إلى أي مدى تعتمد الدول على مستوى دخل الأفراد والشركات لتمويل عجز الموازنة العامة، بحيث يشمل ذلك الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي تفرضها الدول على الشركات والأفراد.

يختلف **العبء الضريبي** عن ما يُعرف **بالجهد الضريبي** حيث يشير المصطلح الأول إلى إجمالي ما يتحمله المكلفون من ضرائب خلال فترة زمنية معينة منسوباً إلى الناتج المحلي الإجمالي، في حين يعبر **الجهد الضريبي** عن إجمالي الضرائب المُحصلة فعلياً منسوبة إلى الطاقة الضريبية المُقدرة أو "العبء الضريبي الأمثل". الجدير بالذكر أنه ليس بالضرورة أن يتحمل الشخص المكلف قانوناً بدفع الضريبة عبء سداد قيمتها، وإنما يمكن أن يتحملها شخص آخر (كلياً أو جزئياً) فيما يعرف باستقرار العبء الضريبي بالنسبة للمكلف الأساسي بدفع الضريبة، وبالتالي إمكانية نقل هذا العبء من

تلجأ الحكومات إلى استخدام الضرائب كأداة للتحكم في النشاط الاقتصادي ومعالجة التحديات المرتبطة بالأداء الاقتصادي الكلي، إلا أن هناك بعض القضايا الاقتصادية على المستوى الجزئي من الضرورة أخذها في الاعتبار مثل سلوك الأفراد والمنشآت عند فرض الضريبة وقدرتهم على تحمل العبء الضريبي.

في هذا السياق، ينصب تركيز سياسات المالية العامة وبالأخص الإصلاحات الضريبية على عدالة توزيع العبء الضريبي وشموليته، الأمر الذي من شأنه تقليل معدلات التهرب وزيادة مستويات التحصيل الضريبي، وبالتالي تعظيم الإيرادات الضريبية. بهدف عدالة توزيع العبء الضريبي يخضع المكلفون بدفع الضريبة في بعض الحالات إلى معدلات ضريبية أقل من المعدلات السائدة وفقاً لمعايير محددة مسبقاً من قبل السلطات الضريبية في الدولة وفقاً للوائح والقوانين. ويمكن أن يستهدف التخفيض معدل الضريبة وبالتالي تخفيض العبء الضريبي للمكلف بدفع

الشركات على أرباح الأعمال التي تنعكس بلا شك على أسعار السلع والخدمات المنتجة وبالتالي على معدلات التضخم السائدة ومن ثم مجمل النشاط الاقتصادي.

ثانياً: قياس العبء الضريبي

توجد مجموعة من المنهجيات المستخدمة لقياس العبء الضريبي ومن أشهر هذه المنهجيات، منحى لورنز (Lorenz curve) لتوزيع العبء الضريبي بالإضافة إلى منحى لافر (Laffer curve)، أو ما يعرف بمنهجية "الضغط الضريبي". يقيس **منحى لورنز**³ العبء الضريبي من خلال المقارنة بين منحنيات لورنز المختلفة التي تمثل التغيرات في توزيع الدخل عند كل ضريبة يتم فرضها، فإذا كان الفرق بين منحنيات توزيع الدخل أكبر من الواحد الصحيح يكون الاتجاه العام لتوزيع العبء الضريبي تصاعدياً، أما إذا كان معدل التغير أقل من الواحد الصحيح، فإن العبء الضريبي يكون تنازلياً ويكون في هذه الحالة التوزيع الجديد لدخل المجموعة نتيجة لفرض ضرائب أقل عدالة، مقارنة بالفترة السابقة، لتغيير السياسة الضريبية. على هذا النحو، يمكن أن يُستخدم منحى لورنز كأداة لقياس العبء الضريبي مع الأخذ في الاعتبار الصعوبات التي تواجهها الدول النامية في عملية القياس نظراً لعدم توفر الإحصاءات بالجودة الكافية.

