



# غرفة تجارة عمان Amman Chamber of Commerce

تقرير حول

"التوصيات الأربعون للحد من ظاهرة التهرب الضريبي ولزيادة  
كفاءة التحصيل الضريبي"

للمحامي الدكتور عبدالله النوايسة

إدارة السياسات والدراسات الاقتصادية

وحدة الاتفاقيات والتجارة الدولية

إعداد

مأمون صيدم

كانون الاول ٢٠١٧



## تقرير حول

### "التوصيات الأربعون للحد من ظاهرة التهرب الضريبي ولزيادة كفاءة التحصيل الضريبي"

نشرت جريدة الدستور في عددها رقم (١٨٠٩٨) تاريخ (٢٠١٧/١٢/١٢) مقال للمحامي الدكتور عبدالله النوايسة، مجموعة من التوصيات العملية لمكافحة ظاهرة التهرب الضريبي أو الحد منها على الأقل ولزيادة كفاءة التحصيل الضريبي.

وقد اشتملت هذه التوصيات على (أربعون توصية) منطلقا في ذلك من مبدئين دستوريين على الحكومة أخذهما بعين الاعتبار لدى فرض الضرائب و/أو تعديل القانون الضريبي و/أو معالجة أي تشوهات ضريبية في القوانين الضريبية، وهما:

#### المبدأ الأول:

ما نص عليه الدستور الأردني في المادة (١١١) منه أن على الحكومة أن تراعي في فرض الضرائب "مقدرة المكلف على الأداء" بحيث لا تتجاوز ذلك ولا ترهق المكلفين بتعدد الضرائب وتنوعها وزيادة نسبها وشرائعها وأن تأخذ بمبدأ التكليف التصاعدي.

#### المبدأ الثاني:

وهو كذلك جزء مما نص عليه الدستور الأردني في المادة (١١١) منه وهو تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية كترجمة للقواعد الأربعة التي وضعها المفكر الاقتصادي " آدم سميث" في كتابه (البحث عن ثروة الأمم) في عام ١٨٣٨ والتي تعتبر " الدستور الضمني للضرائب" وهي قواعد العدالة، اليقين، الملائمة، والاقتصاد.



## تقرير حول

"التوصيات الأربعون للحد من ظاهرة التهرب الضريبي ولزيادة كفاءة التحصيل الضريبي"

### التوصية الاولى

إلغاء حد التسجيل في قانون الضريبة العامة على المبيعات المنصوص عليها في المادة (١٤) من القانون ، حيث أن بعض المكلفين يختفون وراء هذا الحد لعدم التسجيل في شبكة المكلفين بالضريبة العامة على المبيعات ، هذا من ناحية ، ويلجأ بعض المكلفين للتعامل مع هذه الفئة لأنها لا تصدر فواتير ضريبية فيعمدون إلى إخفاء المشتريات منهم وبالتالي إخفاء مبيعاتهم وعدم دفع الضريبة المتوجبة عليها ، ويعد هذا منفاذاً من منافذ التهرب الضريبي بالغاثة تغلق هذه النافذه،من ناحية اخرى.

### التوصية الثانية

إلغاء ووقف كل أنواع وأشكال الضريبة المقطوعه المنصوص عليها في المادة (٣٢) من قانون ضريبة الدخل رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٤ ، والقوانين السابقة له، ذلك أن أسلوب الضريبة المقطوعه يخالف المبدأ الدستوري الذي يوجب على الحكومة عند فرض الضرائب الأخذ بمبدأ التكليف التصاعدي من ناحية ،ومن ناحية أخرى فأن هذا الاسلوب يفتح بابا واسعا للتهرب الضريبي من جهة عدم تقديم الفئات الخاضعة للضريبة المقطوعه المعلومات المطلوب تقديمها للدوائر الضريبية عن الموردين والبائعين والمتعاملين مع هذه النفقات.

