annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

موجز السياسات

تداعيات السياسات الضريبية في المنطقة العربية

تمّوز/يوليو ٢٠١٧

طورت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ورقتين بحثيتين إقليميتين جديدتين تقيّمان النظم الضريبية في عدد من الدول العربية من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية (خصوصاً في لبنان، مصر الأردن وفلسطين) ومن منظور العدالة الجندرية (في لبنان، مصر وتونس). وتأتي هاتان الدراستان استكمالا للجهد البحثي والتأييدي الذي تبذله الشبكة منذ حوالي سنة ونصف بالتعاون معChristian Aid وبدعم من الFord Foundation حول السياسات الضريبية في المنطقة العربية وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية. كما يستكمل هذان البحثان الرياديان دراسة مقارنة حول النظم الضريبية في ستة دول عربية (مصر والاردن وفلسطين ولبنان وتونس والمغرب) أعدتها شبكة النظمات العربية غير الحكومية للتنمية مع الشريك نفسه في العام ٢٠١٤.

تتطلّع شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى نشر هذان التقريران الإقليميان المستحدثان والتقارير الوطنية التي بنيا عليها خلال الأسبوعين القادمين. و من الجدير بالذكر أن كاتب هذين التقريرين هو الدكتور نصر عبدالكريم من فلسطين. يعرض هذا الملخص أبرز المعطيات والنتائج المذكورة ف التقارير والمجسدة لحالة العدالة الضريبية في عالمنا العربي كما ويظهر تحديداً كيف تعيق السياسات الراهنة تحقيق أهداف التنمية المستدامة (أجندة ٢٠٣٠)، لا سيما الهدفين ١٠ (الحد من اللامساواة ضمن وعبر الدول) و ٥ (تحقيق العدالة الجندرية وتمكين المرأة).

تتميز غالبية النظم الضريبية في دولنا العربية بمصادر مستقرة ومتنوعة من الإيرادات المالية، ولكن بمستويات أقل مما هي عليه في سائر بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. علاوة على ذلك، فإن النظم الضريبية تعاني من تدني منسوب التصاعدية، ولا تدعم تكافؤ الفرص بين الشركات، كما أنها معقدة للغاية، مما يجعل الإدارة الضريبية أكثر صعوبة. وغالبا ما يؤدي تعدد الإعفاءات الضريبية ومعدلات الضريبة إلى الحد من العدالة في إدارة هذه النظم. كما أن تركيز الضرائب على الدخل الشخصي وضرائب التجارة تؤدي إلى الحد من قدرتها على إعادة توزيع الدخل، في حين لا تقوم ضرائب الثروة، مثل ضرائب الممتلكات، إلا بدور محدود في حشد الموارد المالية لهذه الدول. فضلاً عن ذلك، فإن الأعباء الضريبية ليست موزعة بشكل متناسب على كل الأنشطة الاقتصادية وكل فئات المجتمع بما في ذلك الرجال والنساء لغياب الأساليب اللازمة أثناء وضع السياسات مثل ال Gender Responsive Budgeting. وهذا ما يضاعف الخلل على مستوى العدالة الجندرية.

