



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

الإصدار الثالث من
تقرير نافذة على طريق الإصلاح:
الإصلاحات الضريبية في الدول العربية

صندوق النقد العربي

2020

تقديم

في إطار جهود صندوق النقد العربي لدعم متخذي القرار وصناع السياسات الاقتصادية في الدول العربية، يُصدر الصندوق عدداً من التقارير الدورية والدراسات التي تهتم بالشأن الاقتصادي العربي. في هذا السياق، ارتأى الصندوق أهمية إصدار تقرير "نافذة على طريق الإصلاح" كتقرير متخصص يتطرق بشكل مفصل وتحليلي لأحد محاور برامج الإصلاحات الاقتصادية التي يجري تنفيذها في الدول العربية بما يسمح بعرض تجارب تلك الدول في هذا المجال، وماهية السياسات والإجراءات التي يجري تنفيذها، والتحديات القائمة، والدروس المستفادة من واقع برامج الإصلاح المثيلة المنفذة عالمياً.

يستهدف التقرير مساندة جهود الدول الأعضاء في تطبيق حزم سياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي المختلفة التي يجري تطبيقها، من بينها إصلاحات نظم الخدمة المدنية، وصناديق التقاعد، وأسواق العمل والمنتجات، وتعزيز التنافسية، واستهداف ذوي الدخل المحدود. يأمل صندوق النقد العربي في أن يمثل التقرير إضافةً جديدةً للجهود البحثية التي يقوم بها لخدمة دوله الأعضاء بهدف المساهمة في عملية صنع السياسات ودعم مسيرة البلدان العربية باتجاه تحقيق التقدم الاقتصادي المنشود.

والله ولي التوفيق،،،

عبد الرحمن بن عبدالله الحميدي
المدير العام رئيس مجلس الإدارة
صندوق النقد العربي

المحتويات

2	تقديم.....
4	1. دوافع الإصلاحات الضريبية في الدول العربية.....
5	1.1. تواضع الجهد الضريبي في الدول العربية.....
6	2.1. هيمنة الإيرادات النفطية.....
7	3.1. تذبذب وعدم استقرار عناصر الإيرادات العامة.....
7	4.1. تركيز الهياكل الضريبية.....
8	2. تحليل الملامح العامة لعناصر الإصلاح الضريبي.....
8	1.2. الحاجة إلى رآب فجوة التحصيل الضريبي.....
9	2.2. توسيع القاعدة الضريبية.....
11	3.2. إصلاح المعدلات الضريبية.....
12	3. نطاق وسياسات الإصلاحات الضريبية.....
13	1.3. إصلاحات تنويع مصادر الإيرادات العامة.....
13	2.3. إصلاحات توسيع القاعدة الضريبية.....
14	3.3. إصلاحات تحقيق العدالة الضريبية.....
14	4.3. إصلاحات تحقيق الكفاءة الضريبية.....
15	5.3. إصلاحات الإدارة الضريبية.....
16	6.3. إصلاحات تعزيز دور السياسة الضريبية في دعم النمو والتشغيل.....
16	7.3. الإصلاحات الضريبية الهادفة إلى دمج الأنشطة غير الرسمية في منظومة الاقتصاد الرسمي.....
17	8.3. رقمته النظم الضريبية.....
18	4. تجارب عربية مختارة في مجال الإصلاح الضريبي.....
18	1.4. الأردن.....
19	2.4. الإمارات.....
19	3.4. البحرين.....
20	الخلاصة والتوصيات.....
23	المراجع.....

مقدمة

تعتبر الضرائب من أهم أدوات السياسة المالية التي يتم استخدامها لتحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية نظراً لكونها أداة فاعلة وذات تأثير كبير على مستويات النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل. رغم أهمية الضرائب كأحد أهم أدوات السياسات الاقتصادية الكلية، تشير الإحصاءات إلى ضعف مستويات الإيرادات الضريبية على مستوى الدول العربية كمجموعة حيث تُقدر نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي بنحو 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019، مقارنةً بالمتوسط العالمي البالغ 15 في المائة، وفق بيانات البنك الدولي.

في هذا الإطار، تشير كذلك الدراسات والإحصاءات إلى تباين السعة الضريبية بين الدول العربية وتوضعها في الكثير منها، حيث بلغت في المتوسط حوالي 13.6 في المائة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، موزعة بين حوالي 8.9 في المائة بالنسبة للدول العربية النفطية، وحوالي 23.1 في المائة بالنسبة للدول العربية غير النفطية. كما تشير التقديرات إلى تواضع الجهد الضريبي في العديد من الدول العربية، لاسيما النفطية منها.

ارتباطاً بهذا، تعتبر كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية متواضعة خاصةً في الدول العربية النفطية، حيث بلغت في المتوسط 54 في المائة، مقارنةً بنسبة 41 في المائة في الدول العربية النفطية و65 في المائة في الدول العربية غير النفطية. يرجع ضعف الجهد الضريبي في الدول العربية إلى عدد من الأسباب من بينها محدودية القاعدة الضريبية، وانخفاض كفاءة التحصيل الضريبي، وانخفاض مستويات تنوع مصادر الإيرادات وتذبذبها في عدد من الدول العربية.

بناءً على ما سبق تتعدد دوافع الإصلاح الضريبي في الدول العربية مع اختلافها بحسب الهياكل الاقتصادية لهذه الدول وأنظمتها الضريبية. بشكل عام تهدف الإصلاحات الضريبية إلى زيادة مستويات تنوع مصادر الإيرادات الضريبية وضمان استدامتها، مما يقلل من اعتماد الحكومات على التمويل الخارجي سواءً في شكل ديون أو مساعدات إنمائية وكذلك التقليل من الاعتماد على الإيرادات النفطية التي تنسم بقدر كبير من التذبذب. كذلك يركز جانب مهم من الإصلاحات الضريبية في الدول العربية على توسيع القاعدة الضريبية، ومحاربة التهرب الضريبي، وزيادة التحصيل والامتثال الضريبي، وتحسين مستويات كفاءة وعدالة النظم الضريبية. علاوةً على توجه الإصلاحات الضريبية مؤخراً نحو رقمنة الضرائب وشمولية المنظومة الضريبية للمنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي.

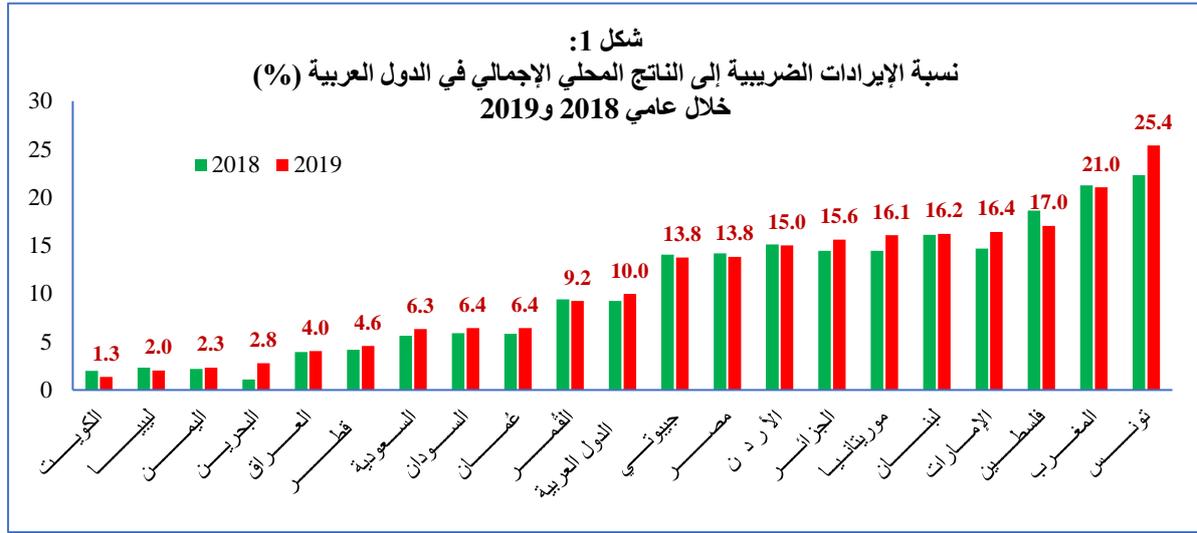
كما يكتسب الإصلاح الضريبي أهمية خاصةً في الآونة الأخيرة في ظل انتشار فيروس كورونا المُستجد وما نتج عنه من اتجاه مستويات الدين العام نحو الارتفاع، وضيق الحيز المالي المتاح أمام عدد من الدول العربية لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا.

في ضوء ما سبق، يهدف التقرير الحالي، الذي يندرج ضمن سلسلة "تقارير نافذة على طريق الإصلاح" إلى الوقوف على تجارب الدول العربية في مجال الإصلاح الضريبي، حيث يتطرق التقرير إلى تحليل لدوافع الإصلاحات الضريبية في الدول العربية وتحليل الملامح العامة للهياكل الضريبية العربية، إضافةً إلى التطرق إلى نطاق وسياسات الإصلاحات الضريبية، والوقوف على عدد من التجارب العربية المختارة في مجال الإصلاح الضريبي من واقع نتائج استبيان أعده صندوق النقد العربي لهذا الغرض وأرسل إلى الجهات المعنية في الدول الأعضاء لاستيفائه.

1. دوافع الإصلاحات الضريبية في الدول العربية

تشير أحدث البيانات المتوفرة حول الإيرادات الضريبية بالنسبة للدول العربية كمجموعة، إلى ضعف هذه الإيرادات، إذ لا تتعدى 10 في المائة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2019 مقابل 9.3 في المائة في سنة 2018

(شكل رقم 1). وحسب دراسات سابقة لصندوق النقد العربي¹، تعتبر هذه النسب ضعيفة بالمقارنة مع الدول المتقدمة ذات الاقتصادات المتنوعة، حيث تتراوح نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول المتقدمة بين 40 و45 في المائة². في نفس السياق، أشارت دراسة عن الحيز المالي للدول النامية³ إلى أنه يتعين على تلك الدول رفع مستوى الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى ما لا يقل عن 15 في المائة لدعم الإيرادات العامة، في حين أنه من خلال البيانات كما يوضح الشكل رقم (1)، يتضح أن عدداً قليلاً من الدول العربية (ثمانية من مجمل إثنين وعشرين) لا تكاد تتعدى نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي بها مستوى 15 في المائة.



المصدر: قاعدة البيانات الاقتصادية، صندوق النقد العربي.

تتعدد مبررات الإصلاح الضريبي وتختلف في بعض الأحيان من دولة لأخرى حسب النظام الضريبي القائم والجهود المبذولة ونوع الاقتصاد وخصائصه. ولتحقيق أهدافها المتعددة، يمكن للإصلاحات الضريبية أن تساهم في محاربة التهرب الضريبي (Tax Evasion) وتجنبها (Tax Avoidance). كما تُمكن الإصلاحات من تحسين كفاءة الإدارة الضريبية من خلال تطوير النظم التقنية المستخدمة لهذا الغرض وبالتالي رفع كفاءة التحصيل وتمويل مزيد من الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة الجارية والرأسمالية. كذلك، من شأن الإصلاحات الضريبية الهادفة إلى تنويع الإيرادات الضريبية أن تساهم في استدامة الإيرادات العامة والتقليل من تذبذبها، مما يعزز استقلالية الحكومات عن التمويل الخارجي سواء في شكل ديون أو مساعدات إنمائية وكذلك التقليل من الاعتماد على الإيرادات النفطية.

استناداً إلى البيانات الإحصائية المتوفرة عن أداء النظم الضريبية وتوزيعها في الدول العربية، إضافةً إلى نتائج بعض الدراسات حول النظم الضريبية في الدول العربية، يمكن الوقوف على الملامح العامة للنظم الضريبية في الدول العربية التي تنسم بتواضع كفاءة التحصيل الضريبي، وعدم تنوع الهياكل الضريبية مما ينعكس على أداء الإيرادات الضريبية بصفة عامة ذلك على النحو التالي:

1.1. تواضع الجهد الضريبي في الدول العربية

يمكن تعريف **السعة الضريبية** بكونها تمثل نسبة الضرائب المتوقع تحصيلها في فترة زمنية محددة إلى إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، ويمكن تقديرها بشكل تقريبي بالاستناد إلى سمات الاقتصاد الكلي، والخصائص الديموغرافية والأطر المؤسسية، والتي تتغير جميعها بمرور الوقت. كما يمكن تعريف **الجهد الضريبي** بكونه يمثل

¹ (إسماعيل، 2019، موعش وآخرون، 2017).