في المقابل يقيس **منحى لافر** الذي طوره الاقتصادي آرثر لافر في العام 1979 مدى تآثر الإيرادات الحكومية بالتغيرات في الأعباء الضريبية، بالتالي يقيس العلاقة بين العبء الضريبي والإيرادات الضريبية. يشير منحى لافر إلى أن معدل ضريبة 0 في المائة لا يحقق إيرادات ضريبية، كما أن فرض معدل ضريبة 100 في المائة ليس من المتوقع أن يحقق إيرادات ضريبية، بينما يمكن توليد إيرادات ضريبية متزايدة من قيام الدولة برفع المعدلات الضريبية وذلك إلى حد معين تصل فيه الإيرادات الضريبية لمستوياتها القصوى لتبدأ بعد ذلك الإيرادات الضريبية في الانخفاض مع أي زيادة جديدة

فرد لآخر. في هذا الصدد، تختلف عملية نقل العبء الضريبي من ضريبة لأخرى. مثلاً بالنسبة لضرائب التجارة الخارجية، وضريبة المبيعات فإن المنتج والمستورد يقومان بتحميل العبء الضريبي على سعر السلعة، بالتالي ينتقل العبء الضريبي إلى المستهلك النهائي.¹

في المقابل، يُحمّل العبء الضريبي مباشرة على الشخص المكلف كما في حالة الضرائب المباشرة مثل تلك التي تُفرض على دخل الأفراد والشركات، بحيث لا يمكن نقل هذا العبء إلى شخص آخر. كذلك تختلف عملية نقل العبء الضريبي حسب نوع السوق الذي تتم فيه ممارسة النشاط. في سوق المنافسة الاحتكارية على سبيل المثال، وفي حالة فرض ضرائب مباشرة على السلعة، يقوم المنتجون بعملية نقل جزئي وليس كامل للعبء الضريبي إلى المستهلك حرصاً من المنتجين على بقاء حصتهم من السوق دون تغيير. أما في ظل المنافسة الكاملة، فيتم نقل العبء الضريبي كلياً إلى المستهلك لأن أسعار السلع يتم تحديدها وفقاً لآلية السوق.² كما تلعب مرونة الطلب والعرض لسلعة ما عاملاً مهماً في تحديد العبء الضريبي الذي يتحمله الشخص الطبيعي أو الاعتباري، حيث تنخفض مستويات قدرة المنتجين على نقل العبء الضريبي للمستهلكين كلما زادت مستويات مرونة الطلب على السلعة والتي ترتبط عكسياً بإمكانية نقل العبء الضريبي. بالمقابل، ينتقل العبء الضريبي بسهولة عندما يكون جانب العرض عالي المرونة بسبب استجابة عناصر الإنتاج للعوامل الاقتصادية المحيطة.

يستجيب النمط الاستهلاكي للمكلفين بدفع الضريبة في حال إقتراع جزء من دخولهم وذلك حسب نوع الضريبة. ففي حالة ضرائب الدخل الشخصي، فإن العبء الضريبي للفرد ينعكس على نمطه الاستهلاكي الذي يستجيب ليس فقط لمستوى دخل الفرد الحالي، وإنما أيضاً إلى توقع الدخل المستقبلي وينعكس ذلك على النمط الاستهلاكي والاستثماري للفرد. أما على مستوى المنشأة، فتؤثر ضريبة

³ Francesca Bastagli (2013), Taxation and Inequality, Taxation & Developing Countries (a PEAKS training course).

1 Milena Mathé, Gaëtan Nicodème, Savino Ruà (2015), "Tax Shift", Working Paper N. 59.

² ميثم إسماعيل، المالية العامة: مقايضات الكفاءة والعدالة"، 2009.