فالإيرادات الضريبية في هذه الدول تبلغ بالمتوسط حوالي ١٣ ٪ من إجمالي الناتج المحلي في الاعوام ٢٠١٣-٢٠١٦ وكان اعلاها في فلسطين حيث بلغت هذه النسبة ٢٣٪ وادناها في مصر ١١٪. اما في الاردن ولبنان فتبلغ النسبة حوالي ١٥٪ ، وهي بذلك أقل من المتوسط البالغ ١٧٪ في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى. وهذا يؤشر الى الاخلال باساس كفاية الضرائب، والى ان الجهد والعبء الضريبي اقل من الطاقة الضريبية الكامنة او الممكنة لإقتصاديات هذه الدول. وقد شهدت تلك الإيرادات تقلبا حول ذلك المستوى منذ عام ١٩٩٠ في حين اتخذت اتجاها صعوديا واضحا في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى. وتتشابه الدول العربية في نسبة مساهمة الايرادات الضريبية في تمويل اجمالي النفقات العامة في الموازنة بحيث تبلغ حوالي ٧٠٪، اما مساهمة الايرادات الاخرى غير الضريبية سواء من الاستثمارات العامة او الموارد الطبيعية او رسوم الخدمات فهي محدودة ولا تتعدى ٥٪ في الاردن وفلسطين، بينما ترتفع في مصر ولبنان الى حوالي ٨٪. اما باقي النفقات العامة (العجز في الموازنة) فيتم تمويله إما من خلال المساعدات الخارجية او من خلال الاقتراض المحلي والخارجي (الدين العام). وهذا ما يفسر الارتفاع المتزايد في حجم الدين العام المتراكم على هذه الدول وارتفاع تكاليف خدمته من سنة إلى اخرى. إذ، كنتيجة لانخفاض العوائد وزيادة الإنفاق، ارتفع عجز الموازنة في معظم الدول العربية. وبالتالي ارتفع مجمل الدين العام المستحق (الداخلي والخارجي على حد سواء) في كل الدول العربية بنسبة ١٤,٢٪ في عام ٢٠١٤ تقريباً، أي ما يعادل ٥٩٠,٦ مليار دولار أمريكي بعد أن كانت ٥١٦,٨ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٢. وهكذا ازداد الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٤٨٪ في ٢٠١٢ إلى ٥٢,٢٪ في ٢٠١٤ مع العلم أن ارتفاع حجم الدين العام وكلفة خدمته في معظم الدول العربية واحد من أهم التحديات التي تواجهنا والتي تقف عقبة في طريق تحقيق مستوى مقبول من التنمية المستدامة والعدالة. ففي بعض البلدان العربية كالأردن ومصر وموريتانيا، شارف الدين العام عتبة ٩٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، فيما تجاوز معدل ١٣٠٪ في لبنان مؤخرا، موقِعاً بذلك هذه الدول في ما يُعرف ب «مصيدة الدين» (Debt Trap).

وتعاني النظم الضريبية في إقليمنا العربي من:

- **هيمنة الضرائب غير المباشرة على الايرادات:** تمثل الضرائب على التجارة المحلية للسلع والخدمات والتي تتألف من ضريبة القيمة المضافة وضرائب المكوس وضرائب المشتريات، أوسع مصادر الإيرادات الضريبية، حيث تبلغ بالمتوسط حوالي ٦٥٪ من الإيرادات الضريبية، وذلك تماشيا مع متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. بالنسبة للبنان، على عكس دول كثيرة، فان ضريبة القيمة المضافة تُفرض بنسبة موحدة عند ١٠ في المئة تنقل إلى المستهلك، مع بعض الاستثناءات تشمل على سبيل الذكر لا الحصر المواد الغذائية الأساسية والتعليم بالإضافة إلى بعض الكماليات منذ فرضها سنة ٢٠٠٢. وفي فلسطين فان نسبة هذه الضريبة الموحدة على جميع السلع والخدمات بدون استثناء فتبلغ ١٦٪. أما في مصر صدر قانون جديد لضريبة

القيمة المضافة من قبل أول برلمان منتخب بعد ٣٠ يونيو ٢٠١٣، في سبتمبر ٢٠١٦، والذي رفع من النسبة العامة للضريبة من ١٠٪ إلى ١٣٪ على أن تزيد إلى ١٤٪ في ٢٠١٧-٢٠١٨. وفي الأردن، فتطبق ضريبة المبيعات بنسبة موحدة على جميع السلع.

