

قانون ضريبة الدخل تقييم للواقع والبدائل المحتملة

مركز الدراسات الاستراتيجية - الجامعة الأردنية

بالتعاون مع

غرفة تجارة عمان

أيار / مايو ٢٠١٨

جدول المحتويات

المقدمة.....	٣
أهداف الدراسة.....	٥
المنهجية:.....	٦
أولاً: تحليل واقع النظام الضريبي في الأردن.....	٧
١. مقدمة.....	٧
٢. الهيكل الضريبي في الاردن.....	٨
٢.١ الإيرادات الضريبية.....	٩
٢.٢ الضرائب على الدخل والأرباح.....	١١
٢.٣ الضرائب على السلع والخدمات (ضريبة المبيعات).....	١٤
٢.٤ الضرائب على المعاملات المالية (ضريبة بيع العقارات).....	١٥
٢.٥ الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية (الرسوم الجمركية).....	١٦
٣. مؤشرات الضريبة.....	١٧
٣.١ الطاقة الضريبية (Tax Capacity) للاقتصاد الأردني.....	٢١
٣.٢ تقدير الطاقة الضريبية للاقتصاد الأردني.....	٢٣
٣.٢.٢ تقدير معامل جيني.....	٢٦
٤. سيناريوهات تعديلات ضريبة الدخل.....	٢٨
٤.١ سيناريو الأساس.....	٢٨
٢.٢ سيناريوهات تعديل ضريبة الدخل على الأفراد.....	٣٠
٢.٣ سيناريوهات تعديل ضريبة الدخل على الأشخاص الاعتباريين الشركات.....	٣٦
ثانياً: مراجعة القانون النافذ والإدارة الضريبية.....	٣٨
ثالثاً: اتجاهات الغرف والجمعيات الاقتصادية والتجارية حول قانون ضريبة الدخل الاردني.....	٤٤
٣.١ مدى الرضا عن قانون الضريبة الحالي والمعمول به في الأردن.....	٤٤
٣.٢ المواد أو الموضوعات أو البنود التي يجب تعديلها في التشريعات الضريبية.....	٤٤
٣.٣ التهرب الضريبي.....	٤٥
٤.٣ النسبة المناسبة لضريبة الدخل على القطاعات والشرائح.....	٤٧
٥.٣ الوعي الضريبي والعقوبات.....	٤٨
٦.٣ ممارسات التهرب الضريبي.....	٤٩
٧.٣ الإدارة الضريبية.....	٤٩
النتائج والتوصيات.....	٥٠

المقدمة

واجه الاقتصاد الأردني العديد من المشكلات والأزمات الاقتصادية والمالية، من بينها الارتفاع الكبير في نسب المديونية العامة والعجزات المتزايدة في ميزانية الحكومة؛ نتيجة قصور إيراداتها وتضخم نفقاتها. وقد سعت الحكومة الى تحسين كفاءتها من خلال ضبط نفقاتها وتحسين جباية إيراداتها لاسيما في السنوات الأخيرة، والتي شهدت تأثر الاقتصاد الأردني بتداعيات الأزمة المالية العالمية فضلاً عن الظروف السياسية المتردية بالمنطقة، وما ترتب عليها من آثار سلبية إضافية على الاقتصاد الأردني؛ الأمر الذي اضطر الأردن الى تبني برامج تصحيح بالتعاون مع صندوق النقد الدولي (IMF). إذ ركزت هذه البرامج في جانب منها على الإصلاحات الضريبية، وبخاصة على ضريبة المبيعات، وتنوي الحكومة، واستكمالاً لبرنامج الصندوق، العمل على تعديل قانون ضريبة الدخل الحالي النافذ.

لقد تم طرح العديد من القضايا المتعلقة بالآثار المتوقعة على الموازنة العامة، والنمو الاقتصادي، والعدالة والتوزيع، والكفاءة الاقتصادية، وتحسين كفاءة التحصيل الضريبي، والحد من ظاهرة التهرب الضريبي. إذ أكدت الحكومة أهمية إعادة هيكلة النظام الضريبي لتبسيط الإجراءات وضمان العدالة والمساواة في المعاملة الضريبية، مع توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين إجراءات تحصيل الضرائب، والحد من التهرب. وقد بدأت الحكومة منذ بداية العام بتعديل الجداول الضريبية على ضريبة المبيعات، وبخاصة السلع المعفاة بالتزامن مع إزالة الحكومة للدعم على الخبز. كما تنوي الحكومة إجراء تعديلات على قانون ضريبة الدخل الحالي، وذلك من خلال توسيع الشرائح، والتقليل من الحد الأعلى للإعفاءات الممنوحة للأفراد. وموخرأ تقدمت الحكومة بمسودة مشروع قانون جديد معدل لقانون ضريبة الدخل الحالي يهدف إلى توسيع شريحة المكلفين الخاضعين للضريبة، والحد من ظاهرة التهرب الضريبي. ومن المتوقع أن يوفر هذا التعديل للحكومة إيرادات تصل إلى ٣٠٠ مليون دينار سنوياً، منها ١٥٠ مليون دينار نتيجة تحسين الإدارة الضريبية والباقي نتيجة تخفيض حد الإعفاء. ومن أبرز التعديلات المقترحة على القانون الحالي ما يلي:

١. تخفيض الإعفاءات للعائلات إلى ١٦ ألف دينار نزولاً من ٢٤ ألف دينار حالياً، وللأفراد إلى ٨ آلاف دينار بدلاً من ١٢ ألف دينار.
٢. إلغاء الإعفاءات الإضافية الممنوحة للأسرة، والمقدرة بمبلغ ٤ آلاف بدل فواتير استشفاء وتعليم.
٣. تقسيم دخول الخاضعين إلى خمس شرائح كل شريحة مقدارها ٥ آلاف دينار بنسبة ضريبة تتراوح بين ٥% إلى ٢٥% من الدخل المتحقق، بدلاً من القانون الحالي الذي يخضع الأفراد إلى ٣ شرائح تتراوح نسب الضريبة عليهما بين ٧% إلى ٢٠%، تبدأ من ٧% على أول عشرة آلاف، و١٤% على ثاني عشرة آلاف، ونسبة ٢٠% لما زاد على هذا الدخل.
٤. فرض ضريبة على الإيجارات والأرباح الرأسمالية.

٥. محاربة الهرب الضريبي، وتغليظ العقوبات، وإنشاء دائرة للتحقيقات المالية.
 ٦. تسهيل إجراءات تقديم المكلفين لإقراراتهم الضريبية عبر تعزيز الالتزام الطوعي.
 ٧. زيادة ضريبة الدخل للشخص الاعتباري بنسبة ٣٠% عن كل دينار لشركات تعدين المواد الأساسية و ٤٠% عن كل دينار للبنوك والشركات المالية وشركات التأمين وشركات إعادة التأمين والأشخاص الاعتباريين، الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي و ٢٤% عن كل دينار لشركات الاتصالات الأساسية وشركات توزيع وتوليد الكهرباء وشركات الوساطة المالية، و ٢٠% عن كل دينار لأي شخص اعتباري آخر.
- وانطلاقاً من حرص المركز على المساهمة في إثراء المعرفة والنقاش الوطني حول القضايا المهمة، تأتي هذه الدراسة.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة الى إجراء مراجعة شاملة لقانون ضريبة الدخل بأبعاده المختلفة الاقتصادية والقانونية والإدارية ، وبشكل خاص تسعى الدراسة الى ما يلي :

أولاً: مراجعة القانون النافذ والإدارة الضريبية وبشكل خاص،

- مراجعة الإطار القانوني للقانون الحالي استناداً إلى التعاريف المنصوص عليها في قانون ٢٠١٤.
- تحليل الترابط بين قانون ضريبة الدخل؛ والقوانين الأخرى ذات العلاقة
- دراسة وتحليل واقع وتحديات الإدارة الضريبية الحالية.

ثانياً: التحليل الاقتصادي لقانون الضريبة. وستركز دراسة هذا الجانب على الأهداف التالية:

- دراسة العبء الضريبي والبيئة الضريبية في الأردن مقارنة بالدول الأخرى.
- دراسة إمكانية توسيع القاعدة الضريبية دون المساس بالفئات الدنيا من الطبقة الوسطى .
- دراسة الأثر المالي للقانون المقترح، وتقديم البدائل أو السيناريوهات المختلفة لتحقيق الأهداف من تغيير القانون.

ثالثاً: دراسة توجهات الجهات الفعاليات والغرف الاقتصادية والتجارية والصناعية والخدمية حول القانون النافذ وبعض المسائل المتعلقة بالإدارة الضريبية وأثر التعديلات المحتملة على القطاعات الاقتصادية المختلفة.

رابعاً: الخروج بتوصيات سياساتية لتوسيع الخيارات أمام الحكومة، والمساهمة في الحوار الوطني.

المنهجية:

تضمنت المنهجية المستخدمة في هذه الدراسة ثلاث طرق مختلفة، تم فيها استخدام الأساليب الإحصائية والوصفية بهدف دراسة وتقييم القانون النافذ حالياً ومشروع القانون الجديد، وهذه الطرق هي:

أولاً: مراجعة القانون النافذ الحالي ودراسة ومشروع القانون المعدل بأبعاده المختلفة.

ثانياً: إجراء التحليل الاقتصادي للضريبة من خلال التحليل الدقيق للهيكل الضريبي للمملكة، وقياس مؤشرات الضريبة كمؤشر العبء الضريبي، بالإضافة الى تقدير الطاقة الضريبية (Tax Capacity) للإقتصاد الأردني من خلال منحى "لأفر (Laffer)" ومقارنتها مع دول العالم، وتقدير معامل جيني للمملكة. وتم العمل على إجراء عدة سيناريوهات وبدائل لتعديل القانون النافذ الحالي بما فيها البديل المقترح في مشروع القانون الحالي، وقياس أثرها على الإيرادات في الموازنة العامة من خلالها استخدام بيانات الدخل من دائرة الإحصاءات العامة للأعوام ٢٠١٠ و ٢٠١٣ وبيانات من دائرة ضريبة الدخل.

ثالثاً: مسح أصحاب المصالح (Stakeholder) والقطاعات الاقتصادية المختلفة.

استخدمت الدراسة منهج المسح الاجتماعي من خلال تصميم استبانة مخصصة لقياس الأهداف الرئيسية للبحث. ويوفر هذا المنهج الفرصة لقياس اتجاهات المستجيبين، ومعرفة آرائهم، والتعرف على أثر بعض العوامل والمتغيرات في وجهات النظر التي تم دراستها. وقد هدف هذا المسح الى قياس:

١. الرضا عن قانون ضريبة الدخل المعمول به حالياً في الأردن، وأسباب هذا الرضا أو عدمه.
٢. المواد او الموضوعات او البنود التي يجب تعديلها في التشريعات الضريبية
٣. التهرب الضريبي: انتشاره، أسباب انتشاره، الإجراءات التي يمكن أن تحد من انتشار التهرب الضريبي.
٤. النسبة المناسبة لضريبة الدخل على القطاعات والشرائح من وجهة نظر هذه القطاعات
٥. بعض الجوانب المرتبطة بالإدارة الضريبية.

وقد تم استطلاع رأي ١٣٧ شخصاً عن طريق الهاتف، والبعض الأخر عن طريق إرسال الاستمارة بـ "الايمل" والاجابة عنها، وممثلين عن القطاعات الاقتصادية والجمعيات والنقابات التجارية والخدمية.

أولاً: تحليل واقع النظام الضريبي في الأردن

١. مقدمة

قامت الحكومة بإجراء العديد من التعديلات على نظامها الضريبي خلال السنوات السابقة ، بهدف زيادة كفاءة التحصيل وعدالة التوزيع وتحفيز القطاعات. فبعد الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالاقتصاد الأردني في نهاية العام ١٩٨٩ قامت الحكومة الأردنية بإجراء مراجعة شاملة للأنظمة الضريبية المعتمدة، وبخاصة في ضوء ظهور العديد من نقاط الضعف تمثلت بالتعقيد، وصعوبة الإدارة وضعف الامتثال، وسخاء الإعفاءات الضريبية الممنوحة التي تتعارض مع معايير الكفاءة والفاعلية، ما ساهم في خلق تشوهات في النظام الضريبي. من هنا قامت الحكومة بتحسين البنى الهيكلية والمؤسسية للنظام الضريبي، إذ أصبح النظام الضريبي يركز على ضريبة المبيعات التي بدأت على نطاق ضيق كضريبة مكوس العام ١٩٢٦ وانتهت إلى الشكل الحالي من ضريبة المبيعات التي أصبحت نافذة في ٢٠٠١/١/١ بموجب القانون رقم (٣٦) لعام ٢٠٠٠ وهو أشبه ما يكون بنظام ضريبة القيمة المضافة المطبقة عالمياً. كما قامت الحكومة بإجراء تعديلات على قانون ضريبة الدخل في العام ٢٠٠٩ تمثلت في اعتماد نظام الضريبة الموحد الذي انعكس على مقدار الضريبة المحصل في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ بشكل سلمي، كما تم في عام ٢٠١٤ إجراء تعديل آخر على قانون ضريبة الدخل شمل تغييرات في الإعفاءات الممنوحة والنسب المفروضة. وعلى الرغم من التعديل الذي تم إجراؤه في عام ٢٠١٤ الذي دخل حيز التنفيذ في العام ٢٠١٥ إلا أن الحكومة عادت في العام ٢٠١٨ لتدرس إجراء تعديل على قانون ضريبة الدخل في ضوء جمود جانب النفقات وتقلص المنح، وإلتزامها بتخفيض عجز الموازنة من خلال زيادة الإيرادات المحلية.

وغالباً ما تلجأ العديد من البلدان الى تطبيق نظام الضريبة غير المباشرة في حالة صعوبة تحصيل الضريبة المباشرة من الدخل، كما ينظر الى الضرائب المباشرة من جهة الحكومات بأنها ضريبة إختيارية، في حين أنها هي ضريبة إجبارية ولكن من جهة أخرى يتعارض ذلك مع مبدأ توزيع الدخل والذي يفترض ان ضريبة الدخل هي ضريبة اجبارية يتم تحصيلها من ذوي الدخل المرتفع لتصرف في مشاريع وخدمات تخدم الطبقة الأقل دخلاً وتساهم في الدعم الموجه الى الفقراء.

كما أنه من الممكن أن يؤدي زيادة عبء ضريبة الدخل من خلال زيادة نسبة الضريبة المفروضة الى قيام المنتج بنقل العبء الضريبي الى المستهلك، وذلك في حال كون الطلب غير مرن او عديم المرونة. ومن الأمثلة على ذلك، قيام البنوك بنقل عبء الضريبة المفروضة على ارباح البنوك

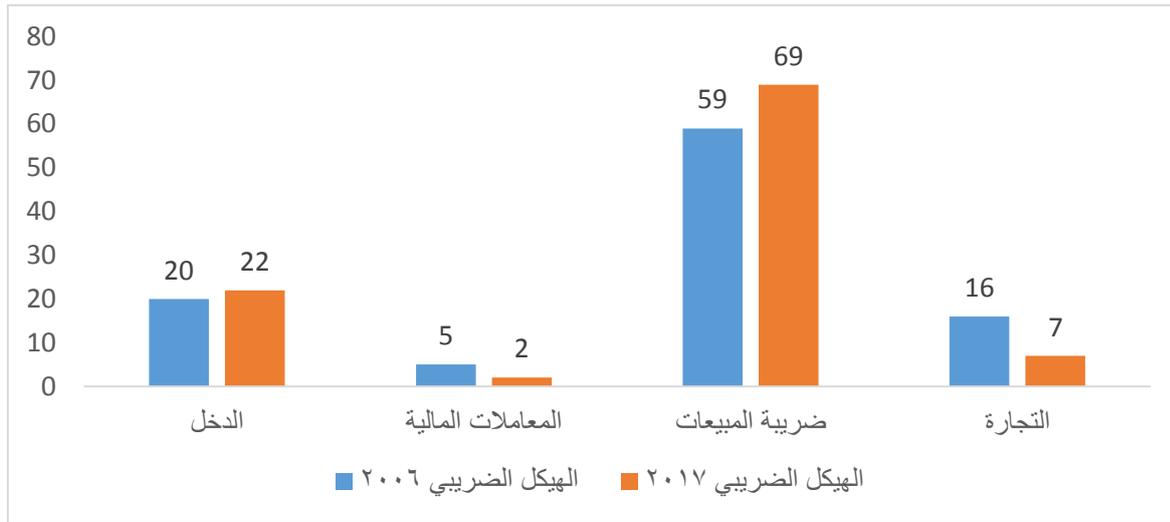
على المقترضين من خلال قيام البنك بتثبيت نسبة هامش الربح، وعكس معدل الضريبة على معدلات الفائدة على القروض التي يأخذها المستهلكون ، ومن ثم انتقال الضرائب المباشرة الى غير مباشرة من خلال نقل العبء الضريبي على المستهلك النهائي.

ومن جانب آخر ، تؤثر الضرائب المباشرة بالاستهلاك بشكل مباشر ، وبالتالي على حصيلة الضريبة الكلية من خلال قيام المستهلكين بتخفيض كميات الاستهلاك، ما ينعكس على انخفاض حصيلة الضريبة، ومن ثم تكون الحكومة قد خسرت من القرار. ويظهر مما سبق أن هنالك جدلية حول أيهما أفضل الضرائب المباشرة أم غير المباشرة. وعليه، لا بد من أن تكون هنالك دراسة معمقة لقياس المستوى الحقيقي الذي يتحملة المستهلك النهائي بالإضافة الى دراسة مرونة السلع التي يتم فرض الضرائب عليها. فقد أشارت دراسة تم نشرها حديثاً عن هيكل الضرائب في الأردن وأثره في النمو الاقتصادي ان الضرائب المباشرة على الدخل تؤدي الى تشوهات في الاقتصاد، ولها آثار سلبية على النمو، على عكس الضرائب غير المباشرة التي تعتبر ضرائب غير مشوهة ولها اثار ايجابية لمساهمتها في تحفيز الاقتصاد.

٢. الهيكل الضريبي في الاردن

يتشكل النظام الضريبي في الأردن بشكل اساسي من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مع تركيزه على الضرائب غير المباشرة. إذ تشير البيانات في الشكل رقم (١) الى أن الضرائب غير المباشرة قد أصبحت المصدر الرئيس للإيرادات الحكومية، فقد وصلت أهميتها النسبية الى ٦٩% في العام ٢٠١٧ في حين شكلت الأهمية النسبية للرسوم الجمركية ما نسبته ٧% وضرائب الدخل والأرباح ما نسبته ٢٢% خلال العام ٢٠١٧. ويلاحظ من الشكل رقم ١ أن هنالك زيادة كبيرة في الأهمية النسبية لضريبة المبيعات من اجمالي الضرائب في العام ٢٠١٧ مقارنة مع العام ٢٠٠٦، إذ ارتفعت من ٥٩% الى ٦٩%. ومن المتوقع أن تزيد هذه النسبة في العام ٢٠١٨ نتيجة اتخاذ الحكومة المزيد من الإجراءات التي ستنعكس في زيادة الضرائب غير المباشرة وبخاصة بعد إلغاء الإعفاءات على العديد من السلع التي كانت معفاة من الضريبة، ما سيلقي بأعباء إضافية أكبر على ذوي الدخل المحدود والطبقة الوسطى.

الشكل رقم (١): هيكل النظام الضريبي في الأردن (%)



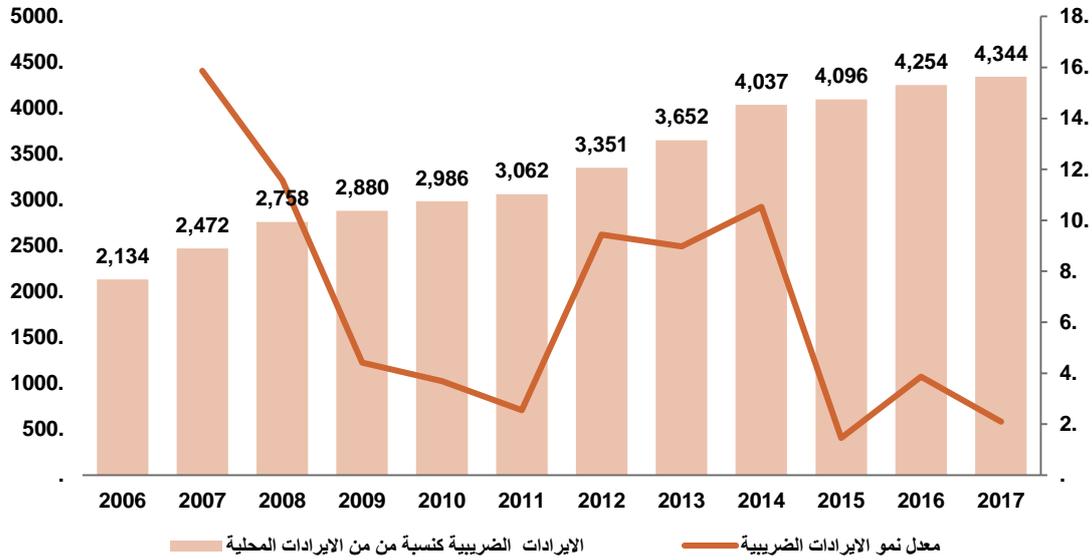
المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

٢.١ الإيرادات الضريبية

شهدت الإيرادات الضريبية نمواً مطرداً ما بعد العام ١٩٨٩ نتيجة برامج التصحيح التي تبناها الأردن بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، إلا أنها عادت لتنمو بمعدلات متباطئة خلال الفترة ٢٠١٧-٢٠٠٦ نتيجة تأثير الأردن بتداعيات الأزمة المالية العالمية، والظروف غير المواتية في المنطقة، والتي انعكست على الأداء الاقتصادي الكلي. ومن جانب آخر، أدت إلى تحمل الحكومة مبالغ إضافية نتيجة دعم المحروقات وقطاع الكهرباء، الأمر الذي أدى إلى تزايد المديونية بشكل متسارع، ما اضطر المملكة إلى اللجوء مجدداً إلى تبني برامج تصحيح جديدة مع صندوق النقد الدولي في العام ٢٠١٢ تلاها برنامج موسع في العام ٢٠١٥. وقد نجحت هذه البرامج في استعادة الأمان المالي للحكومة، وذلك بخفض عجز الموازنة، وثبتت أرقام المديونية، إلا أن هذه الإصلاحات تركت أعباء إضافية على المستهلك نتيجة استهدافها لتعديلات ضريبية قاسية إذ قامت الحكومة بمراجعة العديد من الإعفاءات الضريبية، وقامت برفع معدلات الضريبة على بعض السلع الكمالية والضرورية، كما تقوم الحكومة بإجراء مراجعة لقانون ضريبة الدخل الحالي من خلال تخفيض الإعفاءات الممنوحة، ورفع نسبة الضريبة لتوسيع القاعدة الضريبية. ويشير الشكل رقم (٢) إلى أن إجمالي الإيرادات الضريبية قد شهد تباطؤاً في الفترة الممتدة من العام ٢٠٠٩ إلى ٢٠١١ لترتفع مرة أخرى في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ وهي فترة تبني برنامج التصحيح الطارئ في العام ٢٠١٢. في المقابل عاودت معدلات النمو إلى الانخفاض في العام ٢٠١٥، ويرجع ذلك إلى الآثار الضريبية الناجمة عن التعديلات التي تمت على النظام الضريبي والتي أدت إلى تباطؤ النمو الاقتصادي. وعلى الرغم من هذه الإصلاحات ما زال النظام الضريبي غير قادر على تمويل النفقات الحكومية

المتزايدة. ويرجع ذلك لأسباب عدة ، منها التهرب الضريبي ، وزيادة الانفاق غير المبرر، وعدم مرونة النفقات الحكومية التي تشكل غالبيتها (حوالي ٦٥%) من الأجور والرواتب.

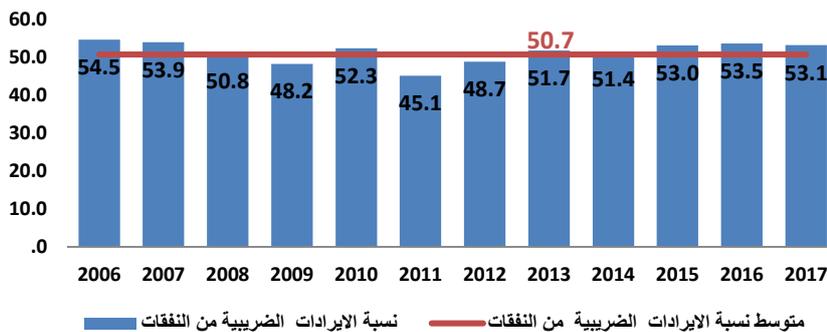
الشكل رقم (٢): إجمالي الإيرادات الضريبية (مليون دينار) ومعدل النمو (%)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، اعداد مختلفة.