### التوصية الثالثة

إلزام المكلفين بتقديم إقرارات ضريبية صحيحة لضريبتهم الدخل والضريبة العامة على المبيعات ويكون ذلك بتأييد هذه الاقرارات باليمين ، بحيث إذا تبين عدم صحة الإقرار الضريبي المؤيد باليمين يعاقب المكلف طبقاً لنصوص قانون العقوبات المتعلقة باليمين الكاذبة ، اذا ثبت سوء نيته وهذا معمول به في (القانون الضريبي الفرنسي).

### التوصية الرابعة

تغليظ العقوبات على جرائم التهرب الضريبي بحيث تصل عقوبة التهرب الضريبي إلى العقوبة الجنائية وليس العقوبة الجنحوية وذلك بشرط اساسي جدا ومفترض وهو ثبوت جريمة التهرب الضريبي بحق المكلف ثبوتاً يقينياً بموجب قرار مبرم من السلطة القضائية وعدم ترك هذا الموضوع الحساس جداً للإدارة الضريبية بتكليف الفعل إلى تهرب ضريبي من عدمة.



## التوصية الخامسة

إعادة النظر في سياسة الإعفاءات الضريبية المنصوص عليها في المادة (٤) من قانون ضريبة الدخل ، والمادة (١٠) من قانون الضريبة العامة على المبيعات تحقيقاً لقاعدة العدالة الاجتماعية في فرض الضرائب وأن تقتصر الإعفاءات على المجالات الانتاجية التي تخدم التنمية الاقتصادية وأن يرتبط الإعفاء بمصلحة قومية أو حاله ضرورة فقط إعمالاً للمادة (١١٨) من الدستور الأردني التي تنص على أنه (لا يجوز إعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون).

## التوصية السادسة

التوسع في نظام الدفعات على الحساب المنصوص عليها في المادة (١٩) من قانون ضريبة الدخل رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٤، والقوانين السابقة لتشمل فئات أخرى غير تلك المنصوص عليها في القانون وخصوصاً الفئات التي ينعي عليها بالتجنب أو التهرب الضريبي مثل (الأطباء، المهندسين، المحامين ، أصحاب المهن الحرة وصغار التجار وموردي الخدمات) بحيث يدفع على سبيل المثال الطبيب مبلغاً على حساب الضريبة عن كل عملية جراحية، وبالنتيجة تحسب هذه الدفعات وتنزل من الضريبة التي تستحق على هؤلاء الأشخاص في نهاية السنة المالية.

## التوصية السابعة

التوسع كذلك في نظام الضريبة المقتطعة من المصدر (الحجز من المنبع) المنصوص عليها في المادة (١٢) من قانون ضريبة الدخل اعلاه لتشمل فئات غير المشمولين بهذه المادة وتلزم الدوائر الحكومية الرسمية وغير الرسمية والمؤسسات ومنظمات المجتمع المدني مثل (البنوك والبلديات) باقتطاع نسبة معينة من أيه دفعه يتم دفعها للمكلف الخاضع للضريبة.

## التوصية الثامنة

إعمال مبدأ الرقابة المباشرة المنصوص عليها في المادة (٢٧) من قانون الضريبة العامة على المبيعات وتطبيقها على ضريبة الدخل على بعض الفئات التي ينعي عليها بالتهرب الضريبي وذلك لضبط إيراداتها ومبيعاتها وإيرادات ومبيعات من يتعاملون معها.

## التوصية التاسعة

النص على حق " الاطلاع" وهو السلطة التي تخول موظفي الادارة الضريبية لكي يطلعون على كافة المستندات والدفاتر والمحركات والبيانات الخاصة بالدوائر الحكومية والمؤسسات العامة والخاصة والشركات والافراد ليتمكنوا من التثبت من صحة اقرارات المكلفين.

## التوصية العاشرة

ضرورة الاهتمام بالضمانات التمهيدية للضرائب مثل التهيئة الدستورية ومراعاة القواعد الاساسية عند فرض الضرائب.