- **ضرائب المشتريات و المكوس هي سيئة التصميم ولا تستهدف العدالة وتوفر إيرادات محدودة.**
- **الضرائب على التجارة الدولية لها هيكل متفاوت للتعرفة الجمركية:** بسبب تحرير التجارة وانضمام معظم الدول العربية لمنظمة التجارة العالمية، تراجعت نسبة الرسوم الجمركية في اجمالي الايرادات الضريبية بشكل حاد وتدريجي في العقدين الماضيْين. وترتب على تحرير التجارة انخفاض مستويات التعرفة الجمركية، وتراجع أسعار مدخلات الإنتاج المستوردة، وتوسيع أسواق التصدير وزيادة الإعفاءات. وهذا يشكل أرضية غير متكافئة للتنافس بين الشركات في المنطقة، ويضعف فعالية الاتفاقات التجارية الدولية. وتبلغ نسبة الايرادات الجمركية من الناتج المحلي لهذه الدول بالمتوسط اقل من ٢٪ واقل من ٨٪ من الإيرادات الضريبية.
- **بلوغ متوسط مساهمة ضرائب دخل الشركات والافراد حوالي ثلث الايرادات الضريبية في دول الدراسة:** والجزء الاكبر من ضرائب الدخل يأتي من الافراد العاملين باجر (من المصدر) وليس من الشركات. والمساهمة الاكبر لضرائب الدخل هي في مصر حيث تصل الى حوالي النصف والربع في لبنان وحوالي ١٥٪ في الاردن وبنسبة اقل بكثير في فلسطين حيث تبلغ ٨٪ فقط.
- **منح الضرائب على الدخل الشخصي إيرادات أقل مقارنة ببلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية،** وغالبا ما لا تكون تصاعدية بدرجة كبيرة: المعدل الأعلى للضريبة على الدخل الشخصي في جميع الدول الاربع اقل من متوسط المعدل الأعلى في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. والى جانب انخفاض المعدلات العليا للضريبة، يؤدي ارتفاع مستويات الدخل الحدية للتكليف الضريبي بشكل بالغ بالنسبة للشرائح العليا إلى استبعاد نسبة كبيرة من الأسر الميسورة. مثلاً، الحد الادنى للدخل الشخصي المعفى من الضريبة سنويا في لبنان ومصر هو اقل بكثير من متوسط الاجر ومن خط الفقر الوطني، ويقترب منهما في فلسطين، ولكنه اعلى بكثير منهما في الاردن. من جهة أخرى، لا تتضمن القاعدة الضريبية في البلدان العربية الارباح الراسمالية وتوزيعات الارباح على الاسهم والفوائد البنكية والصفقات العقارية، والتي تعود بالنفع بشكل غير متناسب على الأغنياء. وتعاني المنطقة من تدني الامتثال الضريبي، وهو ما يرجع جزئيا إلى كبر حجم الاقتصاد غير الرسمي وانتشار المدفوعات النقدية لجزء من الرواتب إضافة إلى ضعف القدرات الفنية والمؤسسية.
- **اتسام القاعدة الضريبية بعدم الشمولية نظراً لبقاء جزء مهم من المكلفين اصحاب المهن الحرة خارج المتابعة والملاحقة الضريبية.**
- **كون ضرائب دخل الشركات مطبقة بمعدلات معتدلة نسبيا، ولكنها تعاني من تعدد معدلات الضريبة واتساع نطاق النفقات الضريبية:** فعلى مدى العقدين الماضيين، تراجعت المعدلات القياسية لضريبة دخل الشركات في جميع الدول الاربعة واليوم فتبلغ نسبة ضريبة دخل الشركات بحدها الاعلى في معظم القطاعات على النحو التالي: الاردن ٣٥٪، مصر ٢٥٪، لبنان وفلسطين ١٥٪.
- **تمتّع هذه الشركات باعفاءات ضريبية واسعة ولسنوات عديدة حسب قوانين تشجيع الاستثمار وبتنزيلات كبيرة من دخولها مقابل نفقاتها.** وامتلاك هذه الشركات قدرة اكبر على ادارة ملفاتها الضريبية من الافراد لتمتعها بصلات قوية مع دوائر السلطة السياسية، ما يعزز التهرب والتجنب الضريبي.
- **مساهمة ضرائب الممتلكات حاليا بدور بسيط في الدول الاربعة:** فهذه الضرائب توجد في فلسطين ولبنان والاردن ولكن لا توجد في مصر، وتدرفي كل الأحوال ايرادات أقل بكثير من متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية.
- **مشكلة التهرب والتجنب الضريبي بأشكالها المختلفة ويعود ذلك الى غياب الآليات القانونية الواضحة،** وسلاسة وعدالة النظام الضريبي، وهشاشة العمل المؤسسي والرقابي في ظل غياب الديمقراطية، وكذلك وجود قوانين تسهل أحياناً عملية التهرب، وتحديداً تلك المتعلقة بالاستثمار الأجنبي.