أما عن نسبة تغطية الإيرادات الضريبية للنفقات العامة، فقد بلغت بالمتوسط ٥٠.٧% خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٧) وتعتبر هذه النسبة منخفضة بعض الشيء، وبخاصة في ضوء محدودية موارد الاقتصاد الأردني وما ترتب عليه من عجز مالي مزمن في الموازنة العامة للدولة، ما جعل من توفير التمويل اللازم لتلبية متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية عملية بالغة الصعوبة. إذ يشير تقرير (USAID, 2010) عن الضرائب في الأردن الى أن الإصلاح الضريبي أدى الى زيادة التحصيلات، وبخاصة من ضريبة الدخل التي شهدت ارتفاعاً ملحوظاً خلال الفترة ٢٠٠٩ - ٢٠١٤ بسبب التركيز على زيادة التحصيلات بدلاً من التركيز على تحفيز النمو الاقتصادي. كما أن من شأن زيادة العبء الضريبي على المكلفين والشركات أن يؤدي الى العزوف عن العمل والاستثمار، ما من شأنه تخفيض التحصيلات الضريبية وزيادة عجز الموازنة.

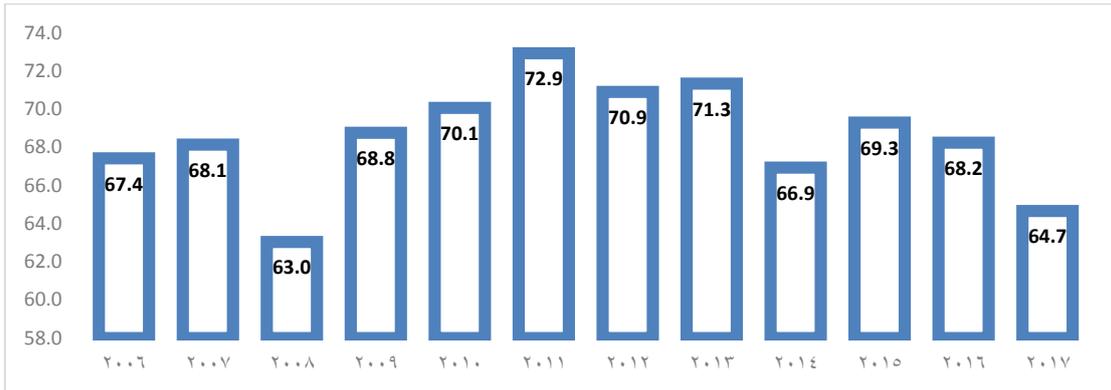
الشكل رقم (٣): نسبة الإيرادات الضريبية إلى النفقات العامة (%)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

وتشير البيانات الى أن الإيرادات الضريبية قد شكلت ما نسبتة ٦٩% بالمتوسط من إجمالي الإيرادات المحلية خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٧. ويعكس هذا المؤشر مدى اهمية الضرائب في السياسة المالية. كما يلاحظ من الشكل رقم (٤) وجود حالة عدم استقرار لهذه النسبة خلال الفترة المشار إليها، وبخاصة الفترة ما بين ٢٠١٢-٢٠١٦ على الرغم من الإجراءات الحكومية التي اتخذتها خلال فترة برنامج التصحيح الاول من العام ٢٠١٢.

الشكل رقم (٤): الإيرادات الضريبية كنسبة من الإيرادات المحلية (%)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، اعداد مختلفة.

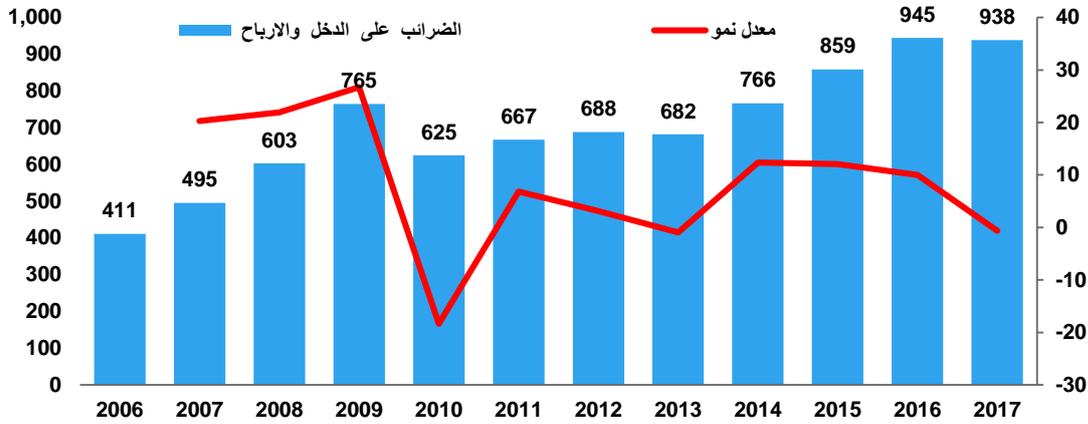
٢.٢ الضرائب على الدخل والأرباح

مرت ضريبة الدخل والأرباح في الأردن بتطورات عدة منها ما تم في العام ٢٠٠٢ حيث قامت الحكومة بتخفيض عدد الشرائح الخاضعة للضريبة من ست شرائح الى اربع شرائح فضلاً عن تخفيض نسب الضريبة من ٣٠% الى ٢٥% على الأفراد، مع إبقائها على البنوك والمؤسسات المالية عند نسبة ٣٥% كما قامت بإلغاء الضرائب على ارباح الأسهم، وجاءت هذه التعديلات في إطار انضمام الأردن الى منظمة التجارة العالمية (WTO).

وفي العام ٢٠٠٩ قامت الحكومة بإصدار قانون لضريبة الدخل تم خلاله اعتماد إعفاءات مقدارها ١٢ ألف دينار للمكلف الفرد و١٢ ألف دينار للمعاليين (٢٤ الف دينار للعائلة) الامر الذي انعكس بشكل محايد على إيرادات ضريبة الدخل فكما هو موضح في الشكل رقم (٥) فقد حافظت الإيرادات من ضريبة الدخل والأرباح في العام ٢٠١٤ على نفس مستواها المتحقق في العام ٢٠٠٩ والبالغ حوالي ٧٦٥ مليون دينار. وقد أخضع القانون البنوك لنسبة ٦٠% كما أخضع شركات الاتصالات وشركات الوساطة المالية وشركات التأمين والشركات المالية والصرافة وشركات التأجير التمويلي لنسبة ٢٤%، في حين أن باقي الشركات والقطاعات بما فيها قطاعا الصناعة والتجارة، أخضعت لنسبة ١٤%. كما تم إعفاء المزارعين والجمعيات التعاونية، وتم

إعفاء أول (٧٥) ألف دينار من دخل الشركات الزراعية. وكانت تستهدف الحكومة من هذا التعديل تحسين المناخ الاستثماري، وتحفيز النمو الاقتصادي، وتعزيز تنافسية الاقتصاد الأردني.

الشكل رقم (٥): إجمالي الضرائب على الدخل والأرباح (مليون دينار) ومعدل النمو (%)



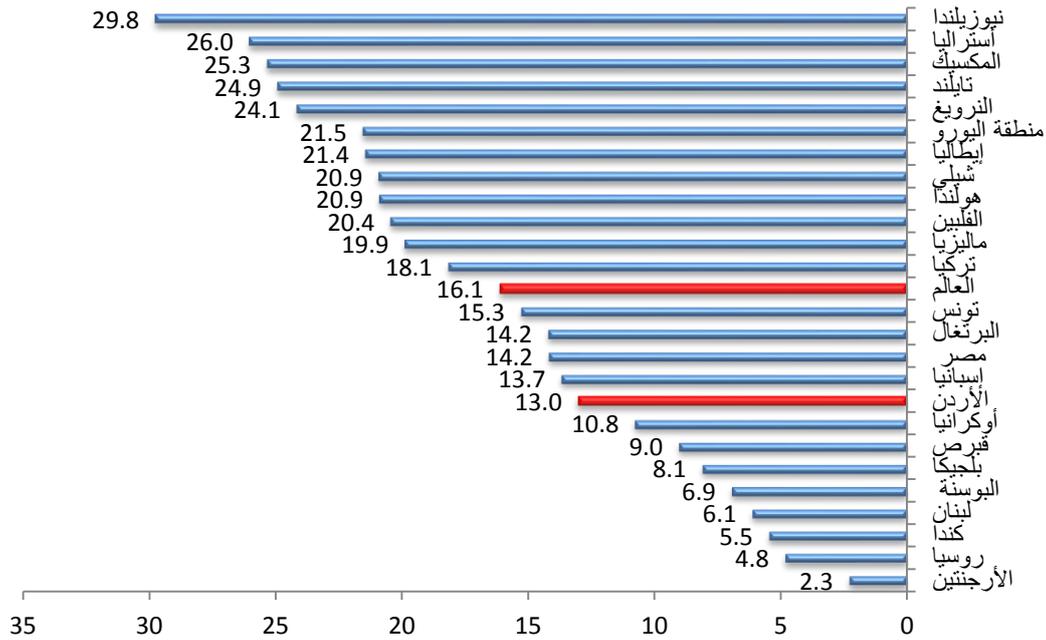
المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ونتيجة لتعرض الأردن الى ظروف ضاغطة تمثلت بارتفاع عجز الموازنة والمديونية بشكل غير مسبق قامت الحكومة في نهاية العام ٢٠١٤ باصدار قانون ضريبة الدخل الجديد. وبموجب القانون، أصبح الدخل الخاضع للضريبة ١٢ ألف دينار سنوياً للفرد، و٢٤ ألفاً للأسرة مع منح الشخص الطبيعي إعفاء مقابل نفقات العلاج والتعليم والاجار وفوائد القروض على ان لا يزيد على ٤ الاف دينار. وينص القانون على اقتطاع ضريبة الدخل ٧% عن كل دينار من أول ١٠ آلاف دينار فوق الدخل الخاضع للضريبة، و ١٤% عن كل دينار من العشرة آلاف دينار التالية، و ٢٠% عن كل دينار مما تلا ذلك.

وفيما يتعلق بنسب اقتطاع ضريبة الدخل من الشركات والبنوك والأشخاص الاعتباريين، فكانت ١٤% عن كل دينار لقطاع الصناعة. و ٢٤% عن كل دينار بالنسبة لشركات الاتصالات الأساسية وتعددين المواد الأساسية والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي وشركات الوساطة المالية وشركات توليد وتوزيع الكهرباء. و ٣٥% عن كل دينار بالنسبة للبنوك، و ٢٠% عن كل دينار بالنسبة لكافة الاشخاص الاعتباريين المتبقين. هذا ويلاحظ من الشكل رقم (٥) أن تعديل القانون في العام ٢٠١٤ أدى الى زيادة الإيرادات من ضريبة الدخل والأرباح لتصل الى حوالي ٩٣٨ مليون دينار في عام ٢٠١٧ بالإضافة الى انخفاض في معدل النمو. والسؤال هنا: هل فشلت الحكومة في التعديلات الضريبية على ضريبة الدخل أم أن الإجراءات التي تم اتخاذها قد أثرت بشكل سلبي على الاقتصاد، ومن ثم انخفاض النمو الاقتصادي؟

وإذا ما تم مقارنة مستويات ضريبة الدخل في الأردن مع دول العالم، فإنه يتضح كما يشير الشكل رقم (٦) أن مؤشر نسبة ضريبة الأرباح من الأرباح التجارية في الأردن أقل من المستوى العالمي حيث بلغ المعدل الفعال ١٣% في الأردن مقارنة بـ ١٦.١% للعالم، ما يعطي دلالة بأن معدل ضريبة الدخل منخفض ويتوافق ذلك مع التحليل في الشكل رقم (١) إذ تعتمد الحكومة على الضرائب غير المباشرة.

الشكل رقم (٦): متوسط نسبة ضريبة الأرباح من الأرباح التجارية (٢٠٠٨-٢٠١٧)



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

وباستعراض قيم الضريبة المدفوعة من قبل الأفراد والشركات، يلاحظ من الجدول رقم (١) أن الشركات تدفع الجزء الأكبر من ضريبة الدخل في الأردن إذ تدفع ما نسبته ٧٩% من إجمالي ضريبة الدخل.

الجدول رقم (١): ضريبة الدخل المدفوعة من قبل الافراد والشركات (مليون دينار)

المجموع	الافراد	الموظفون والمستخدمون	الشركات	القطاع
640.007	63.944	90.442	485.621	2010
685.504	70.026	70.522	544.956	2011
713.843	89.948	56.014	567.881	2012
703.695	118.202	51.757	533.736	2013
766.340	79.338	74.734	612.268	2014
858.386	113.986	67.000	677.400	2015
944.715	125.966	66.328	752.421	2016
957.674	133.365	66.110	758.199	2017

المصدر: دائرة ضريبة الدخل والمبيعات

أما بخصوص التوزيع القطاعي لضريبة الدخل في الأردن، فيلاحظ من الجدول رقم (٢) أن قطاع البنوك يدفع الحصة الأكبر بواقع ٣٤١ مليون دينار من الضرائب.

الجدول رقم (٢): التوزيع القطاعي لضريبة الدخل في الأردن (مليون دينار)

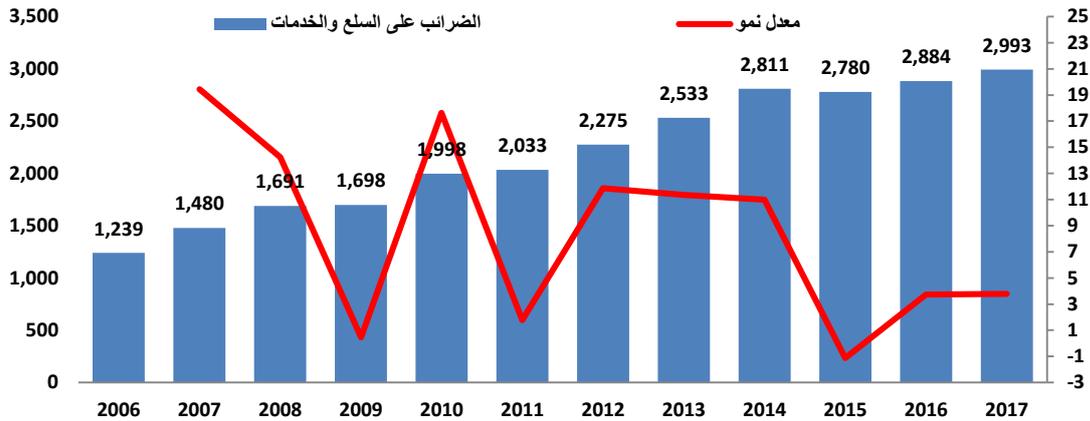
القطاع	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
الصناعة والتعدين	27.682	31.056	32.371	30.425	34.902	38.614	42.891	42.666
الاتصالات	22.657	25.426	26.495	24.902	28.566	31.605	35.105	34.921
التأمين	6.199	6.956	7.249	6.813	7.816	8.647	9.605	9.554
التعدين	6.518	7.315	7.622	7.164	8.218	9.092	10.099	10.046
الشركات المالية	7.386	8.289	8.637	8.118	9.312	10.303	11.444	11.382
الصرافة	0.703	0.789	0.823	0.773	0.887	0.981	1.09	10.84
باقي الشركات	186.36	209.133	217.927	204.824	234.961	259.952	288.745	287.23
بنوك	221.562	248.637	259.092	243.513	279.343	309.064	343.287	341.458
صناعات وتعدين (خاضع لنسب مختلفة)	2.446	2.745	2.861	2.689	3.084	3.412	3.79	3.77
وساطة مالية	4.108	4.61	4.804	4.515	5.179	5.73	6.365	6.332
الموظفون والمستخدمون	90.442	70.522	56.014	51.757	74.734	67	66.328	66.11
الافراد	63.944	70.026	89.948	118.202	79.338	113.986	125.966	133.365
المجموع	640.007	685.504	713.843	703.695	766.34	858.386	944.715	957.674

المصدر: دائرة ضريبة الدخل والمبيعات

٢.٣ الضرائب على السلع والخدمات (ضريبة المبيعات)

مرت ضريبة المبيعات بالعديد من التعديلات بموجب الإصلاحات الضريبية التي تبناها الأردن منذ العام ١٩٨٨ فقد تم استبدال رسم الإنتاج المحلي بضريبة الاستهلاك، وفي العام ١٩٩٤ تم إلغاء ضريبة الاستهلاك والاستعاضة عنها بالضريبة العامة على المبيعات التي كانت نسبتها ٧% على جميع السلع وبعض الخدمات. ومن ثم تم رفعها الى ١٠% في العام ١٩٩٥ وفي عام ٢٠٠٤ تم تعديل القانون لتصبح نسبة الضريبة ١٦%. وقد أدت هذه التعديلات المتتالية على قانون الضريبة العامة على المبيعات الى نمو حجمها الى ان وصلت الى ٣ مليارات دينار في العام ٢٠١٧. ويلاحظ من الشكل رقم (٧) تذبذب معدلات نمو ضريبة المبيعات وهذا الامر يرجع الى التعديلات التي أجرتها الحكومة من جانب، وتأثرها بالنشاط الاقتصادي من جانب آخر، ومن الجدير بالذكر أن الحكومة لجأت لفرض ضريبة خاصة وذلك لتعويض أثر انخفاض الأسعار على ضريبة المبيعات، وبخاصة المشتقات النفطية التي تصل فيها الضرائب الى حوالي ٣٨%.

الشكل رقم (٧): إجمالي الإيرادات من ضريبة المبيعات (مليون دينار) ومعدل النمو (%)

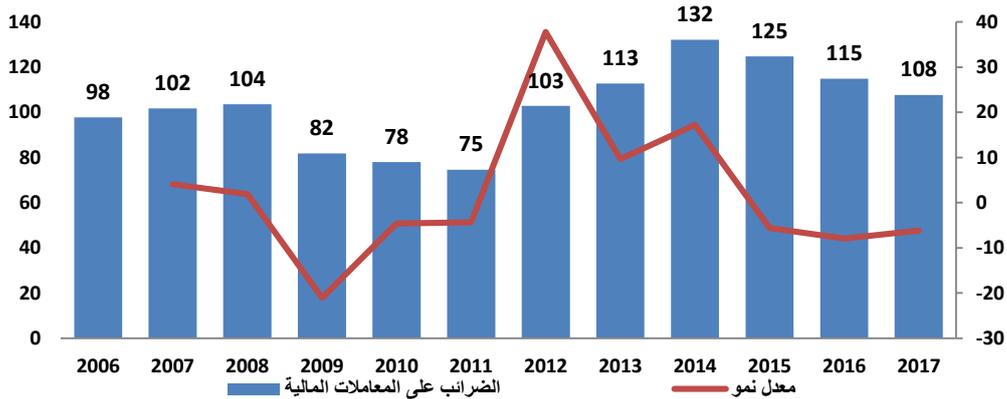


المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، اعداد مختلفة.

٢.٤ الضرائب على المعاملات المالية (ضريبة بيع العقارات)

شهدت الإيرادات الضريبية على المعاملات المالية انتعاشاً في الفترة ٢٠٠٣- ٢٠٠٨ نتيجة الطفرة التي مر بها الأردن وتحسن أداء الأسواق ومن ثم حجم المعاملات المالية، إلا أنها انخفضت خلال فترة الأزمة المالية العالمية وما ترتب عليه من تقديم الحكومة إعفاءات لتدشيط السوق، لتعاود الارتفاع بعد ذلك لتصل إلى ١٠٨ ملايين دينار في العام ٢٠١٧.

الشكل رقم (٨): إجمالي الإيرادات الضريبية من المعاملات المالية (مليون دينار) ومعدل النمو (%)

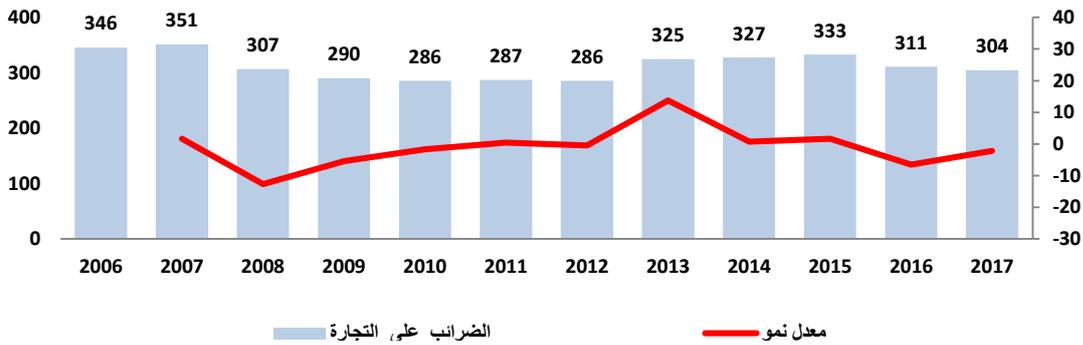


المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، اعداد مختلفة.

٢.٥ الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية (الرسوم الجمركية)

تاريخياً قامت الحكومة في العام ١٩٩٨ في إطار استعداداتها الى الانضمام الى منظمة التجارة العالمية WTO بتخفيض الحد الأدنى للتعرفة الجمركية على السلع المستوردة من ٣٥% الى ٣٠%. وقد ساهمت الاعفاءات الجمركية والتخفيض من الرسوم الجمركية في انخفاض الأهمية النسبية للضرائب على التجارة. ويلاحظ من الشكل رقم (٩) انخفاض الضريبة على هذا البند خلال الفترة من العام ٢٠٠٨-٢٠١٢ نتيجة قيام الحكومة بإعفاء عدد من السلع وتخفيض الجمارك على أخرى في سبيل تشجيع التجارة في العام ٢٠١٢، وبسبب تأثر تراجع إيرادات الحكومة، وارتفاع عجز الموازنة العامة قامت بإلغاء بعض الإعفاءات لترتفع الضرائب من ٢٨٦ مليون دينار في العام ٢٠١٢ الى ٣٢٥ مليون دينار في عام ٢٠١٣، كما ويلاحظ تراجعها في العام ٢٠١٧ لتصل الى ٣٠٤ ملايين دينار متأثرة بتباطؤ النمو الاقتصادي.

الشكل رقم (٩): الإيرادات الضريبية من التجارة (مليون دينار) ومعدل النمو (%)



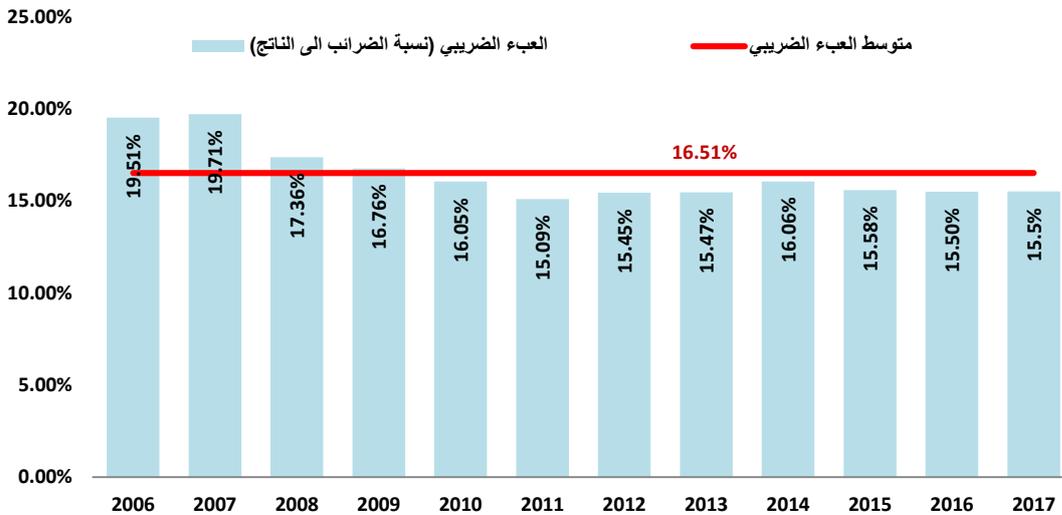
المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، اعداد مختلفة.