² (الإسكوا، 2018).

³ (هيلر، 2005).

نسبة الضرائب المحصلة فعلياً منسوبة إلى السعة الضريبية⁴. يساعد تقدير الجهد الضريبي على تحديد وضعية الإيرادات الضريبية ومدى بعدها عن الوضع الأمثل الممكن والمنشود لها، وبالتالي تقييم مدى الحاجة للإصلاح الضريبي.

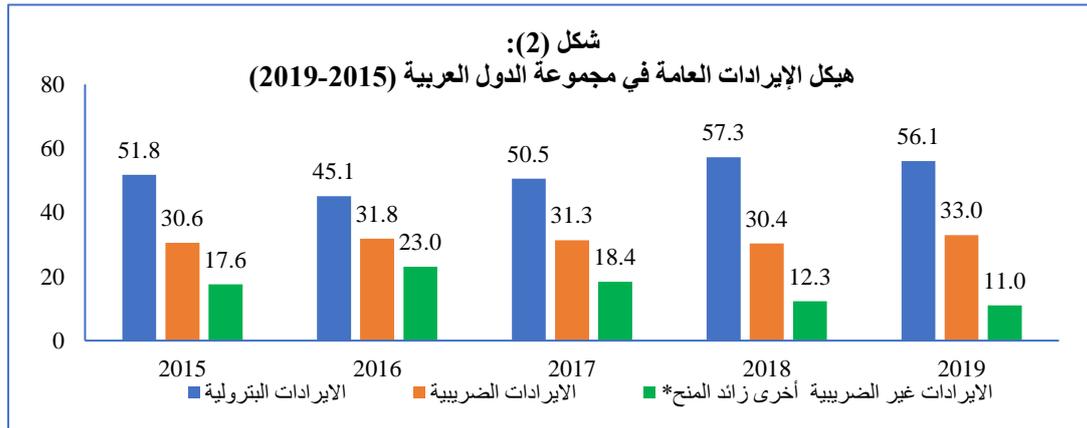
بالنظر إلى السعة الضريبية والجهد الضريبي، قدرت دراسة للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا⁵ الجهد الضريبي والسعة الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، في 17 دولة عربية عضو، حيث توصلت إلى قيم للسعة الضريبية تتراوح بين 7 في المائة في السودان و20.1 في المائة في لبنان، في حين أشارت الدراسة إلى ضعف مستويات الجهد الضريبي مقارنة بالسعة الضريبية في الدول العربية لاسيما في الدول النفطية، كدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والعراق وليبيا.

بشكل عام، تعتبر دراسات تقييم الجهد الضريبي والسعة الضريبية قليلة، حيث تعتبر الدراسة السابقة أحدث دراسة لتقييم الجهد والسعة الضريبية لأكثر عدد من الدول العربية. لذلك أصدر صندوق النقد العربي حديثاً دراسة تقدر كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية خلال الفترة (1990-2017)⁶. في هذا الصدد، أكدت نتائج الدراسة تواضع السعة الضريبية التي تراوحت بين 3 في المائة بالنسبة للكويت وحوالي 27 في المائة في كل من المغرب والأردن وتونس.

في المجمل، يبلغ متوسط السعة الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي 13.6 في المائة، موزعة بين حوالي 8.9 في المائة بالنسبة للدول العربية النفطية وحوالي 23.1 في المائة بالنسبة للدول العربية غير النفطية. وارتباطاً بهذا، فُدرت كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية بكونها متواضعة خاصة في الدول العربية النفطية. بلغت كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية حوالي 54 في المائة، حيث سجلت في المتوسط الدول العربية النفطية 41 في المائة مقابل 65 في المائة في الدول غير النفطية.

2.1. هيمنة الإيرادات النفطية

يمكن تفسير ضعف الجهد الضريبي في عدد من الدول العربية إلى الاعتماد على إيرادات النفط والغاز، التي تتسم بقدر من التذبذب وعدم الاستقرار كنتيجة لتذبذب أسعار النفط. في هذا الصدد، يشير الشكل (2) إلى أن ارتفاع نسبة الإيرادات النفطية إلى حوالي 60 في المائة من إجمالي الإيرادات العامة في الدول العربية خلال السنوات الخمس الأخيرة، في حين سجلت مساهمة الإيرادات الضريبية نحو 30 في المائة في نفس الفترة.



* تتضمن الإيرادات الرأسمالية كدخل الاستثمار أو أي رسوم غير مصنفة ضمن الإيرادات الضريبية أو الإيرادات النفطية.
المصدر: قاعدة البيانات الاقتصادية، صندوق النقد العربي.

4 (البنك الدولي، 2008).

5 (الإسكوا، 2018).

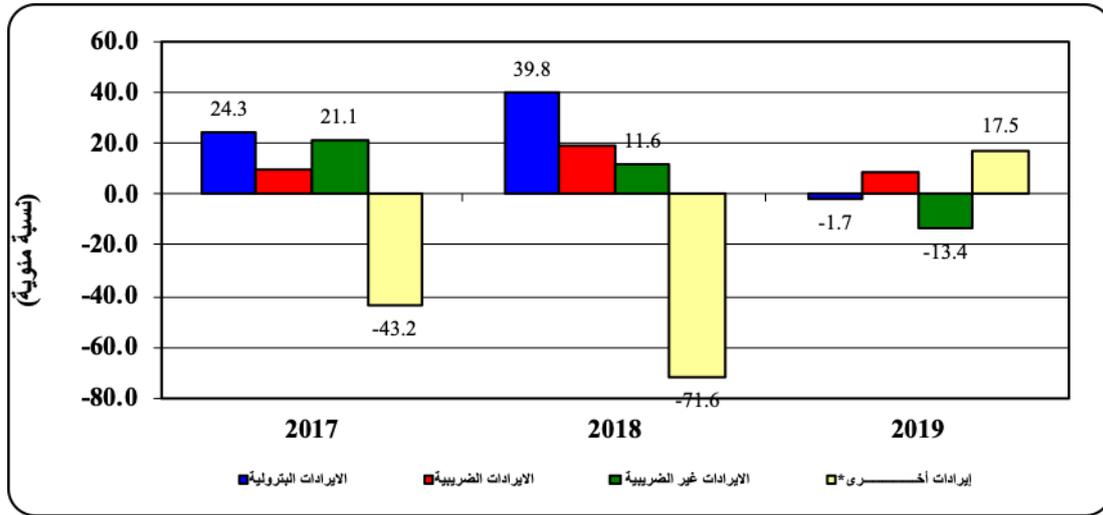
6 (إسماعيل، 2019).

3.1. تذبذب وعدم استقرار عناصر الإيرادات العامة

إضافة إلى ما سبق، يتميز نمو عناصر الإيرادات العامة في الدول العربية بكثير من التذبذب وعدم الاستقرار، ويلاحظ ذلك بالنظر إلى معدلات النمو لمكونات الإيرادات العامة كما يوضحه الشكل (3). يرجع التغير الكبير وعدم استقرار نمو مكونات الإيرادات في الدول العربية كمجموعة إلى التركيز الكبير لهذه المكونات وانخفاض تنوع مصادر الإيرادات، التي غالباً ما تتأثر كثيراً بالظرفية الاقتصادية، متمثلة في تغير أسعار النفط والاستهلاك الداخلي وتذبذب أرباح الشركات والتجارة الدولية تبعاً لذلك. بالنسبة للإيرادات الضريبية، يعزى عدم استدامة نمو الإيرادات الضريبية إلى التحديات التي تواجه الهياكل الضريبية وهيمنة أنواع من الضرائب دون أخرى.

شكل (3):

نمو عناصر الإيرادات العامة خلال الفترة (2017-2019)



المصدر: قاعدة البيانات الاقتصادية، صندوق النقد العربي.

4.1. تركيز الهياكل الضريبية في الدول العربية

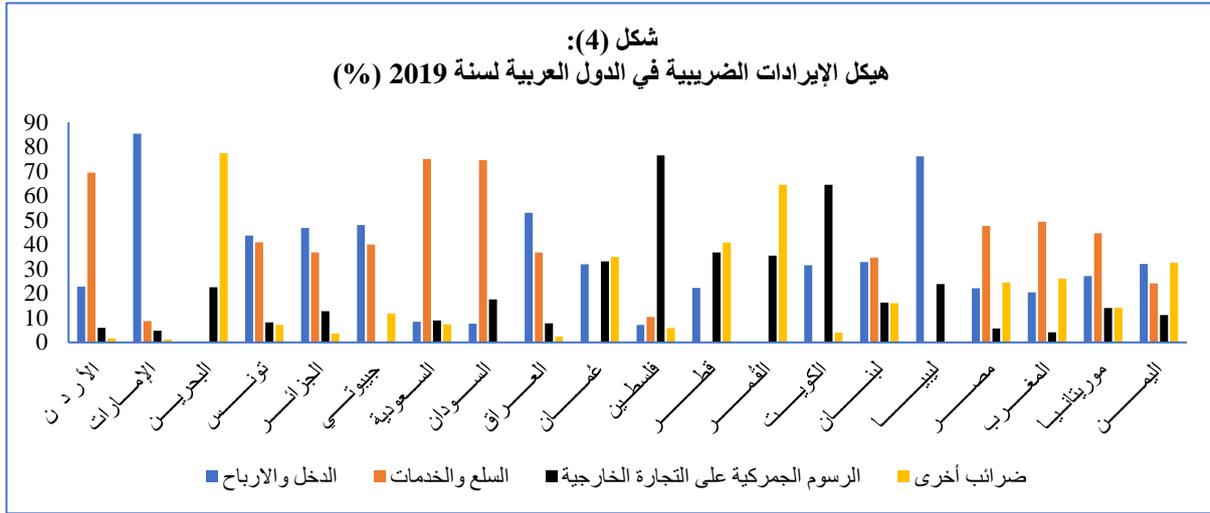
يقصد بالهياكل الضريبية كل مكونات الإيرادات الضريبية ويمكن تقسيمها إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة. يقصد بالنوع الأول من الضرائب، تلك التي يتم دفعها مباشرة للحكومات والسلطات المحلية وتشمل الضرائب على الدخل الفردي والأرباح الرأسمالية والضرائب المفروضة على الشركات والممتلكات. في حين تشمل فئة الضرائب غير المباشرة الضرائب المفروضة على الاستهلاك والقيمة المضافة كضريبة المبيعات على السلع والخدمات ويمكن إدراج الرسوم الجمركية ضمن نوع الضرائب غير المباشرة.

تتميز الهياكل الضريبية بتباين كبير بين مجموعة الدول النفطية خاصة دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ومجموعة الدول غير النفطية. في هذا الإطار، يتميز الهيكل الضريبي في معظم الدول النفطية بتركز الضرائب حول ضرائب الأرباح والرسوم الجمركية، في حين لا وجود لضرائب القيمة المضافة إلى غاية 2017، ولا وجود لضرائب الدخل الفردي إلى الآن. غير أن اتجاه أسعار النفط إلى الانخفاض منذ سنة 2014 دفع عدد من هذه الدول إلى تبني إصلاحات ضريبية، خاصة على مستوى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أفضت إلى سن ضرائب جديدة كضريبة القيمة المضافة التي استحدثت في كل من الإمارات والسعودية مطلع سنة 2018، تلتها البحرين سنة 2019، وتتجه بقية دول المجلس نحو نفس الهدف. كما يتواصل تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية في باقي الدول العربية ذات الأنظمة الضريبية المتنوعة، بغية تعزيز الإيرادات وتحقيق الكفاءة والعدالة الضريبية⁷.

⁷ (طارق، 2019؛ موعش وآخرون، 2017)، صندوق النقد العربي.