## التوصية الحادية عشر

تقرير حق الامتياز للديون الضريبية والنص عليه في صلب القوانين الضريبية وعدم قصره على ميزة التقدم على الدائنين الاخرين كما هو منصوص عليه في القانون المدني الاردني، بل يجب أن يتمتع امتياز الديون الضريبية بميزتي التقدم والتتبع لأموال المكلفين بحيث يكون الدين الضريبي دينا على جميع أموال المكلفين أو الملتزمين بالتوريد للخزينة العامة.

## التوصية الثانية عشر

تفعيل ضمانات تحصيل الديون الضريبية المستحقة على المكلفين وذلك مثل الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة، والمنع من السفر شريطة أن تكون الضرائب المطالب بها ضرائب قطعية ومستحقة ولا خلاف على اصلها و/ أو مقدارها وشريطة أن يكون الامر كذلك بيد القضاء المتمثل بالمحاكم الضريبية بدرجتها البدائية والاستئنافية وأن يصدر بذلك حكم قضائي مبرم غير قابل للطعن ومكتسب درجة القطعية.

## التوصية الثالثة عشر

وضع نظام خاص أو سن تشريع قانوني للتنفيذ الجبري لتحصيل الديون الضريبية كما هو معمول به في (مصر) ومعروف باسم قانون الحجز الاداري وعدم الاعتماد على قانون تحصيل الاموال العامة لتحصيل الديون الضريبية.

## التوصية الرابعة عشر

عدم المبالغة في تحديد سعر الضريبة أو معدلها ، لأنه كما يقال "الضرائب العالية تأكل مطرحها" ففرض شريحة مبالغ فيها من الضريبة يؤثر تأثيرا سلبيا على الاستثمار وخصوصا الاستثمارات الأجنبية التي تدرس النظام الضريبي من ضمن دراستها للبيئة الاستثمارية في البلد المنوي الاستثمار فيها.

## التوصية الخامسة عشر

ضرورة توخي الدقة والوضوح عند وضع التشريعات والقوانين والنصوص الضريبية اعمالا لمبدأ " اليقين" ذلك ان القانون هو الذي يحدد سلوك الافراد في المجتمع، وينطبق هذا على جميع فروع القانون وبالاخص القوانين الضريبية لأنها تمس جانبا هاما لأ وهو المال، ولذلك فان القوانين الضريبية يجب أن تتسم بالصراحة والوضوح والدقة حتى لا تضع المكلفين في حيرة من أمرهم ولا تضع المنفذين للقانون في مجال التوسع في الاجتهاد في التفسير والتطبيق.

## التوصية السادسة عشر

العمل على وضع تشريعات ضريبية مستقرة يعمل بها لفترة غير قصيرة من الزمن وأن لا تعتمد الحكومة إلى تعديل وتغيير القوانين الضريبية في فترات قصيرة وذلك لإرساء مبدأ استقرار التشريعات ولكي يبني المكلف أو المستثمر خطة الاقتصادية لمدى متوسط أو طويل الاجل دون أن يفاجأ بتغيير أو تعديل التشريعات الضريبية.



## التوصية السابعة عشر

معالجة الازدواج الضريبي الخارجي والداخلي ، من خلال عقد المزيد من اتفاقيات منع الازدواج الضريبي مع مختلف الدول التي يرتبط الاردن معها باتفاقيات تجارية واقتصادية.

## التوصية الثامنة عشر

ضرورة مراعاة العبئ الضريبي بصفة عامة ، ويقصد بالعبئ الضريبي مدى ثقل الضرائب على المكلفين أو على الاقتصاد القومي ، ويعتبر العبئ الضريبي أحد المعايير الهامة التي اذا زادت أدت الى الاضرار بالمستوى المعيشي للأفراد او المقدره الانتاجية القومية.

## التوصية التاسعة عشر

ضرورة انتهاء الدوائر الضريبية من التدقيق ومحاسبة المكلفين وربط الضرائب خلال أقصر مدة ممكنة ولتكن سنة واحدة من تاريخ تقديم الاقرار الضريبي وعدم جمع أكثر من سنة للتدقيق على المكلف.