٣. مؤشرات الضريبة

يعتبر مؤشر العبء الضريبي من المؤشرات الهامة ، إذ تزايد الاهتمام في دراسة العبء الضريبي منذ منتصف القرن الماضي بصفته مؤشراً مهماً يعكس أداء النظام الضريبي. والذي يبين مجموع ما دفعه أو تكبده المجتمع من ضرائب خلال فترة زمنية معينة لتمويل النشاط العام (Baer and Galvao, 2005). أو بأنه إجمالي الضرائب التي يدفعها المجتمع فعلاً، منسوبة لأحد المؤشرات التي تدل على دخل المجتمع، مثل الناتج المحلي الإجمالي أو الناتج القومي الإجمالي (Maroun, 2010)، هذا ويمكن تقسيم العبء الضريبي إلى فئتين: الفئة الأولى هي العبء الضريبي العام، ويمثل إجمالي الضرائب منسوبة إلى إجمالي الناتج المحلي (العركوب، ٢٠٠٦). والفئة الثانية العبء الضريبي الفردي والذي يشمل مقياس نصيب الفرد من الضرائب معبراً عنه بالوحدات النقدية. ومقياس نسبة نصيب الفرد من الضرائب الى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

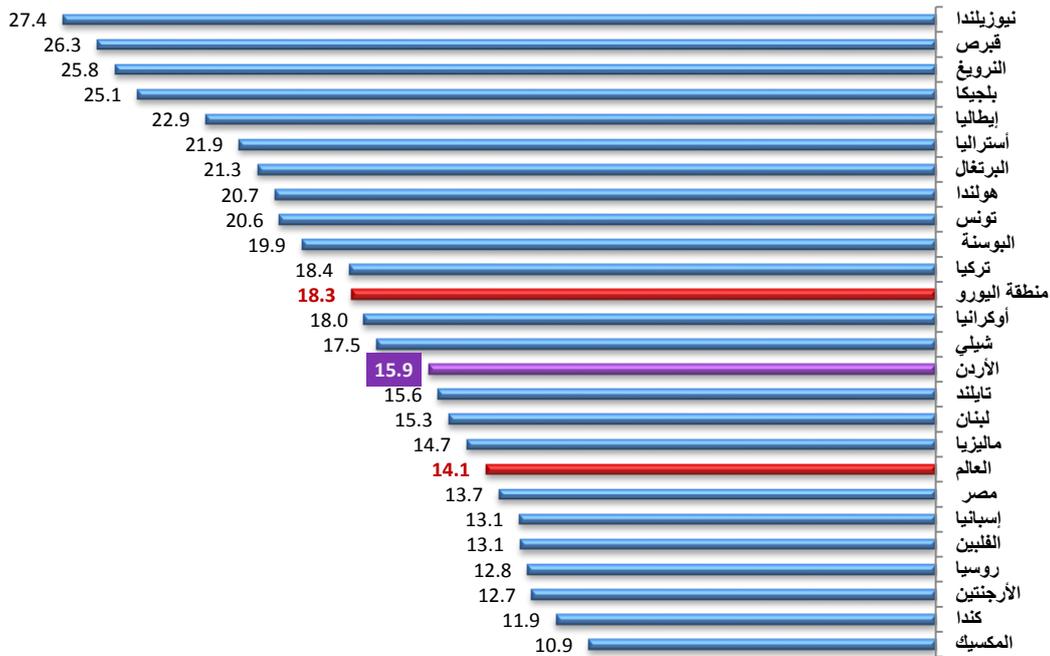
ويلاحظ من خلال استقراء أرقام الشكل رقم (١٠) أن العبء الضريبي قد انخفض بشكل ملحوظ في الأردن بعد العام ٢٠٠٧ ليصل إلى ١٥.٥ في العام ٢٠١٧ . ويرجع ذلك إلى الإعفاءات التي أعطتها الحكومة للمستثمرين من جانب وكذلك تأثير قانون ضريبة الدخل لعام ٢٠٠٩ الذي أعطى إعفاءات للأفراد بقيمة ١٢ ألف والعائلة ٢٤ الف، الامر الذي أعفى ٩٥% من المكلفين، فضلا عن تزايد التهربات الضريبية والذي تم تقديرها حسب دراسة المجلس الاقتصادي الاجتماعي بحوالي ٦٩٥ مليون دينار لعام ٢٠١٢ (المجلس الإقتصادي والاجتماعي الأردن ، ٢٠١٤).

الشكل رقم (١٠): العبء الضريبي (نسبة إجمالي الضرائب الى الناتج)



وبمقارنة العبء الضريبي للأردن مع دول العينة المختارة نجد كما هو موضح في الشكل رقم (١١) أن مرتبة الأردن تقع في مرتبة متوسطة، إذ بلغ ترتيب الأردن ١١ من بين ٢٤ دولة، كما أن الأردن أعلى من المستوى العالمي واقل من منطقة اليورو.

الشكل رقم (١١): نسبة الضريبة الى الناتج المحلي الاجمالي مقارنة ببعض الدول بالمتوسط (٢٠٠٨-٢٠١٧)



المصدر: البنك الدولي، قاعدة البيانات، مؤشرات التنمية العالمية.

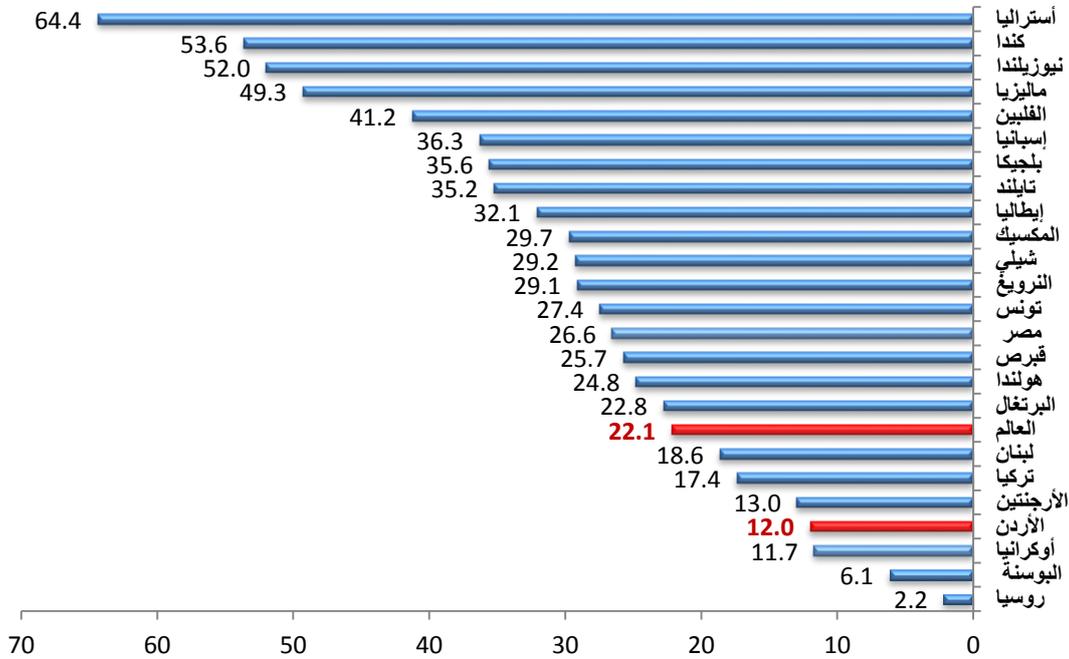
أما العبء الضريبي لضريبة الدخل، فيشير الشكل رقم (١٢) الى بلوغ العبء حوالي ٣.٣% بالمتوسط خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٦، وقد شهد العبء الضريبي لضريبة الدخل انخفاضاً في العام ٢٠٠٩ جاء ذلك نتيجة قيام الحكومة بإجراء تعديلات على قانون ضريبة الدخل في العام ٢٠٠٩ تمثلت في اعتماد نظام الضريبة الموحد الذي انعكس على مقدار الضريبة المحصل في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ بشكل سلبي، ومؤخراً في عام ٢٠١٥ اجرت تعديلاً آخر على قانون ضريبة الدخل شمل تغيرات في الإعفاءات والنسب المفروضة.

الشكل رقم (١٢): العبء الضريبي (نسبة ضرائب الدخل الى الناتج)



وحسب بيانات البنك الدولي ، فقد بلغت نسبة ضريبة الدخل الى اجمالي الإيرادات ١٢% وهي نسبة أقل من متوسط دول العالم بكثير ، إذ بلغت ٢٢.١%. وتشير البيانات الى أن هذه النسبة بلغت في بعض الدول ٥٤% و ٦٤% الامر الذي يدل على أهمية ضريبة الدخل في الانظمة الضريبية، كما يدل على وجود تشوه في هيكل الضريبة في الاردن الذي قد يرجع في جزء منه الى التهرب الضريبي من جانب، وعدم توافق النسب المفروضة ومرونتها من جانب آخر.

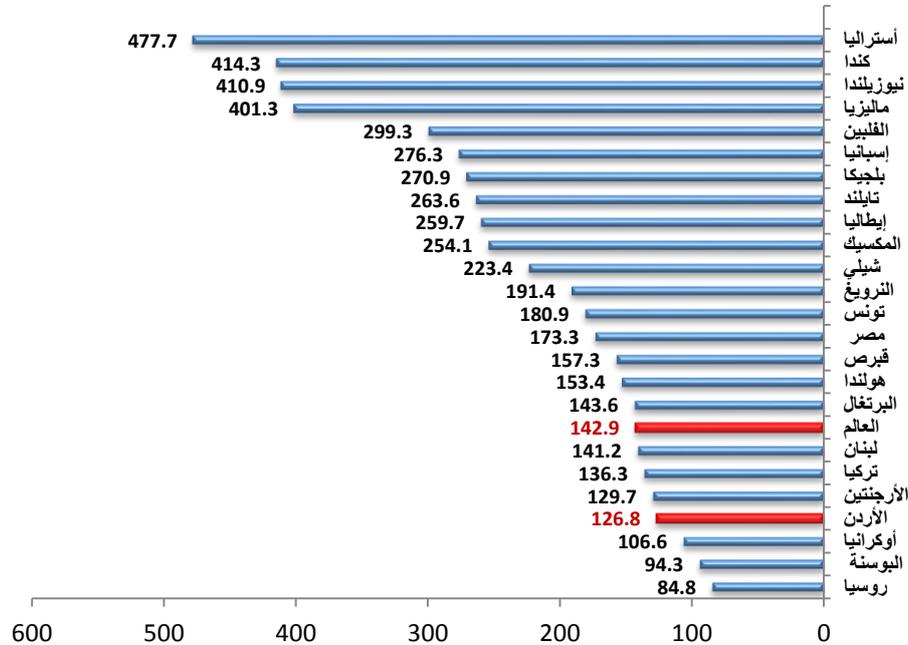
الشكل رقم (١٣): ضريبة الدخل نسبة من الايرادات لمجموعة من دول العالم



المصدر: البنك الدولي، قاعدة البيانات، مؤشرات التنمية العالمية.

أما عن كفاءة تحصيل الضريبة في الأردن، فتشير الأرقام الصادرة عن البنك الدولي الى بلوغ مؤشر الوقت المستغرق في إعداد الإقرارات الضريبية ودفع الضرائب ١٢٧ ساعة مقارنة بـ ١٤٢ ساعة بالمتوسط في العالم نهاية العام ٢٠١٦.

الشكل رقم (١٤): الوقت المستغرق في إعداد الإقرارات الضريبية ودفع الضرائب (ساعات)

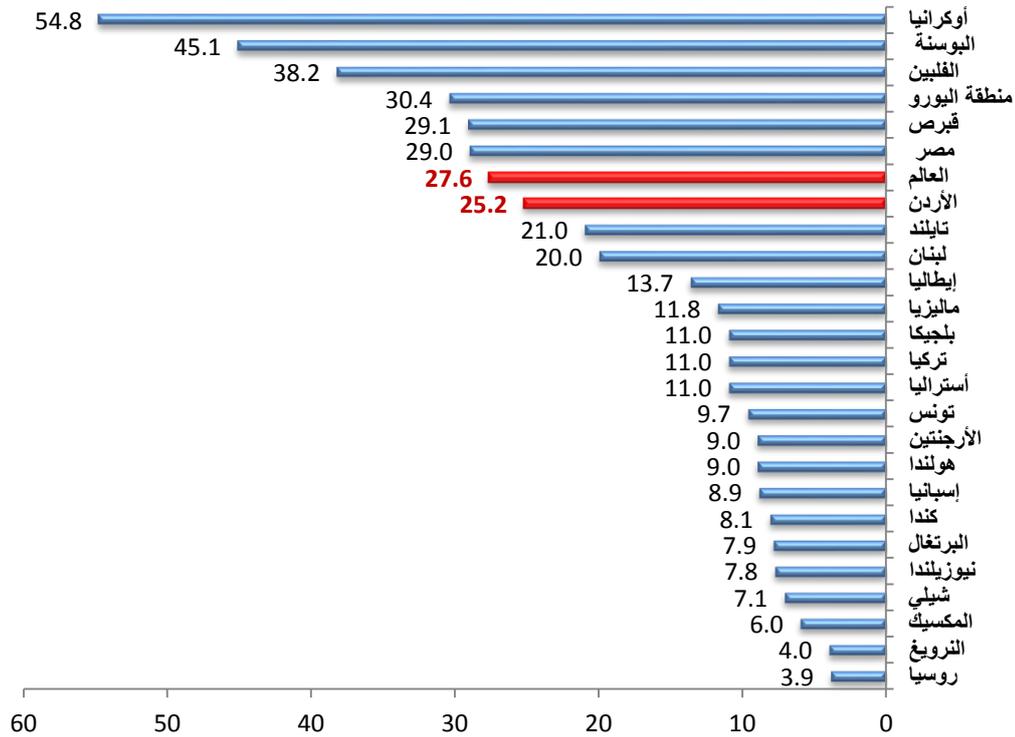


المصدر: البنك الدولي، مشروع ممارسة أنشطة الأعمال (<http://www.doingbusiness.org>).

وبحسب مؤشرات البنك الدولي يدفع المكلفون في الأردن ٢٥ ضريبة^١، ويعتبر هذا العدد مرتفعاً بعض الشيء اذ يقترب قليلاً من المستوى العالمي والذي يبلغ ٢٧ ضريبة في نهاية العام ٢٠١٦. وربما أن العدد الكبير من الضرائب المفروضة يعمل على الإخلال بمبدأ الملاءمة واليقين بحيث لا يكون واقع الضريبة على المكلفين ثقيلاً بشكل يجعلهم عاجزين عن الدفع أو يدفعهم الى تجنب الضريبة أو التهرب منها.

^١المصدر: البنك الدولي، مشروع ممارسة أنشطة الأعمال (<http://www.doingbusiness.org>).

الشكل رقم (١٥): عدد الضرائب التي دفعتها مؤسسات الأعمال



المصدر: البنك الدولي، قاعدة البيانات، مؤشرات التنمية العالمية.

٣.١ الطاقة الضريبية (Tax Capacity) للاقتصاد الأردني

تختلف تعريفات الطاقة الضريبية بسبب ارتباطها بمفاهيم مختلفة مثل الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية والسياسات المالية للحكومة... الخ. إلا أنها تتفق على أن الطاقة الضريبية تعنى بمقدرة المكلفين في الدولة، أي ذلك الجزء من الدخل القومي الذي يمكن اقتطاعه وتحويله لصالح الدولة لتمويل نشاط الحكومة دون التأثير بشكل سلبي على أداء الاقتصاد الكلي.

وتشير العديد من الدراسات الى أن حجم الاقتطاع الضريبي يعتمد على الأوضاع القائمة في كل الدولة، وأن على الدولة اقتطاع الحجم الأمثل من الضرائب نظراً لأن المبالغة في الاقتطاعات الضريبية تؤدي إلى انخفاض الرفاهية، وتؤثر سلباً على النمو الاقتصادي، في حين أن التساهل في فرض الضريبة يؤدي إلى سوء توزيع الموارد وعدم تشغيلها بالمستوى الكامل (Gaspar, 2016).

ومما سبق، فإن المشكلة في تحديد الحجم الأمثل للاقتطاعات الضريبية (أي الطاقة الضريبية) دون تخفيض مستوى أداء الاقتصاد عن المستوى المرغوب. أو ما هو الجزء من الدخل القومي الذي يمكن تحويله لصالح الدولة دون التأثير سلباً على مستوى الاقتصاد؟ وضمن هذه الجدلية، نجد أن البعض يرى أن المستوى الأمثل يكمن في الفارق بين إجمالي قيمة الإنتاج الكلي

وحجم الاستهلاك الكلي، وبذلك فإن زيادة الإيرادات الضريبية لا بد من أن تنعكس من زيادة الإنتاج أو انخفاض الاستهلاك. فيما يرى البعض الآخر أن الدولة لو اقتطعت على كل ما يزيد على حاجة الإنسان الاستهلاكية، فإنها ستقتل حوافز الإنتاج إذ أن الفارق بين الدخل والاستهلاك يمثل الادخار ومن ثم الاستثمار، وعليه فإن تحويله إلى الدولة يؤدي إلى تخفيض التراكم الرأسمالي في القطاع الخاص، مما سيؤثر سلباً على احتمالات النمو في الاقتصاد (Brendon,2013).

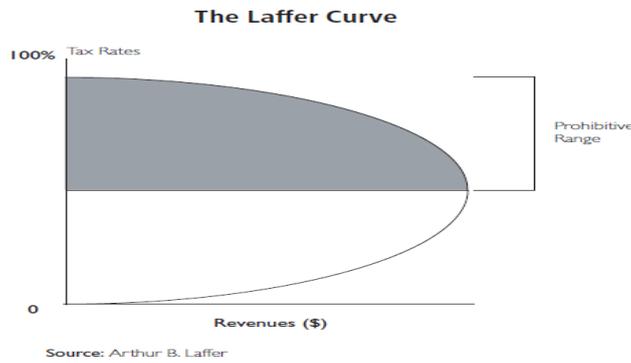
ومن جانب آخر تؤثر طبيعة النظام الضريبي في حجم الطاقة الضريبية من حيث الأوعية التي تصب فيها الضرائب، فالمعروف أن نسبة الاقتطاع الضريبي تأخذ بالاعتبار مصدر الدخل الخاضع للضريبة، فإذا كانت القطاعات الحديثة هي السائدة في التركيب الاقتصادي التي يكون فيها رأس المال هو مصدر الدخل (كما هو الحال في أسواق المال والتجارة والبنوك) فإن الطاقة الضريبية تكون مرتفعة للغاية، أما إذا نتج الدخل عن رأس المال والعمل (كما هو الحال في المصانع مثلاً) فتكون الطاقة الضريبية مرتفعة بدرجة أقل، أما إذا نتج الدخل عن العمل وحده (كما هو الحال في القطاعات العمالية) فلا بد من أن الطاقة الضريبية تكون منخفضة (Kopczuk, 2004).

وفي دراسات أخرى، قامت ببيان الحد الأقصى الذي يجب أن لا يتجاوزه حجم الاقتطاع الضريبي، ذهب بعضهم إلى ضرورة إبقاء نسبة الاقتطاع الضريبي في حدود ٢٥ % من إجمالي الدخل القومي لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية على حد سواء. فيما حدد البعض الآخر أساليب إحصائية لقياس الحد الذي اذا تجاوزه العب الضريبي فإن ذلك سيؤدي إلى انكماش النشاط الاقتصادي، ومن بين هذه الأساليب منهجية منحني "لافر" إذ إن الإيراد الضريبي يبدأ بالتناقص إذا تجاوز السعر الضريبي حداً معيناً، وعندها تكون الحكومة قد تجاوزت الطاقة الضريبية للمجتمع. كما يؤثر التفاوت لشرائح الدخل المختلفة على حجم الطاقة الضريبية في الدولة، ولاسيما في المجتمعات التي تعاني من تفاوت كبير في توزيع الدخل. حيث يمكن تحليل مستوى التفاوت في الدخل من خلال احتساب "معامل جيني" الناتج عن "منحنى لوزنز"، إذ كلما ارتفعت قيمة "معامل جيني" ساءت عدالة التوزيع في دخول المجتمع، ومن ثم ارتفاع حجم الطاقة الضريبية نظراً لأن الدخل المرتفعة تخضع لسعر ضريبي أعلى. إلا أن هذا التحليل الاقتصادي للعلاقة بين الدخل المرتفعة وإمكانية الاقتطاع الضريبي الأعلى يخضع للاعتبارات السياسية والاجتماعية والإدارية ولاسيما في الدول النامية، إذ أن الطبقة الغنية في المجتمع غالباً ما تستطيع التأثير على السلطة، كما تميل إلى الهرب من دفع الضريبة، وتعرقل مساعي الأجهزة الإدارية وتكون السبب في قيام فارق كبير بين الطاقة الضريبية والحصيللة الضريبة الفعلية (Kozuharov,2015).

٣.٢ تقدير الطاقة الضريبية للاقتصاد الأردني

سيتم في هذا الجزء الإجابة عن تساؤل وهو فيما اذا تجاوز العبء الضريبي الطاقة الضريبية في الأردن ، و عدم قدرة الحكومة على فرض المزيد من الضرائب؟ وسيتم الإجابة عن ذلك من خلال تقدير "منحنى لافر"، وتقدير نموذج بيانات مقطعية لدول تتشابه مع خصائص الاردن، واخيراً سيتم احتساب معامل جني لمعرفة فيما اذا كانت هنالك زيادة في سوء توزيع الدخل. وعليه، لا بد من فرض ضرائب على شرائح الدخل الأعلى ودعم شرائح الدخل الأدنى. ويمكن تمثيل منحنى لافر كما في الشكل رقم (١٦) إذ أن الإيراد الضريبي يبدأ بالتناقص إذا تجاوز السعر الضريبي حداً معيناً، وعندها تكون الحكومة قد تجاوزت الطاقة الضريبية للمجتمع. وعلى هذا، فإن هناك حداً من الاقتطاعات الضريبية يجب عدم تجاوزه، مع أنه يجب الوصول إليه (Trabandt, 2011).

الشكل رقم (١٦): منحنى لافر



ولتقدير العلاقات بين الإيرادات الضريبية ومعدلاتها لحساب المعدل الأمثل للضريبة، تم استخدام نموذج قياسي لتقدير "منحنى لافر" كما تم استخدام أسلوب المربعات الصغرى لتقدير المعلمات . والجدول رقم (٣) يوضح نتائج معلمات النموذج للاقتصاد الأردني. (للمزيد من التفاصيل حول آلية الاحتساب انظر الملحق رقم ١).

الجدول رقم (٣): تقدير معادلة لافر لاجمالي الضريبة

المتغيرات	المعلمات	قيمة اختبار T	الاحتمالية
TR2	0.864	40.326	0.000
(TR2) ²	-0.027	-22.727	0.000
R-squared	0.65	Mean dependent var	6.61
Adjusted R-squared	0.60	S.D. dependent var	0.29
S.E. of regression	0.18	Sum squared resid	1.44
Long-run variance	0.10		

المصدر: تقدير فريق البحث بالاعتماد على برمجية E-views

وعليه، يمكن الوصول من النتيجة أعلاه الى أن الأردن قريب من الحدود العليا للطاقة الضريبية، إذ بلغ العبء الضريبي لعام ٢٠١٧ قد بلغ ١٥.٥% وإذا ما أخذ أثر الإجراءات التي اتخذتها الحكومة في العام ٢٠١٨ فان هذا يعني ان الأردن سيدخل في حدود الارهاق الضريبي (الإجهاد الضريبي). هذا ويمكن تقدير المعادلة اعلاه لضريبة الدخل فقط. ويمكن التوصل من النتائج الى أن الأردن عند الحدود العليا لطاقة ضريبة الدخل. (للمزيد من التفاصيل حول آلية الاحتساب والنتائج، انظر الملحق رقم ٢).

٣.١.٢ تقدير الطاقة الضريبية من خلال البيانات المقطعية

تشير الأدبيات الاقتصادية الى وجود منهجية أخرى لتقدير الطاقة الضريبية، وهي باستخدام نموذج البيانات المقطعية. إن تحليل مؤشر العبء الضريبي لم يكن كافياً لتحليل مدى موائمة الضريبة. وعليه انطلق مفهوم الطاقة الضريبية أو المقدرة التكلفة القومية أو العبء الضريبي الأمثل إلى قدرة الدخل القومي على تحمل الضرائب، كمؤشر تحليل كفاء. كما ويعرف هذا المؤشر على أنه الحد الأقصى للإيرادات التي يمكن تحصيلها من خلال الضرائب، مع الأخذ بالاعتبار كلاً من حجم وهيكل الناتج المحلي الإجمالي ومقدار النفقات العامة ومستوى إنتاجيتها، وكذلك مقدرة الافراد على تحمل الضرائب وقدرة الحكومة على تحصيلها (Mirrlees, 2010). ومن هنا نجد أن الطاقة الضريبية تمثل العبء الضريبي الأمثل الذي يحقق التوازن ما بين حاجة الحكومة للضريبة لتغطية نفقاتها، وبين مقدرتها على تحصيل تلك الضرائب، وكذلك مقدرة الافراد على دفع الضرائب.

استخدمت العديد من الدراسات أسلوب تحليل البيانات المقطعية Pooled Time Series- Cross Section Analysis لتقدير الطاقة الضريبية للبلدان لما لها من مزايا ايجابية في التحسين من كفاءة التقدير. إذ يعتبر هذا الأسلوب من أفضل الأساليب للتقدير، ويتيح إجراء العديد من الاختبارات والمعالجات الإحصائية من خلال إضافته للمؤثرات الفردية و/أو المؤثرات الزمنية في صوغ النموذج أو ما يعرف بالمؤثرات الثابتة (Fixed Effects) والمؤثرات العشوائية Random Effects). وبالتوافق مع الإطار النظري للنموذج الاقتصادي لتقدير الطاقة الضريبية، فقد تم تطبيق نموذج لبيانات السلاسل الزمنية المقطعية (Panel Pata Model) لبيانات ٢٥ دولة تتشابه مع خصائص الاقتصاد الأردني كما يلي:

$$Tax_{it} = A_i + \beta_1 YP_{it} + \beta_2 Import_{it} + \beta_3 Export_{it} + \beta_4 Mining_{it} + \beta_5 Manu_{it} + \beta_6 Odebt_{it} + u_{it}$$

حيث يمثل Tax: نسبة الضريبة الى الناتج المحلي الإجمالي، Export: نسبة الصادرات الى الناتج المحلي الإجمالي، Import: نسبة المستوردات الى الناتج المحلي الإجمالي، YP: الدخل الفردي،

Odebt: نسبة الدين من الناتج المحلي الإجمالي، Agr3i: نسبة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي،
Manu : نسبة الصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي، Miningit: نسبة التعدين من
الناتج المحلي الإجمالي، β : معلمات النموذج، U: حد الخطأ، i: الدولة، t: الزمن.