بالنظر إلى البيانات الإحصائية للدول العربية، يتضح تركيز الهياكل الضريبية في عدد من الدول العربية. فبالنسبة لسنة 2019، يلاحظ من خلال توزيع الإيرادات الضريبية في الشكل (4) ما يلي:

- هيمنة الضرائب غير المباشرة خاصةً ضرائب السلع والخدمات على مجمل الضرائب في الدول العربية كالأردن والسعودية والسودان ومصر والمغرب وموريتانيا.
- ارتفاع نسبة ضرائب الدخل والأرباح خاصة في الدول النفطية، كالإمارات والعراق وليبيا.
- سيطرة الضرائب على التجارة الخارجية خاصةً في فلسطين والكويت.



المصدر: قاعدة البيانات الاقتصادية، صندوق النقد العربي.

توفر هذه التركيبة المتباينة للهياكل الضريبية في الدول العربية، وإن أملت الخصائص الاقتصادية لكل بلد في غالب الأحيان، فرصاً متنوعة ومسارات للإصلاح الضريبي، بهدف تنويع الهياكل الضريبية، مما يساهم في توسيع السعة الضريبية وتحصيل المزيد من الإيرادات.

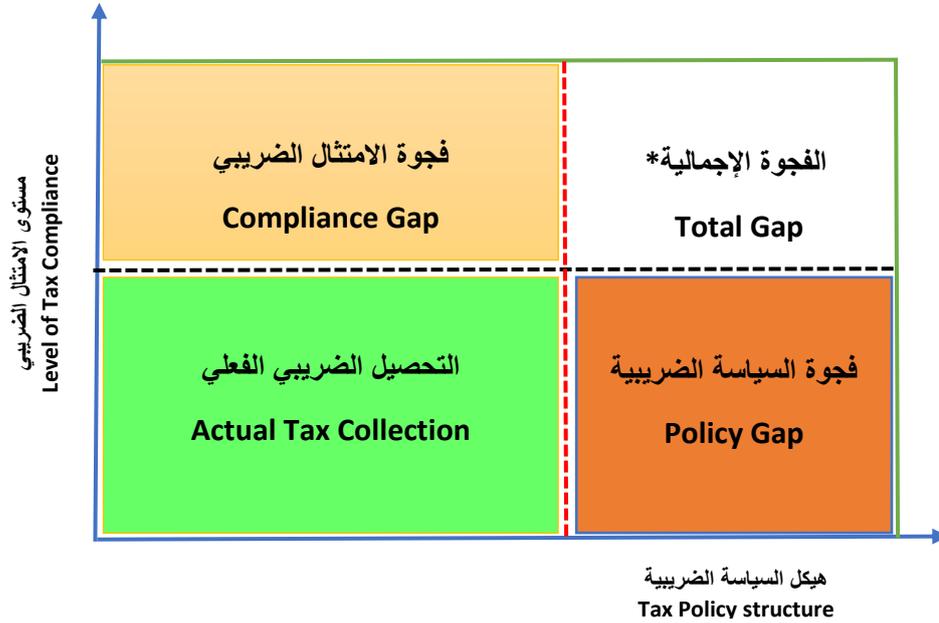
2. تحليل الملامح العامة لعناصر الإصلاح الضريبي

1.2. الحاجة إلى رأب فجوة التحصيل الضريبي

لتحسين فعالية الأنظمة الضريبية والرفع من كفاءتها، لا بد من العمل على ردم الفجوة بين التحصيل الضريبي الفعلي (الجهد الفعلي) والجهد الممكن أو المتاح (السعة الضريبية). يمكن أن تنتج الفجوة من عاملين أساسيين: يرجع العامل الأول إلى تواضع مستويات التحصيل الضريبي نتيجة نقص في الامتثال الضريبي، أو ما يطلق عليه أيضاً الكفاءة الفنية، والذي يمكن إرجاعه إلى عدة عوامل كنقص في كفاءة الجهاز المكلف بالتحصيل وإنفاذ القوانين الضريبية ونقص في موارده المالية والبشرية والتقنية كالنظم المعلوماتية والمحاسبية، إضافة إلى الأطر القانونية المنظمة لعملية التحصيل الضريبي. كما يمكن أن يرتبط أيضاً ضعف مستويات التحصيل الضريبي بالخصائص الاقتصادية وقدرة الاقتصاد على توليد إيرادات ضريبية، وقدرة الخاضعين للضرائب على تحمل العبء الضريبي المفروض، مما يستلزم في هذا الصدد ترشيد المعدلات الضريبية وتقادي الضغط الضريبي.

أما العامل الثاني فيمكن أن ينجم عن السياسات الضريبية القائمة ومدى فعاليتها وكفاءتها وملاءمة المعدلات الضريبية والهيكلي الضريبي وتناسقه لتحصيل المزيد من الإيرادات. تبعاً لذلك، تُمكن الإصلاحات الضريبية من التحرك على محورين باتجاه رأب الفجوتين الناتجتين عن الكفاءة الفنية من جهة، والسياسات الضريبية العامة من جهة ثانية، كما يبسط الشكل رقم (5) أدناه.

شكل (5):
تصور لفجوتي قصور السياسات الضريبية والكفاءة الفنية



(*) يتم تقليص الفجوة الضريبية الإجمالية أفقياً بالاشتغال على تحسين السياسات الضريبية، ورأسياً بتحسين مستوى الامتثال الضريبي.

المصدر: تم إنشاؤه بتصريف من (IMF, 2013)، صفحة 8.50.

يمكن تحقيق فعالية الأنظمة الضريبية في الدول العربية بإصلاح العديد من العناصر السابقة والتي من شأنها ردم فجوة التحصيل من خلال العمل على توسيع القاعدة الضريبية، وتنويع مصادر الإيرادات الضريبية، وتشريع المعدلات الضريبية المناسبة وتوزيعها (التدرج، التوحيد، التناسب،...إلخ)، والرفع من كفاءة الجهاز المُكلف بالتحصيل وإمكانياته.

من خلال التحليل السابق للجهد الفعلي والطاقة الضريبية للدول العربية، يمكن تحديد أولويات الإصلاح في الدول العربية ومدى التغيير المطلوب لزيادة السعة الضريبية والجهد الضريبي وتوسيع الوعاء الضريبي. بالنسبة للدول العربية غير النفطية أو بعض الدول العربية النفطية ذات الاقتصادات المتنوعة نسبياً، تتميز الهياكل الضريبية بتنوع كبير مقارنةً بالدول العربية النفطية الأخرى. لذا، فإن أولوية الإصلاح الضريبي قد توجه نحو إصلاح الكفاءة الفنية، في حين يمكن العمل على تغيير السياسات الضريبية كأولوية بالنسبة للدول النفطية. لكن في كلا المجموعتين، هذه الأولويات لا يلزم أن تعيق باقي الإصلاحات الضريبية الأخرى أيّاً كان نوعها بشكل متوازي ومتدرج.

2.2. توسيع القاعدة الضريبية

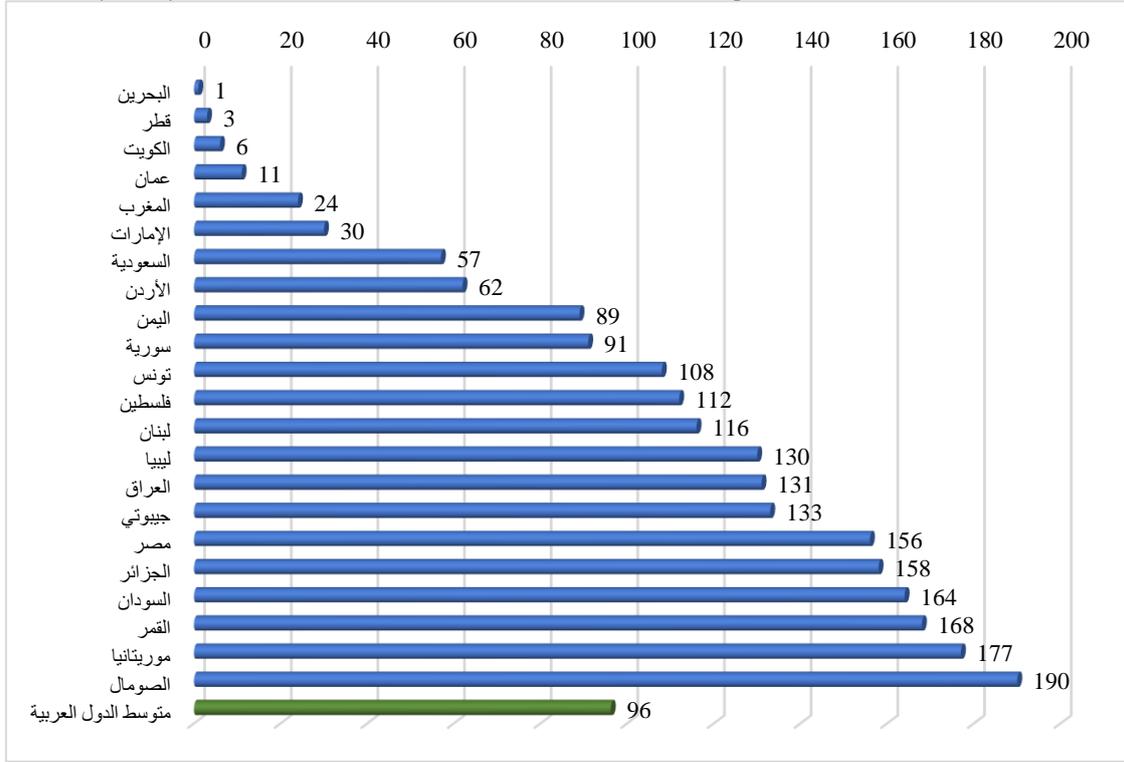
يمكن توسيع القاعدة الضريبية من خلال أولاً، إصلاح كفاءة الجهاز الإداري والفني المكلف بالتحصيل الضريبي وتوسيع إمكانياته من جهة، ومن خلال تنويع الهيكل الضريبي وتصحيح اختلالاته من جهة أخرى. يتيح إصلاح كفاءة النظام الضريبي من خلال الجهاز الفني المكلف، تغطية أكبر عدد ممكن من الأفراد والمؤسسات والشركات الخاضعة للضريبة، وبالتالي محاربة التهرب الضريبي. في هذا الجانب، يمكن أن يلعب الربط الآلي ورقمنة الأجهزة الضريبية وتقنيات المعلومات والربط الآلي مع شبكات معلومات وأجهزة الدولة دوراً مهماً في تحديد الوعاء الضريبي بدقة والوصول لأكثر عدد من الأفراد والشركات. تعتبر كفاءة الجهاز الإداري والفني وسهولة الأداء الضريبي متباينة بين الدول العربية. فمثلاً، يشير أحدث تقرير لممارسة الأعمال في دول العالم صادر عن البنك الدولي إلى مراتب متقدمة لبعض الدول العربية في مؤشر سهولة الأداء الضريبي، حيث احتلت البحرين المرتبة

⁸ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13314.pdf>

الأولى في العالم، متبوعاً بقطر في المرتبة الثالثة عالمياً، والكويت السادسة عالمياً ومراتب متقدمة لكل من عُمان والمغرب والإمارات، في حين تأتي دول عربية أخرى متواضعة أو متأخرة في هذا الجانب (شكل 6).

شكل (6):

ترتيب الدول العربية عالمياً في بند أداء الضرائب حسب تقرير ممارسة الأعمال لسنة (2020)



المصدر: تم إنشاء الشكل من بيانات تقرير ممارسة الأعمال، البنك الدولي، 2020.