## التوصية العشرون

السعي نحو التعامل مع المكلف الحقيقي بأداء الضريبة وعدم السماح للمكلفين من نقل العبئ الضريبي إلى مكلفين آخرين ومن ذلك عدم السماح بالاستيراد إلا للمكلف الحقيقي ووقف رخص الاستيراد ( بطاقة الاستيراد) للأشخاص الوهميين الذين لا تستطيع الدائرة محاسبتهم وتحصيل الضرائب منهم.

## التوصية الحادية والعشرون

إلغاء نص المادة (٦٦) من قانون ضريبة الدخل رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٤ والذي يلزم المكلف بمثل الضريبة إذا ردت المحكمة الطعن المتعلق بهذه الضريبة لتنافض ذلك مع المبدأ الدستوري من أن المحاكم مفتوحة للجميع وأن الطاعن يجب أن لا يضر من الطعن المرفوع منه وحدة ومن أن المحكمة لا يجوز أن تسوئ مركز الطاعن.

## التوصية الثانية والعشرون

ضرورة أخذ التقلبات الاقتصادية التي تمر بها المملكة من فترات انتعاش إلى فترات ركود والعكس ، حيث يختلف نطاق التهرب الضريبي وحجما باختلاف الظروف الاقتصادية العامة، فيزيد التهرب في فترات الكساد حيث تقل دخول الأفراد وترتفع درجة حساسيتهم إزاء الضرائب المفروضة عليهم، وفي فترات الرخاء الاقتصادي يحدث العكس.



### التوصية الثالثة والعشرون

توفير قاعدة معلومات عن طريق إنشاء بنك معلومات ضريبي يوفر أكبر حد ممكن من المعلومات لمدققي الضرائب ومقارنه هذه المعلومات بالاققرارات الضريبية المقدمة من قبل المكلفين.

### التوصية الرابعة والعشرون

سرعة البت في القضايا الضريبية الحقوقية والجزائية المنظورة لدى المحكمة الضريبية بدرجتها البدائية والاستئنافية، خصوصا وأن بعض الدراسات تشير إلى أن عدد وحجم القضايا الضريبية المنظورة لدى المحكمة الضريبية بدرجتها تعد بالآلاف القضايا التي ما زالت منظورة وبحجم ضرائب مختلف قد يصل إلى مليار دينار.

### التوصية الخامسة والعشرون

دعم السادة الأجراء القضاء الضريبي الذين يبتون في القضايا الضريبية بعمل الدورات الداخلية والخارجية للاطلاع على تجارب الدول الأخرى وخصوصا (فرنسا ومصر) اللتان قطعتا شوطا كبيرا في القضاء الضريبي والحجز الإداري ولديها قضاء مختصون في مجال الضرائب ومعالجة جرائم التهرب الضريبي.

### التوصية السادسة والعشرون

نشر الوعي الضريبي بين جمهور المكلفين وتعميق الشعور لديهم بأهمية الضرائب ودورها في التنمية الاقتصادية ودعم برنامج الإصلاح الاقتصادي.

### التوصية السابعة والعشرون

إشراك المواطنين من المكلفين بالضريبة وغير المكلفين في عملية الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي التي تسعى لها الدولة ، لأنها بالنتيجة تهم جميع المواطنين وليست مقتصرة على المكلفين بالضرائب، وذلك بتوعيتهم وحثهم على عدم الشراء أو التعامل الا بموجب فاتورة ضريبية، ووضع آلية معينة لتحفيز المواطنين للاحتفاظ بهذه الفواتير وتقديمها للدوائر الضريبية.

### التوصية الثامنة والعشرون

تقديم الحوافز للمكلفين الملتزمين والذين يقدمون إقرارات ضريبية صحيحة ويدفعون الضرائب المستحقة عليهم في مواعيدها القانونية وذلك بمنحهم معاملة تفضيلية وعدم تدقيق إقراراتهم سنويا.