ولتقدير النموذج أعلاه لابد أولاً الاختيار بين نموذجي التأثير الثابت مقابل التأثير العشوائي والذي
يتم من خلاله إجراء اختبار هوسمان. وتشير نتائج الاختبار، كما هو موضح في الملحق رقم (3)
إلى أن التأثير العشوائي هو الأنسب للتحليل، إذ إن قيمة الاحتمالية أكبر من 5%.

وقد أظهرت نتائج تقدير النموذج، كما هي في الملحق رقم (4)، وجود علاقة عكسية ما بين كل من
العبء الضريبي و القيمة المضافة لقطاع الزراعة والقيمة المضافة لقطاع الصناعات التحويلية
، بينما كانت موجبة لباقي المتغيرات. أما عن معنوية معلمات النموذج، فقد أظهر اختبار (T) أن
هنالك معنوية لمعلمات النموذج حيث كانت الاحتمالية أقل من 5%. هذا وأظهرت القوة
التفسيرية للنموذج R2 وجود قوة تفسيرية عالية، وقد وصلت قيمة D-W في النموذج إلى
(1.917) وهي قيمة تعني عدم وجود مشكلة الارتباط التسلسلي أو الارتباط الذاتي .

وبناءً على معلمات النموذج التي تم تقديرها من خلال البيانات المقطعية، كما في الجدول رقم
(3) تم تعويض بيانات الأردن فقط في النموذج المقدر لينتج لدينا مقدار الطاقة الضريبية
للاقتصاد الأردني. يلاحظ من الشكل رقم (17) أن الطاقة الضريبية للأردن بلغت 16.8% من
الناتج المحلي الإجمالي فيما كان العبء الضريبي مرتفعاً للغاية العام 2008 لينخفض في العام
2009 نتيجة قيام الحكومة بإجراء تعديلات كبيرة على قانون ضريبة الدخل، كما يلاحظ أن
العبء الضريبي قريب من المستوى الأعلى، علماً بأن هنالك إقراراً من الحكومة بوجود تهرب
ضريبي، وهذا ما أكدت عليه بعض الدراسات ما يعطي مؤشراً على أن الحكومة لجأت لرفع
معدلات الضريبة لتغطية التهرب الضريبي . وعليه، فإن الفئة التي تدفع الضرائب تدفع أكثر من
طاقها الضريبية، ويعتبر هذا اجتهاداً لبعض القطاعات، وبخاصة الانتاجية منها لما له من آثار
سلبية على تنافسية تلك القطاعات، ما ينعكس سلباً على كلف التمويل ومعدل العائد المطلوب
من المشروعات. كما تشير النتائج إلى أن تعديل قانون ضريبة الدخل قد تكون له آثار سلبية على
الاقتصاد الأردني ، إذ سيرفع من العبء الضريبي المفروض على الاقتصاد الأردني ليتجاوز
الطاقة الضريبية. وعليه، يجب أن لاتتجاوز أي تعديلات على حصيلة الضرائب عن 1.3% من
الناتج المحلي الإجمالي أو ما يعادل 364 مليون دينار، وإذا ما تم أخذ التعديلات التي أجرتها
الحكومة على ضريبة المبيعات في العام 2018، فإن هذا الرقم ينخفض بشكل كبير، لذا لابد من
أن تأخذ الحكومة بالاعتبار أثر الإجراءات الضريبية على ضريبة المبيعات في حال قررت رفع
ضريبة الدخل، او تخفيض ضريبة المبيعات مقابل رفع ضريبة الدخل.

الشكل رقم (١٧): تقدير الطاقة الضريبية والعبء الضريبي الفعلي

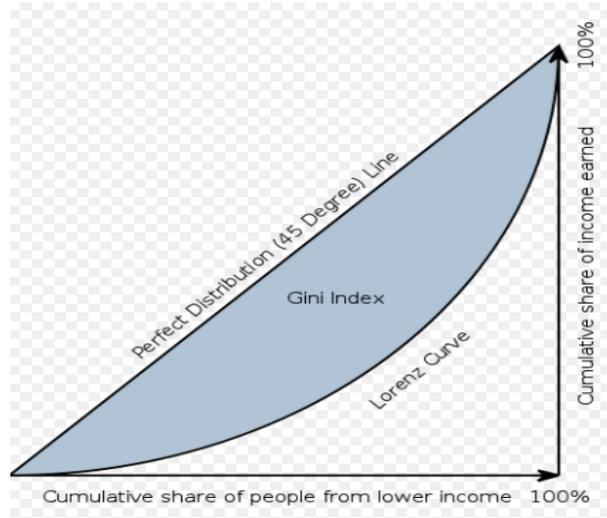


المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

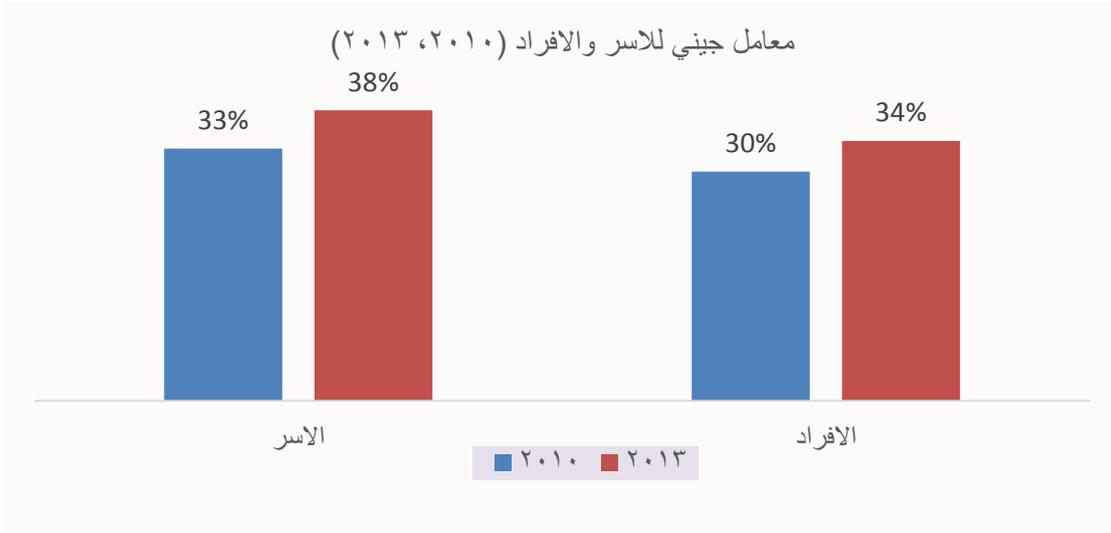
٣.٢.٢ تقدير معامل جيني

يعتبر مقياس معامل جيني من المقاييس الهامة والأكثر شيوعاً في قياس عدالة توزيع الدخل القومي وينسب معامل جيني نسبة الى العالم كورادو جيني ، إذ تعتمد فكرته على منحى لورنز، ويمتاز معامل جيني بأنه يعطي قياساً رقمياً لعدالة التوزيع، وتتلخص فكرته بحساب المساحة المحصورة بين منحى لورنز وبين خط المساواة (الخط القطري الواصل بين نقطة الاصل والنقطة الشكل رقم (١٨)) وضرب هذه المساحة بـ ٢، وذلك لأن مساحة المثلث المحصورة بين خط التساوي والإحداثيين الأفقي والعمودي تساوي ٠.٥. لذا فإن معامل جيني ينحصر بين الصفر والواحد، حيث يكون صفراً عندما ينطبق منحى لورنز على خط التساوي، وتكون المساحة مساوية للصفر، ويكون عندها توزيع الدخل متساوياً لجميع أفراد المجتمع (التوزيع الأمثل للدخل)، بينما يكون معامل جيني مساوياً للواحد عندما ينطبق منحى لورنز على الخط الأفقي والخط العمودي، وتكون المساحة بين خط التساوي ومنحى لورنز تساوي ٠.٥ وتكون عندها قيمة معامل جيني مساوية للواحد الصحيح. وفي هذه الحالة يكون توزيع الدخل في أسوأ أحواله، أي أنه كلما كانت قيمة معامل جيني صغيرة كلما كانت عدالة توزيع الدخل أفضل.

الشكل رقم (١٨): منحى لورنز



تشير البيانات في الملحقين (٥) و(٦) الى أن معامل جيني قد ارتفع في العام ٢٠١٣ عن العام ٢٠١٠ من ٣٠% إلى ٣٤% للأفراد ومن ٣٣% إلى ٣٨% للأسر ما يعني زيادة في سوء توزيع الدخل في الاردن. ويشير ذلك الى أن النظام الضريبي المطبق لم يساعد في إعادة توزيع الدخل، وإذا ما تم اخذ الإجراءات الحكومية التي تم اتخاذها والتطورات الاقتصادية للفترة بعد العام ٢٠١٣ الى العام ٢٠١٨ لن يكون هنالك تحسن في معامل جيني. وعليه، يدعم هذا التحليل إجراء تعديل على ضريبة الدخل ولكن لا بد أن يكون التعديل محصوراً في رفع الضريبة على الفئات العليا من الدخل دون التأثير على الدخل المتوسطة والدنيا كأن تقوم الحكومة برفع نسب الضريبة على الشرائح العليا من الدخل دون تخفيض حد الإعفاء من ضريبة الدخل.



٤. سيناريوهات تعديلات ضريبة الدخل

سيتم في هذا الجزء من الدراسة استعراض عدة سيناريوهات تتضمن الأثر الناجم عن تغيير أي بند من قانون ضريبة الدخل واحتساب أثره على الدخل لكل من الأفراد والشركات.

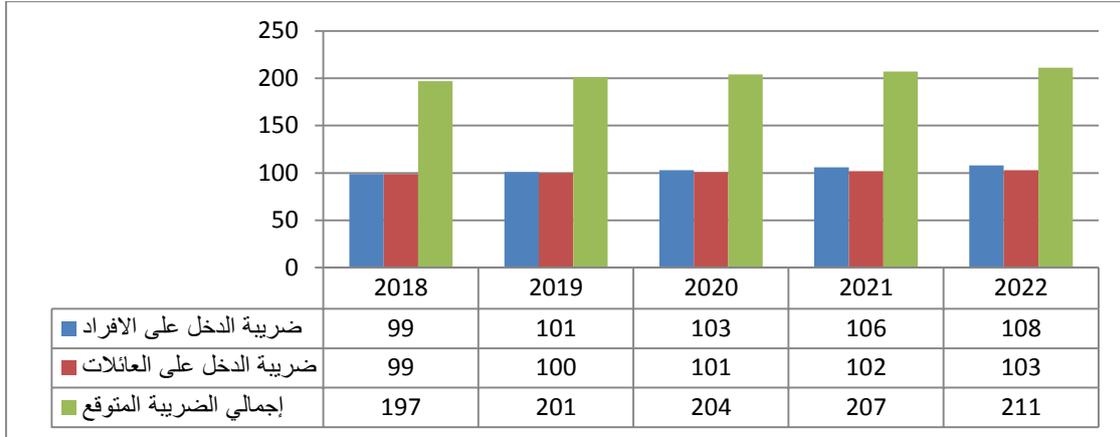
٤.١ سيناريو الأساس

١. ضريبة الدخل على الأفراد

تم الاستناد الى بيانات دائرة الإحصاءات العامة للحصول على توزيع شرائح الدخل في الأردن والمقدرة من مسح دخل ونفقات الأسر للعامي ٢٠١٠ و٢٠١٣. وحتى يتم تقدير الأثر المتوقع لأثر تعديل القانون، تم تقدير شرائح وفئات الدخل للفترات اللاحقة من عام ٢٠١٤-٢٠٢٢ بناء على احتساب معدل النمو الإسمي لأعداد الأسر والأفراد بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٣ ونسبتها الى النمو الاقتصادي ومن ثم تقدير عدد الأسر والأفراد وفقاً لفئات الدخل لفترة ٢٠١٤-٢٠٢٢ (أنظر ملحق رقم (٧) وملحق رقم (٨)).

كما تم تطبيق نسب الضريبة وحد الإعفاء والشرائح حسب قانون الضريبة ٢٠١٥ ليكون لدينا السيناريو الأساسي هذا وتم إجراء بعض المعالجات على فئات الدخل، وذلك لغايات ضمان التوزيع الطبيعي للفئات من جانب، ومعالجة فئتي الدخل الأولى والأخيرة، إذ تم تقسيم كل شريحة الى أربعة مستويات، أما الأخيرة فتم تقسيمها الى عشر فئات ليصبح جدول السيناريو الأساسي للعام ٢٠١٨ كما هو موضح في الملاحقين رقم (٣) و(٤)، وتم تكرار الجدول للسنوات حتى العام ٢٠٢٢، كما تم اعتماد معدلات نمو متوقعة للناتج المحلي الاجمالي ٣% للسنوات ٢٠١٩-٢٠٢٢. ومن جانب آخر ولمعالجة بند قيمة الإعفاءات الإضافية التي تمثل نفقات العلاج والتعليم والأجار وفوائد القروض بحد أقصى لا يزيد عن ٤ الاف دينار، تم افتراض أنها تبلغ بالمتوسط ٢٠٠٠ دينار لجميع الأفراد، أي أن حد الاعفاء الفعال ١٤٠٠٠ دينار للأفراد و٢٦٠٠٠ دينار للعائلة (للمعيل). وبناء على افتراضات سيناريو الأساس، يتوقع أن تبلغ قيمة إيرادات الحكومة من ضريبة الدخل على الافراد المكلفين الى حوالي ١٩٧ مليون دينار في العام ٢٠١٨ و ٢٠١ مليون دينار للعام ٢٠١٩ (الشكل رقم ١٩).

الشكل رقم (١٩): الإيرادات الضريبية المتوقعة على الافراد لسيناريو الاساس



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

٢. الشخص الاعتباري (الشركات)

ولغايات تقدير قيمة الضريبة المتوقعة تحصيلها من الشركات للسنوات ٢٠٢٢-٢٠١٨ تم الحصول على التوزيع القطاعي لضريبة الدخل على الشركات من دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، وعليه، تم عكس النسب المفروضة وحساب الوعاء الضريبي ليتم بعد ذلك تنمية الوعاء بنسب النمو المتوقعة للنتائج المحلي الاجمالي ليتكون السيناريو الأساسي، كما في الجدول رقم (٤).

الجدول رقم (٤): السيناريو الأساسي لتوقعات الضريبة على الأشخاص الاعتباريين الشركات

القطاع	2018	2019	2020	2021	2022
الصناعة والتعدين	59.6	61.4	63.3	65.2	67.1
الاتصالات	43.5	44.8	46.1	47.5	48.9
التأمين	11.9	12.2	12.6	13.0	13.4
التعدين	8.2	8.4	8.7	9.0	9.2
الشركات المالية	14.2	14.6	15.0	15.5	15.9
الصرافة	13.5	13.9	14.3	14.7	15.2
باقي الشركات	295.8	304.7	313.9	323.3	333.0
بنوك	351.7	362.3	373.1	384.3	395.8
صناعات وتعدين (نسب مختلفة)	5.3	5.4	5.6	5.8	5.9
وساطة مالية	7.9	8.1	8.4	8.6	8.9
المجموع	812	836	861	887	913

المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

٢.٢ سيناريوهات تعديل ضريبة الدخل على الأفراد

يشير قانون ضريبة الدخل لعام ٢٠١٤ الى أن الدخل الخاضع للضريبة ١٢ ألف دينار سنوياً للفرد، و١٢ ألف لشخص المعيل، أي ٢٤ ألفاً للأسرة مع منح الشخص الطبيعي اعفاء مقابل نفقات العلاج والتعليم والأجار وفوائد القروض علن ان لا يزيد على ٤ الاف دينار. وينص القانون على اقتطاع ضريبة الدخل ٧% عن كل دينار من أول ١٠ آلاف دينار فوق الدخل الخاضع للضريبة، ١٤% عن كل دينار من العشرة آلاف دينار التالية، و٢٠% عن كل دينار مما تلا ذلك. وبناء على ذلك تم افتراض سيناريوهات عدة تتعلق بتغيير كل من حد الإعفاء، وحدود الشرائح التي تدفع الضريبة، ونسب الضريبة المفروضة، وعكس أثرها على مقدار الضريبة المتوقع تحصيلها.

٢.٢.١ المقترح الحكومي لقانون ضريبة الدخل الجديد

قامت الحكومة بتعديل على قانون ضريبة الدخل النافذ، من خلال مزيج يضمن تعديل حد الإعفاء، وحدود الشرائح ونسبة الضريبة، إذ يبني هذا القانون التعديلات التالية:

- تخفيض حد الاعفاء بحيث سيكون الدخل الخاضع للضريبة هو ٨ آلاف دينار سنوياً للفرد، و١٦ ألفاً للأسرة (المعيل)، والغاء الاعفاءات الممنوحة للأسرة والمقدرة بمبلغ ٤ آلاف الممنوحة في القانون الحالي النافذ بدل فواتير استشفاء وتعليم وفوائد القروض.
- تغيير تقسيم عدد الشرائح لتصبح خمس شرائح بدلاً عن ثلاث شرائح، كما هو في القانون الحالي النافذ.
- تغيير حدود الشرائح لتصبح الشريحة الأولى حتى ٥ آلاف دينار، الثانية حتى ١٠ آلاف دينار، الثالثة حتى ١٥ ألف دينار، الرابعة حتى ٢٠ ألف دينار، الخامسة اعلى من ٢٥ ألف دينار.
- تعديل نسبة الضريبة لتصبح ٥% على الشريحة الأولى، و١٠% الشريحة الثانية، و١٥% الشريحة الثالثة، و٢٢% الشريحة الرابعة، و٢٥% الشريحة الخامسة.

تتوقع الحكومة أن هذا التغيير سوف يرفد إيرادات الموزانة العامة بحوالي ٣٠٠ مليون دينار سنوياً أو ١% من الناتج الإجمالي تقريباً، موزعة مصادرها بين ضبط التهرب الضريبي وتعديلات الشرائح وتقليص حجم الاعفاءات.

بناء على ذلك، تم العمل على اجراء تقدير حجم الإيرادات الضريبية المتوقع للمقترح الحكومي لقانون ضريبة الدخل الجديد . ويلاحظ من النتائج أن الإيرادات الضريبية المتوقعة نتيجة هذا الإجراء ستبلغ حوالي (٤٤٣) مليون دينار، أي بزيادة مقدارها ٢٤٢ مليون دينار عن السيناريو الأساسي. وإذا ما أخذنا بالاعتبار الإيرادات التي يمكن تحصيلها نتيجة ضبط التهرب الضريبي فستكون الإيرادات أعلى بكثير.

الجدول رقم(٥): حجم الإيرادات الضريبية المتوقعة لقانون ضريبة الجديد المقترح من قبل الحكومة



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

٢.٢.٢ السيناريوهات البديلة

إذا كان الإيراد المتوقع ٣٠٠ مليون دينار من التعديل على القانون ، والتي تقسم مناصفة بين ضبط التهرب الضريبي ومن تخفيض حد الإعفاء، فهناك العديد من السيناريوهات التي يمكن أن توفر هذا الحجم من الإيرادات من أجل رفع حجم التحصيل المالي الناجم عن ضريبة الدخل، والتخفيف من حجم التهرب الضريبي، وفيما يلي أهم هذه السيناريوهات والتي تقدمها لتوسيع خيارات الحكومة في تحقيق الإيرادات المرغوبة

السيناريو الأول: تغيير حد الاعفاء وحد الشريحة

يعتمد هذا السيناريو على تغيير حد الإعفاء والشريحة فقط عند مستويات مختلفة واعتماد النسب الضريبية في المقترح الحكومي للقانون. ويلاحظ من نتائج السيناريو أنه في حال تم تعديل عدد الشرائح لتصبح ٥ شرائح، بحيث يصبح معدل الضريبة ٥% على الشريحة الأولى، و ١٠% الشريحة الثانية، و ١٥% الشريحة الثالثة، و ٢٢% الشريحة الرابعة، و ٢٥% الشريحة الخامسة، مع تغيير حد الاعفاء ليصبح ١٠ آلاف دينار للأفراد و ٢٠ ألف للعائلات (المعيل). فمن المتوقع ان تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي (٣٢٦) مليون دينار، اي بزيادة مقدارها ١٢٥ مليون دينار عن السيناريو الأساسي. بينما إذا أصبح حد الإعفاء ٩ ألاف دينار للأفراد و ١٨ ألف للعائلات (المعيل) مع تغيير حد الشرائح على الاتجاه نفس. فمن المتوقع ان تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي (٣٧٩) مليون دينار، اي بزيادة مقدارها ١٧٨ مليون دينار عن السيناريو الأساسي.

الجدول رقم(٦): سيناريو تغيير حد الإعفاء و عدد وحد الشرائح واعتماد النسب الضريبية في المقترح الحكومي للقانون

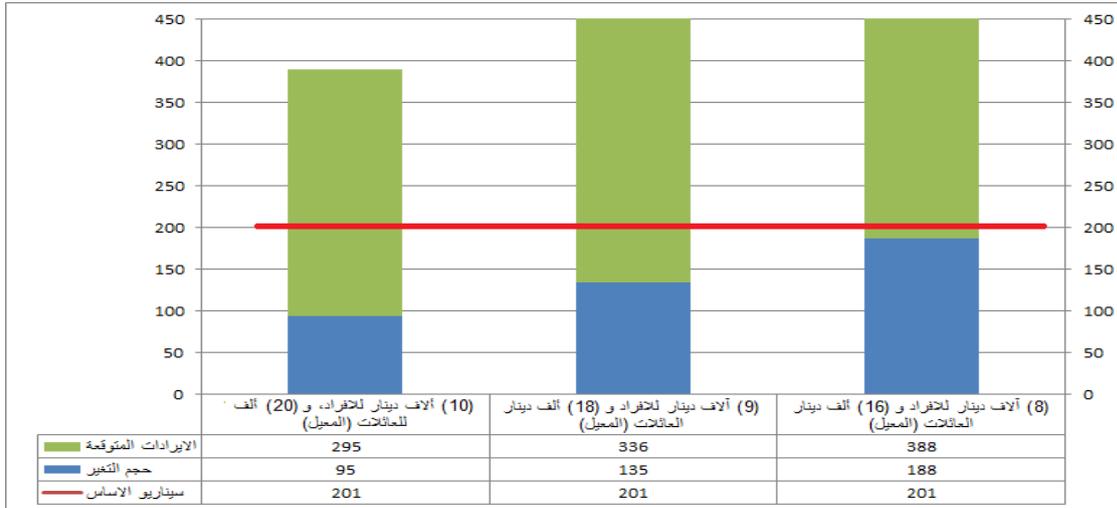
2019			الاول
قيمة التغيير	السيناريو الأول	سيناريو الأساس	
125	326	201	<p>حد الاعفاء: 10 آلاف دينار للأفراد و 20 ألف للعائلات (المعيل).</p> <p>عدد الشرائح (5) لتصبح الشريحة الأولى حتى 5 آلاف دينار، الثانية حتى 10 آلاف دينار، الثالثة حتى 15 ألف دينار، الرابعة حتى 20 ألف دينار، الخامسة أعلى من 25 ألف دينار.</p> <p>نسبة الضريبة: تصبح 5% على الشريحة الأولى، و10% الشريحة الثانية، و15% الشريحة الثالثة، و22% الشريحة الرابعة، و25% الشريحة الخامسة.</p>
2019			الثاني
قيمة التغيير	السيناريو الثاني	سيناريو الأساس	
178	379	201	<p>حد الاعفاء: 9 الاف دينار للأفراد و 18 ألف للعائلات (المعيل).</p> <p>عدد الشرائح (5) لتصبح الشريحة الأولى حتى 5 آلاف دينار، الثانية حتى 10 آلاف دينار، الثالثة حتى 15 ألف دينار، الرابعة حتى 20 ألف دينار، الخامسة أعلى من 25 ألف دينار.</p> <p>نسبة الضريبة: تصبح 5% على الشريحة الأولى، و10% الشريحة الثانية، و15% الشريحة الثالثة، و22% الشريحة الرابعة، و25% الشريحة الخامسة.</p>

المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

السيناريو الثاني: تغيير حدّ الإعفاء

بني هذا السيناريو على تغيير حدّ الإعفاء مع الإبقاء على النسب الضريبية وحدود الشرائح كما هي في قانون ضريبة الدخل النافذ. وعليه، حيث تمّ ضمن هذا السيناريو تخفيض حدود الإعفاء الى ١٠ ألاف دينار للأفراد و ٢٠ ألف للعائلات (المعيل). وأشارت النتائج الى ان الإيرادات الضريبية ستزيد نتيجة هذا الاجراء الى حوالي ٢٩٥ مليون دينار وبدخل إضافي ٩٤ مليون دينار، بينما إذا تم تخفيض حدود الإعفاء الى ٩ ألاف دينار للأفراد و ١٨ ألف للعائلات (المعيل) فمن المتوقع ان ترتفع الإيرادات الضريبية خلال العام لتبلغ حوالي ٣٣٦ مليون دينار، اي بزيادة مقدارها ١٣٥ مليون دينار عن السيناريو الأساسي. في حين إذا تم تخفيض حدود الاعفاء الى ٨ ألاف دينار للأفراد و ١٦ ألف للعائلات (المعيل) فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية خلال عام ٢٠١٩ حوالي ٣٣٨ مليون دينار، اي بزيادة مقدارها ١٣٧ مليون دينار عن السيناريو الاساسي كما هو متوقع. الشكل رقم (٢٠) أدناه.