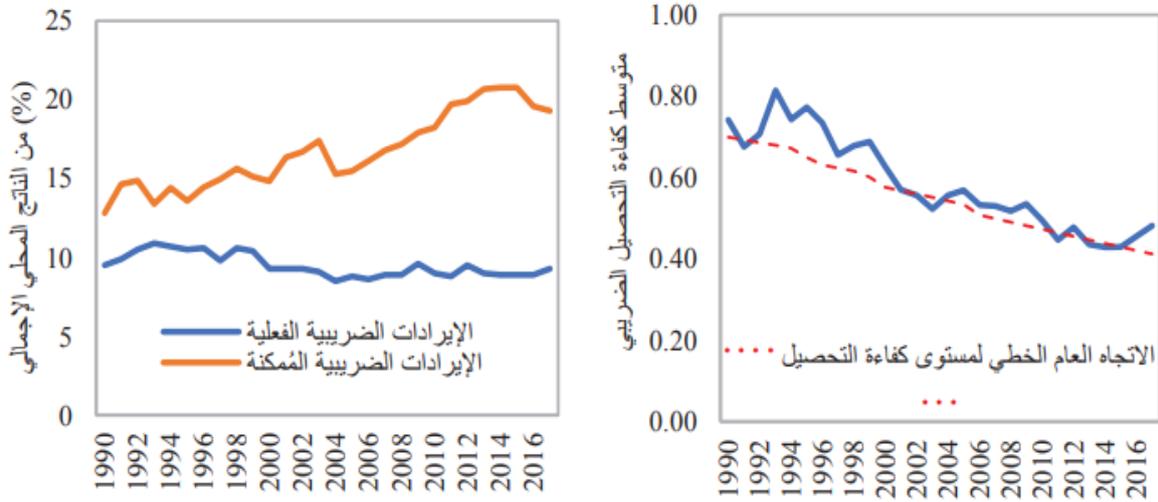
أما فيما يخص تنوع الهيكل الضريبي فيتأتى ذلك من خلال فرض حزمة ضرائب متنوعة خاصة في الدول التي تتعدم فيها أنواع كثيرة من الضرائب كالضريبة على الدخل مثلاً، والتي تتيح تحقيق إعادة توزيع الثروة وعدم تركها في يد الأغنياء وخدمة الصالح العام والعدالة الاجتماعية. كما يساهم تنوع المصادر الضريبية وتعديل المعدلات الضريبية في تصحيح عدم توازن الهياكل الضريبية وهيمنة أنواع من الضرائب دون أخرى.

من ناحية أخرى، عرفت الدول العربية تحولات اقتصادية وهيكلية عميقة في العقدين الأخيرين لعبت فيها قطاعات أساسية، كالنفط والغاز والخدمات المرتبطة بالتجارة الدولية والخدمات المالية والتأمينات وقطاعات الإنشاءات وال عمران وأنشطة أخرى مرتبطة بتقنيات المعلومات، دوراً هاماً نتج عنه زيادة في دخل الفرد وتنوع في الأنشطة الاقتصادية مما رفع من حجم الإيرادات الضريبية الممكنة (السعة الضريبية) في البلدان العربية والتي هي أساساً مرتبطة بأداء الاقتصاد ومقوماته.

إلا أن الملاحظ بالنسبة للدول العربية كمجموعة، أنه على الرغم من ارتفاع الإيرادات الممكنة (المتوقعة استناداً إلى المقومات الاقتصادية) عبر الزمن، ظل الجهد الضريبي الفعلي (التحصيل الضريبي الفعلي إلى الناتج المحلي الإجمالي) مستقراً نسبياً في مستوى 10 في المائة مع ميل لانخفاض طفيف في العقدين الأخيرين (شكل 7). نتج عن ذلك هبوط في الكفاءة التقنية التي تعرف انحداراً قوياً من نسبة عالية بحدود 80 في المائة في بداية التسعينيات إلى حوالي نصف هذه القيمة خلال الفترة (2012-2016).

شكل 7:

تقديرات متوسط كفاءة النظم الضريبية في الدول العربية



المصدر: إسماعيل (2019)، "كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية"، عدد 52، صندوق النقد العربي.

إضافة إلى ما سبق، فإن توسع الأنشطة الاقتصادية رافقه توسع في الاقتصاد غير المنظم الذي لا يخضع شرائح كبيرة من المجتمع والشركات إلى ضرائب الدخل والأرباح ويُفوت فرصا كبيرة على تحصيل مزيد من الإيرادات الضريبية. لذلك، من شأن تبني إصلاحات ضريبية هادفة إلى دمج هذا القطاع في الاقتصاد الرسمي، أن يساهم في توسيع الوعاء الضريبي عبر الاهتمام بالأنشطة الاقتصادية غير المهيكلة وإحصائها وإخضاعها للتشريعات الضريبية. كما أن التوسع في الإعفاءات الضريبية، المسجل في عدد من الدول العربية، يؤدي إلى فقدان مداخيل ضريبية مهمة تنعكس على الإيرادات العامة للدول.

3.2. إصلاح المعدلات الضريبية

يستوجب تنويع الهيكل الضريبي استحداث حزمة ضرائب متنوعة. غير أنه في كل نوع من الضرائب يمكن أن تتعدد الشرائح الخاضعة للضريبة كما هو الحال بالنسبة لضرائب دخل الأفراد وضرائب المؤسسات والشركات، وكذلك تتعدد معدلات الضريبة حسب المنتجات، كما هو الحال بالنسبة لضرائب السلع والخدمات كضريبة القيمة المضافة. تستهدف الإصلاحات الضريبية تحديد الشرائح بالنسبة لضرائب الدخل والأجور وأرباح الشركات بهدف تحقيق نوع من العدالة الضريبية بين فئات المجتمع. إلا أن تعدد المعدلات الضريبية قد ينتج عنه من جهة أخرى ارتفاع التكاليف المالية للنقابات الضريبية نتيجة زيادة الموارد المطلوبة لتغطية نفقات الجهاز الفني والموارد البشرية المكلفة بتحصيل الضرائب وكذلك النظم التقنية المستخدمة في ذلك. كما أن محدودية تصاعدية النظم الضريبية في بعض الأحيان يمكن أن يؤدي إلى انخفاض مستوى كفاءة التحصيل الضريبي وضعف مستوى العدالة الضريبية.

لذا، فإن أي إصلاح ضريبي، يجب أن يراعي تكلفة أي سياسة ومقارنتها بالأهداف من ورائها، خاصة أهمية المبالغ المحصلة بالموازاة مع اعتبارات تحقيق العدالة الاجتماعية. لذلك، فإن اتجاه الإصلاحات الضريبية، يجب أن يسير في اتجاه تبسيط عدد المعدلات الضريبية خاصة حينما يتعلق الأمر بضررائب السلع والخدمات لتقليل تكلفة التحصيل الضريبي. من جهة أخرى، يجب أن يستهدف تحديد الشرائح بالنسبة لضرائب الدخل والأرباح تحقيق المزيد من العدالة الاجتماعية أخذاً في الاعتبار توزيع الدخل في المجتمع وقدرة الأفراد على الدفع.

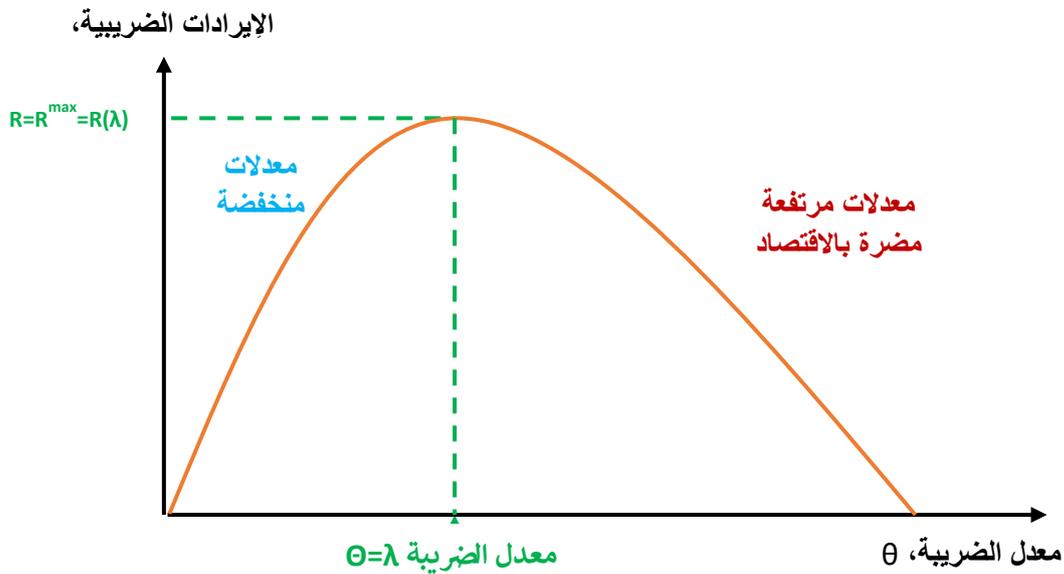
إضافة إلى ما سبق، يجب ألا تغفل الإصلاحات الضريبية أيضاً عن ترشيد مستويات المعدلات الضريبية بحيث تفرض في حدود عقلانية ومدرسة، لتفادي خلق تشوهات اقتصادية كلية أو قطاعية تنتج عنها سلوكيات تدفع الأفراد والشركات في اتجاه مزيد من التهرب الضريبي، وانخفاض إنتاجية ساعات العمل الخاضع للضريبة لصالح

مزيد من وقت الفراغ⁹. تُشير الأدبيات الاقتصادية المهمة خاصةً بأثر الضرائب على الاقتصاد الكلي إلى علاقة غير خطية بين الإيرادات الضريبية ومعدلات الضريبة المفروضة، بحيث تزداد هذه الإيرادات حتى تبلغ ذروتها مع ارتفاع معدلات الضريبة المفروضة وذلك حتى بلوغ متوسط معدل الضريبة الأمثل، وعندما يتعدى معدل الضريبة العتبة الضريبية المثلى، تبدأ الآثار السلبية والتشوّهات الاقتصادية في الظهور وتنخفض مستويات الإيرادات الضريبية المُحصّلة.

تعرف هذه العلاقة بمنحنى لافر (Laffer Curve) كما يوضحه الشكل (8)، حيث تشير علاقة الارتباط بين نسب الضريبة والإيرادات إلى عتبة حرجة، تكون العلاقة إيجابية للمعدلات الضريبية التي تنخفض ما دون هذه العتبة، وعكسية عند تجاوزها.

شكل 8:

معدلات الضريبة المثلى من خلال تصور منحنى لافر (Laffer curve)



3. نطاق وسياسات الإصلاحات الضريبية

واجهت الإصلاحات الضريبية في الدول العربية خلال الفترة (2015 – 2019) عدداً من التحديات تتباين بين الدول وفقاً لطبيعة الهيكل الاقتصادي والانتاجي للدولة، إضافةً إلى اختلاف مجالات الإصلاح الضريبي. على الرغم من ذلك، هناك بعض التحديات المشتركة فيما بين الدول العربية تتمثل في الحاجة إلى نشر الوعي الضريبي بين المكلفين وضعف البنية التحتية في بعض الدول لتبني التحولات الرقمية الضريبية، إضافة إلى التهرب الضريبي على مستوى ضرائب أرباح الأعمال وضريبة القيمة المضافة، والمقاومة الاجتماعية للزيادات الضريبية. كما تعاني بعض الدول العربية من تحديات داخلية وإقليمية تؤثر على قدرتها على تنفيذ برامج الإصلاح الضريبي. بينما تعاني بعض الدول الأخرى من اتساع نطاق الاقتصاد غير الرسمي، بالإضافة إلى التحديات المتعلقة بالاقتصاد الكلي، مثل تباطؤ النمو الاقتصادي، وزيادة نسبة البطالة، ودعم المحروقات. بناءً على ما سبق، يتطرق الجزء التالي إلى الإصلاحات التي تبنتها الدول العربية في مواجهة التحديات السابق الإشارة إليها على عدد من المحاور.

⁹ (بريسكوت، 2006).

1.3. إصلاحات تنويع مصادر الإيرادات العامة

واجه **الأردن** مؤخراً تحديات تمثلت في تراجع نسب النمو الاقتصادي نتيجة التطورات الإقليمية المحيطة. في هذا الإطار، عزز الأردن من إصلاحات تنويع مصادر الإيرادات العامة من خلال زيادة نسبة الضريبة المفروضة على مكالمات الهاتف المحمول، وإخضاع أرباح تجارة الأسهم لضريبة الدخل، وإخضاع أرباح بيع الحصص، ومبيعات المناطق الحرة، والتجارة الإلكترونية لضريبة الدخل، إضافة إلى إلغاء إعفاء الضرائب المفروضة على التصدير. كما قامت الحكومة بزيادة ضريبة الدخل على المؤسسات المسجلة في المناطق التنموية من غير النشاط الصناعي استناداً إلى الأهمية الكبيرة للقطاع الذي يحقق قيمة مضافة لا تقل عن 30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

من جانب آخر، اتجهت **الإمارات** إلى فرض ضرائب جديدة على القيمة المضافة في عام 2018، بما يمثل مصدر إضافي للإيرادات العامة قابل للاستدامة. كما اتجهت الدولة إلى العمل على نشر التوعية لضمان الامتثال الضريبي التام من قبل المكلفين بهذه الضريبة. بناءً عليه، ارتفعت مستويات التحصيل في إطار ضريبيتي القيمة المضافة والسلع الانتقائية لتسهم بنحو 5.5 في المائة من الإيرادات العامة للدولة خلال عام 2018.