هناك مؤشرات أخرى تُستخدم لقياس العبء الضريبي. ويعتبر معدل الضريبة القانونية (Statutory Tax Rates) الأكثر شيوعاً بالأخص فيما يتعلق بمفاضلة الأعباء الضريبية بين الدول من أجل إتخاذ القرارات الاستثمارية. كما أن المؤشرات تاريخية التوجه (Backward-looking indicators using historical data)، تعتبر ذات أهمية وتُستخدم على نطاق واسع على مستوى صناعات السياسات الضريبية، وتنقسم إلى مؤشرين فرعيين:

الأول، معدل الإيرادات الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (Tax-to-GDP Ratio) الذي يعتبر من أكثر المتغيرات شيوعاً لقياس العبء الضريبي، حيث يقيس حجم الوعاء الضريبي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

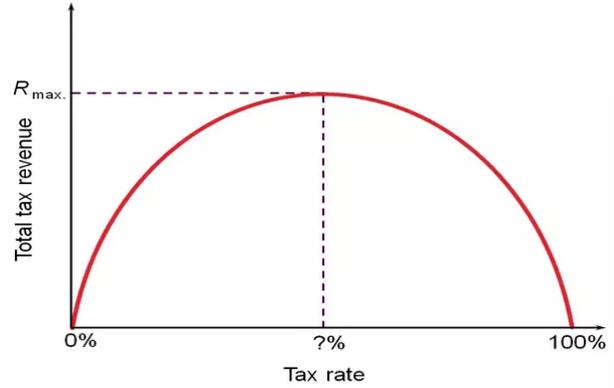
الثاني، متوسط معدل الضريبة (Average tax rate) الذي يقيس نسبة إيرادات ضرائب الشركات كنسبة من الأرباح الكلية للشركات، ويتم احتسابها من بيانات ميزانية الشركات.

ثالثاً: الممارسات العالمية في تحديد العبء الضريبي

في **البرازيل**، بلغت نسبة العبء الضريبي حوالي 32 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بما يعتبر من أعلى نسب العبء الضريبي في أمريكا اللاتينية، بل يعتبر أكبر من بعض البلدان المتقدمة، مثل كندا وإسبانيا. تواجه البرازيل مشكلة عدم المساواة الضريبية، أي عدم تناسب العبء الضريبي الشامل بمستوى الدخل القومي، ما يعني أن النظام الضريبي في البرازيل لديه إمكانات محدودة في مكافحة عدم المساواة التي تعتبر من إحدى أكبر التحديات التي تواجهها البرازيل إقتصادياً وإجتماعياً.⁵ على مستوى دول الإتحاد الأوروبي، يرتفع العبء الضريبي على دخل العمالة في **فرنسا** و**بلجيكا** ليتراوح حول 54 في المائة. وفي **بلجيكا**، بذلت الحكومة جهوداً مقدرة وتقدماً ملحوظاً في عدالة توزيع العبء الضريبي، ذلك من خلال خفض التكاليف التي يتحملها أرباب

في معدل الضريبة، حيث تزداد عند هذا الحد معدلات التهرب والتجنب الضريبي، شكل (1).

شكل (1) منحى لافر لقياس العلاقة بين العبء الضريبي والإيرادات الضريبية



Source: Alex Alexiev (2017), "Trump's Tax Cuts and the Laffer Curve".

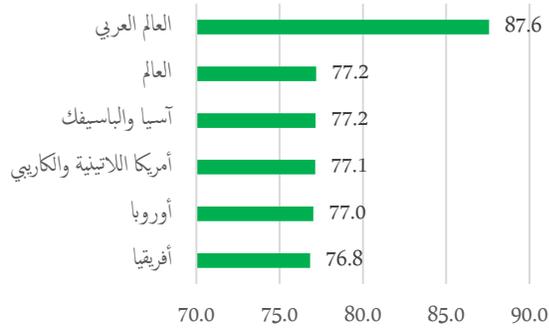
هناك عدد من المحاولات الدولية لقياس العبء الضريبي نذكر من بينها "**مؤشر العبء الضريبي**" لمؤسسة هيرتاج (Heritage Foundation) الذي تحتسبه المؤسسة في سياق إصدار مؤشر الحرية الاقتصادية الذي هو عبارة عن المتوسط الترجيحي لثلاثة مؤشرات فرعية تتمثل في معدل ضريبة الدخل على الأفراد، ومعدل ضريبة الدخل على الشركات، بالإضافة إلى العبء الإجمالي للضرائب المباشرة وغير المباشرة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. هناك علاقة عكسية بين قيمة المؤشر والعبء الضريبي، فكلما انخفضت قيمة المؤشر دل ذلك على كبر حجم العبء الضريبي⁴. يكمن الهدف من استخدام هذا المؤشر كأحد المؤشرات المستخدمة للتعرف على الحرية الاقتصادية للأفراد والشركات.⁵

5 Index of Economic Freedom (2019), Promoting Economic Opportunity, Individual Empowerment & Prosperity. <https://www.heritage.org/index/fiscal-freedom>.