الشكل رقم (٢٠): سيناريو تغيير حد الإعفاء مع الإبقاء على النسب الضريبية وحدود الشرائح كما هي في القانون الحالي النافذ



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

السيناريو الثالث: تغيير حد الإعفاء ونسبة الضريبة

يعتمد هذا السيناريو على تغيير حد الإعفاء ونسب الضريبة فقط عند مستويات مختلفة. حيث بينت نتائج هذا السيناريو إلى أنه في حال تم رفع نسب الضريبة على الشرائح مع إبقاء عدد الشرائح لـ (٣) شرائح كما هو في قانون ضريبة الدخل النافذ لتصبح هذه النسب حوالي ١٠% على الشريحة الأولى و ١٧% على الشريحة الثانية، و ٢٣% على الشريحة الثالثة). وفي الوقت نفسه تغيير حد الإعفاء ليصبح ١٠ آلاف دينار للأفراد و ٢٠ ألف للعائلات (المعيل). فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي ٣٧٢ مليون دينار، أي بزيادة مقدارها ١٧١ مليون دينار عن السيناريو الأساسي. بينما إذا أصبح حد الإعفاء ٩ آلاف دينار للأفراد و ١٨ ألف للعائلات (المعيل) مع تغيير النسب الضريبة على الاتجاه نفسه. فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي ٤٢٦ مليون دينار، أي بزيادة مقدارها ٢٢٥ مليون دينار عن السيناريو الأساسي.

في حين إذا تخفيض حد الإعفاء ليصبح ٨ آلاف دينار للأفراد و ١٦ ألف للعائلات (المعيل) مع تغيير نسب الضريبة على نفس الاتجاه السابق. فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي ٤٩٥ مليون دينار، أي بزيادة مقدارها ٢٩٤ مليون دينار عن السيناريو الأساسي.

الجدول رقم(٧): سيناريو تغيير حد الاعفاء ونسبة الضريبة وبقاء عدد الشرائح كما في القانون الحالي النافذ

قيمة التغيير	2019		نسب الضريبة	حد الشريحة:	حد الإعفاء: 10 آلاف دينار للأفراد و 20 ألف للعائلات (المعيل).	الأول
	السيناريو الأول	سيناريو الأساس				
171	372	201	الشريحة الأولى %10	الشريحة الأولى حتى 10 آلاف دينار		
قيمة التغيير	2019		نسب الضريبة	حد الشريحة:	حد الاعفاء: 9 الاف دينار للأفراد و 18 ألف للعائلات (المعيل).	الثاني
	السيناريو الثاني	سيناريو الأساس				
225	426	201	الشريحة الثانية حوالي 17%	الثانية حتى 20 آلاف دينار		
قيمة التغيير	2019		نسب الضريبة	حد الشريحة:	حد الاعفاء: 8 آلاف دينار للأفراد و 16 ألف للعائلات (المعيل).	الثالث
	السيناريو الثالث	سيناريو الأساس				
294	495	201	الشريحة الثالثة حوالي 23%	الثالثة أعلى من 20 آلاف دينار.		

المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

السيناريو الرابع: تغيير حد الاعفاء وحد الشريحة (ثلاثة شرائح) ونسبة الضريبة

يعتمد هذا السيناريو على تغيير حد الاعفاء ونسب الضريبة وحد الشريحة عند مستويات مختلفة مع أبقاء عددها (ثلاثة شرائح) كما هي قانون ضريبة الدخل النافذ. وأظهرت نتائج السيناريو الى انه في حال تم رفع نسب الضريبة على الشرائح لتصبح هذه النسب حوالي 10% على الشريحة الأولى و 17% على الشريحة الثانية و 23% على الشريحة الثالثة)، وبنفس الوقت يتم العمل على تغيير حد الاعفاء ليصبح 10 آلاف دينار للأفراد و 20 ألف للعائلات (المعيل) بالإضافة الى تخفيض حد الشرائح لتصبح الأولى حتى 5 آلاف دينار، الثانية حتى 10 آلاف دينار، الثالثة أعلى من 15 ألف دينار. فمن المتوقع ان تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الاجراء حوالي 234 مليون دينار. بينما إذا أصبح حد الأعفاء 9 آلاف دينار للأفراد و 18 ألف للعائلات (المعيل) مع تغيير النسب الضريبة وحد الشريحة على نفس الاتجاه السابق. فمن المتوقع ان تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الاجراء حوالي 497 مليون دينار. في حين إذا تم تخفيض حد الأعفاء ليصبح 8 آلاف دينار للأفراد و 16 ألف للعائلات (المعيل) مع تغيير نسب الضريبة وحد الشريحة على نفس الاتجاه السابق. فمن المتوقع ان تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الاجراء حوالي 577 مليون دينار.

الجدول رقم(٨): سيناريو تغيير حد الاعفاء وحد الشريحة (لثلاثة شرائح) ونسبة الضريبة

قيمة التغيير	2019		نسب الضريبة	حد الشريحة:	حد الإعفاء: 10 آلاف دينار للأفراد و 20 ألف للعائلات (المعيل).	الاول
	السيناريو الأول	سيناريو الأساس				
33	234	201	الشريحة الأولى %10	الأولى حتى 5 آلاف دينار		
قيمة التغيير	2019		الشريحة الثانية حوالي %17	الثانية حتى 10 آلاف دينار	حد الاعفاء: 9 الاف دينار للأفراد و 18 ألف للعائلات (المعيل).	الثاني
	السيناريو الثاني	سيناريو الأساس				
296	497	201				
قيمة التغيير	2019		الشريحة الثالثة حوالي %23	الثالثة اعلى من 15 ألف دينار	حد الاعفاء: 8 آلاف دينار للأفراد و 16 ألف للعائلات (المعيل).	الثالث
	السيناريو الثالث	سيناريو الأساس				
376	577	201				

المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

السيناريو الخامس: تغيير حد الإعفاء و حد الشريحة (خمس شرائح) ونسبة الضريبة

يعتمد هذا السيناريو على تغيير حد الاعفاء ونسب الضريبة وحد الشريحة عند مستويات مختلفة، بحيث يتم تغيير تقسيم عدد الشرائح لخمسة بدلاً من ثلاثة كما هو في قانون ضريبة الدخل النافذ. وبالتالي، أظهرت نتائج هذا السيناريو الى أنه في حال تم رفع نسب الضريبة على الشرائح لتصبح هذه النسب على الشريحة الأولى ٥%، وعلى الشريحة الثانية ٧% الثانية، وعلى الشريحة الثالثة ١٤%، وعلى الشريحة الرابعة ح ٢٠%، وعلى الشريحة الخامسة حوالي ٢٢%، في حال تغيير حد الاعفاء ليصبح ١٠ آلاف دينار للأفراد و ٢٠ ألف للعائلات (المعيل) بالاضافة الى توسعة حد الشرائح لتصبح الشريحة الأولى حتى ٥ آلاف دينار، الثانية حتى ١٠ آلاف دينار، الثالثة حتى ١٥ ألف دينار، الرابعة حتى ٢٠ ألف دينار، الخامسة أعلى من ٢٥ ألف دينار. فمن المتوقع ان تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي (٢٨٩) مليون دينار بزيادة ٨٨ مليون دينار عن سيناريو الأساس. بينما إذا أصبح حد الأعفاء ٩ آلاف دينار للأفراد و ١٨ ألف للعائلات (المعيل) مع تطبيق النسب الضريبية وحد الشريحة على الاتجاه نفسه. فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي (٣٢٤) مليون دينار وبزيادة ١٢٣ مليون دينار عن سيناريو الأساس. في حين إذا تم تخفيض حد الإعفاء ليصبح ٨ آلاف دينار للأفراد و ١٦ ألف للعائلات (المعيل) مع تغيير نسب الضريبة وحد الشريحة على الاتجاه السابق نفسه. فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي (٣٦٣) مليون دينار وبزيادة ١٦٢ مليون دينار عن سيناريو الأساس.

الجدول رقم(٩): سيناريوهات تغيير حد الاعفاء و حد الشريحة لخمسة شرائح ونسبة الضريبة

قيمة التغيير	2019		نسب الضريبة	حد الشريحة:	حد الإعفاء: 10 آلاف دينار للأفراد و 20 ألف للعائلات (المعيل).	الأول
	السيناريو الأول	سيناريو الأساس				
88	289	201	الشريحة الأولى 5%	الشريحة الأولى حتى 5 آلاف دينار		
قيمة التغيير	2019		نسب الضريبة	حد الشريحة:	حد الاعفاء: 9 الاف دينار للأفراد و 18 ألف للعائلات (المعيل).	الثاني
	السيناريو الثاني	سيناريو الأساس				
123	324	201	الشريحة الثانية حوالي 7%	الثانية حتى 10 آلاف دينار		
قيمة التغيير	2019		نسب الضريبة	حد الشريحة:	حد الاعفاء: 8 آلاف دينار للأفراد و 16 ألف للعائلات (المعيل).	الثالث
	السيناريو الثالث	سيناريو الأساس				
162	363	201	الشريحة الثالثة حوالي 14%	الثالثة حتى 15 ألف دينار		
			الشريحة الرابعة حوالي 20%	الرابعة حتى 20 ألف دينار		
			الشريحة الخامسة حوالي 22%	الخامسة اعلى من 25 ألف دينار		

المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

٢.٣ سيناريوهات تعديل ضريبة الدخل على الأشخاص الاعتباريين الشركات

تعتمد سيناريوهات تعديل ضريبة الدخل على الأشخاص الاعتباريين الشركات على ثلاثة بدائل رئيسية ألا وهي زيادة معدل الضريبة ٢٠% على الصناعة، أو توحيد الضريبة على الصناعة وباقي القطاعات ١٨%، أو رفع الضريبة على باقي القطاعات ٢٤%.

أظهرت نتائج تحليل هذا السيناريوهات أنه في حال زيادة معدل الضريبة ٢٠% على الصناعة وبقاء الضريبة على باقي القطاعات كما هي بدون تعديل، فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الاجراء حوالي (٨٢٣) مليون دينار. في حين إذا تم توحيد الضريبة على الصناعة وباقي القطاعات لتصبح هذه النسبة ١٨%، فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الاجراء حوالي (٧٨٥) مليون دينار، أي بإنخفاض مقداره ٢١ مليون دينار عن السيناريو الاساسي. بينما السيناريو الثالث منبى على رفع الضريبة على باقي القطاعات لتصبح ٢٤%، فمن المتوقع أن تبلغ الإيرادات الضريبية نتيجة هذا الإجراء حوالي (٨٦٥) مليون دينار، أي بزيادة مقدارها (٦٣) مليون دينار عن السيناريو الاساسي.

الجدول رقم(١٠): نتائج تقدير ضريبة الدخل على الشركات حسب السيناريوهات

2019			السيناريوهات
التغير	السيناريو	السيناريو الأساس	
21	823	802	زيادة معدل الضريبة ٢٠% على الصناعة
-17	785	802	توحيد الضريبة على الصناعة وباقي القطاعات ١٨%
63	865	802	رفع الضريبة على باقي القطاعات ٢٤%

المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

ثانياً: مراجعة القانون النافذ والإدارة الضريبية

بعد حوالي ثلاث سنوات ونصف السنة من سريان وتنفيذ قانون ضريبة الدخل لسنة ٢٠١٤ تقدمت الحكومة بمسودة مشروع قانون جديد لضريبة الدخل. وعلى الرغم من وجود العديد من الملاحظات على القانون الحالي والتي يمكن تداركها بالتعديل، إلا أن المشكلة الحقيقية في قانون ضريبة الدخل هي المشكلة نفسها للعديد من التشريعات التي تؤثر مباشرة على المواطنين والمستثمرين والإيرادات، فالمشكلات وتعقيد الإجراءات التي يعاني منها المكلفين نتيجة تنفيذ القانون الحالي تؤثر سلباً في التزام المكلفين كما تؤثر في الإيرادات والبيئة الاستثمارية نتيجة لعدم استقرار التشريعات وتعديل القوانين بشكل سريع. فالعلاقة بين المكلفون والإدارة الضريبية تتكون من طرفين رئيسيين هما: المكلف دافع الضريبة والإدارة الضريبية التي تطبق القانون الضريبي. ولهذه العلاقة أهمية كبيرة لما لها من تأثير كبير في تحسين العلاقة بين الطرفين ومن ثم التأثير على التحصيل الضريبي، حيث كلما كانت هذه العلاقة واضحة وقائمة على التوازن، كانت الحصيلة الضريبية أكبر والعكس صحيح، فالمواطن أو دافع الضريبة يرى في الإدارة الضريبية دور السلطة أو القوة العمومية للقانون الضريبي، ويرى أنها تتعدى على أمواله في بعض الحالات. بالمقابل ترى الإدارة الضريبية بعض المواطنين مخالفين للقانون الضريبي، لذا من الضروري والمهم تحديد حقوق والتزامات كل طرف في هذه العلاقة. إن تحقيق العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بات اليوم مطلباً شعبياً، فالتهرب الضريبي يعود سببه الرئيسي لشعور المواطن بان ضريبة الدخل تفرض عليه دون سواه، وهذا يقودنا الى أهمية دور الإدارة الضريبية في قدرتها على الوصول الى تشريع ضريبي ووعي ضريبي لدى جميع المواطنين وقناعة بأن ما يدفعه هو جزء يقوم به الآخرون. ومن أجل ذلك يجب تنظيم العلاقة بين دافع الضريبة والإدارة الضريبية حتى يتمكن كل من الطرفين من معرفة حقوقه وواجباته. وعليه، فإن توازن العلاقة بين الإدارة الضريبية ودافع الضريبة من خلال الوقوف على حقوق وواجبات كل من الطرفين سواء في الحالات العادية أو في حالة نشوب نزاع تعتبر من الأمور الهامة والأساسية في تاطير العلاقة بين الطرفين. ولهذا فإن التخطيط الجيد لواقع الإدارة الضريبية يتطلب الوصول إلى توافق قانوني بين الإدارة الضريبية والمكلفين، فعلى سبيل المثال منح المشرع الإدارة الضريبية مجموعة من السلطات التي تمكنها من حماية حقوق الخزينة من تعسف وتهرب الملتزمين عن أدائها والذي يعتبر جريمة حسب القانون بسبب مخاطره المتعددة على موارد الدولة وعلى مبدأ العدالة الضريبية والتوزيع العادل للعبء الضريبي. وفي مقابل ذلك، منح المواطن دافع الضريبة جملة من الحقوق والضمانات لحمايته، وذلك لتحقيق مبدأ التوازن، فحقوق الإدارة الضريبية هي التزامات بالنسبة للمكلف والعكس صحيح. كذلك منح المشرع الإدارة الضريبية حق مراقبة الوعاء الضريبي لدافع الضريبة وتقييمه على أسس ضريبية سليمة بهدف الموازنة ما بين العبء الضريبي والجهد الضريبي وصولاً لتخفيض الفجوة الضريبية. وتتولى الإدارة الضريبية ممارسة حق المراقبة التي خولها لها القانون في مراقبة العبء الضريبي مقابل التصريحات والإقرارات المقدمة من قبل المكلفين من خلال عدة وسائل قانونية منها حق الاطلاع وتبادل المعلومات، وكذلك حق المراقبة أو الفحص الضريبي.

وتعاني الإدارة الضريبية من تعقيد في العديد من الإجراءات وانتقادات تتعلق بالتواصل مع المكلفين والاستقبال غير اللائق للمكلفين وعدم إشراكهم في صوغ القوانين الضريبية على اعتبار ان المكلف هو العنصر الاساسي في المعادلة الضريبية ، وعليه ، لا بد من أن يكون له دور عند وضع النصوص الضريبية. كما أن هناك انتقادات تتعلق باجراءات التبليغ الحالية التي تمس بحق الدفاع، أو تلك المتعلقة باللجان الضريبية خاصة تلك المتعلقة بالاختصاصات ، إذ ينبغي تمكين هذه اللجان من النظر فيما هو قانوني و ليس فقط فيما هو واقع، نظرا لصعوبة عزل ما هو قانوني عما هو واقعي. وفيما يخص العلاقة والتواصل بين المواطنين والإدارة الضريبية فما زال هناك تصور لدى المواطن بأن الإدارة الضريبية المكلفة بتنفيذ القانون الضريبي تقوم بفرض إرادتها على سلوكهم بالقوة الضريبية وأنها تأخذ أموالهم، وفي المقابل تعتقد الإدارة الضريبية أنها تمارس حقا مشروعاً فرضته أحكام الضريبة، وترى بأن المكلف يريد التهرب دائما من أداء الضريبة. كما ان هناك شكاوى على الادارة الضريبية من قبل المكلفين تتعلق بعدد المرات التي يضطرون فيها مراجعة الادارة الضريبية وفترة الاحتفاظ بالمستندات والمعلومات المتعلقة بقضايا المكلفين. كل ذلك ساهم في التأثير على العلاقة بين المكلفين والادارة الضريبية وفي التهرب الضريبي عند تنفيذ القانون الحالي، ما يتطلب ذلك بذل جهود اكبر لتطوير الادارة الضريبية بحيث تحقق علاقة متوازنة مع المكلفين. ومن ابرز الملاحظات على القانون الحالي وآليات تنفيذه التي يجب اخذها بالاعتبار ما يلي:

أولاً: حق الإطلاع و تبادل المعلومات. يعتبر حق الاطلاع على البيانات والمعلومات حقاً معترفاً به في العديد من دول العالم ليتمكن الإدارة الضريبية ودافع الضريبة من الوصول إلى جميع المعلومات والوثائق التي تفيدها في ربط الضريبة أو تحديد مبلغها. وبالتالي فإنه لا يمكن تصور رقابة ناجحة دون حق الاطلاع، فالغاية منها التحقق من وعاء الضريبة ومطابقته لما جاء بإقرارات المكلف، بالإضافة إلى مكافحة التهرب الضريبي. كما لا بد من أن يحدد القانون الضريبي الأشخاص الذين يمكن للإدارة الضريبية أن تحتج لديهم بحق الاطلاع و تبادل المعلومات مثل ممارسة حق الاطلاع على الأشخاص المزاولين لنشاط مهني من أشخاص طبيعيين ومعنويين. كذلك لا بد من أن تكون الإدارة الضريبية قادرة على الاحتفاظ بالمستندات، وتخفيض عدد المرات التي يخضع فيها دافع الضريبة للاطلاع على البيانات وفقاً لتقدير الإدارة الضريبية.

ثانياً: حق التدقيق الضريبي على بعض المكلفين. تشكل المراقبة الضريبية محورا أساسيا من محاور الغدرة الضريبة باعتبارها وسيلة فعالة لمراقبة وتطبيق القانون الضريبي، بهدف ضمان تحصيل المبالغ الضريبية وإعادة توزيع الدخل. ولهذا فإن التدقيق الضريبي كنوع من أنواع الرقابة التي تمارسها الإدارة الضريبية لمقارنة المعلومات التي تم الحصول عليها من المكلفين مع المعلومات المتوفرة للإدارة الضريبية لقياس مدى صدقية التصريحات المدلى بها مهم جدا. وبالتالي، فإنه لا بد من أن تكون هنالك آلية واضحة للتدقيق الضريبي مقترنة بمجموعة من الشروط تفاديا لتعسف الإدارة الضريبية في ممارسة هذا الحق، وتعزيزا للضمانات التي يتمتع بها المكلف الملتزم بدفع الضريبة بخصوص هذا الأسلوب في التدقيق الضريبي.

ثالثاً: السلطة المخولة للإدارة الضريبية أثناء تعديل الوعاء الضريبي. اعطى المشرع الضريبي سلطات وامتيازات مهمة للإدارة الضريبية، بالإضافة إلى حق الاطلاع وحق المراقبة أو الفحص الضريبي خلال عملية إعادة التقدير الضريبي، وبعد تقديم الإقرار الضريبي. حيث تقوم الإدارة الضريبية بإعادة احتساب الضريبة المعلنة من قبل المكلف دافع الضريبة إما مباشرة بعد عملية الفحص المحاسبي في الحالات التي تكشف فيها المحاسبة عن الاختلالات أو نقصان في الأرقام المصرح بها. كما قد يتم تعديل الإقرار الضريبي بعد تدقيق الحسابات أو دون الحاجة إلى وجود حسابات بناء على قناعات لدى الإدارة الضريبية، ويتضمن ذلك أكثر من مرحلة، ومنها مرحلة الحوار والتفاوض بين الإدارة الضريبية والشخص المكلف الخاضع للضريبة (التقدير الذاتي)، المادة رقم (٢٩) من قانون ضريبة الدخل رقم ٣٤ لسنة ٢٠١٤، الفقرة أ / ٢، ومرحلة القضاء والتحكيم في الحالة التي لم يسفر فيها هذا الحوار عن حل يرضي الطرفين، والتي تستوجب من المكلف الدافع للضريبة تعيين محامٍ يقوم بتمثيل المكلف، وتعتبر هذه من المشكلات والتحديات التي تواجه الإدارة الضريبية، حيث إن العديد من القضايا ما زالت معلقة في المحاكم وتشكل كلفة إدارية على تحصيل الأموال الضريبية. كما يعتبر التقدير الجزافي والتلقائي من التحديات التي تواجه الإدارة الضريبية، فالتحديد التلقائي للوعاء الضريبي والدخل الخاضع للضريبة من قبل الإدارة الضريبية بصورة انفرادية من خلال الاستعانة في بعض المعلومات التي قد تكون غير دقيقة في بعض الحالات قد يساهم في زيادة الفجوة الضريبية ما بين المكلف الدافع للضريبة ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات.

رابعاً: نظام تبليغ المكلفين ودافعي الضريبة. ما زال نظام تبليغ المكلفين قديماً وضعيفاً ولا يتماشى مع التطورات، ويعتبر من الأمور الواجب تطويرها من قبل الإدارة الضريبية، حيث ما زال نظام البريد الأردني نظاماً ضعيفاً إذا ما قورن بالدول الغربية. وحيث أن النظام البريدي ضعيف، فإن العديد من المكلفين لا يتم تبليغهم بالشكل الصحيح، ويتم نشر اسمائهم من خلال الجريدة الرسمية وتحويل جزء من قضاياهم إلى المحكمة دون علمهم. وهذا يتطلب من الإدارة الضريبية تطوير نظامها الإلكتروني، وربط ذلك بأرقام الهواتف والإيميلات الإلكترونية لغايات التبليغ، معززاً بضرورة مراجعة دائرة ضريبة الدخل والمبيعات في حالات التنفيذ الجبري والمبالغ المرتفعة التي تزيد على ١٠٠٠ دينار على سبيل المثال.

خامساً: حقوق دافعي الضريبة. إن من أهم الحقوق التي يتمتع بها المكلف الضريبي يكمن في الإشعار والتبليغ والاعتراض والتقسيم لمبلغ الضريبة، والاستشارة في قبول تعديل مبلغ الضريبة، وحق الاستعانة بمفوض ضريبي (مستشار ضريبي). وتكمن المشكلة في قدرة الإدارة الضريبية على الاحتفاظ بالمستندات وإعادة التقدير الضريبي. بالإضافة إلى عدم وجود تعريف واضح للمفوض أو المستشار الضريبي وعدم وجود شروط واجب توفرها بهم، ما أدخل العديد من الشركات في مشاكل نتيجة لضعف وعدم دراية المستشار الضريبي في القوانين والأنظمة. كذلك هناك مشكلات عدة تتعلق بتعامل المكلفين مع قانون ضريبة الدخل، لعل أهمها التهرب الضريبي، ومحاولتهم للتخلص من العبء الضريبي.

سادساً: الاقتطاع من المصدر والضريبة المقطوعة. تعتبر من أهم عيوب الإدارة الضريبية لعدم وجود آلية واضحة ثابتة في التعامل معها حتى الآن، والإدارات الضريبية المتعاقبة كان لها اجتهادات متباينة

في التعامل مع بعض القطاعات كالمقاولات والإسكان وأصحاب النقل العام والمهن الحرة ما أسهم في زيادة التهرب الضريبي.

سابعاً: الرديات الضريبية الزائدة عن حق دائرة الضريبة. على إدارة الضرائب رد المبالغ التي يتم تحصيلها زيادة على مبلغ الضريبة من تلقاء نفسها ولو لم يطلب المكلف ذلك. لكن الواقع العملي وحتى النصوص القانونية المقررة تفيد بأن الاسترداد لا يتم تلقائياً من طرف الإدارة بل بناء على طلب المكلف، وهذا الطلب قد يتقادم فيسقط حقه إذا لم يقدمه خلال وقت معين. كما انه في حالة التأخير في رد المبالغ الزائدة للمكلف لا تعاقب بغرامات التأخير بشأن المكلف، وإنما تؤدي فقط المبلغ المقرر إرجاعه من دون اية فوائد، بخلاف ما نجد في مصر مثلاً تعاقب الإدارة الضريبية على التأخير بفوائد و كذلك الأمر في فرنسا.