في **السعودية**، تم تطبيق ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية والتأكد من رفع نسبة الالتزام الضريبي عن طريق تسهيل الإجراءات ذات الصلة ونشر الوعي اللازم لتخفيف الأعباء الضريبية على المكلفين. نتيجة لذلك أصبحت الهيئة العامة للزكاة والدخل الأولى من حيث مساهمة الإيرادات غير النفطية على مستوى الجهات الحكومية بعد أن تم توسيع النطاق الضريبي ليشمل ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية.

من ناحية أخرى، تمثلت إصلاحات تنويع مصادر الإيرادات في **السودان** في توسيع القاعدة الضريبية، وتطبيق الرقم التعريفي، والربط الشبكي بين ديوان الضرائب وهيئة الجمارك من أجل تبادل المعلومات. حيث ساهمت هذه الإجراءات في تجاوز ديوان الضرائب للرقم المُستهدف لمساهمة الإيرادات الضريبية من مجمل الإيرادات العامة للدولة بحدود 30 في المائة.

في **مصر** يمثل انخفاض الوعي الضريبي لدى المواطنين، وعدم توافر قاعدة بيانات شاملة للممولين، بالإضافة إلى عدم وجود قوانين سابقة للتعامل مع التجارة الإلكترونية أهم التحديات القائمة. في هذا الصدد، قامت الحكومة المصرية بالحد من قائمة السلع والخدمات المُعفاة من ضريبة القيمة المضافة. كما عملت على تقديم مشروعات لتعديل القوانين الضريبية على العقارات المشيدة الصادر بالقانون رقم 196 لسنة 2008. كما أُجري تعديل على قانون الملاهي وقانون الأطنان الزراعية، إضافة إلى صياغة مشروع قانون الفاتورة الإلكترونية / التجارة الإلكترونية بغرض تنويع مصادر الإيرادات الضريبية. ساهم ذلك في زيادة الحصيلة الضريبية من عام لآخر بمعدلات تجاوزت 20 في المائة، فضلاً عن زيادة أعداد المسجلين بضريبة القيمة المضافة بأكثر من 35 في المائة مؤخراً.

2.3. إصلاحات توسيع القاعدة الضريبية

عملت **الأردن** على إصلاح الشرائح الضريبية للتخفيف على الخاضعين للضريبة، مما ساهم في زيادة نسبة المسجلين الجدد في الضريبة وزيادة الإيرادات العامة. في هذا الصدد، تم تخفيض حجم الإعفاءات للمستخدمين، وتكثيف زيارات المسح الميداني، ونشر الوعي الضريبي للمواطنين لزيادة عدد المسجلين الطوعيين للضريبة، إضافة إلى تخفيض معدل الضريبة المفروض على الشريحة الضريبية الأولى لدخل الأفراد، وزيادة الضريبة المفروضة على الشرائح العليا للدخل وذلك لزيادة تقبل هذه السياسة من قبل الأشخاص الطبيعيين.

في **الإمارات**، حرصت الحكومة على توسيع نطاق الضريبة الانتقائية لتشمل المشروبات المحلاة وأجهزة التدخين الإلكترونية والسوائل المستخدمة فيها، مما زاد من عدد المسجلين الجدد للضرائب الانتقائية، وكذلك عدد المسجلين القدامى الذين يقومون بتوريد السلع المشمولة في النطاق الموسع. في هذا الصدد تم التنسيق مع لجنة النظام المنسق للاتفاق على بنود موحدة للمشروبات المحلاة بالسكر المضاف والتي ستفرض عليها ضريبة انتقائية. كذلك تم التنسيق مع كافة الجهات المعنية لمناقشة الإجراءات، كل حسب اختصاصه.

في **السعودية**، أدى الربط مع الجهات الحكومية ذات العلاقة المشتركة والجهات الضريبية العالمية وإبرام الشراكات الاستراتيجية اللازمة لغرض تبادل الخبرات وتوسيع القاعدة الضريبية، إلى ارتفاع نسبة الالتزام الضريبي لضريبة القيمة المضافة.

من ناحية أخرى، اتجهت **السودان** إلى تطبيق الرقم التعريفي الضريبي منذ عام 2011، بالتالي أصبحت البيانات الخاصة بالنشاط الاقتصادي في متناول الإدارة الضريبية، بعدد 252 ألف ممول ومكلف بدفع الضريبة من الأفراد والشركات.

واجهت **مصر** صعوبات تمثلت في عدم خضوع بعض الأنشطة للضرائب وفق القانون الحالي لضريبة الملاهي، إضافة إلى رفض المكلفين قبول إدخال تلك الأنشطة في المظلة الضريبية، فضلاً عن محدودية البيانات والمؤشرات المتاحة اللازمة للتعامل الفعال مع الاقتصاد الرسمي. بناءً عليه، حرصت الحكومة المصرية في هذا الشأن على إدخال تعديلات على قانون الملاهي بزيادة الأنشطة الخاضعة للضريبة، وقيام مكافحة إدارة التهرب الضريبي بحملات تفتيش دورية على كافة المؤسسات للتأكد من إحكام الرقابة على المجتمع الضريبي. كذلك تم الانتهاء من مشروع القوانين التي تنظم فرض ضرائب على التجارة الإلكترونية. أدى ذلك إلى الزيادة الملحوظة في أعداد المسجلين خلال تلك الفترة.

3.3. إصلاحات تحقيق العدالة الضريبية

في **الأردن**، تم تعديل قانون ضريبة الدخل بهدف تحقيق المزيد من العدالة الضريبية، تم في إطارها فرض ضرائب تصاعديّة على دخل الأفراد والأشخاص الاعتباريين من حيث الشرائح حسب الدخل. كما تم فرض مساهمة وطنية على الأفراد الذين يزيد دخلهم الخاضع للضريبة على 200 ألف دينار، كما تم فرض مساهمة وطنية على الأشخاص الاعتباريين والشركات بنسب متفاوتة. إضافة إلى ذلك، تم منح إعفاءات للنشاط الصناعي حسب الأهمية من خلال حوافز ضريبية لتخفيف العبء الضريبي عليه استناداً إلى مساهمته المرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي. ساهم ذلك في تقليل عدد الشكاوى التي ترد إلى وزارة المالية من خلال التغذية الراجعة وذلك بعد تعديل القانون والصيغة التوافقية مما يدل على الرضا النسبي في هذا المجال.

اتجهت **الإمارات** إلى تبني نظام الفوترة الإلكترونية في إطار مكافحة التهرب الضريبي وزيادة مستويات التحصيل الضريبي. في هذا الإطار، قامت الهيئة الاتحادية للضرائب بإصدار نموذج للفواتير الضريبية المبسطة وذلك في حالات ما إذا كانت الفاتورة الضريبية تتضمن بيانات أقل من تلك المطلوبة. كما قامت الحكومة الإماراتية بجهود تمثلت في استرداد المواطنين لضريبة القيمة المضافة المرتبطة بعمليات بناء المساكن. كما تم إنشاء نظام استرداد خاص لرد الضريبة للمستحقين، إضافة إلى وجود نظام مُمكن وآلية لفض المنازعات الضريبية، بما ساعد على زيادة عدد طلبات التسجيل والاسترداد.

في **السودان**، تم رفع الحد الأدنى للإعفاء من ضريبة الدخل الشخصي على المرتبات والأجور إلى 14400 جنيه سوداني منذ عام 2016 لتخفيف العبء على المواطنين، وقيام وزارة المالية بتغطية الإنفاق الضريبي من موارد أخرى في سبيل إصلاح الضرائب وتحقيق العدالة الضريبية.

في **مصر**، تمثلت التحديات في الزيادة الكبيرة في مؤشرات التضخم الناتجة عن تحرير نظام سعر الصرف، ورفع السعر العام لضريبة القيمة المضافة. بناءً عليه، قامت الحكومة المصرية برفع حد الإعفاء للفئات المستحقة للحد من آثار التضخم وتحقيق العدالة الضريبية، إضافة إلى عدم اللجوء للتوسع الرأسي بزيادة أسعار الشرائح وذلك لتشجيع الاستثمار وتوسيع القاعدة الضريبية بين فئات المجتمع، بما لا يؤثر على الحصيلة الضريبية.

4.3. إصلاحات تحقيق الكفاءة الضريبية

بهدف تحقيق الكفاءة الضريبية، اعتمدت الحكومة **الأردنية** على التحول الإلكتروني في تقديم الإقرارات الضريبية للمكلفين والتواصل معهم والدفع من خلال هذه النظم الإلكترونية، كما أصبحت الأهداف الضريبية تقاس ضمن مؤشرات أداء معيارية وحسب المعايير الدولية المعتمدة. في مجال بناء القدرات، تم عقد دورات تدريبية وورش

عمل مكثفة لزيادة الوعي والتثقيف الضريبي بقانون ضريبة الدخل وتعديلاته لدى موظفي الضرائب، بالإضافة إلى الاعتماد على الخطط الاستراتيجية والتنفيذية للالتزام الضريبي، وتحصيل الديون، وإدارة المخاطر، ومكافحة التهرب الضريبي وغسل الأموال.

في الإمارات، تم توفير نظام إلكتروني شامل لأداء الالتزامات الضريبية وتحصيل الضرائب لضمان استمرارية عمل النظام في ضوء التحسينات والتحديثات المستمرة للنظام الإلكتروني دون تعطيله من جهة الخاضع للضريبة، مما أدى إلى اكتمال عملية التسجيل وتقديم الإقرارات والسداد عبر النظام الإلكتروني.

في السعودية، تم التركيز على التميز التشغيلي للمكلفين والتركيز على معرفة أبرز التحديات وحلها عن طريق مبادرات استراتيجية. إضافة إلى التركيز على تحسين ترتيب المملكة في مؤشر سهولة دفع الضرائب وتبني الإصلاحات اللازمة لذلك. بفضل الكفاءة التشغيلية والمبادرات الاستراتيجية ذات الصلة، تقدمت المملكة العربية السعودية في ترتيب مؤشر سهولة دفع الضرائب الصادر عن البنك الدولي كما ارتفعت نسبة رضا المكلفين.

في السودان، سعت السلطات إلى توفير المعلومة الضريبية إلكترونياً عن طريق الربط الشبكي مع إدارة الجمارك بالنسبة للتصدير والاستيراد وتطبيق الفاتورة الإلكترونية بالربط مع المصانع الإنتاجية الكبرى بالبلاد. ساعد ذلك على معالجة الصعوبات المرتبطة بذلك مثل ضعف الدعم المادي لديوان الضرائب. أدى ذلك إلى نجاح تطبيق أنشطة متطورة لديوان الضرائب لزيادة الكفاءة الضريبية مثل نظام إدارة المخاطر إلكترونياً.

كما حرصت السلطات في مصر على التحول لمكثنة نظم العمل الداخلية والتوسع في التعامل الرقمي مع المجتمع الضريبي لمواجهة محدودية التعامل في السوق المحلي بالفاتورة الضريبية المعتمدة ومحاولة التعامل مع التحديات الضريبية من خلال زيادة حملات التوعية والنظر في إصدار قانون الفاتورة الإلكترونية، مما أدى إلى التحول الكامل لنظام الإقرار الإلكتروني لضريبة القيمة المضافة اعتباراً من يناير 2019.

5.3. إصلاحات الإدارة الضريبية

في الأردن، وفي سبيل إصلاح الإدارة الضريبية، قامت السلطات بتبسيط الإقرار الضريبي وتشجيع المكلفين على تقديم الإقرارات إلكترونياً، مما أدى إلى زيادة نسبة الإقرارات المقدمة إلكترونياً وزيادة الدفعات الإلكترونية. فيما لا تزال بعض التحديات في هذا الإطار قائمة، ومن بينها عدم وجود موقع احتياطي لدائرة الضرائب حال حدوث كوارث أو ظروف طارئة، إضافة إلى حاجة دائرة الضرائب إلى تحديث النظام المالي الداخلي بما يواكب المتطلبات.