6 لوانا باسوس (2019)، العدالة المالية في البرازيل: الضرائب كأداة من أجل المساواة، المركز الدولي للنمو المستدام.

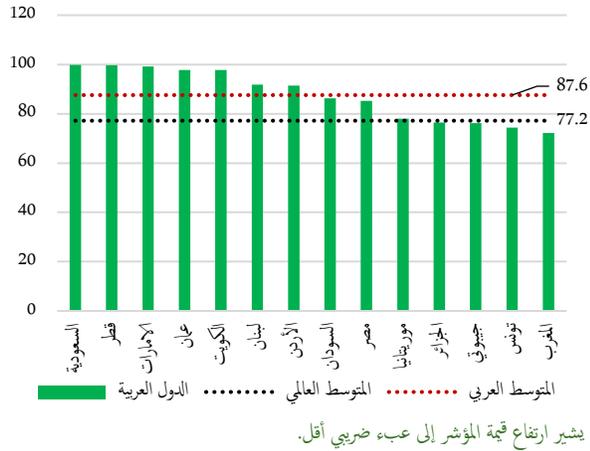
4 يتم احتساب مؤشر العبء الضريبي والذي يشير إلى ما يعرف بالحرية المالية وفقاً لمؤسسة هيرتاج من خلال دالة التكلفة التريعية والتي تعكس إمكانية تناقص الإيرادات الضريبية مع تزايد معدلات الضريبة.

شكل (2) مؤشر العبء الضريبي على مستوى الأقاليم الجغرافية حول العالم لعام 2019 (%)



Source: Heritage Foundation (2019), Index for Economic Freedom, Fiscal Freedom.

شكل (3) مؤشر العبء الضريبي* في الدول العربية لعام 2019 (%)



Source: Heritage Foundation (2019), Index for Economic Freedom, Fiscal Freedom

كذلك ينخفض متوسط العبء الضريبي في الدول العربية مقارنة بالمتوسط العالمي وفقاً لبيانات صندوق النقد العربي، حيث بلغ متوسط العبء الضريبي (مقاساً بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي) في الدول

العمل بالإضافة إلى خفض العبء الضريبي على الموظفين بسبب زيادة حد الإعفاء الضريبي. في اليونان ارتفع العبء الضريبي لضريبة القيمة المضافة في عام 2019 إلى حوالي 24 في المائة مقابل 19 في المائة عام 2010 رغم انخفاض المستوى العام للأجور السنوية بحوالي 18 في المائة⁷. كذلك قامت سلوفاكيا بإصلاحات ضريبية شاملة لتحسين كفاءة النظام الضريبي مصحوبة بتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة حد الإعفاء الضريبي، لتجنب زيادة العبء الضريبي على الفئات الفقيرة ومحدودي الدخل⁸.

رابعاً: العبء الضريبي في الدول العربية

بلغ متوسط مؤشر العبء الضريبي المتضمن في مؤشر الحرية الاقتصادية في قطاع المالية العامة الصادر عن مؤسسة هيرتاج نحو 87.6⁹، وهو ما يشير إلى انخفاض مستويات العبء الضريبي في الدول العربية مقارنة بالمتوسط العالمي وكذلك مقارنة بالمتوسط المسجل على مستوى عدد من المناطق الجغرافية الأخرى التي تدور جميعها حول مستوى 77، الشكل رقم (2).

يتباين حجم العبء الضريبي على مستوى الدول العربية، فرادى، حيث حققت غالبية الدول العربية معدلات تفوق المتوسط العالمي البالغ (77.2 في المائة)، مثل السعودية (99.8)، قطر (99.7)، الإمارات (99.2)، عمان (97.8)، الكويت (97.7)، لبنان (91.8)، الأردن (91)، السودان (86.3)، مصر (85.2)، موريتانيا (78)، في حين حققت أربع دول عربية فقط معدلات دون المتوسط العالمي وهي الجزائر (76.4)، جيبوتي (76.2)، تونس (74.4)، والمغرب (72.2).