ثامناً: تحسين استقبال ومعاملة المكلفين. تبدأ عملية الاستقبال من اللحظة التي يتوجه فيها المكلف لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات إلى حين خروجه منها، ويهدف الاستقبال بالأساس إلى وضع المكلف الذي يتعامل مع الإدارة الضريبية في جو ملائم، وتسهيل تبادل المعلومات بكل سلاسة ويسر ودون أي تعقيد، وبما أن انطباعات المكلفين الذين يراجعون دائرة ضريبة الدخل والمبيعات عن الموظفين تبقى في غالب الأحيان رهينة بجودة الاستقبال الذي يخصص لهم عند تعاملهم مع الإدارة فإنه يجب الحرص على أن تكون في أفضل حالاتها، حيث ان الكثير من الانتقادات الموجهة إلى الإدارة الضريبية تعود بالأساس إلى الاستقبال غير اللائق، مهما كان مستوى الخدمات المقدمة. ولتحسين جودة الاستقبال وتجاوز كل الانتقادات الموجهة لها في هذا الصدد لابد من اتخاذ العديد من الاجراءات والتدابير العملية، وذلك من خلال:

- استحداث وحدات جديدة للاستقبال مجهزة بالوسائل الضرورية لخلق ظروف الراحة للمكلفين.
- إعداد وإصدار كتيبات للتعريف بالخدمات التي تقدمها كل إدارة حسب مجال تدخلها لفائدة المواطنين، وكذلك الوقت اللازم لكل خدمة ومن هو الموظف المعني بها.
- فتح قنوات للاتصال بموظفين لديهم القدرة على الاجابة عن اي تساؤلات ضريبية، وإعداد برامج إعلامية تهدف إلى اطلاع المواطنين على الخدمات التي تقدمها الإدارة في جميع المجالات.
- تخصيص معاملة تفضيلية للأشخاص المعوقين والمسنين واستقبالهم وتقديم مساعدة تستجيب لحاجاتهم، و تهيئ الأماكن اللازمة لراحتهم كشريحة تحظى بعناية خاصة.
- أمام تعقد و تشعب القوانين الضريبية يصبح الاعلام ملزماً لتلافي الكثير من المشكلات والصعوبات التي تظهر من جراء عدم معرفة المكلفين بالكثير من حقوقهم و التزاماتهم. ويساهم في تفسير النصوص القانونية المعقدة والمتغيرة بالنسبة لدافع الضريبة، كما يساهم بالنسبة للإدارة الضريبية في تطبيق هذه النصوص.
- على الإدارة الضريبية إصدار نشرات ومجلات متخصصة في الشؤون الضريبية وتكون مواكبة لكافة المستجدات والتعديلات التي تلحق بالضريبة، حتى يتمكن المكلفون من الإحاطة بالقوانين واللوائح إحاطة شاملة.

- تحسين العلاقة مع المكلف، فكثرة الخلافات بينهما تؤدي حتماً إلى المنازعات أمام اللجان الضريبية أو أمام القضاء، وإن أي مبادرة من الإدارة في حل تلك المنازعات دون الوصول إلى اللجان الضريبية أو إلى القضاء سيؤدي لا محال إلى انتشار ثقافة الحوار والثقة المتبادلة بين المكلف والإدارة الضريبية.

تاسعاً: عدم استقرار التشريعات. من أبرز مشكلات قانون ضريبة الدخل الأردني هو التعديل المستمر على نصوصه، ليعكس نتيجة مفادها أن تعديل بنود قانون الضريبة غالباً ما يكون غير مدروس، أو - بحد أدنى - لم تتم دراسة آثاره المحتملة وانعكاساته على المدى الطويل. ومن جهة أخرى يعد عدم الاستقرار في التشريع الضريبي أمراً غير محمود بكل المعايير، بالرغم من حتمية التعديل، إلا أنه يجب عدم تواتره وتكراره.

عاشراً: الدخل الخاضع للضريبة، الشريك المتضامن، التبليغ والحجز. تضمنت المادة ٣ بنداً ينص على أن الأتاوة تعتبر ضمن الدخل الخاضع للضريبة دون تحديد ماهيتها، وهي أقرب إلى مفهوم الإيراد المتحصل من استعمال حقوق الملكية الفكرية، أي إلى دخل الأعمال الذي لا يندرج ضمن أي من الإيرادات السابق الإشارة لها. إضافة إلى أن التطبيق العملي في دائرة ضريبة الدخل يُخضع الدخل غير المشروع للضريبة بغض النظر عن طريقة تحصيله. كما يتم معاملة شركة التضامن كشخص مستقل عن الشريك المتضامن، وهذا يؤثر سلباً على حقوق المكلف وعلى قاعدة العدالة التي يتم من خلالها مراعاة ظروف المكلف. أما بخصوص التبليغ، تبين المادة ٥٩ من القانون موضوع التبليغ (المطالبات أو الإشعارات أو غيرها) وآلياته التي لا تخرج عن الإطار العام الذي يجسده قانون أصول المحاكمات المدنية. وتبين هذه المادة أن البريد الأردني من أحد الآليات المعتمدة للتبليغ، لكن الدائرة - وضمن مشاهدات عديدة من المقدرين - يتم اساءة استغلال مثل هذه الطريقة من التبليغ التي يعتد بها أمام المحاكم بالرغم من أنها ممكن أن تكون غير منتجة للمكلف، الأمر الذي يجعل المكلفين يشعرون بالغبن بسبب استخدام هذه الطريقة. ومن جانب آخر تملك الدائرة حق أسلوب الحجز كضمانة لتحصيل أموالها، لكن هذه الطريقة قد يساء استخدامها أيضاً من قبل الدائرة، ذلك أن الحجز يقع على كل حسابات المكلف، حتى لو وجدت الدائرة المبلغ المطلوب عن أحد الحسابات، فإنها لا ترفع إشارة الحجز عن باقي الحسابات، كما غالباً ما يتم الحجز دون إبلاغ صاحب العلاقة، وقد تقوم الدائرة بالحجز بالرغم من عدم وجود قرار نهائي من القضاء. ما يؤدي إلى تعسف في استخدام الدائرة لأسلوب الحجز، خصوصاً وأنه يؤثر سلباً على المكلف، ومن ثم على أعماله المنتجة للدخل، الأمر الذي لا يصب في مصلحة المكلف أو الدائرة.

ومن الملاحظات على مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة والذي يحتاج لتدقيق ومناقشة أكبر هي ما يلي:

- المادة (٣) / الفقرة (أ) / البند (١٥) جديد: الدخل الخاضع للضريبة: تم إخضاع الأرباح الموزعة من قبل الشخص الاعتباري المقيم، باستثناء الأرباح الموزعة على الشخص الاعتباري المقيم ذي العلاقة، إلى ضريبة الدخل، ما قد يؤدي إلى إزدواجية في فرض ضريبة الدخل.
- المادة (٥) الفقرة (أ): الدخل الزراعي: تم إخضاع الدخل الذي يزيد عن (٢٥٠) ألف دينار من مبيعات الشخص الطبيعي والشركات المتأتية من نشاط زراعي داخل المملكة إلى الضريبة. في حين أن القانون الحالي يعفي الدخل الزراعي من الضريبة بالكامل. إذ يعاني القطاع الزراعي من معوقات عديدة تحد من نموه بشكل مستمر، ونرى أن هذا القطاع بحاجة إلى دعم ومساندة للنهوض بأدائه، حيث أن فرض ضريبة دخل على ما يزيد عن (٢٥٠) ألف دينار للضريبة سوف يؤدي إلى مزيد من تراجع هذا القطاع.
- المادة (١٨) / الفقرة (ب): ضريبة الأبنية والأراضي: أصبحت ضريبة الأبنية والأراضي المدفوعة من المكلف داخل مناطق أمانة عمان والبلديات تعتبر نفقة مقبولة ضريبياً. في حين ينص القانون الحالي على تقاص ما نسبته (١٠٠%) من ضريبة الأبنية والأراضي التي يدفعها المكلف في أي سنة عن العقارات المؤجرة التي تأتي له منها دخل من ضريبة الدخل المستحقة عليه، على أن لا يتجاوز التقاص المسموح به مقدار الضريبة المستحقة على هذا الدخل عن تلك السنة ومع مراعاة نسبة هذا الدخل إلى الدخل الإجمالي للمكلف.
- المادة (٢٢): إلزامية التسجيل: أصبحت هذه المادة ضمن مشروع تعديل القانون تنص على:
 - أ- يلتزم الشخص الطبيعي الذي بلغ سن الثامنة عشرة من عمره بالحصول على رقم ضريبي، كما يلتزم الشخص المقيم الذي يخضع دخله للضريبة وفق أحكام المادة (٣) من هذا القانون بالتسجيل لدى الدائرة والحصول على رقم ضريبي قبل البدء بممارسة عمله او نشاطه.
 - ب- تحدد شروط وأحكام التسجيل وجميع الإجراءات اللازمة بذلك بما في ذلك التسجيل بالوسائل الإلكترونية والمعاملات التي يشترط لاستكمال إنجازها تقديم الرقم الضريبي بموجب نظام يصدر لهذه الغاية. وبالتالي، فإن إن إلزام الشخص الطبيعي لمن أتم سن الثامنة عشر من عمره بالحصول على رقم ضريبي يعتبر أمر غير عملي ويزيد من الأعباء والالتزامات الإدارية، ولا نرى أي داعي لهذا الإلزام، ونرى أن يتم إقتصار التسجيل للأشخاص الذين لديهم دخل مالي كالمستخدمين وأصحاب الأعمال فقط.
- المادة (٦١): سرية المعلومات: إن هذه المادة تعني إفشاء سرية المعاملات المالية لمختلف العاملين في الأنشطة الاقتصادية وتعرضهم لكشف حساباتهم وفقدان سرية تعاملاتهم التجارية. وعليه، فإن ذلك قد يؤدي الى ثني البعض عن فتح حسابات بنكية أو عدم الاستثمار بها قد يؤدي الى توسيع الاقتصاد الموازي.

ثالثاً: اتجاهات الغرف والجمعيات الاقتصادية والتجارية حول قانون ضريبة الدخل الاردني

تم إجراء دراسة لتقييم آراء واتجاهات الغرف والجمعيات الاقتصادية والتجارية في ضريبة الدخل، بالإضافة الى تقييم أثر تطبيق القانون المقترح على القطاعات الاقتصادية المختلفة، وأبرز إيجابيات وسلبيات هذا القانون. ويوفر هذا المنهج الفرصة لقياس اتجاهات المستجيبين وآرائهم والتعرف على أثر بعض العوامل والمتغيرات في وجهات النظر التي تم دراستها. وفيما يلي أهم هذه النتائج:

٣.١ مدى الرضا عن قانون الضريبة الحالي والمعمول به في الأردن.

تم سؤال المستجيبين عن مدى رضاهم عن قانون ضريبة الدخل النافذ، وقد أظهرت النتائج عدم رضا ٨٥% من المستجيبين، ورضا ١٣% عن قانون ضريبة الدخل.

الشكل رقم (٢١): هل أنت راض على قانون ضريبة الدخل الحالي والمعمول به في الأردن؟



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

وعند السؤال عن أسباب الرضا عن قانون ضريبة الدخل، أفاد ٣٩% ان القانون يتسم بالعدالة في نسب القطاعات وان التشريعات والبنود المدرجة ضمن القانون واضحة وسهل التعامل معها، فيما أفاد ٢٢% بان السبب الرئيسي وراء رضاهم هو وجود الإعفاءات الضريبية التي نص عليها القانون، ملحق رقم (٩).

اما فيما يتعلق بغير الراضين عن القانون، فقد أفاد ٣٦% أن السبب الرئيسي وراء عدم رضاهم هو تفاوت النسب الضريبية وعدم تناسبها مع دخول المواطنين، فيما أفاد ٣٢% أن بنود القانون غير واضحة ولا تحقق العدالة. وأضاف ١٢% أن ارتفاع نسبة الضريبة الحالية، بالإضافة الى وجود الضرائب الأخرى، هو السبب الرئيسي وراء عدم رضاهم عن القانون الحالي، الملحق رقم (١٠).

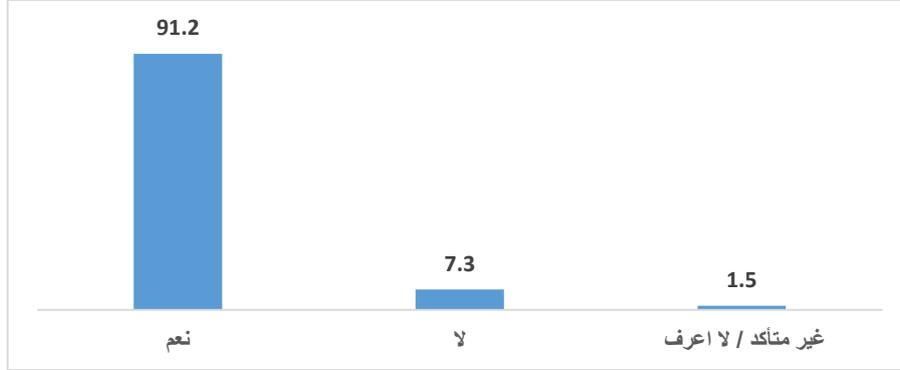
٣.٢ المواد أو الموضوعات أو البنود التي يجب تعديلها في التشريعات الضريبية

تم سؤال المستجيبين عن المواد أو الموضوعات أو البنود التي يجب تعديلها في التشريعات الضريبية المطبقة على القطاعات المختلفة لتصبح هذه المواد أكثر فعالية في خدمة مصالحهم، وقد أظهرت النتائج أن ٢٩% يرغبون في تخفيض نسبة الضريبة المفروضة عليهم، فيما يرغب ١٨% في تطبيق العدل والمساواة بين القطاعات في نسبة الضريبة المفروضة، ويرغب ١٧% في زيادة نسبة الإعفاءات الممنوحة لهم، الملحق رقم (١١).

٣.٣ التهرب الضريبي

عند السؤال عن وجود تهرب ضريبي وانتشاره في الأردن، يعتقد ٩١% من المستجيبين أن هنالك تهرباً ضريبياً موجوداً في الأردن، فيما يعتقد ٧% أنه لا يوجد تهرب ضريبي في الأردن.

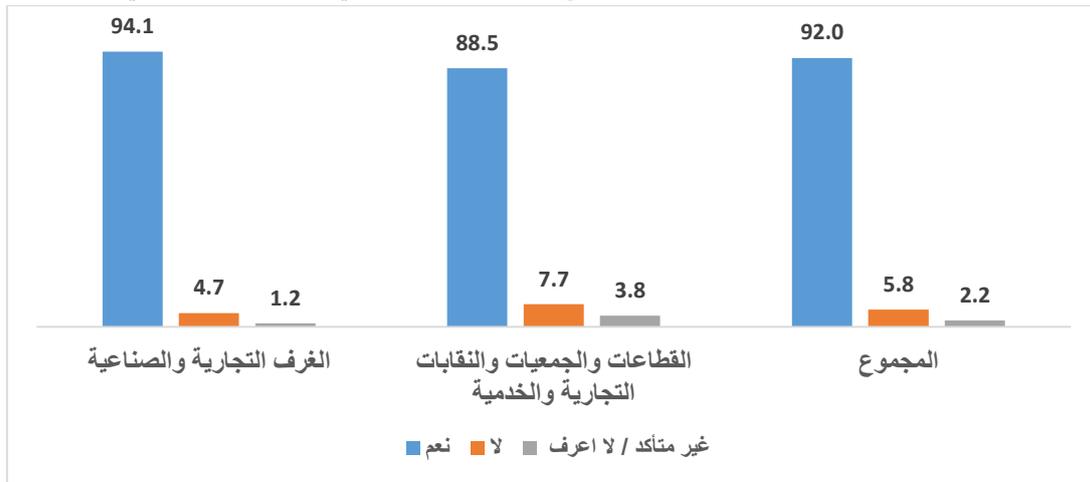
الشكل رقم (٢٢): هل تعتقد أن التهرب الضريبي منتشر في الأردن؟



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

تم سؤال المستجيبين عن الأسباب الرئيسية التي تؤدي الى التهرب الضريبي، وقد أفاد ٢٢% من المستجيبين أن عدم العدالة في النسب الضريبية هو أهم سبب يدفع المواطنين الى التهرب الضريبي، فيما يعتقد ٢١% أن السبب الرئيسي وراء التهرب الضريبي هو ارتفاع نسبة الضريبة، ويعتقد ١٧% ان وجود الفساد والواسطة والمحسوبية في التقديرات الضريبية وطمع المكلفين وعدم رغبتهم بدفع الضريبة هو السبب الرئيسي وراء التهرب الضريبي، الملحق رقم (٦). يعتقد ٩٢% من المستجيبين أن ارتفاع نسبة الضريبة يؤدي الى التهرب من دفع القيمة الضريبية المترتبة، ويظهر الفارق في هذا الاعتقاد بين الغرف التجارية والصناعية والقطاعات الأخرى، حيث تعتقد نسبة اعلى من الغرف الصناعية والتجارية أن ارتفاع نسبة الضريبة يؤدي الى التهرب الضريبي.

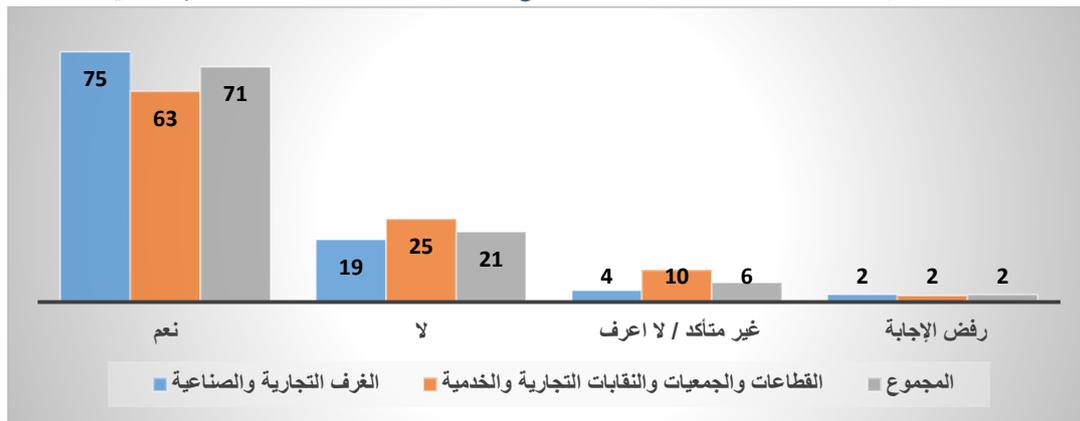
الشكل رقم (٢٣): هل تعتقد أن ارتفاع نسبة الضريبة يؤدي الى التهرب الضريبي؟



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

ويعتقد ٧١% من المستجيبين انه يجب التبليغ عن المواطنين والشركات المتهربة ضريبياً (٧٥% من مستجيبى الغرف الصناعية والتجارية و٦٣% من مستجيبى القطاعات الاخرى). وأفاد ١٧% من المستجيبين انه يمكن لدائرة ضريبة الدخل الحد من التهرب الضريبي من خلال تبسيط الإجراءات وتسهيلها على المكلفين والعدالة في التعامل الضريبي مع شرائح المجتمع المختلفة. وأفاد ١٤% ان تخفيض نسبة الضريبة يساعد في الحد من التهرب الضريبي، بالإضافة الى تكثيف المراقبة والتفتيش والتخلص من الوساطة والمحسوبية في التقديرات الضريبية، كما أفاد ١٠% من المستجيبين.

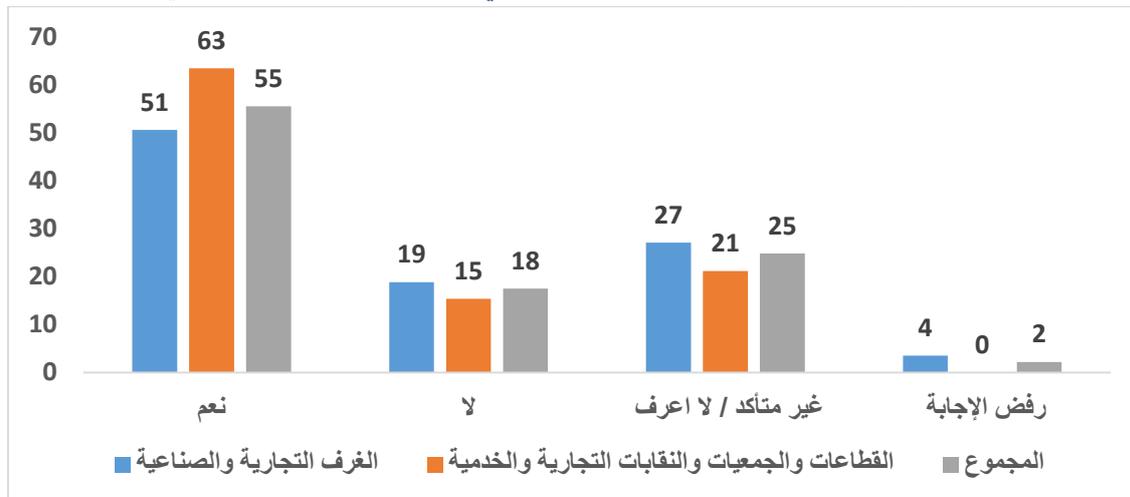
الشكل رقم (٢٤): هل تعتقد أنه يجب التبليغ عن المواطنين والشركات المتهربة ضريبياً؟



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

يعتقد ٥٥% من المستجيبين ان الرشوة منتشرة في المعاملات والتقديرات الضريبة (٥١% من مستجيبى الغرف التجارية والصناعية و٦٣% من مستجيبى باقي القطاعات)، فيما لا يعتقد بانتشار الرشوة ١٨% من المستجيبين، وأفاد ربع المستجيبين بأنهم لا يعرفون فيما إذا كانت الرشوة منتشرة في المعاملات والتقديرات الضريبية.

الشكل رقم (٢٥): هل تعتقد ان الرشوة منتشرة في المعاملات والتقديرات الضريبية؟



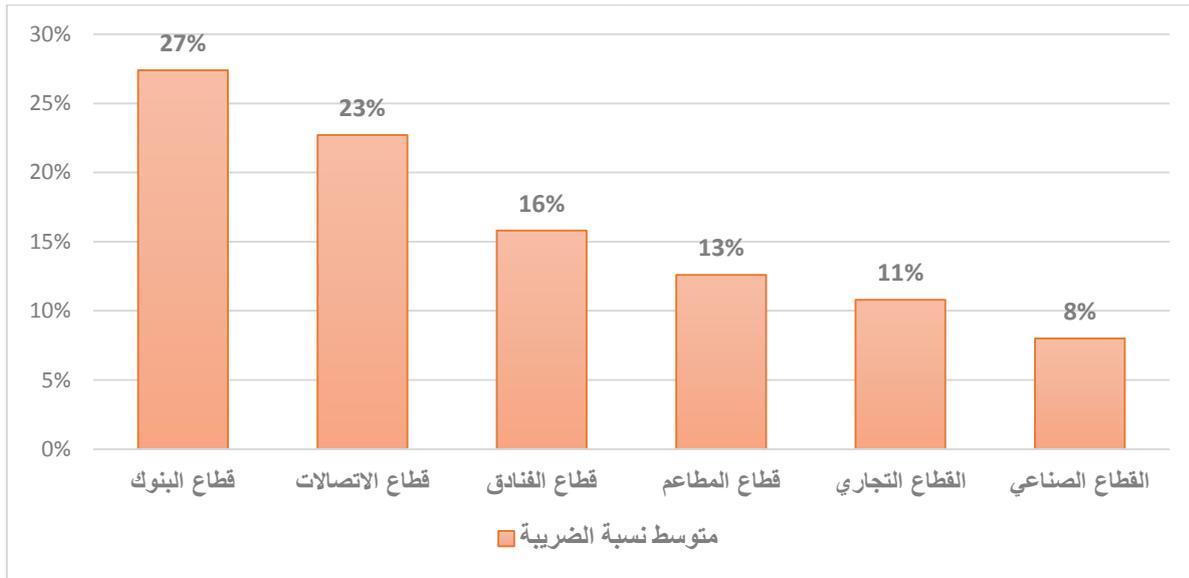
المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

تم سؤال المستجيبين حول مجموعة من الفقرات المتعلقة بضرورة الدخل من حيث التحصيل، الإجراءات، التعاملات. أظهرت النتائج انه بالمتوسط (٩٤%) يوافقون على العدالة في التحصيلات الضريبية يشجع المكلفين على دفع الضريبة، فيما يعتقد بالمتوسط (٩١%) ان تخفيض معدلات الضريبة يؤدي ال تنافسية القطاع الصناعي، ويعتقد بالمتوسط (٩٠%) أن زيادة معدلات الضريبة في بعض القطاعات يؤدي الى انخفاض النشاط وعدم تنافسيته. فيما يعتقد ٨٢% أن ربط الإعفاءات الضريبية في تشغيل العمالة الأردنية له آثار كبيرة على الاقتصاد الأردني. ، الملحق رقم (١٢).