أما على صعيد العدالة الجندرية الضريبية، فتبدأ المشكلة بطغية العادات والتقاليد والعقلية الذكورية التي تنظر إلى الرجل على أنه رب الأسرة والمعيل دائماً فيما تعتبر المرأة ربة منزل وشخصية غير مستقلة إقتصادياً، فضلاً عن إضعاف مشاركتها في الحياة الساسية وآليات صنع القرار. فتضعف، بشكل عام، مشاركة المرأة في الحياة الإقتصادية حيث يبلغ معدل مشاركة المرأة العربية في القوة العاملة ما لا يزيد عن ال ٢٣٪ كما وتعاني المرأة من تمييز كبير في سوق العمل. وفيما يشكل ذلك الأساس الذي يضعف وضع المرأة العربية على هذا الصعيد، تتأثر المراة أيضاً بشكل أكبر بظواهر التهرب والتجنب الضريبي، والخلل الجبائي الناتجة عن الفساد الإداري وغياب التقنيات والوسائل الحديثة. فالمرأة هي المستفيد الأكبر من الخدمات العامة وهي الأكثر قابلية لإفادة الأطفال. لكن المراة ضحية للأعمال غير مدغوعة الأجر (معظمها في المنزل) التي لا تؤخذ بعين الإعتبار حتى أثناء احتساب معدلات الإنتاجية. وتنتمي المرأة العربية العاملة بشكل كبير للعمالة غيرالمهيكلة والمتقطعة وخصوصاً للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تفرض تكاليف عالية مقابل ربح ضئيل. وهذا ما يؤذي استفادة المراة من الحماية الإجتماعية بالشكل الكافي واللائق. كذلك، فالمراة أكثر تأثراً بالضرائب المتردية وصيغ الضرائب غير المباشرة العبثية وغير المدروسة وهذا أيضاً لأنها أكثر قابلية للإنفاق على السلع

الأساسية في حين تعتمد الدول العربية زيادات ضريبة عشوائية تهدف لخدمة الدين العام مثلاً. كل ذلك، إضافة إلى عدم قدرة المرأة على التحكم بممتلكاتها ولإنعكاس اللاعدالة الإجتماعية على اللاعدالة الجندرية، يصور لنا «التمييز الضمني» ضد المرأة في النظم الضريبية والذي يزيد عليه التمييز الصريح في القوانين والقرارات.

بناءً عليه، نذكر بعض الحقائق والأرقام التي تعكس هذا الواقع والتي، بالدرجة الأولى تسلط الضوء على عدم إدماج السلطات لقضايا النوع الاجتماعي في الموازنة Gender Responsive Budgeting وفي السياسات المختلفة من خلال الاستجابة للاحتياجات المختلفة أو المتباينة لفئة الذكور والإناث بالرغم من أن هذه أداة مهمة للحد من عدم المساواة بين الجنسين كما هو سائد في جميع الدول العربية تقريباً (وكذلك بخصوص الفئات الضعيفة والمهمشة الأخرى):