في الإمارات، يتم منح استثناءات للخاضعين للضريبة بشأن تمديد فترة التصدير والفواتير الضريبية والإشعارات الدائنة وكذلك مدة الفترة الضريبية. كذلك يتم إنشاء حساب ضريبي لكبار المتعاملين مما ساعد في زيادة عدد طلبات الاستثناءات الإدارية المنجزة، وكذلك عدد المكالمات وطلبات المساعدة التي تم استلامها والرد عليها لدفعي الضرائب وكبار المتعاملين.

واجهت السعودية تحديات تمثلت في تسجيل المكلفين في ضريبة القيمة المضافة، ورفع نسبة الالتزام الضريبي للمكلفين. لمواجهة هذه التحديات، تم تسجيل المكلفين في ضريبة القيمة المضافة إلكترونياً من خلال البيانات المتوفرة للهيئة والربط مع العديد من الجهات الأخرى، بينما تجري بصورة مستمرة المتابعة وإرسال رسائل تذكير إلكترونية أو هاتفية للمكلفين بخصوص التزاماتهم الضريبية. في هذا الصدد، أسست الهيئة مركزاً مختصاً لكبار المكلفين وتم تعيين مدير علاقة لكل مكلف من كبار المكلفين، وتم تبسيط الإقرارات الضريبية لدخل، وإصدار العديد من الأدلة الإرشادية للمكلفين في القطاعات الاقتصادية والخدمية توضح آليات تطبيق الأنظمة الضريبية. ساهم ذلك في:

- زيادة نسبة الالتزام الطوعي للمكلفين.
- أتمتة جميع الإقرارات الضريبية للهيئة وعملية التحصيل.
- أتمتة الإخطارات المرسله للمكلفين.
- أتمتة الطلبات المرسله من المكلفين.

في **السودان**، لمواجهة تحدي عدم اكتمال حوسبة العمليات الضريبية، تم تبسيط الإجراءات في المراكز الضريبية التي تقر كل المهام الضريبية وتم إصدار تنويهات للمكلفين لاستلام الإقرارات وتقديم العون الفني والمعرفي لهم. كذلك قامت الوزارة بالعمل على توفير الموارد اللازمة لإكمال عملية الحوسبة.

في **مصر**، تمت الموافقة على إنشاء وحدة كبار الممولين بمصلحة الضرائب العقارية عام 2019 بهدف إحكام الرقابة وتحقيق أقصى استفادة ضريبية من هذه الفئة من الممولين. إضافة إلى إتاحة تقديم الإقرارات الضريبية إلكترونياً، والإسراع في مشروع تبسيط الإجراءات الضريبية وذلك لتيسير إجراءات ربط الضريبة، والتعاون مع وزارة العدل في الحصول على صورة عقود تسجيل وبيع الوحدات السكنية والأراضي.

كما تعمل الحكومة في هذا الإطار على تذليل التحديات والصعوبات التي تواجه كبار الممولين، وتوفير البنية التحتية بالمأموريات للتوافق مع النظم الإلكترونية الجديدة، كما وقعت الحكومة عدة بروتوكولات بين مصلحة الضرائب والعديد من الجهات الحكومية لسرعة تبادل البيانات ولتحقيق أقصى استفادة ضريبية. ساعد ذلك على إعفاء المشروعات المقامة داخل المناطق الحرة بعد صدور قانون الاستثمار، وزيادة عدد المسجلين بمركز كبار الممولين.

6.3. إصلاحات تعزيز دور السياسة الضريبية في دعم النمو والتشغيل

في **الأردن**، اتجهت المملكة إلى تعديل الأطر التشريعية لفرض ضرائب تصاعديّة على دخل الأفراد والشركات بما يساعد على زيادة الإيرادات الضريبية لدعم النمو الاقتصادي والتشغيل وعقد الورش التوعوية والإعلانات الهادفة إلى إقناع الراي العام بالأسباب الموجبة لتعديل القانون واعتماد مبدأ التصاعديّة في فرض الضرائب.

من جانب آخر، قامت السلطات في **السودان** بإعفاء القطاع الزراعي بشقيه النباتي والحيواني من ضريبة أرباح الأعمال والدخل، وذلك في إطار تشجيع الحكومة السودانية لزيادة الإنتاج والإنتاجية في القطاعات ذات الأولوية. أما في **مصر**، فقد سعت الحكومة المصرية إلى زيادة الحصيلة الضريبية لدعم النمو الاقتصادي والنتائج القومي فمنذ صدور قانون الاستثمار الجديد رقم 72 لسنة 2017، تم إعداد مشروع قانون جديد لإنهاء المنازعات الضريبية والحد من اللجوء للمحاكم وتهيئة تحفيز مناخ الاستثمار، حيث ساهمت هذه الإصلاحات في الحد من عجز الموازنة العامة للدولة، إضافة إلى انخفاض معدلات التضخم إلى مستويات مقبولة. كذلك تم إصدار قانون الاستثمار الجديد رقم 72 لسنة 2017 متضمناً إعفاء المشروعات المقامة داخل المناطق الحرة من كافة الضرائب المفروضة.

7.3. الإصلاحات الضريبية الهادفة إلى دمج الأنشطة غير الرسمية في منظومة الاقتصاد الرسمي

واجهت **الأردن** بعض التحديات تمثلت في عدم وجود معلومات كافية عن القطاع غير الرسمي. للتغلب على هذه التحديات، تم إنشاء نظام الفوترة الوطني الذي يُمكن الحكومة من جمع معلومات أكثر حول الأنشطة الاقتصادية لكافة القطاعات وحصر القطاع غير الرسمي. كما قامت **الإمارات** بتطبيق ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية ومن ثم أصبح كل دافع للضريبة مساهماً في الإيرادات العامة مما زاد من نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية في الإيرادات العامة وشمولية الضرائب لشرائح واسعة من الممولين. أما في **السودان**، فقد تم تطبيق الرقم التعريفي الضريبي (TIN) من خلال آلية مشتركة ما بين الوزارات ذات الصلة بما سمح بحصر المنشآت في القطاعين الزراعي والصناعي التي لم تكن مشمولة سابقاً في المنظومة الضريبية.

8.3. رقمته النظم الضريبية

التقديم الإلكتروني للإقرارات الضريبية

في **الأردن**، ما زالت الثقافة السائدة لدى المكلفين في التعامل ورقياً، وقامت الجهات المختصة بعقد ورش عمل توعوية وتنفيذية لتحفيز المكلفين على استخدام الخدمات الإلكترونية، وهو ما ساعد مؤخراً على تزايد عدد الإقرارات الإلكترونية والدفع الإلكتروني.

في **الإمارات**، يمثل عدم توفر البيانات المحاسبية في بعض الشركات خصوصاً منها الصغيرة والمتوسطة أحد التحديات أمام رقمنة النظم الضريبية. بناءً عليه، حرصت الحكومة على تطوير أعمالها، حيث أصبحت قطاعات الأعمال تطبق أنظمة متطورة للاحتفاظ بسجلات محاسبية إلكترونية شاملة لأنشطتها وبيانات ميزانياتها وكافة البيانات المحاسبية الأخرى، بشكل دقيق وواضح مما يساعدها على تقديم إقراراتها الضريبية إلكترونياً. ساعد ذلك على زيادة عدد الإقرارات المقدمة والحصيلة الضريبية. في **السعودية**، ساعدت الإصلاحات الضريبية المُنفذة على قيام الممولين بتقديم جميع الإقرارات إلكترونياً إلى الهيئة بنسبة 100 في المائة.

في **السودان**، تم إحراز تقدم في رقمته ضريبة أرباح الاعمال للشركات الكبرى. أما في **مصر**، فقد تم إصدار قرار من قبل وزير المالية بتقديم إقرارات القيمة المضافة إلكترونياً يعقب ذلك الإقرار الإلكتروني لضرائب شركات الأموال، وهو ما استلزم مساعي للقيام بعملية تدريب الممولين، وتقديم الدعم الفني لهم لتقديم الإقرارات الضريبية إلكترونياً. ساهم ذلك في تقديم جميع إقرارات ضريبة القيمة المضافة إلكترونياً، وتقديم حوالي 55 ألف إقرار من إقرارات الضرائب العامة إلكترونياً في أول سنة من سنوات التطبيق.

من جانب آخر، تم العمل في **مصر** على إقرار مشروع قانون الفوترة الإلكترونية، ومشروع قانون التجارة الإلكترونية، إضافة إلى التحول للميكنة الشاملة لنظم العمال والتعامل مع المجتمع الضريبي، بما ساعد على تفعيل منظومة الدفع الإلكتروني للضريبة، والتقديم الإلكتروني لإقرارات القيمة المضافة.

المراجعة والفحص الإلكتروني لملفات الممولين

من أبرز التحديات التي واجهت **الأردن** على صعيد المراجعة والفحص الإلكتروني لملفات الممولين التأكد من صحة معايير الخطورة بعد دراسة نتائج التدقيق. بينما لم تواجه **الإمارات** تحديات تُذكر فيما يتعلق بالمراجعة والفحص الإلكتروني لملفات الممولين، حيث يتم تقديم طلبات التسجيل إلكترونياً فقط، ولا يتم قبولها خارج النظام. كما تتم معالجتها والرد على مقدم الطلب إلكترونياً، مما رفع من عدد المسجلين للضريبة، كذلك في السعودية يوجد إدارة مختصة للتحقق من صحة جميع الإقرارات المُقدمة أثناء عملية التقديم أو بعدها عن طريق محرك إلكتروني للمخاطر يقوم بإرسال حالات محددة للفحص، مما ساهم في زيادة الالتزام الطوعي للممولين.

في **السودان**، هنالك بعض التحديات المتمثلة في عدم كفاية أجهزة الحاسب الآلي، وعدم توافر البنية التحتية للقيام بالميكنة الكاملة للمراجعة والفحص الضريبي. تعمل الحكومة السودانية على معالجة هذه التحديات من خلال فحص جميع ملفات كبار الممولين إلكترونياً وتسجيل جميع بنود المحاسبة بالحاسب الآلي لتسهيل عملية المراجعة واستخراج البيانات واكتشاف حالات التهرب الضريبي، بينما يجري العمل على الوصول إلى مرحلة المراجعة الكاملة إلكترونياً. كذلك جاري تحديث نظم العمل الداخلي لتسهيل التعامل مع باقي الممولين بالأخص كبار الممولين، وكذلك التقديم الإلكتروني لإقرارات ضريبة القيمة المضافة.

التحصيل الإلكتروني للضرائب

في **الأردن**، ما زالت ثقافة الدفع النقدية سائدة لدى شريحة واسعة من المكلفين وللتغلب على هذه العقبة تم عقد ورش عمل توعوية حول أهمية ذلك، مما أدى إلى زيادة نسبة الدفع الإلكتروني نتيجة حملات التثقيف. وفي **الإمارات** يتم تحصيل الضريبة إلكترونياً عبر بوابة الخدمات الإلكترونية ولا يتم قبول أية دفعات نقدية خارج النظام. أما في **السعودية**، فيتم تحصيل جميع أنواع الضرائب التي تديرها السلطات الضريبية إلكترونياً. من ناحية أخرى، تعتبر

عملية التحصيل الإلكتروني للضرائب في **السودان** في مراحلها الأولية بالنسبة للشركات الكبرى، بينما تم إنجاز التحصيل النقدي الإلكتروني لباقي الأنشطة منذ عام 2015.

في **مصر**، تمثلت التحديات في تدريب وتأهيل العاملين على تلك المنظومة، بالإضافة إلى الربط التقني بين مصلحة الضرائب والبنوك المصرية. في هذا الصدد، تم تفعيل منظومة الدفع الإلكتروني اعتباراً من يناير 2020 والقيام بعملية تدريب وتأهيل العاملين على تلك المنظومة من خلال القيام بعملية السداد الإلكتروني سواءً عن طريق البنوك أو "كروت الائتمان" أو ماكينات نقاط الدفع، إضافة إلى إصدار كافة القرارات والتعليمات اللازمة للتنفيذ، مما قلل من وجود تحديات في الربط التقني بين مصلحة الضرائب والبنوك المصرية.