٤.٣ النسبة المناسبة لضريبة الدخل على القطاعات والشرائح

تم سؤال المستجيبين عن نسب ضريبة الدخل التي يعتقدون بأنها مناسبة على مجموعة من القطاعات، وتم حساب المتوسط الحسابي لهذه النسب. وأظهرت النتائج أن نسبة الضريبة المناسبة على قطاع البنوك ٢٧%، فيما كانت على قطاع الاتصالات ٢٣%، وعلى قطاع الفنادق ١٦%، وعلى قطاع المطاعم ١٣%، والقطاع التجاري ١١%، والقطاع الصناعي ٨%، الملحق رقم (١٣).

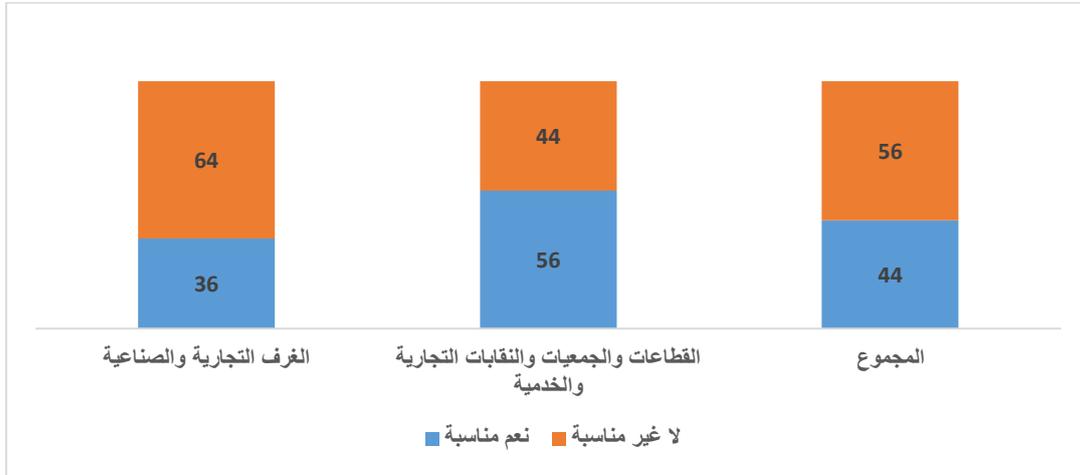
الشكل رقم (٢٦): باعتقادك ماهي نسب ضريبة الدخل المناسبة على القطاعات التالية:



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

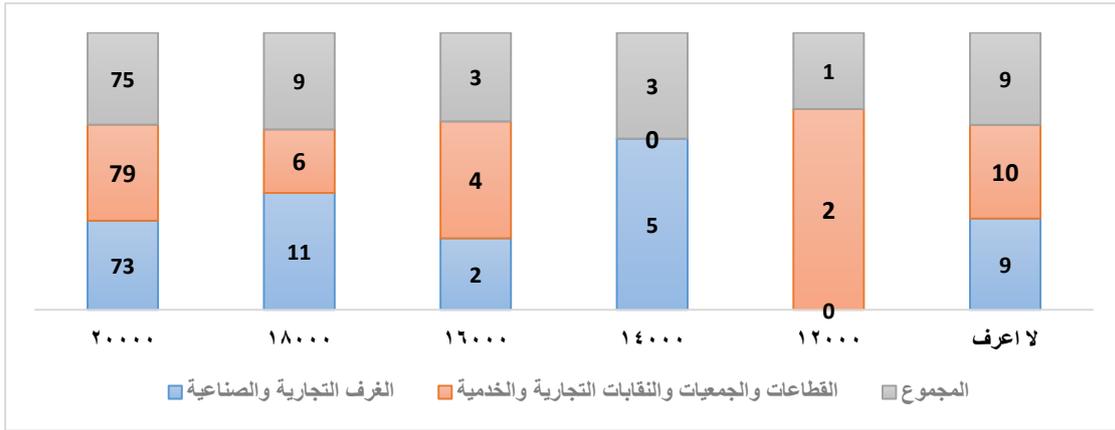
يعتقد ٥٦% من المستجيبين بأن فئات الدخل الحالية المفروض عليها ضريبة في القانون المعمول به (١٢٠٠٠ للفرد و ٢٤٠٠٠ دينار للأسرة) هي غير مناسبة (٦٤% من مستجيب عينة الغرف التجارية والصناعية و٤٤% من مستجيب القطاعات الأخرى)، ويعتقد ٧٥% أن فئات الدخل المناسبة هي ٢٠٠٠٠ دينار للأسرة في السنة، فيما يعتقد ٤٤% بأن الفئات الحالية هي مناسبة ويجب عدم المساس بها (٣٦% من مستجيب الغرف التجارية والصناعية و٥٦% من مستجيب القطاعات والجمعيات والنقابات التجارية والخدمية)، الملحق رقم (١٤).

الشكل رقم (٢٧): هل تعتقد أن فئات الدخل الحالية المفروض عليها ضريبة (١٢٠٠٠) للفرد و ٢٤٠٠٠ دينار للأسرة) مناسبة ام غير مناسبة؟



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

الشكل رقم (٢٨): إذا أردت توسيع الوعاء الضريبي وتخصيص فئات/الشرائح الدخل الخاضعة للضرائب، ما هي فئة الدخل المناسبة للأسرة برأيك يجب ان تكون خاضعة للضريبة



المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية.

٥.٣ الوعي الضريبي والعقوبات

يعتقد بالمتوسط ٨٧% من المستجيبين أن زيادة الوعي الضريبي لدى المواطن الاردني يساعد في منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن، ويعتقد النسبة نفسها أن تخفيض نسبة الضريبة على المواطن والأفراد يساعد على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن. فيما يعتقد ٨٠% ان تسهيل استيفاء الضريبة عن طريق تبسيط الإجراءات الضريبية يساعد على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن، ويعتقد ٧٩% ان تفعيل وتشديد العقوبات على المتهربين/المتجنبيين للدفع يساعد على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن، فيما يعتقد ٧٧% أن زيادة كفاءة نظام المعلومات في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بالتعاون مع أجهزة الدولة الأخرى يساعد على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن. ، الملحق رقم (١٥).

٦.٣ ممارسات التهرب الضريبي

في هذا القسم، تم سؤال المستجيبين عن مجموعة من الممارسات التي تعد من التهرب الضريبي بموجب أحكام قانون ضريبة الدخل الأردني، ومدى تكرارها. أظهرت النتائج أن ٦٨% من المستجيبين يعتقدون ان المكلفين يقومون بتقديم كشف غير صحيح إما بإغفال أو إنقاص أو حذف أي دخل، فيما تعتقد النسبة نفسها أن إعداد المكلف أو احتفاظه بدفاتر أو حسابات صورية أو مزورة يتكرر. ويعتقد ٦٦% ان المكلفين يلجأون الى حيل أو خدع من أجل التهرب من الضريبة أو تخفيض مقدارها. ويعتقد ٦٥% ان المكلفين يقومون بإدراج بيان كاذب أو قيد صوري أو غير صحيح في كشف أو بيان يقدمه للدائرة، أو بإتلاف أو إخفاء الدفاتر أو الحسابات، أو يمتنعون عن تقديم المعلومات عند طلبها منه أو تقديمه لمعلومات غير صحيحة، الملحق رقم (١٦).

٧.٣ الإدارة الضريبية

يعتقد ٨٥% من المستجيبين أن إشراك الفعاليات الاقتصادية في إعداد قانون ضريبة الدخل من الممكن أن يساهم في وجود قانون ضريبة عصري، فيما يعتقد ٨٤% أن استقرار الإدارة على تعليمات وأنظمة واحدة لفترة لا تقل عن سنتين سوف يساهم في قانون ضريبة جيد، ويعتقد ٨٠% ان من الأمور التي من الممكن ان تساهم في وجود قانون ضريبة مناسب هو الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في القوانين الضريبية. فيما يعتقد ٧٧% ان تطبيق نظام الضريبة الموحد القائم على ملف ضريبي واحد لجميع المعاملات الضريبية سوف يساهم في وجود قانون ضريبة عصري، الملحق رقم (١٧).

النتائج والتوصيات

النتائج:

وتضمنت هذه الدراسة العديد من النتائج المهمة والتوصيات التي قد تساهم في إيجاد قانون ضريبي مناسب وتوافقي، والمساعدة في الحدّ من تعقيد الإجراءات، وزيادة الوعي والالتزام الضريبي لدى المكلفين في حال تطبيقها. ومن أبرز النتائج التي تم التوصل إليها ما يلي:

• النتائج حول مؤشرات العبء الضريبي والطاقة الضريبية

١. ارتفاع نسب الضرائب غير المباشرة بشكل كبير، إذ وصلت أهميتها النسبية إلى ٦٩% في العام ٢٠١٧، لتصبح المصدر الرئيس للإيرادات الحكومية، مقابل انخفاض نسبة الضرائب المباشرة.
٢. تعتبر مستويات ضريبة الدخل في الأردن أقل من المستويات العالمية. فيما يعتبر العبء الضريبي في الأردن أعلى من المستوى العالمي، وأقل من منطقة اليورو.
٣. الأردن قريب من الحدود العليا للطاقة الضريبية، إذ بلغ العبء الضريبي في العام ٢٠١٧ حوالي ١٥.٥%، وإذا ما تم الأخذ بالاعتبار أثر الإجراءات التي اتخذتها الحكومة منذ مطلع العام ٢٠١٨، وبخاصة ضريبة المبيعات والضرائب الخاصة على النفط، بالإضافة للقانون المقترح، فإن هذا يعني أن الأردن سيدخل في حدود الإرهاق الضريبي (الإجهاد الضريبي).
٤. بلغت الطاقة الضريبية ما بين ١٦-١٦.٨% من الناتج المحلي الإجمالي، وعليه، لا بد من أن تأخذ الحكومة بالاعتبار عدم تجاوز هذه الحدود لتجنب الإرهاق الضريبي في الأردن.
٥. تشير البيانات إلى ارتفاع قيمة "معامل جيني" في العام ٢٠١٣ مقارنة بالعام ٢٠١٠ ما يعني زيادة سوء توزيع الدخل في الأردن، ما يدل على أن النظام الضريبي الحالي لم يساعد في إعادة توزيع الدخل في الأردن.
٦. تهدف الحكومة من تعديل قانون ضريبة الدخل لتحقيق العدالة الضريبية، وإلى زيادة مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات المحلية بدون توضيح بما هو المقصود بالعدالة الضريبية، وكيفية تطبيقها. وبدون إجراء أي دراسة لأثر هذا التعديل على القوى الشرائية للمواطنين أو على دخولهم.
٧. من الملاحظ أن مسودة مشروع القانون الجديد لضريبة الدخل تستهدف الطبقة الوسطى، وتطال الشريحة الدنيا منها بشكل رئيسي كون الطبقة الفقيرة لن يتم شمولها في التعديلات، فيما أن الطبقة الغنية ستكون لها منافذ قانونية للتهرب من الضريبة.
٨. وجود تعارض محتمل في بعض بنود مسودة المشروع الحالي المتعلقة بزيادة النسب الضريبية وتخفيض الإعفاءات على المكلفين والقطاعات الاقتصادية المختلفة مع خطة تحفيز النمو الاقتصادي التي تنفذها الحكومة حالياً.
٩. أشارت نتائج توقعات العوائد المالية على القانون المقترح إلى تجاوزها التوقعات التي تأمل الحكومة بالحصول عليها.
١٠. أظهرت السيناريوهات المختلفة لتحقيق الدخل المرغوب من الحكومة وجود بدائل غير التي قدمتها الحكومة دون المساس بالشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى.

• النتائج حول الإدارة الضريبية

١. نظراً لأهمية العلاقة بين المواطن أو المكلف والإدارة الضريبية فإنه من المهم أن يتم تحديد حقوق والتزامات كل طرف في هذه العلاقة. وهذا يتضمن تحديث طرق وضع النصوص القانونية، وتبسيطها، وجعلها سهلة الفهم، وتحسينها من خلال مواءمتها مع الواقع.
٢. عدم وجود آلية واضحة وثابتة بخصوص الاقتطاع من المصدر والضريبة المقطوعة، ما يؤدي إلى اجتهادات متباينة في التعامل مع بعض القطاعات مثل: المقاولات والإسكان وأصحاب النقل العام والمهين الحرة. الأمر الذي من شأنه المساهمة في زيادة التهرب الضريبي.
٣. ما زال المواطن ينظر إلى الإدارة الضريبية المكلفة بتنفيذ القانون الضريبي على أنها تفرض إرادتها على سلوكهم بالقوة الضريبية، وأنها تأخذ أموالهم قسراً، وفي المقابل تعتقد الإدارة الضريبية أنها تمارس حقاً مشروعاً فرضته أحكام الضريبة، وترى بأن المكلف يريد التهرب دائماً من أداء الضريبة. وعليه، فالعلاقة العدائية بين الإدارة الضريبية والمكلف تقتضي تفعيل فصول المدونة العامة للضرائب على المستوى العملي، وكذلك العمل على تكريس مشاركة المكلف في الشأن الضريبي.
٤. نظراً لأن العلاقة التي تربط المكلف بالإدارة الضريبية هي علاقة دستورية قبل أن تكون قانونية، والدستور يفرض مبادئ المواطنة على المكلف والإدارة في آن واحد، لذلك يجب أن تكون النصوص القانونية مواكبة للتطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، فمواكبة التطور يعني فرض الضريبة حيث ينبغي أن تفرض، وتحسين نظام الرقابة الجبائية بما يفرض احترام القانون الضريبي، ويضمن تطبيق النصوص الدستورية، وكذلك اعتماد كل الآليات الجديدة التي تمكن من إقامة التواصل الجيد بين الإدارة الضريبية والمكلف للدافع للضريبة.
٥. ما زال النظام الضريبي الحالي يلقي مقاومة من طرف المكلفين، تتخذ شكل التهرب والغش والتجنب الضريبي، وبخاصة بعض الإجراءات كتلك المتعلقة بالتبليغ الحالية التي تمس بحق الدفاع، أو تلك المتعلقة باللجان الضريبية المتعلقة بالاختصاصات، إذ ينبغي تمكينها من النظر فيما هو قانوني وليس فقط فيما هو واقع.
٦. إشراك المكلفين في صوغ القوانين الضريبية على اعتبار أنهم الأساس في المعادلة الضريبية، وهم الذين يتحملون كل أعباء الضريبة. وعليه، لا بد من أن يكون لهم دور عند وضع النصوص الضريبية. وبدون هذه المقاربة تبقى فاعلية الإدارة الضريبية في التحصيل متدنية و قليلة المردودية. إن المشاركة في هذا المجال تعتبر الآلية الأكثر فعالية، لأنها تمثل منحنى ديمقراطياً في تدبير الشأن الضريبي، وتساهم في تحسين العلاقة بين الإدارة الضريبية والمكلف، وبخاصة أنها تجعل المكلف يحس بأنه عنصر أساسي وفاعل على المستوى الضريبي، وبالتالي المساهم الأكبر في عملية التنمية.

٧. هناك غياب للحوار المباشر، وضعف في التواصل مع المكلفين. ويتضح ذلك من ضعف الوعي الضريبي والثقافة الضريبية.
٨. إن العلاقة بين المكلفين والإدارة الضريبية هي علاقة غير متكافئة مع غياب جسور الحوار والتواصل بين أطرافها.
٩. هناك آثار سلبية متوقعة للتعديلات المتكررة على قانون الضريبة، وخصوصاً على المستثمرين الأجانب.

• نتائج اتجاهات الغرف الصناعية والتجارية نحو قانون ضريبة الدخل

١. أبدى ٨٥% من المستجيبين عدم رضاهم عن قانون ضريبة الدخل الحالي المعمول به في الأردن، وتعود أسباب عدم الرضا الى أن القانون الحالي غير عادل ومنصف، ونسبة الضريبة مرتفعة، وتدفع المواطنين الى التهرب من دفع الضريبة المترتبة عليهم.
٢. يعتقد ٩١% من المستجيبين بأن هنالك تهرباً ضريبياً منتشراً في الأردن، والسبب الرئيسي وراء هذا التهرب هو ارتفاع نسبة الضريبة، ووجود الوساطة والمحسوبية في التقديرات الضريبية، وعدم ثقة المواطن بالمحصل الضريبي، وطمع المواطنين.
٣. يعتقد ٩٤% من المستجيبين أن العدالة في التحصيلات الضريبية تشجع المكلف على دفع الضريبة، ويعتقد ٩١% أن تخفيض معدلات الضريبة يؤدي الى زيادة تنافسية القطاع الصناعي، ويعتقد أيضاً ٨٢% أن ربط الإعفاءات الضريبية في تشغيل العمالة الأردنية له آثار كبيرة على الاقتصاد الأردني.
٤. يعتقد نصف المستجيبين تقريباً (٥٢%) أن ضعف القدرات المحاسبية لدى موظفي دائرة ضريبة الدخل يسهل من التهرب الضريبي، فيما يعتقد ٥٤% أن توحيد الإعفاءات الضريبية بين الأجنبي والمحلي يحقق العدالة.
٥. يعتقد ٨٧% من المستجيبين أنه للمساعدة على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن، يجب زيادة الوعي الضريبي لدى المواطن الأردني. وأنه من المهم تخفيض نسبة الضريبة على المواطن والأفراد للمساعدة على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن.
٦. يعتقد ٨٠% أن تسهيل استيفاء الضريبة عن طريق تبسيط الإجراءات الضريبية، يساعد على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن
٧. يعتقد ثلثا المستجيبين تقريباً أنه من الممارسات التي تتكرر وتعد من التهرب الضريبي ما يلي:
 - قيام المكلف بتقديم كشف غير صحيح إما بإغفال أو إنقاص أو حذف أي دخل.
 - إعداد المكلف أو احتفاظه بدفاتر أو حسابات صورية أو مزورة.
 - لجوء المكلف إلى أي حيل أو خدع من أجل التهرب من الضريبة أو تخفيض مقدارها..
 - إدراج المكلف لبيان كاذب أو قيد صوري أو غير صحيح في كشف أو بيان يقدمه لدائرة الضريبة.

٨. يعتقد ٧١% أنه يجب التبليغ عن المواطنين والشركات المتهربة ضريبياً، ويعتقد ٥٥% أن هنالك رشوة منتشرة في التعاملات والتقديرات الضريبية بين الموظفين.
٩. يعتقد ٤٤% أن نسبة الضريبة المفروضة على فئات الدخل الحالية (١٢.٠٠٠ للفرد و ٢٤.٠٠٠ دينار للأسرة) مناسبة، فيما يعتقد ٥٦% بأنها غير مناسبة.
١٠. في حال اتخذ القرار في توسعة الوعاء الضريبي، فيعتقد ٧٥% أنه يجب شمول الأسر التي يقع دخلها بين ٢٠.٠٠٠ دينار سنوياً فأكثر، ضمن شرائح الدخل الخاضعة للضريبة، فيما يعتقد ٩% أنه يجب شمول الأفراد الذين يقع دخلهم بين ١٨.٠٠٠ دينار سنوياً فأكثر.
١١. يعتقد المستجيبون أن الأمور التالية وذات الصلة بالإدارة الضريبية، يمكن أن تسهم في وجود قانون ضريبة عصري:

- إشراك الفعاليات الاقتصادية في اعداد قانون ضريبة الدخل. (٨٥%).
- استقرار الإدارة على تعليمات وأنظمة واحدة لفترة لا تقل عن سنتين (٨٤%).
- معرفة المكلف بدفع الضريبة بالإعفاءات المتاحة ونسبتها (٨١%).
- الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في القوانين الضريبية (٨٠%).

التوصيات:

واستناداً لنتائج الدراسة بأبعادها المختلفة، توصي الدراسة بما يلي:

أولاً: بالرغم من أن إجراء تعديل على قانون ضريبة الدخل مبرراً اقتصادياً، لكن يجب أن يؤخذ بالأعتبار مجمل النظام الضريبي، وذلك تجنباً للدخول في مرحلة الإجهاد الضريبي. لذا لا بد من أن يقابل زيادة الضريبة على فئات الدخل العليا إجراء تخفيض على ضريبة المبيعات كتوجه موازٍ واستراتيجي أيضاً.

ثانياً: إجراء حوار مع ذوي العلاقة في القطاع الخاص وذوي الاختصاص للوصول الى توافق وطني بشأن القانون.

ثالثاً: إجراء دراسة الأثر المحتمل لتعديل القانون على النمو الاقتصادي، وعدم المساواة بالدخل.

رابعاً: اختيار أحد البدائل أو السيناريوهات التي قدمتها الدراسة والتي تحقق العائد المالي الذي تطمح إليه الحكومة دون المساس بالشرائح الدنيا من الطبقة الوسطى.

خامساً: إصدار عفو ضريبي على المتأخرين أو المتهربين، وذلك ضمن فترة زمنية محددة على أن يشمل الإعفاءات من الغرامات والفوائد المترتبة على التأخير وليس على المبالغ الأصلية المستحقة لضريبة الدخل وبدون الملاحقة القانونية، ما يساعد في تشجيع الأفراد على تقديم الإقرارات الضريبية وتوسيع القاعدة الضريبية، وزيادة إيرادات الحكومة.

سادساً: زيادة الوعي الضريبي لدى المواطنين وبأهمية تسديد الضريبة، لأن ذلك سيعود بالفائدة عليهم.

سابعاً: تحديد صلاحيات ومهام مدقي ضريبة الدخل والمبيعات بشكل أكثر دقة وموضوعية.

ثامناً: تخفيض الفترات الزمنية التي يجوز لدائرة الضريبة العودة خلالها للتقدير على سنوات ماضية.

تاسعاً: عدم إعطاء مجلس الوزراء صلاحيات في منح الإعفاءات في ظروف خاصة والذي يؤدي الى تمييز في المعاملة الضريبية، ويستحسن إقرار فئات الإعفاءات بنظام أو قانون أو إلغائها بالكامل.

عاشراً: توعية المكلفين بآليات تنفيذ قانون الضريبة، وذلك من خلال إنشاء قسم أو جهة مخصصة في دائرة الضريبة لإعطاء المكلفين المشورة الضريبية والتصرف على أساسها.

حادي عشر: التخفيف من الآثار السلبية للتعديل الضريبي المقترح بإعطاء فترة سماح، وخصوصاً للمستثمرين الأجانب، يتم من خلالها إعطاء المكلف فترة سماح (خمس سنوات مثلاً) لتصويب أوضاعه الضريبية في ضوء التعديل الجديد (في حينه) على قانون ضريبة الدخل. بحيث يتم في تلك الفترة الاستمرار في تطبيق القانون قبل ذلك التعديل، ولا يطبق التعديل إلا بعد مضي المدة، أو بموافقة المكلف قبل ذلك.

ثاني عشر: الإبقاء على إعفاء القطاع الزراعي كما هو في القانون الحالي النافذ.

ثالث عشر: الإبقاء على ما جاء في القانون الحالي الذي ينص على تقاص ضريبة الأبنية والأراضي من ضريبة الدخل.

رابع عشر: إعادة النظر بالبند الخاص بالحصول على المعلومات المالية أو البنكية وأختصارها على طلب المدعي العام في حال ثبوت التهرب الضريبي، وأن تكون كل حالة على حدا.

خامس عشر: إعادة النظر في فرض الغرامات على التهرب واعتماد مبدأ التدرج وبمعدلات تتناسب مع حجم الجرم المرتكب.

المراجع:

البنك المركزي الأردني، النشرات الإحصائية الشهرية.

وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة.

دائرة الإحصاءات العامة، بيانات مسح دخل ونفقات الاسر.

دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، التوزيع القطاعي لضريبة الدخل على الشركات

- Gaspar, Vitor, Jaramillo, Laura and Wingender, Philippe, 2016, Tax Capacity and Growth: Is there a Tipping Point? IMF Working Papers, WP/16/234.
- Brendon, Charles, 2013 Efficiency, Equity, and Optimal Income Taxation, European University Institute, Job Market Paper.
- Kopczuk, Wojciech, 2004, Tax Bases, Tax Rates and the Elasticity of Reported Income, Forthcoming in Journal of Public Economics, 8 December 2004.
- Kozuharov, Sasho, Vladimir Pektovski, and Natasha Ristovska. 2015. The Impact of Taxes Measured by Gini Index in Macedonia. UTMS Journal of Economics 6 (1): 41–52.
- Trabandt, Mathias, Uhlig, Harald, 2011, The Laffer curve revisited, Journal of Monetary Economics 58 (2011) 305–327
- Aaron, Henry J, Pechman, Joseph A (1981), How Taxes Affect Economic Behaviour, Washington: Brookings Institution.
- Arellano, M, Bond, S (1991), Some Test of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment to Employment Equation, Review of Economic Studies, 58: 277-297.
- Arena, M (2003), Foreign Direct Investment, Economic Growth and the sources of Growth :IS there Evidence of a Causal Link for Developing Countries, inf.pue.udlap.mx/lacea2003/docts/ARENA-AREN.PDF
- Baer, Werner, Galvao, Antonio (2005), Tax burden, Government expenditure and Income distribution in Brazil, CIBER series papers.
- Bahl, R. W (1971), A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis, International Monetary Fund Staff Papers, 18(3): 570-612.
- Bahl, R.W (1972), A Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries, International Monetary Fund Staff Papers, 19(1): 87-124
- Bird, R (1989), The Administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries, in: Gillis, M. (ed.), Tax Reform in Developing Countries. Durham: Duke University Press
- Bird, R.M, Martinez-Vasquez, J and Torgler, B (2006), Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries, in: J. Alm and J. Martinez-Vazquez (eds.), The Challenge of Tax Reform in the Global Economy. Springer-Verlag.
- Bird, Richard M, Martinez-Vazquez, Jorge, Torgler, Benno, (2007), Tax effort : the Impact of Corruption, Voice and Accountability, University of Toronto, Canada, ITP Paper 0702.
- Bird, Richard M, Oldman, Oliver, (1990), Taxation in Developing Countries Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Buonanno, P (2005), Crime and Labour Market Opportunities in Italy (1993-2002), <http://www.unibg.it/dati/bacheca/273/14929.pdf>
- Chelliah, R. J., H. J. Baas and M. R. Kelly (1975) Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-71, International Monetary Fund Staff Papers 22(1): 187-205
- Chelliah, R. J. (1971), Trends in Taxation in Developing Countries, IMF Staff Papers, 18 (July, No. 2): 254-325. Countries. Arab Planning Institute, Working Paper No.207: pp.1-20.
- Davoodi, Grigorian (2007), Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection, International Monetary Fund Working Paper No. 07/106
- Davoodi, Hamid R, Grigorian, David A (2007) Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection , IMF Working Paper, WP/07/106.

- De Santis, Roberta, Mercuri, M.Cristina. Vicarelli, Claudio (2001), Taxes and location of foreign direct investment, Institute for studies and Economic Analysis (ISAE), Rome.
- Eltony, M. N. (2002). "The Determinants of Tax Effort in Arab Countries." API Publications, Kuwait
- Eltony, M. Nagy (2002), Measuring Tax Effort in Arab Countries, arab planning institute.
- Fenochietto, Pessino (2013), Understanding Countries' Tax Effort, International Monetary Fund, Working Paper No 13/244
- Fenochietto, Ricardo and Pessino, Carola (2013), Understanding Countries' Tax Effort IMF Working Paper, WP/13/244
- Ghura, H. (1998), Tax Revenue in sub-Sahara Africa: Effects of economic policies and corruption', International Monetary Fund (WP/98/135. Washington D.C)
- Gujarati, Damodar N. (2004), Basic Econometrics, McGraw-Hill companies ; fourth edition .
- Gupta, S.A (2007), Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries, IMF Working Paper (WP/07/184. Washington D.C.).
- Le, Minh Tuan, Moreno-Dodson, Blanca, Bayraktar, Nihal (2012), Tax Capacity and Tax Effort Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009, Policy Research Working Paper 625, The World Bank.
- Le, Moreno-Dodson, Nihal (2012), Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009, World Bank Policy Research Working Paper No. 6252
- Leuthold, J. H. (1991), Tax Shares in Developing Economies: A panel Study, Journal of Development Economics, Elsevier Science publishers B.V, North-Holland, vol. 35: 173-185.
- Lotz, J. R. and E. R. Morss (1969), Tax Effort' in Developing Countries, Finance and Development 6(3): 36-39. Mahdavi S (2007), The Level and Composition of Tax Revenue in Developing Countries: Evidence from unbalanced panel data. International Review of Economics and Finance (17): 607-617.
- Mdanat et al., (2018) "Tax structure and economic growth in Jordan, 1980-2015", EuroMed Journal of Business, Vol. 13 Issue: 1, pp.102-127.
- Mdanat et al., (2018).
- Mankiw, N. Gregory (2003), Macroeconomic, Worth Publishers, Fifth Edition.
- Maroun, Warren (2010), Does capital tax add to or detract from the fairness of south African tax system?, University of Witwatersrand, South Africa
- Mirrlees , James (2010), Dimensions of Tax Design , Institute for Fiscal Studies , oxford university press.
- Nkurunziza, J. D, Bates, R. H (2003), Political Institutions and Economic Growth in Africa, <http://www.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1186&context=csae>
- Pessino, Carola & Fenochietto, Ricardo (2010), Determining countries tax effort, Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 195- (4/2010): 65-87
- Piancastelli, M (2001), Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries. Cross Country Panel Data Analysis/1985/95, Institute of Applied Economic Research (IPEA), Rio de Janeiro, Brazil.
- Stotsky and WoldeMariam (1997), Tax Effort in Sub-Saharan Africa, IMF Working Paper, International Monetary Fund, Wp/97/107.
- Stotsky, J. G., Woldermariam, A. (1997), Tax Effort in Sub-Saharan Africa, IMF Staff Papers, WP/97/107
- Tait, A, Gratz, W. L. M, Eichengreen, B. J. (1979): International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries 1972-1976, IMF Staff Papers, No. 26.
- Tanzi, V. (1992), Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries: A Decade of evidence in Open Economies, Cambridge University Press, Cambridge: pp. 267-281.

الملاحق

الملحق رقم ١ : طريقة احتساب المعدل الامثل للضريبة

يتخذ هذا النموذج الصيغة الرياضية التالية:

$$\ln T_t = a_1 TR_t + a_2 (TR_t)^2 + u_t \dots \dots \dots 1.3$$

حيث تمثل T: حجم الضرائب، TR نسبة الضريبة، a_1, a_2 معلمات النموذج، u_t حد الخطأ، LN اللوغاريتم الطبيعي. وقد تم استبعاد المقطع من المعادلة حيث من الناحية النظرية عندما تكون نسبة الضريبة صفر تكون الايرادات الضريبية صفر. ولاشتقاق المعدل الامثل للضريبة تم تقدير المعادلة وبعد الحصول على معلمات النموذج تم اخذ المشتقة الاولى للمعادلة ومساواتها بالصفر والتي تمثل اعلى نقطة في منحنى لافر على النحو التالي:

$$(1/T)(T/TR) = a_1 + 2a_2 TR = 0 \dots \dots \dots 2.3$$

وباعادة الترتيب تصبح المعادلة على النحو التالي:

$$a_1 + 2a_2 TR = 0 \dots \dots \dots 3.3$$

وبنقل الحدود تكون النقطة الحرجة (المعدل الامثل للضريبة) تساوي:

$$TR^* = \frac{a_1}{2a_2} \dots \dots \dots 4.3$$

وبتطبيق المعادلة رقم (٢.٣) تصبح معادلة لافر كما يلي:

$$\ln T_t = 0.864 TR_t - 0.027 (TR_t)^2 \dots \dots \dots 5.3$$

وبتطبيق المعادلة رقم ٤.٣ يكون حد العبء الامثل للاردن كالتالي:

$$TR^* = \frac{0.864}{2 * 0.027} = 16\%$$

الملحق رقم (٢): تقدير معادلة لافر لضريبة الدخل

المتغيرات	المعلمات	قيمة اختبار T	الاحتمالية
TR1	124.103	7.759	0.000
(TR1)^2	-20.083	-4.560	0.000
R-squared	0.65	Mean dependent var	177.25
Adjusted R-squared	0.57	S.D. dependent var	41.40
S.E. of regression	27.21	Sum squared resid	22957.68

وبتطبيق معادلة الحد الامثل في الملحق رقم ١، ينتج التالي:

$$TR = \frac{124.103}{2 * 20.083} = 3.1$$

الملحق رقم (٣): نتائج اختبار Hausman

النتيجة	الاحتمالية	اختبار CH-Sq
التاثير العشوائي	٠.٤٧	٤.٥

الملحق رقم (٤): نتائج تقدير النموذج

المتغيرات	المعلمات	قيمة اختبار T	الاحتمالية
C	23.19	6.29	0.0000
Agr3i	-0.15	-1.70	0.0900
Export	0.09	3.95	0.0001
Import	0.04	2.39	0.0176
GDPC?	0.00	-4.35	0.0000
Manu	-0.41	-5.19	0.0000
Random Effects (Cross)			
_ALB--C	-1.32	_DMA--C	1.99
_ARM--C	0.27	_DZA--C	16.32
_BGR--C	0.34	_EGY--C	-2.01
_BLR--C	-14.00	_GEO--C	1.95
_BOL--C	-2.29	_IDN--C	-2.07
_JAM--C	3.54	_MNG--C	-3.91
_JOR--C	-3.24	_NGA--C	-15.93
_LKA--C	-3.48	_PER--C	0.10
_MAR--C	6.34	_PHL--C	-2.32
_MKD--C	-3.01	_SLV--C	-0.56
_SWZ--C	13.77	_UKR--C	-1.58
_THA--C	0.14	_ZAF--C	9.09
_TUN--C	1.87		
R-squared	0.٧73	F-statistic	11.3
Adjusted R-squared	0.٧58	Prob(F-statistic)	0.0000
S.E. of regression	1.917	Durbin-Watson stat	1.9

الملحق رقم (٥): احتساب معامل جيني لعام ٢٠١٠

$(s_i+s_{i-1})w_i$		نسبة الدخل التراكمي		التكرار التراكمي		التكرار النسبي w_i		2010		فئات دخل الأسرة
الأفراد	الأسر	S_{i-1}	S_i	الأفراد	الأسر	الأفراد	الأسر	عدد الأفراد	عدد الأسر	
16.0	23.8		7.7	2.1	3.1	2.1	3.1	130199	38814	1999-0
265.3	309.6	7.7	15.4	13.6	13.4	11.5	13.4	718427	168214	3999-2000
809.3	846.2	15.4	23.1	34.6	22.0	21.0	22.0	1314873	275809	5999-4000
1056.7	1041.5	23.1	30.8	54.3	19.3	19.6	19.3	1226190	242456	7999-6000
883.8	853.3	30.8	38.5	67.0	12.3	12.8	12.3	797649	154488	9999-8000
818.3	746.5	38.5	46.2	76.7	8.8	9.7	8.8	604256	110581	11999-10000
645.0	586.9	46.2	53.8	83.1	5.9	6.5	5.9	403022	73564	13999-12000
557.6	492.3	53.8	61.5	88.0	4.3	4.8	4.3	301924	53480	15999-14000
434.7	390.6	61.5	69.2	91.3	3.0	3.3	3.0	207673	37433	17999-16000
305.6	262.2	69.2	76.9	93.4	1.8	2.1	1.8	130648	22484	19999-18888
272.6	245.7	76.9	84.6	95.1	1.5	1.7	1.5	105431	19063	21999-20000
169.9	157.1	84.6	92.3	96.0	0.9	1.0	0.9	60004	11127	23999-22000
761.8	703.3	92.3	100.0	100.0	3.7	4.0	3.7	247513	45840	24000+
6997	6659					100.0	100.0	6247808	1253352	المملكة
30%	33%	معامل جيني								

الملحق رقم (٦): احتساب معامل جيني لعام ٢٠١٣

$(s_i+s_{i-1})w_i$		نسبة الدخل التراكمي		التكرار التراكمي		التكرار النسبي w_i		2013		فئات دخل الأسرة
الأفراد	الأسر	S_{i-1}	S_i	الأفراد	الأسر	الأفراد	الأسر	عدد الأفراد	عدد الأسر	
11.6	20.5		7.7	1.5	2.7	1.5	2.7	90826	30192	1999-0
324.9	376.8	7.7	15.4	15.6	19.0	14.1	16.3	848856	185255	3999-2000
945.3	993.4	15.4	23.1	40.2	44.8	24.6	25.8	1481826	292982	5999-4000
983.5	941.6	23.1	30.8	58.4	62.3	18.3	17.5	1101106	198351	7999-6000
870.0	813.0	30.8	38.5	71.0	74.1	12.6	11.7	757544	133208	9999-8000
748.4	682.6	38.5	46.2	79.9	82.1	8.8	8.1	533174	91495	11999-10000
554.7	516.5	46.2	53.8	85.4	87.3	5.5	5.2	334372	58586	13999-12000
512.0	430.3	53.8	61.5	89.8	91.0	4.4	3.7	267486	42302	15999-14000
337.4	275.1	61.5	69.2	92.4	93.1	2.6	2.1	155545	23864	17999-16000
313.9	268.1	69.2	76.9	94.6	95.0	2.1	1.8	129462	20808	19999-18888
215.7	182.6	76.9	84.6	95.9	96.1	1.3	1.1	80484	12823	21999-20000
151.5	141.6	84.6	92.3	96.8	96.9	0.9	0.8	51607	9075	23999-22000
624.2	597.4	92.3	100.0	100	100	3.2	3.1	195657	35234	24000+
6593	6240	المجموع				100	100	6027943	1134177	المملكة
34%	38%	معامل جيني								

الملحق رقم (٧): تقدير عدد الأسر وفقاً لفئات الدخل

2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	فئات دخل الأسرة
43,739	43,242	42,751	42,265	41,785	41,310	40,996	1999-0
189,558	187,404	185,275	183,170	181,088	179,030	177,669	3999-2000
310,806	307,274	303,782	300,330	296,918	293,544	291,311	5999-4000
273,220	270,116	267,046	264,012	261,012	258,046	256,083	7999-6000
174,090	172,112	170,156	168,223	166,311	164,421	163,171	9999-8000
124,613	123,197	121,797	120,413	119,045	117,692	116,797	11999-10000
82,898	81,956	81,025	80,104	79,194	78,294	77,698	13999-12000
60,266	59,581	58,904	58,234	57,573	56,918	56,486	15999-14000
42,183	41,704	41,230	40,761	40,298	39,840	39,537	17999-16000
25,337	25,049	24,764	24,483	24,205	23,930	23,748	19999-18000
21,482	21,237	20,996	20,758	20,522	20,288	20,134	21999-20000
12,539	12,396	12,255	12,116	11,978	11,842	11,752	23999-22000
10,377	10,259	10,142	10,027	9,913	9,801	9,726	25999-24000
8,537	8,440	8,344	8,249	8,156	8,063	8,002	27999-26000
5,160	5,101	5,043	4,986	4,929	4,873	4,836	29999-28000
27,583	27,269	26,959	26,653	26,350	26,051	25,853	30000+
1,412,387	1,396,338	1,380,471	1,364,784	1,349,275	1,333,943	1,323,799	المملكة

الملحق رقم (٨): تقدير عدد الأفراد وفقاً لفئات الدخل

2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	فئات دخل الأسرة
1,353,568	1,318,009	1,283,384	1,249,668	1,216,838	1,184,871	1,163,936	1999-0
668,069	650,518	633,429	616,788	600,584	584,806	574,474	3999-2000
633,441	616,800	600,596	584,818	569,454	554,494	544,697	5999-4000
332,481	323,746	315,241	306,959	298,895	291,043	285,901	7999-6000
146,220	142,379	138,638	134,996	131,450	127,996	125,735	9999-8000
60,578	58,987	57,437	55,928	54,459	53,028	52,091	11999-10000
44,078	42,920	41,792	40,694	39,625	38,584	37,903	13999-12000
24,241	23,605	22,984	22,381	21,793	21,220	20,845	15999-14000
17,866	17,397	16,939	16,494	16,061	15,639	15,363	17999-16000
15,163	14,765	14,377	13,999	13,632	13,273	13,039	19999-18000
9,462	9,214	8,972	8,736	8,507	8,283	8,137	21999-20000
5,544	5,398	5,256	5,118	4,984	4,853	4,767	23999-22000
4,896	4,767	4,642	4,520	4,401	4,286	4,210	25999-24000
3,213	3,128	3,046	2,966	2,888	2,812	2,763	27999-26000
2,876	2,800	2,727	2,655	2,585	2,517	2,473	29999-28000
17,512	17,052	16,604	16,168	15,743	15,330	15,059	30000+
3,482,458	3,390,971	3,301,887	3,215,143	3,130,679	3,048,433	2,994,571	المملكة

نتائج استبانة دراسة اتجاهات الغرف الصناعية والتجارية حول قانون ضريبة الدخل

الملحق رقم ٩: أسباب الرضا عن قانون ضريبة الدخل الحالي والمعمول به

النسبة %	أسباب الرضا
38.9	اتسام القانون بالعدالة في نسب الاقتطاعات
38.9	وضوح القانون من حيث التشريعات
22.2	وجود الإعفاءات الضريبية
١٠٠٠	المجموع

الملحق رقم ١٠: أسباب عدم الرضا عن قانون ضريبة الدخل الحالي

النسبة %	أسباب عدم الرضا
36	تفاوت النسب الضريبية وعدم تناسبها مع الدخل
32	بنود القانون غير واضحة وغير عادلة
12	ارتفاع نسبة الضريبة الحالية بالإضافة الى الضرائب الاخرى
9	القانون الحالي مجحف بحق المواطنين
9	الوضع الاقتصادي الصعب للمواطنين
3	المقدرون الضريبيون غير كفؤين
100.0	المجموع

الملحق رقم ١١: برأيك ما هي المواد أو الموضوعات أو البنود التي يجب تعديلها في التشريعات الضريبية المطبقة عليكم لتخدم مصالحكم بشكل أفضل؟

النسبة %	
29	تخفيض نسبة الضريبة المفروضة
18	العدل والمساواة بين القطاعات في نسبة الضريبة
17	زيادة نسبة الاعفاءات الممنوحة
14	تسهيل الإجراءات الضريبية وتفعيل تطبيق القانون الضريبي
9	العمل على ايجاد قانون يسهل عملية الاستيراد والتصدير والاستثمار
8	لا اعرف
4	استقرار القانون الضريبي
2	تطبيق قانون الضريبة المقطوعة
100.0	المجموع

الملحق رقم ١٢: برأيك ما هي اهم الأسباب التي تؤدي الى التهرب الضريبي؟

النسبة %	
22	عدم العدالة في النسب الضريبية
21	ارتفاع نسبة الضريبة المفروضة
17	الفساد والواسطة والمحسوبية في التقديرات الضريبية
17	طمع المكلفين وعدم رغبتهم بالدفع
8	تعقيد الاجراءات والتساهل في معاملة المتهربين
8	الوضع الاقتصادي الصعب للمواطنين
4	لا يوجد مردود على ارض الواقع للضرائب المفروضة
2	اخرى
100.0	المجموع

الملحق رقم ١٣: برأيك ما هي الإجراءات التي يمكن لدائرة الضريبة اتخاذها للحد من التهرب الضريبي؟

النسبة %	
17	تبسيط الاجراءات وتسهيلها على المكلفين
17	العدالة في التعامل الضريبي مع شرائح المجتمع المختلفة
14	تخفيض نسبة الضريبة
10	المراقبة والمتابعة والتفتيش
10	التخلص من الواسطة والمحسوبية في التقديرات الضريبية
8	تشديد العقوبات على المتهربين
8	التوعية بأهمية دفع الضرائب والمسؤولية المترتبة على المتهربين من الدفع
5	منح اعفاءات للملتزمين بدفع الضرائب
4	أخرى
3	فرض الغرامات المالية على المتهربين
3	لا اعرف
2	تحسين الوضع الاقتصادي للمواطنين
100.0	المجموع

الملحق رقم ١٤: الى أي درجة توافق على كل من العبارات التالية، هل توافق بدرجة كبيرة، متوسطة، قليلة، ام انك لا توافق على الاطلاق؟

المتوسط الحسابي %	المجموع	لا أعرف (لا تقرأ)	لا أوافق على الاطلاق	قليلة	متوسطة	أوافق بدرجة كبيرة	
94	100	1	1	2	9	86	العدالة في التحصيلات الضريبية يشجع المكلف على دفع الضريبة
91	100	2	3	4	12	80	تخفيض معدلات الضريبة يؤدي الى زيادة تنافسية القطاع الصناعي
90	100	1	6	1	10	82	زيادة معدلات الضريبة في بعض القطاعات يؤدي انخفاض النشاط وعدم تنافسيته
82	100	2	10	5	12	71	ربط الاعفاءات الضريبية في تشغيل العمالة الاردنية له اثار كبيرة على الاقتصاد الاردني
81	100	2	7	4	25	61	أن توفر البيانات الدقيقة عن المكلف والاعتماد على التقنيات الحديثة في كل خطوة من خطوات العمل الضريبي يساعد في القضاء على الاجراءات الضريبية المعقدة
81	100	2	8	5	21	64	ربط الرقم الضريبي في كافة الاعمال التي تمارسها الشركات والافراد يؤدي الى كفاءة تحصيل الضريبة.
77	100	1	9	7	26	56	توسيع القاعدة الضريبية أفضل من زيادة معدلات الضريبة
74	100	1	20	3	12	64	فرض اعفاءات ضريبة حسب المناطق الجغرافية يحقق عدالة
68	100	11	12	7	34	35	إن بناية دائرة الضريبة وفروعها المنتشرة في الاردن وما تمتلك من مقومات مادية غير مؤهلة لاستيعاب جميع المكلفين ولا توفر الراحة للمخمنين.
68	100	4	14	11	28	43	التدقيق باستخدام عينة على الافراد له اثر كبير على تحسين جودة التحصيل الضريبي
61	100	7	23	8	26	36	الشرائح المحددة ضمن قانون الضريبة غير ممثلة وغير عادلة ويجب زيادتها
54	100	1	37	6	13	43	توحيد الاعفاءات الضريبية بين الاجنبي والمحلي تحقق العدالة
52	100	4	28	12	28	27	ضعف القدرات المحاسبية لدى موظفي دائرة ضريبة الدخل يسهل من التهرب الضريبي

الملحق رقم ١٥: من وجهة نظرك، ما هي درجة أهمية:

المتوسط الحسابي %	المجموع	مهم جدا	مهم	قليل الأهمية	غير مهم	غير مهم إطلاقا	
87	100	65	19	7	7	1	زيادة الوعي الضريبي لدى المواطن الاردني في المساعدة على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن
87	100	68	28	1	3	0	تخفيض نسبة الضريبة على المواطن والافراد في المساعدة على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن
80	100	53	40	4	2	1	تسهيل استيفاء الضريبة عن طريق تبسيط الإجراءات الضريبية في المساعدة على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن
79	100	50	23	18	8	0	تفعيل وتشديد العقوبات على المتهربين/المتجنين للدفع في المساعدة على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن
77	100	42	42	6	7	3	زيادة كفاءة نظام المعلومات في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بالتعاون مع أجهزة الدولة الأخرى في المساعدة على منع التهرب الضريبي لدى المكلفين في الأردن

الملحق رقم ١٦: فيما يلي مجموعة من الممارسات التي تعد من التهرب الضريبي بموجب أحكام قانون ضريبة الدخل الأردني، الرجاء تحديد مدى تكرارها من وجهة نظرك:

المتوسط الحسابي %	المجموع	كثيرا	غالبا	أحيانا	قليلًا	نادرا	
68	100	23	20	27	16	15	قيام المكلف بتقديم كشف غير صحيح إما بإغفال أو إنقاص أو حذف أي دخل
68	100	20	17	24	18	22	إعداد المكلف أو احتفاظه بدفاتر أو حسابات صورية أو مزورة
66	100	21	23	31	16	9	لجوء المكلف إلى أي حيل أو خدع من أجل التهرب من الضريبة أو تخفيض مقدارها
65	100	18	22	27	18	16	ادراج المكلف لبيان كاذب أو قيد صوري أو غير صحيح في كشف أو بيان يقدمه للدائرة.
65	100	15	23	25	19	18	قيام المكلف بإتلاف أو إخفاء الدفاتر أو الحسابات
65	100	16	25	23	20	16	امتناع المكلف عن تقديم المعلومات عند طلبها منه أو تقديمه لمعلومات غير صحيحة
62	100	9	24	20	20	26	إعطاء المكلف إجابات خطية كاذبة على أي سؤال أو طلب يوجه إليه

الملحق رقم ١٧: من خلال خبرتك، هل تعتقد ان الامور التالية وذات الصلة بالإدارة الضريبية يمكن ان تسهم في وجود قانون ضريبة عصري:

المتوسط الحسابي %	المجموع	مهم جدا	مهم	قليل الأهمية	غير مهم	غير مهم إطلاقاً	
85	100	66	28	6	0	0	إشراك الفعاليات الاقتصادية في اعداد قانون ضريبة الدخل.
84	100	58	26	7	7	2	استقرار الادارة على تعليمات وانظمة واحدة لفترة لا تقل عن سنتين.
80	100	51	34	7	7	1	الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في القوانين الضريبية.
77	100	43	41	6	7	3	تطبيق نظام الضريبة الموحد القائم على ملف ضريبي واحد لجميع المعاملات الضريبية.
75	100	42	43	11	2	1	تقليل عدد المواد القانونية في قانون ضريبة الدخل
74	100	39	43	10	6	2	التوسع في استخدام نظام العينات في قبول كشوف التقدير الضريبي.

فريق العمل:

#	الاسم	
١	الأستاذ الدكتور موسى شتيوي	رئيس الفريق
٢	الدكتورة لينا شبيب	عضواً
٣	الدكتور احمد المجالي	عضواً
٤	الدكتور وليد الخطيب	عضواً
٥	الدكتور عادل القطاونة	عضواً
٦	الدكتور متري مدانات	عضواً
٧	السيد علي العساف	عضواً