- في لبنان، تبلغ مشاركة المرأة فيسوق العمل ٢٧٪ مقارنة ب ٧٣٪ للرجال (أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر في المنزل تلعب دورا في ذلك) وتبلغ مشاركتها في العمل غير الرسمي ٥٧٪. وتزيد الفجوة في الأجور بين الجنسين عن ال٢٧٪ كما يبلغ معدل البطالة بين النساء١٨٪. ويعاني لبنان بشكل كبير من ظاهرة «الضرائب الوردية» ومن الضرائب غير المباشرة التعسفية لتعبئة الموارد وخدمة الدين. من جهة أخرى، تفيد المادة ٣١ من قانون الضرائب ١٩٥٩ أنه يحق للرجال المتزوجين التمتع بخصوم ضريبية لزوجاتهن المعالين وما لايزيد عن ٥ أطفال في حين يمكن للمرأة المتزوجة أن تفعل ذلك فقط إذا استطاعت إثبات أنها ربة الأسرة. كذلك، فالمواد ٦٢٥-٦٢٢ من قانون التجارة تفرض قيودا على ملكية الزوجة في حال إفلاس زوجها ولكن العكس غير صحيح.
- في مصر، تبلغ نسبة الدين من الناتج المحلي الإجمالي ٩٣,٨٪. و قد رافق قرض ال ١٢ مليار دولار الذي منحه صندوق النقد الدولي لمصر زيادة كبيرة في الضرائب على السلع الحيوية (الأرز، السكر، الخ). من ناحية أخرى، ارتفعت مشاركة المرأة في القوة العاملة من ٤,٢ مليون في ٢٠٠١ حتى ٦,٥ مليون في عام ٢٠١٣ (أي أكثر من ٥٠٪) لتصل إلى ما يقارب ال ٢٣,٤٪. وبقيت البطالة عند النساء حوالي ٢٤,٣٪ مقارنةً ب٩,٧٪ للرجال. و تبلغ نسبة النساء اللواتي هن ربات أعمال ١,٦٪ مقارنة ب ١٣,٧٪ للرجال. والأهم أن انخفضت ايرادات ضريبة الدخل من ١٥٨ مليار جنيه إلى ١٥ مليار جنيه في حين زادت الضرائب غير المباشرة من ١٨٤ إلى ١٩٩,٥ مليار جنيه بين العامين ٢٠١٥ و ٢٠١٦. و في نهاية العام ٢٠١٥، قدرت قيمة التهرب الضريبي بحوالي ٦٠ مليار جنيه سنوياً. إضافة إلى ذلك، ف ٩٥٪ من النساء المصريات في الأرياف لا يحصلن على ميراثهن وغالباً ما يدفع لهن مبلغ بسيط عوضاً عن ذلك.
- في الأردن، قدر العبء الضريبي بحوالي ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في حين أن إيرادات ضريبة الدخل لا تزيد عن ال ٤٪ من الناتج المحلي إثر التهرب الضريبي المرتفع.

التوصيات:

أ) العدالة الضريبية

- تحتاج السياسة الضريبية لإعادة هيكلة تضمن وضع مزيد من التركيز على جمع الإيرادات الضريبية المباشرة (الدخل والثروة) بدلاً من الضرائب غير المباشرة (ضرائب الاستهلاك).
- من المهم زيادة عدد شرائح الضرائب لضمان عدالة اجتماعية أفضل. ولا بد من تبني سياسة ضريبية تصاعدية على الدخل.
- إعادة تصميم الحوافز الضريبية لتستهدف ليس فقط الاستثمارات الكبيرة، بل أيضا الشركات صغيرة ومتوسطة الحجم والتي تمثل أكثر من ٩٥٪ من الأعمال في هذه الدول.
- لا بد من إعادة النظر في العبء الضريبي بحيث يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية. ويتطلب هذا إعادة النظر في القاعدة الضريبية الحالية لتتضمّن الأنشطة غير التقليدية والأنشطة غير المنتجة والتي لا قيمة مضافة لها والتي تحقق أرباحاً كبيرة وسريعة مثل الصفقات العقارية والمضاربات في أسواق المال. في نفس الوقت، من المهم زيادة الإعفاءات على ذوي الدخل المحدود والأفراد والأعمال المنخرطة بأنشطة إنتاجية، والموجودة في المناطق الريفية الهشة. ويتوقع إعطاء المزيد من الإعفاءات الضريبية للأنشطة ذات القيمة المضافة العالية وتلك التي تخلق فرص عمل جديدة. ولا بد من تطبيق أساليب للرقابة لضمان قيام الشركات بدفع الضرائب الفعلية المستحقة على دخولها والحد من ظواهر التهرب الضريبي التي تتبعها.
- منح إعفاءات ضريبية كاملة للدخل الزراعي والمعاشات التقاعدية.
- اعادة النظر في ضريبة القيمة المضافة بحيث تُبنى على قاعدة التمييز بين السلع الكمالية والاساسية.
- تطبيق قواعد صارمة لمكافحة كافة أشكال الفساد والتهرب الضريبي في الدوائر الضريبية؛ وضمان الشفافية وتحديد تعليمات واضحة وحاسمة بما يتعلق بتقييم الدخل العادل الخاضع للضريبة من قبل موظفي الضرائب. ويجب أيضا التوسع الأفقي وليس العمودي في جباية الضريبة بحيث تزيد الإيرادات الضريبية المتحصلة ولكن من خلال توسيع القاعدة الضريبية حتى لا يزيد العبء الضريبي على المكلفين الملتزمين.
- توسيع دائرة المشاركة المجتمعية، وتغليب لغة الحوار والنقاش مع الفئات الاجتماعية المتأثرة بقانون الضريبة. إضافة إلى تعزيز دور المجتمع المدني عبر توسيع مفهوم المساءلة المجتمعية وتطبيقاتها.

ب) العدالة الجندرية

- إزالة أي تحيزات واضحة ضد النساء في قوانين الضرائب في هذه البلدان. وإعادة النظر في قوانين الضرائب لصالح نظام أكثر مساواة يعتمد على الضرائب المباشرة بدلاً من النموذج الحالي وتطبيق حوافز وإعفاءات ضريبية محددة جندرياً.
- الدعوة إلى بيانات مفصلة جندرياً حول المكلفين والعاملين في شكل غير مهيكل كخطوة مهمة نحو سياسات ضريبية يمكن أن تعزز علاقات جندرية أكثر مساواة.
- تطبيق سياسات للضرائب غير المباشرة تكون ذات حساسية جندرية أكبر من خلال إلغاء الضرائب المفروضة على السلع والخدمات التي تستهلكها النساء أساساً أو ذات الأهمية الأساسية للنساء. وبالتالي يجب أن يكون هناك ضغط من أجل معاملة ضريبية تفضيلية لتلك السلع والخدمات تعزز في شكل كبير المساواة الجندرية والرعاية الاجتماعية في مجالات مثل الصحة الإنجابية.
- يجب تطبيق العدالة الضريبية الجندرية من ضمن إطار العدالة الاجتماعية الجندرية في السياسات العامة، من أجل القضاء على التمييز بين المرأة والرجل في الاقتصاد ككل.

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية مكونة من تسعة شبكات وطنية و٢٣ منظمة غير حكومية تعمل في ١٢ دولة عربية

ص.ب.: ١٤/٤٧٩٢ | المزرعة: ١١٠٥-٢٠٧٠ | بيروت، لبنان

هاتف: ٣١٩٣٦٦ ١ ٩٦١+ | فاكس: ٨١٥٦٣٦ ١ ٩٦١+

www.annd.org - https://www.facebook.com/www.annd.org

تم إعداد هذه الورقة ضمن برنامج «السياسات الضريبية في المنطقة العربية»، بدعم من:

FORDFOUNDATION