8 Carlo Cottarelli (2012), Structures, Processes and Governance in Tax Policy-Making, IMF.

⁹ تشير قيمة المؤشر الأعلى إلى انخفاض العبء الضريبي والعكس.

7 James Rogers & Cécile Philippe (2019), The Tax Burden of Typical Workers in the EU.

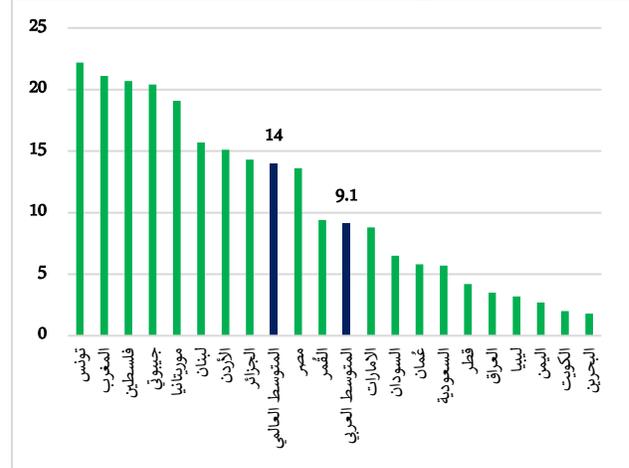
الضريبة لعام 2018 حدوث تحسن في توزيع كفاءة العبء الضريبي الشامل في الدول العربية وفق أحدث البيانات بما يعكس أثر الإصلاحات المالية التي تم تبنيها في الآونة الأخيرة. في هذا السياق، إرتفعت الأهمية النسبية للضرائب المباشرة على الدخل والأرباح لتشكّل في عام 2018 نحو 40 في المائة من مجمل الإيرادات الضريبية على مستوى الدول العربية كمجموعة مقابل نحو 27 في المائة فقط في عام 2014، في حين تراجعت الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة التي تُفرض 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 2014.¹⁰

تتركز إيرادات ضريبة الدخل الشخصي في عدد من الدول 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 نسبياً ويظل عدد من الشركات خارج دائرة الالتزام الضريبي¹¹. في هذا الإطار، تسعى وزارات المالية في الدول العربية إلى مراجعة النظم الضريبية بما يحقق المزيد من العدالة الضريبية الأفقية والرأسيّة¹².

في **الأردن**، تبنت المملكة مجموعة من الإصلاحات الضريبية على كل أنواع الضرائب، حيث تم تخفيض عبء الضريبة العامة للمبيعات على حوالي 160 سلعة من 16 في المائة إلى 4 في المائة كما تم إعفاء مبيعات حوالي 31 سلعة من الضرائب. أشار القرار رقم 12585 الصادر في نوفمبر 2015 إلى إعفاءات للأنشطة التجارية داخل المنطقة الحرة من ضريبة الدخل. بالإضافة إلى تخفيض عبء ضريبة الدخل في

العربية نحو 9.1 في المائة عام 2018 مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 14 في المائة وفقاً لبيانات البنك الدولي.

شكل رقم (4) الإيرادات الضريبية في الدول العربية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (%)



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

في هذا الإطار يُلاحظ تباين مستويات العبء الضريبي ما بين الدول العربية حيث يُمكن تقسيم الدول العربية إلى ثلاث مجموعات حسب الأعباء الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. تشمل المجموعة الأولى كل من **جيبوتي وموريتانيا والمغرب وتونس والجزائر**، وتُفوق بها مستويات العبء الضريبي العشرين في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. أما المجموعة الثانية فتشمل كل من **مصر والأردن وجزر القمر ولبنان** ويتراوح بها نسبة العبء الضريبي ما بين 14 إلى 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أما المجموعة الثالثة، فتشمل كل من **الإمارات وعمان والسودان وقطر والبحرين والسعودية والكويت**، وتُخفف بها نسبة العبء الضريبي دون مستوى 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