4. تجارب عربية مختارة في مجال الإصلاح الضريبي

1.4 تجربة الإصلاح الضريبي في الأردن

تبنت الحكومة الأردنية خلال السنوات السابقة مجموعة من الإصلاحات الضريبية بهدف تحفيز النمو الاقتصادي، وتعظيم الإيرادات الضريبية، وزيادة كفاءة التحصيل وعدالة التوزيع بما يحد من التهرب الضريبي الذي تتدرج فيه الحكومة في فرض عقوبات على المتهربين ضريبياً. في هذا الصدد، قامت الأردن بإجراء مراجعات شاملة للأنظمة الضريبية في الدولة في ظل التحديات التي تواجهها والمتمثلة في صعوبة الإدارة وضعف الامتثال، وكثرة الإعفاءات الضريبية الممنوحة لغير المستحقين مما أدى إلى ظهور تشوهات في النظام الضريبي.

شملت مجالات الإصلاح الضريبي كل من العدالة الضريبية، والإدارة الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية، وتعزيز دور السياسة الضريبية في دعم النمو والتشغيل، والكفاءة الضريبية، وتنويع مصادر الإيرادات العامة، فضلاً عن تبني رقمه النظام الضريبي في الدولة وكذلك إعادة المزايا الضريبية إلى قانون ضريبة الدخل وذلك توحيداً للتشريعات والتعامل معها.

في إطار خطتها لإصلاح النظام الضريبي، قامت الأردن بإجراء مجموعة من التعديلات على الأطر التشريعية والقانونية والتنظيمية. بالنسبة للتعديلات التشريعية تم إقرار القانون المعدل لقانون ضريبة الدخل رقم 38 لسنة 2018، والذي بموجبه تم اخضاع أرباح تجارة الأسهم، وأرباح بيع الحصص، وأرباح المناطق الحرة لضريبة الدخل. كما تم اعفاء السلع من ضريبة التصدير، وكذلك زيادة ضريبة الدخل على المؤسسات المسجلة بالمناطق التنموية من غير النشاط الصناعي الذي يحقق قيمة مضافة لا تقل عن 30 في المائة.

أما بالنسبة للتعديلات المؤسسية، تم استحداث وحدات تنظيمية ذات طبيعة تخصصية لرفع كفاءة الأداء، كما تم إنشاء مديرية خاصة بالاقتطاعات والمستخدمين، ومديرية خاصة بأصحاب المهن النقابية، ومديرية خاصة بالمناطق التنموية والمناطق الحرة، ووحدة معهد التدريب الضريبي، ووحدة نظام الفوترة الوطني. كما تم استحداث قسم لفض النزاعات، وطرح عطاء لإعادة هندسة الإجراءات بهدف التبسيط والتطوير، وطرح عطاء لأتمتة أعمال الدائرة ضمن منصة إلكترونية موحدة.

ساهمت الإصلاحات التي تبنتها الحكومة الأردنية في نمو الإيرادات العامة، وخفض التهرب الضريبي، وزيادة عدد المسجلين في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، وإعفاء أو تخفيض نسبة ضريبة المبيعات على السلع الأساسية والغذائية للمواطن، وتوجيه الدعم لمستحقيه. كما تم في إطار هذه الإصلاحات، تبني آلية لفحص وانتقاء ملفات المكلفين للتدقيق حسب معايير الخطورة التي يتم تحديدها، وتحويلها إلكترونياً باستخدام نظام تتبع سير المعاملات الإلكتروني المعتمد في الدائرة بما يُمكن من إصدار تقارير لحظية ودورية بخصوص الإنجاز المتعلق بالمدققين في كافة المديریات.

هناك ربط مباشر ما بين دائرة ضريبة الدخل والمبيعات وعدد من الدوائر والمؤسسات الحكومية كذلك يوجد ربط مباشر مع القطاع الخاص مثل المستشفيات ويجري العمل على طرح عطاء لنظام فوترة وطني إلكتروني لربط كافة القطاعات ذات التركيز مثل الأطباء والمحامين والعيادات والمحال التجارية الكبرى بحيث تتوفر المعلومات الضريبية بشكل لحظي للدائرة وبشكل يقلل من تكلفة الزيارات الميدانية للمدققين ويرفع كفاءة الأداء ويحقق أعلى

مستويات الدقة. تتبنى الجهات المسؤولة خطة استراتيجية لثلاث سنوات ويتم عكس الأهداف الاستراتيجية وربطها بالخطط التشغيلية للمدبريات الضريبية.

2.4 تجربة الإمارات في مجال الإصلاح الضريبي

في ضوء سياسة الدولة المتبعة لتنويع مصادر الإيرادات وتحقيق اقتصاد مستدام، تم في أكتوبر 2017 بدء تنفيذ الضريبة الانتقائية. وفي الأول من يناير 2018، تم تطبيق ضريبة القيمة المضافة وتمثلت نسبة مساهمة ضريبة القيمة المضافة في الإيرادات العامة في العام 2018 بنسبة مساهمة بلغت 5.5 في المائة. حرصت الدولة في ضوء التطورات الهائلة في مجال تقنية المعلومات على أتمتة كافة الإجراءات الضريبية في بوابة الخدمات الإلكترونية، بالتالي يتوجب على الشخص المكلف بدفع الضريبة التسجيل للضريبة وتقديم الإقرارات والسداد من خلال هذا النظام كما يمكنه من خلال النظام تقديم التصريحات الطوعية إلكترونياً وكذلك سداد باقي التزاماته الضريبية.

لكون النظام الضريبي جديد على المنطقة، قامت الدولة بعقد ورش توعوية متعددة قبل التطبيق وذلك بالإضافة للمنشورات التوعوية المتعددة. كما تقوم الهيئة بتقديم توضيحات خاصة في المسائل الفنية التقنية المحددة مجاناً. في هذا الصدد، تقوم الهيئة الاتحادية للضرائب بتنفيذ استراتيجية موجهة لتدريب وتأهيل كوادرها للعمل في الهيئة حيث تم توفير فرص وظيفية متنوعة في مجال العمل الضريبي والقطاعات المرتبطة وتم استقطاب عدد كبير من الموظفين المواطنين لتدريبهم وتطوير قدراتهم بشكل مستمر مع المتابعة للتأكد من أداء كل موظف لتحقيق نسب مرتفعة من التوطين كماً ونوعاً، حيث تعمل الدولة حالياً على تقديم الدعم لضمان الوعي لتحقيق الامتثال الضريبي، كما تعمل بصورة دائمة لضمان تحسين الإدارة والكفاءة الضريبية.

في إطار تحقيق الأهداف والرؤى المستقبلية لدولة الإمارات في مجال الإصلاح الضريبي، تتبنى الدولة سياسات الإصلاح الضريبي بصورة تصب في مصلحة هذه الأهداف والرؤى. وعليه، تشتمل السياسات الضريبية على خطط عمل لتحقيق هذه الأهداف. بالإضافة إلى ذلك، تعمل الدولة بشكل مستمر للاستفادة من التقنيات الحديثة سواءً فيما يتعلق بتبني نظام إلكتروني شامل لسداد الالتزامات الضريبية، أو فيما يتعلق بالاستفادة من تقنية الذكاء الاصطناعي في المساعدة الافتراضية على موقع الهيئة الإلكتروني.

بالنسبة لضريبة القيمة المضافة، قامت الدولة بتطبيق ضريبة القيمة المضافة منذ عامين، وقد تم تطوير السياسة الضريبية لتكون ملائمة للهيكل الاقتصادي والاجتماعي في الدولة مع مراعاة العدالة والشفافية. منذ بداية التطبيق لم يكن هناك حاجة لرفع أو دمج أو إلغاء أية ضريبة قائمة، بينما استلزم الأمر إصلاحات لضريبة القيمة المضافة تمثلت بإصدار قرارات تنظيمية للمعاملات الضريبية لأنشطة مختلفة. من ناحية أخرى، تم فرض الضريبة الانتقائية في 2017 وتم توسيع نطاقها في 2019، حيث جاء استحداثها لتوسيع القاعدة الضريبية الانتقائية للحد من الممارسات غير الصحية التي تؤدي إلى الإصابة بالأمراض المزمنة. كما يأتي هذا الاستحداث انطلاقاً من التوجه الحكومي ضمن الجهود الحكومية المتواصلة لتعزيز أنماط الحياة الصحية لمجتمع دولة الإمارات للحد من الأمراض المرتبطة باستهلاك السلع الضارة بصحة الانسان في إطار "رؤية الإمارات 2021" الرامية لأن تكون دولة الإمارات ضمن أفضل دول العالم. في هذا الصدد، تم إصدار التشريعات اللازمة بشأن توسيع نطاق السلع التي تطبق عليها الضريبة الانتقائية لتشمل أجهزة وأدوات التدخين الإلكترونية والسوائل المستخدمة فيها، والمشروبات المحلاة المضاف إليها أي مصدر من مصادر السكر أو مكونات أخرى. كما تم إصدار التشريعات بشأن وضع الحد الأدنى للسعر المعياري لمنتجات التبغ.

3.4 تجربة البحرين في تطبيق القيمة المضافة

استناداً إلى قرار المجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية في دورته السادسة والثلاثين (الرياض، 9-10 ديسمبر 2015م) بشأن فرض دول المجلس بشكل موحد للقيمة المضافة بنسبة أساسية قدرها 5 في المائة، واستكمال جميع المتطلبات اللازمة لإقرار الاتفاقية الموحدة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والتوقيع

عليها واعتمدها من قبل الدول الأعضاء في يونيو 2016، قامت مملكة البحرين بإصدار قانون ضريبة القيمة المضافة ولائحته التنفيذية.

انطلاقاً من الأطر والمبادئ التي تنص عليها الاتفاقية الموحدة للقيمة المضافة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، تم تشكيل الجهاز الوطني للإيرادات بموجب المرسوم رقم (45) لسنة 2018، وتلاه المرسوم رقم (10) لسنة 2019 بتنظيم الجهاز الوطني للإيرادات، حيث يختص الجهاز بإدارة وتحصيل والرقابة على الأعمال ذات الصلة بضريبة القيمة المضافة والغرامات الإدارية المرتبطة بها من خلال تطبيق القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها في المملكة ووفقاً لأفضل الممارسات والمعايير الدولية.

تمكنت البحرين من إطلاق مشروع ضريبة القيمة المضافة في الموعد المحدد بنجاح وذلك في الأول من يناير من العام 2019، مسجلةً بذلك رقماً قياسياً في عملية التطبيق. الجدير بالذكر أن الجهاز الوطني للإيرادات أتبع نهجاً مرحلياً في تطبيق القيمة المضافة. بذلك فقد شملت المرحلة الأولى من التطبيق تسجيل إلزامي للشركات التي تجاوزت قيمة توريداتها السنوية 5,000,000 دينار بحريني، وعقب ذلك تقليل الحد الإلزامي للتسجيل ليصل إلى 500,000 دينار بحريني خلال منتصف العام 2019، انتهاءً بنحو 37,500 دينار بحريني كحد إلزامي للتسجيل في نهاية عام 2019. الجدير بالذكر أن 37,500 دينار بحريني هو حد التسجيل الإلزامي وفقاً للاتفاقية الموحدة لدول مجلس التعاون.

بلغ عدد الخاضعين للقيمة المضافة المسجلين 15,500، منهم 11,000 من الذين تم تسجيلهم بعد شهر يونيو 2019. كما أسهم التواصل المستمر في زيادة وعي المؤسسات الصغيرة بشأن أهمية تسجيلهم لأغراض القيمة المضافة، وعلى ضوءه فقد تم تسجيل ما يتجاوز عن 1,200 مؤسسة تسجيلًا اختياريًا.

على ضوء ذلك، حرص الجهاز الوطني للإيرادات خلال جميع مراحل التطبيق على زيادة الوعي وتثقيف قطاع الأعمال فيما يتعلق بالقيمة المضافة لضمان استعدادهم والتعزيز من مستوى التزامهم وذلك من خلال قنوات التواصل المختلفة والتي تشمل ورش العمل التفاعلية والتي تجاوزت 71 ورشة، وقنوات التواصل الاجتماعي، ومركز الاتصال الذي يعمل على مدار الساعة طيلة أيام الأسبوع، بالإضافة إلى إصدار الكتيبات والأدلة الإرشادية التي يتم نشرها على الموقع الإلكتروني للجهاز. كما يواصل الجهاز الوطني للإيرادات تأسيس وهيكله جهاز يضم العديد من الكفاءات والخبرات المؤهلة للقيام بالمهام في مختلف الأقسام منها الشؤون القانونية، السياسات، العمليات، التواصل وخدمة العملاء، بالإضافة إلى قسم التدقيق وإدارة المخاطر.