### التوصية التاسعة والعشرون

تطوير نظام العمل في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات وذلك بتوفير الموارد البشرية المتخصصة في مجال الضرائب وتعميق الفهم القانوني الضريبي لهم والاهتمام بالجوانب المادية للعاملين لتفادي السلبيات التي تقع من جهة بعض المكلفين.



## التوصية الثلاثون

التأكيد على أهمية الاتصال والتواصل مع المكلفين وتعريفهم بالأسلوب الصحيح للتعامل مع دوائر الضريبة من حيث المواعيد القانونية وغير ذلك.

## التوصية الحادية والثلاثون

تخفيف الإجراءات البيروقراطية في الدوائر الضريبية وعدم التراخي في إنفاذ أحكام القوانين الضريبية وزيادة الرقابة على الدوائر المختصة بالتحصيل الضريبي للتخفيف من حجم المتأخرات الضريبية.

## التوصية الثانية والثلاثون

إجراء مراجعة دائمة ومستمرة ودورية للقرارات والأحكام الضريبية التي تصدر عن القضاء الضريبي في الأردن.

## التوصية الثالثة والثلاثون

إنشاء جسر من الثقة بين دائرة ضريبة الدخل والمبيعات والمكلفين أساسه الثقة والفهم المتبادل والوضوح الكامل لخلق ما يسمى (المناخ الضريبي السليم) ليقوم المكلف بسداد ما يستحق عليه من ضرائب طبقاً للقانون دون مراعاة الحصيلة المسبقة.

## التوصية الرابعة والثلاثون

تفعيل دور هيئات اعتراض قضايا ضريبة الدخل والمبيعات واعطاؤها الصلاحيات لإنهاء والبيت في الاعتراضات المقدمة من المكلفين لتخفيف عبئ زيادة حجم القضايا على المحاكم الضريبية.

## التوصية الخامسة والثلاثون

إعطاء المدعين العامين الضريبيين صلاحية أوسع لإنهاء بعض القضايا الصغيرة التي يقل مقدار الضريبة فيها عن (١٠٠٠٠) دينار مثلاً وذلك لتخفيف عن المحاكم الضريبية عبئ زيادة حجم القضايا الضريبية.

## التوصية السادسة والثلاثون

إلغاء فوائد التقسيط التي تضاف إلى رصيد الضريبة عندما يريد المكلف تقسيط الضرائب المستحقة عليه لتشجيع المكلفين على تسديد الضرائب المتأخرة بذمتهم دون فوائد، ولأن فرض الفوائد يتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية ومع المادة (الثانية) من الدستور الأردني التي تنص على أن الإسلام هو دين الدولة الرسمي، والمعروف أن الشريعة الإسلامية تحارب الفوائد.





### التوصية السابعة والثلاثون

النص على الإفصاح عن الذمم المالية وإشهارها لجميع الموظفين ومدققي الضرائب حسب قانون الكسب غير المشروع.

### التوصية الثامنة والثلاثون

التنسيق مع جميع المطابع التي تقوم بطباعه الفواتير والسندات لتزويد الدائرة بأسماء الشركات والأفراد الذين يقومون بطباعه الفواتير والسندات وتزويد الدائرة بأرقام الفواتير المطبوعه، والتنبيه على هذه المطابع بعدم طباعه الفواتير والسندات إلا بحضور السجل التجاري وشهادة التسجيل الضريبي.

### التوصية التاسعة والثلاثون

التنسيق مع جمعية مدققي الحسابات وجمعية المحاسبين القانونيين والتأكد عليهم تزويد الدائرة بكشوف تبين أسماء عملائهم والبيانات المالية التي قاموا بأعدادها.

### التوصية الأربعون

ترشيد الإنفاق العام والبعد عن الإسراف والإنفاق البذخي حتى يطمئن دافعوا الضرائب على أن أموالهم تنفق في مجالات نافعة ومفيدة.