فيما يتعلق بتوزيع العبء الضريبي على مستوى الدول العربية كمجموعة، يلاحظ من واقع هيكل الإيرادات

12 العدالة الضريبية الأفقية يُقصد بها تحمل المكلفين ضريبياً الذين تتساوى قدرتهم على الدفع نفس العبء الضريبي، بينما تشير العدالة الضريبية الرأسية، إلى تباين واختلاف معاملة المكلفين ضريبياً حسب مقدرة كل مكلف منهم على تحمل العبء الضريبي.

10 صندوق النقد العربي، موجز سياسات "العدالة الضريبية" العدد (3)، مارس 2019.

11 موعش وآخرون، (201). "النظم الضريبية وضريبة القيمة المضافة في الدول العربية، صندوق النقد العربي".

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 غير الرسمي ضمن الدورة الاقتصادية المنظمة بهدف زيادة مستويات العدالة الضريبية.¹⁷

في **المغرب**، تشير المادة 39 من الدستور المغربي أنه على الجميع تحمل الأعباء الضريبية كل على قدر استطاعته وذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور. يشير الفصل 40 إلى أنه "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع إمكانياتهم، التكاليف التي تتطلبها عملية التنمية، تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد".¹⁸ من الإجراءات الجديدة التي أشار إليها قانون المالية المغربي لعام 2019 تخفيض العبء الضريبي على الشركات من 20 في المائة إلى 17.5 في المائة. ينطبق هذا التخفيض فقط على الشركات التي تحقق أرباحاً صافية ما بين 300 ألف درهم ومليون درهم. كما استهدفت الإصلاحات تشجيع إندماج الأنشطة غير الرسمية داخل القطاع الرسمي، والعمل على تنمية قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة. كذلك قامت السلطات المالية بتخفيض العبء الضريبي على أصحاب الأنشطة التجارية والصناعية والأنشطة الحرفية من 1 في المائة إلى 0.5 في المائة. وكذلك تخفيض العبء الضريبي على قطاع الخدمات من 2 في المائة إلى 1 في المائة.¹⁹

في **مصر**، يشير قانون ضريبة الدخل على ضرورة خفض العبء الضريبي على المكلفين. كما قدم القانون عدد من

المناطق الأقل نمواً والمناطق التنموية داخل المملكة.¹³ كما تم خلال عام 2018 إقرار قانون ضرائب الدخل الجديد الذي يقوم على مبدأ العدالة في توزيع العبء الضريبي 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.¹⁴ كذلك لجأت بعض الدول العربية إلى تخفيض العبء الضريبي على الشركات بهدف تشجيع وجذب المزيد من الاستثمارات. ففي **الإمارات**، تحرص الهيئة الاتحادية للضرائب على تقليل العبء الضريبي على قطاعات الأعمال ذلك في إطار جهود الدولة الرامية إلى تشجيع الاستثمار وإيماناً بأهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص. كذلك قدمت **تونس** مجموعة من الإعفاءات الضريبية للشركات الأجنبية العاملة بها فضلاً عن تخفيض الضريبة على أرباح الشركات من 35 في المائة إلى 25 في المائة إضافة إلى الخصم الضريبي الكامل على أرباح الشركات التي يتم إعادة استثمارها.¹⁵ علاوة على ما سبق، يهدف قانون المالية في تونس إلى تنفيذ عدد من الإصلاحات الضريبية ذات الطابع الاجتماعي بما في ذلك محاربة التهرب الضريبي، وشملت الإصلاحات أيضاً تخفيض الأعباء الضريبية مثل تخفيض العبء الضريبي على إجراءات تسجيل المساكن والأراضي وكذلك منح الامتيازات الضريبية للشركات الوطنية مثل الشركة التونسية للحديد (ال فولاذ).¹⁶ باشرت الحكومة منذ عام 2012 تبني إصلاحات لضمان توزيع العبء الضريبي الشامل بصورة عادلة وذلك في إطار البرامج الإصلاحية المدعومة من صندوق النقد الدولي. في هذا الإطار، تم

17 وزارة المالية، مشروع إصلاح المنظومة الجبائية، الجمهورية التونسية، 2019.
18 دستور المملكة المغربية، المحكمة الدستورية. <https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>
19 قانون المالية العامة المغربي لسنة 2019.