كما تتوالى الجهود لاستمرار بناء الأنظمة وأتمتة العمليات، ويشمل ذلك زيادة الإجراءات والأدوات المستخدمة في عملية التدقيق وقياس المخاطر لزيادة الالتزام لدى الخاضعين للقيمة المضافة والخفض من مخاطر الاحتياطي. كما يحرص الجهاز الوطني للإيرادات على توطيد علاقات التعاون مع الجهات الحكومية الأخرى من خلال عملية الربط المباشر لبعض الخدمات الحكومية منها وزارة الصناعة والتجارة والسياحة لسهولة استكمال عملية التسجيل والربط مع شؤون الجمارك لتسهيل الحصول على المعلومات المتعلقة بالاستيراد والتصدير.

الخلاصة والتوصيات

تبنت الدول العربية مؤخراً العديد من الإصلاحات الضريبية الناجحة بهدف مواجهة العديد من التحديات التي تواجه النظم الضريبية. في هذا الإطار، تم تبني إصلاحات بهدف تنويع مصادر الإيرادات الضريبية تمثل أهمها في اتجاه الدول العربية المُصدرة للنفط إلى تبني ضريبة القيمة المضافة وما استلزمه ذلك من تعديلات تشريعية ومؤسسية لضمان التطبيق الفعال لهذه الضريبة. فيما اتجهت الدول العربية ذات الاقتصادات المتنوعة إلى تبني إصلاحات ضريبية تستهدف شمولية بعض القطاعات أو مصادر الدخل في المنظومة الضريبية بما يشمل على سبيل المثال مبيعات التجارة الإلكترونية، ومكالمات الهاتف المحمول، ومبيعات المناطق الحرة، وغيرها من القطاعات ومصادر الدخل الأخرى.

وبهدف توسيع القاعدة الضريبية، تم تبني إصلاحات لتوسيع نطاق الضريبة الانتقائية وشمولية القطاع غير الرسمي في المنظومة الضريبية. كما تبنت الدول العربية إصلاحات لتحقيق العدالة الضريبية من خلال إصلاح الشرائح الضريبية لتخفيف العبء الضريبي على بعض شرائح المكلفين، مما ساهم في زيادة نسبة الامتثال والتحصيل. إضافة إلى فرض ضرائب تصاعديّة على دخل الأفراد والأشخاص الاعتباريين، ورفع الحد الأدنى للإعفاء من ضريبة الدخل الشخصي على المرتبات والأجور.

كما استهدف جانب من الإصلاحات تحقيق الكفاءة الضريبية، عبر تطوير الإدارة الضريبية وتبني مؤشرات أداء معيارية بحسب المعايير الدولية المعتمدة، والاهتمام بمجال بناء القدرات، وعقد دورات تدريبية وورش عمل مكثفة لزيادة الوعي والتتقيف الضريبي لموظفي الضرائب. إضافة إلى تبني تدابير ذات صلة لضمان سهولة دفع الضرائب، من أهمها التحول إلى النظم الإلكترونية للامتثال والتحصيل الضريبي ومكننة نظم العمل الداخلية واعتماد نظم الفوترة الإلكترونية.

على صعيد إصلاحات الإدارة الضريبية، قامت وزارات المالية العربية بتبسيط الإقرار الضريبي وتشجيع المكلفين على تقديم الإقرارات إلكترونياً، مما أدى إلى زيادة نسبة الإقرارات المقدمة إلكترونياً ورفع معدلات التحصيل، وإقامة مراكز مختصة للتعامل مع كبار المتعاملين. إضافة إلى إصدار العديد من الأدلة الإرشادية للقطاعات الاقتصادية والخدمية، توضح آليات تطبيق الأنظمة الضريبية. إلى جانب، تطوير البنية التحتية بالمأموريات الضريبية للتوافق مع النظم الإلكترونية، وتوقيع بروتوكولات لضمان سرعة تبادل البيانات لتحقيق أقصى استفادة ضريبية.

كما تطرق جانب من الإصلاحات إلى تعزيز دور السياسة الضريبية في دعم النمو والتشغيل من خلال فرض ضرائب تصاعديّة على دخل الأفراد والشركات لزيادة مستويات الإيرادات الضريبية، للمزيد من الإنفاق على حفز النشاط الاقتصادي وخلق المزيد من فرص العمل ومنح استثناءات ضريبية للقطاعات الاقتصادية ذات المساهمة الأكبر في الناتج المحلي العجمالي وعدد من التدابير الضريبية الأخرى لحفز الاستثمارات.

كما اتسع نطاق الإصلاحات الضريبية ليشمل رقمنة الضرائب من خلال اعتماد عدد من الدول العربية للنظم الإلكترونية للامتثال والتحصيل الضريبي سواءً بشكل كامل أو جزئي، بما ساعد بشكل كبير على زيادة مستويات امتثال عدد المكلفين وساهم في تبسيط إجراءات الامتثال والتحصيل الضريبي، الأمر الذي عكسه تحسن ترتيب بعض الدول العربية التي نفذت هذه الإصلاحات في مؤشر سهولة أداء الضرائب العالمي الذي يصدره البنك الدولي.

التوصيات على صعيد السياسات

تفرض التحديات المرتبطة بجائحة فيروس كورونا المستجد العديد من التحديات على أوضاع المالية العامة في الدول العربية وعلى رأسها ضرورة تحفيز الإيرادات الضريبية لمواجهة الضغط المتزايد فيما يتعلق بجانب النفقات العامة لدعم التعافي الاقتصادي، وهو ما يعزز أهمية الإصلاح الضريبي في الدول العربية. في ضوء ما سبق، يمكن الخروج بعدد من التوصيات التي من شأنها دعم عمليات صنع القرار في الدول العربية النفطية وغير النفطية على حدٍ سواء من بينها:

- أهمية قيام الدول العربية بمواصلة الإصلاحات الضريبية في ظل تقييم واف لمتطلبات الإصلاح والتي تختلف من دولة إلى أخرى وبما يحقق الأهداف الاقتصادية التي ترمي إليها الدولة وعلى رأسها لا سيما في المرحلة الحالية توفير إيرادات ضريبية يمكن توجيهها لدعم التعافي الاقتصادي وحفز النمو والتشغيل.
- أهمية إجراء إصلاحات واسعة لضمان تنوع مصادر الإيرادات العامة من خلال توسيع النطاق الضريبي ليشمل ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية، إضافة إلى شمولية عدد من القطاعات الاقتصادية المعفاة من الضرائب وبعض مصادر الدخل والشركات غير المشمولة في المنظومة الضريبية وبما يراعي اعتبارات تشجيع الاستثمارات ودعم الناتج المحلي.

- أهمية تبني نظام مبسط للضرائب المفروضة على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، التي تشكل ما يتراوح بين 80 و90 في المائة من المشروعات في القطاع الرسمي في الدول العربية.
- دمج الأنشطة في القطاع غير الرسمي الذي تصل نسبته في بعض الدول العربية إلى نحو 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصاد الرسمي وإخضاعه للضريبة واستخدام كافة الامتيازات لتسهيل هذا الاندماج بما يشمل الشمولية في مظلة الضمان الاجتماعي وتسهيل إجراءات تسجيل المشروعات¹⁰ وفرض معدلات ضريبية عادلة وبسيطة على هذه الأنشطة وإلزام أصحاب المهن الحرفية بإمسك الفواتير.
- المراجعة المستمرة لهياكل الإعفاءات الضريبية بما ينسجم مع الأولويات الاقتصادية للدولة واعتبارات تمويل الإنفاق العام، خصوصاً في ظل اتساع نطاق الإعفاءات الضريبية بشكل كبير ليصل إلى ما يتراوح بين 300 و500 إعفاءً في بعض الدول العربية، بدون وجود تقييم جدي للأثر الاقتصادي لهذه الإعفاءات على مستوى الاقتصاد الكلي مقابل الكلفة المرتبطة بها، ممثلة في الحصيلة الضريبية المتنازل عنها.
- 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 أثر الثروة في الاعتبار عند فرض الشرائح الضريبية على دخل الأفراد.
 2. مراجعة حدود الإعفاء الضريبي بما يتلاءم مع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والمقارنات العالمية والقوى الشرائية، حيث تشير الإحصاءات في هذا الصدد إلى أن حد الإعفاء في الدول العربية وكذلك الشرائح العليا للدخل تقل عن مثيلاتها المسجلة على مستوى الدول الناشئة¹¹، بما يؤدي 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 ومع ما يتطلبه ذلك من التركيز على زيادة كفاءة نظم تسجيل الأصول العقارية مع إعفاء أصحاب الممتلكات من ذوي الدخل المنخفض.
- تبني إصلاحات ضريبية لضمان تصاعد الشرائح الضريبية بهدف تحقيق العدالة الضريبية الرأسية وزيادة الحصيلة الضريبية نظراً لأنه يسمح للدولة بفرض ضرائب أعلى على ذوي الدخل المرتفعة، لاسيما من خلال تبني أسلوب التصاعد بالشرائح (تقسيم الوعاء الضريبي إلى شرائح يخضع كل منها إلى معدل معين، ويزداد المعدل مع الانتقال إلى شريحة أعلى)، ذلك لتفادي الانتقال المفاجئ في معدل الضريبة من طبقة إلى أخرى ويحقق مقدار أكبر من العدالة الضريبية مقارنة بأسلوب التصاعد بالطبقات.
- إجراء إصلاحات واسعة في الإدارة الضريبية لتقليل نسبة التهرب والتجنب الضريبي، وبالتالي زيادة الإيرادات الضريبية. يتأتى ذلك من خلال زيادة نسبة الالتزام الطوعي للمكلفين، وأتمتة جميع القرارات الضريبية للهيئة وعملية التحصيل، وأتمتة الإخطارات المرسله للمكلفين، والطلبات المرسله من المكلفين.
- ضرورة الإسراع بالتحول الرقمي من خلال اعتماد نظم التحصيل والامتثال الإلكتروني للضرائب بما يساعد على توسيع القاعدة الضريبية وزيادة مستويات التحصيل الضريبي. علاوةً على دور التحول في دعم بيانات الأعمال من خلال خفض الوقت والكلفة المرتبطة بالأداء الضريبي.

¹⁰ في هذا الصدد اتجهت بعض البلدان العربية إلى السماح بتسجيل المشروعات من المنازل ومن خلال أنظمة إلكترونية مبسطة لتسجيل المشروعات.
¹¹ صندوق النقد العربي، (2017). "مرجع سابق، مايو.

المراجع

المراجع باللغة الانجليزية

ESCWA. 2018. "Rethinking Fiscal Policy for the Arab Region", E/ESCWA/EDID/2017/4. Beirut, Lebanon.

Heller, P. (2005). Understanding Fiscal Space. IMF Policy Discussion Paper No. PDP/05/4. International Monetary Fund, Washington, DC.

IMF. 2015. "Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward", by Mario Mansour, IMF working paper WP/15/98. Washington DC.

Prescott, Edward C. "Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?" FRB Minneapolis - Quarterly Review, 2004, v28(1, Jul), 2-14

World Bank. 2008. "Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis". Policy Research Working Paper 4559. Washington DC.

المراجع باللغة العربية

طارق إسماعيل، 2019. "كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية"، سلسلة دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، العدد 52.

موعش وآخرون، 2017. "النظم الضريبية وضريبة القيمة المضافة في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، دراسات اقتصادية، العدد 40.

المصطفى بنتور، 2020. "الإصلاحات الضريبية في الدول العربية". مادة دورة تدريبية عن الإصلاحات الاقتصادية، الدائرة الاقتصادية، صندوق النقد العربي.

البنك الدولي، 2020، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2020 - مواصلة وتيرة الإصلاحات، <https://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2019/10/24/doing-business-2020-sustaining-the-pace-of-reforms>