13 وزارة المالية الأردنية (2019) دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.
14 الجريدة الرسمية، الأردن، (2018). "قانون رقم (38) لسنة 2018 قانون معدل لضريبة الدخل.
15 أندرو جويل وآخرون (2016) ، العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. صندوق النقد الدولي.
16 قانون المالية العامة التونسي (2019).

وبحسب يلتزم كافة المكلفين بدفع الأعباء الضريبية حسب قدراتهم المادية. بناءً عليه، شمل قانون المالية لعامي 2018 و2019 إجراءات للحد من التهرب الضريبي والكشف عن الثروة. لذا، 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، 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، سواءً من حيث الخضوع الضريبي أو المصادر غير المشروعة للثروة²³.

خامساً: الانعكاسات على صعيد السياسات

يحرص صانعو السياسات على تعزيز الإجراءات الخاصة بتوسيع القاعدة الضريبية مما يؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية المتاحة، وبالتالي تمويل مشاريع البنية التحتية ودعم برامج شبكات الأمان الاجتماعي. كما يحرص صانعو السياسات الاقتصادية على وضع نظام ضريبي مرن يُمكن من خلاله فرض عبئاً ضريبياً مقبول وفعال لضمان إمتثال المكلفين بدفع الضريبة وعدم التهرب منها، وهو ما يتطلب النظر في ثلاثة محددات رئيسية:

1. إتساق العبء الضريبي مع الأهداف الاقتصادية

والتنموية: تعتبر عملية إتساق العبء الضريبي مع الأهداف التنموية للدولة واستراتيجياتها من ضمن الأولويات التي تنظر إليها الحكومات بعين الاعتبار بما يسهم في دعم النمو والتنمية. على الرغم من الإيرادات التي يمكن أن تفقدها الدولة جراء تخفيض العبء الضريبي، إلا أنه يُمكن في المقابل للدولة مستقبلاً الحصول على إيرادات إضافية مع تحسن

التسهيلات الخاصة بربط الضريبة وتحصيلها بالإضافة إلى العفو الضريبي والتصالح. بالتالي يكون القانون الجديد لضريبة الدخل قد راعي عملية توزيع العبء الضريبي بكفاءة وعدالة على المكلفين القادرين. كما راعي القانون أيضاً زيادة سقف الإعفاءات الضريبية المُقررة في ضريبة الدخل، وكذلك على اشتراكات صناديق التأمين الخاصة وأقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحي. من ناحية أخرى، تم تخفيض العبء الضريبي لضريبة الدخل وفقاً للقانون من 42 في المائة إلى 20 في المائة، ذلك بالتزامن مع الإصلاحات الجمركية والضريبية على المبيعات التي يجري تنفيذها، بالتالي التأثير إيجاباً على النمط الانفاقي للفرد وتحفيز الاستهلاك وتنشيط الاستثمار والطلب الكلي على السلع والخدمات²⁰.

في **السودان**، تبنت الحكومة الانتقالية الجديدة إصلاحات اقتصادية شاملة على مستوى المالية العامة في موازنة العام 2020. بالإضافة إلى إصلاح متطلبات الإنفاق العام التي شملت زيادة الانفاق على الصحة، والتعليم، وخدمات الرعاية الاجتماعية²¹. من جانب آخر، تتضمن الإصلاحات المدرجة في موازنة العام المالي 2020 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 الضريبية من خلال معالجة التشوهات 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 منها القطاع الزراعي²².

أما في **الجزائر**، فتقوم استراتيجية الإصلاح الضريبي على السعي إلى توزيع العبء الضريبي على المواطنين بكفاءة

²² صندوق النقد العربي، (2019). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أبريل.

²³ الوليد طلحة، صندوق النقد العربي، موجز سياسات "العدالة الضريبية" العدد (3)، مارس 2019.

20 مصلحة الضرائب العامة المصرية، www.incometax.gov.eg

21 وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي (2019)، جمهورية السودان

- وزارة المالية، مشروع إصلاح المنظومة الجبائية، الجمهورية التونسية، 2019.
- ميثم إسماعيل، المالية العامة: مقايضات الكفاءة والعدالة"، 2009.
- موعش وآخرون، (2017). "النظم الضريبية وضريبة القيمة المضافة في الدول العربية، صندوق النقد العربي".
- مصلحة الضرائب العامة المصرية، www.incometax.gov.eg
- قانون المالية العامة التونسي (2019).
- قانون المالية العامة المغربي لسنة 2019، المملكة المغربية.
- صندوق النقد العربي، موجز سياسات "العدالة الضريبية" العدد (3)، مارس 2019.
- صندوق النقد الدولي (2016)، العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- صندوق النقد العربي، (2019) "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أبريل.
- صندوق النقد العربي، موجز سياسات "العدالة الضريبية" العدد (3)، مارس 2019.

2. المصادر باللغة الانجليزية

- Carlo Cottarelli (2012), Structures, Processes and Governance in Tax Policy-Making, IMF.
- Francesca Bastagli (2013), Taxation and Inequality, Taxation & Developing Countries (a PEAKS training course).
- Index of Economic Freedom (2019), Promoting Economic Opportunity, Individual Empowerment & Prosperity. <https://www.heritage.org/index/>
- James Rogers & Cécile Philippe (2019), The Tax Burden of Typical Workers in the EU. Milena Mathé, Gaëtan Nicodème, Savino Ruà (2015), "Tax Shift", Working Paper N. 59.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يمكن 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: العدالة الضريبية. (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019)

وتيرة النمو والتنمية. بالتالي لا بد لصانعي السياسات في الدول العربية النظر إلى ما إذا كان العبء الضريبي الشامل يتماشى مع الأولويات الاقتصادية والتنموية.

2. تقييم العبء الضريبي دورياً: من المهم تقييم العبء الضريبي على الاستثمار بانتظام وما إذا كان متناسقاً مع الإيرادات الضريبية للدولة، وذلك للتعرف على قدرة النظام الضريبي على الوفاء بأهدافه الكلية. كما يجب يجب أن تأخذ عملية التقييم في الحسبان الاعتبارات الإدارية (الإعفاءات الضريبية) والمؤسسية (التكاليف الانتقالية لتغيير النظام الضريبي).

3. مراعات اعتبارات الكفاءة والمساواة والشفافية:

هناك ضرورة للأخذ في الاعتبار عند تصميم العبء الضريبي عدد من العوامل المتعلقة بالسياسات الضريبية في الاعتبار من بينها:

أ. **الكفاءة:** يجب أن تتميز السياسات الضريبية بالكفاءة في التصميم بما يتماشى مع طبيعة الأنشطة الاقتصادية المختلفة والقطاعات التي تُمارس فيها هذه الأنشطة.

ب. **المساواة:** تعتبر المساواة في توزيع العبء الضريبي بين المكلفين بدفع الضريبة أمراً مهماً بحيث يشمل ذلك المساواة الأفقية من خلال فرض أعباء ضريبية متساوية حسب الدخل، أو المساواة الرأسية من خلال زيادة الضرائب على الدخل العليا.

ج. **الشفافية:** إتسام الأطر القانونية للضرائب بالشفافية والوضوح أمراً على جانب كبير من الأهمية من شأنه أن يساهم في زيادة الإيرادات الضريبية.

خامساً: المصادر

1. المصادر باللغة العربية

- الجريدة الرسمية، الأردن، (2018). "قانون رقم (38) لسنة 2018 قانون مُعدل لضريبة الدخل.
- دستور المملكة المغربية، المحكمة الدستورية. <https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>
- لوانا باسوس (2019)، العدالة المالية في البرازيل: الضرائب كأداة من أجل المساواة، المركز الدولي للنمو المستدام.
- وزارة المالية الأردنية (2019) دائرة ضريبة الدخل والمبيعات .