



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (2)



قانون ضريبة القيمة المضافة
ما بين القطاعين العام والخاص

آذار 2022



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

Tel: +972 (2) 298 7053/4 | Fax: +972 (2) 298 7055
info@mas.ps | www.mas.ps

قانون ضريبة القيمة المضافة ما بين القطاعين العام والخاص

إعداد: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)



تم تمويل هذه الورقة بدعم من بنك القدس

إن الآراء والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر بنك القدس



يتكون النظام الضريبي الفلسطيني من ضرائب مباشرة؛ مثل ضريبة الدخل وضريبة الأملاك، وضرائب غير مباشرة؛ مثل ضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء والرسوم الجمركية. تعرف ضريبة القيمة المضافة بأنها ضريبة تفرض على جميع السلع والخدمات المنتجة محلياً والمستوردة من الخارج في جميع مراحل تسويقها (مراحل سلسلة البيع) بعد خصم ضريبة المشتريات (المدخلات) على السلع الوسيطة. وتبلغ نسبة ضريبة القيمة المضافة في فلسطين في الوقت الحالي 16٪، باستثناء النسبة الصفرية على البضائع المصدرة والخدمات السياحية والإنتاج الزراعي.

يجبي البائع ضريبة القيمة المضافة من زبائنه من خلال إضافتها إلى ثمن السلعة النهائي، بما يساوي نسبة ضريبة المدخلات نفسها التي كان قد دفعها عند شراء السلعة من التاجر، وهي ما تسمى بضريبة الصفقات، وتكون الحصيلة الضريبية التي تجبها الدولة من المكلف في كل مرحلة مساوية للفرق بين ضريبة الصفقات وضريبة المدخلات، وتكون الحصيلة النهائية للضريبة التي تجبها الدولة تساوي قيمة الضريبة المضافة المفروضة على المستهلك النهائي، التي تبلغ في فلسطين في الوقت الحاضر 16٪ من سعر المستهلك.

تختلف ضريبة القيمة المضافة اختلافاً جوهرياً عن ضريبة المبيعات التي يتم فرضها على مرحلة البيع النهائي للسلعة أو الخدمة فقط، وتدفع لمرة واحدة يوردها البائع لخزينة الدولة، ولا يتوفر فيها نظام الخصم الضريبي الخاص باسترداد قيمة الضريبة، كما هو معمول به في ضريبة القيمة المضافة، ما يسهل فرض ضريبة بنسب مختلفة على السلع والخدمات، وكما هو معمول به في الأردن مثلاً. بمعنى آخر، ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة منقولة من صفقة إلى أخرى، وهذا لا يحدث في ضريبة المبيعات.⁽¹⁾

تفرض أغلبية دول العالم نسبة ضريبة واحدة على جميع الصفقات، وذلك بهدف الحصول على أعلى حصيلة ضريبة من جهة، وبهدف تسهيل عمل الإدارات الضريبية فيما يتعلق بالتحصيل من جهة ثانية. إلا أنه، وبهدف الاستفادة من ضريبة القيمة المضافة كإحدى أدوات السياسة المالية في تحقيق النمو الاقتصادي، من خلال زيادة الاستهلاك، والمساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية، تفرض معظم الدول الغربية نسبة مخصصة على المواد الاستهلاكية اليومية من المواد الغذائية، أو تقوم بزيادة ضريبة القيمة المضافة أو تخفيضها تماشياً مع الأهداف الاقتصادية الكلية.⁽²⁾ تعتبر سيطرة البلد على حدودها وممارسة السيادة عليها مهمة لتطبيق ضريبة القيمة المضافة وتحقيق أهدافها، بخلاف الواقع في فلسطين الذي تعتبر إسرائيل فيه هي المتحكم الأوحد والوحيد في السيادة على المعابر والحدود؛ سواء مع إسرائيل أو الدول الأخرى.

بعد احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة، استمرت إسرائيل في تطبيق القوانين الضريبية التي كانت قائمة قبل الاحتلال؛ مثل ضريبة الدخل، والأملاك، والمكوس، ... وغيرها. وفي شهر تموز من العام 1976، أعلن الاحتلال الإسرائيلي عن فرض ضريبة القيمة المضافة في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية، من خلال الأمر العسكري رقم 350، وذلك تنفيذاً لما ورد في قانون ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي 5736-1975 (علاوة، 1991).⁽³⁾ وتم تثبيت العمل بضريبة القيمة المضافة لاحقاً من خلال نظام المكوس على المنتجات المحلية (يهودا والسامرة) لسنة 1985، الذي استند قانونياً إلى قانون المكوس على المنتجات المحلية الأردني رقم 16 لسنة 1963، وأيضاً على قانون ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي لسنة 1975، الذي جاءت نصوصه ومحتوياته انعكاساً لقانون ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي المذكور. احتوى نظام المكوس على 17 فصلاً و151 مادة، واشترك مع القانون الإسرائيلي في عناوين الأغلبية العظمى من المواد، إضافة إلى تعديلات لغوية وإدارية تتناسب مع الوضع الاحتلالي في الضفة الغربية وقطاع غزة.

بقي العمل بموجب هذا النظام حتى اتفاق باريس الاقتصادي العام 1994، الذي ثبت فرض ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية وفقاً لما هو معمول به في إسرائيل، بسبب اعتماد الغلاف الجمركي الموحد، مع إمكانية اختلاف النسب الضريبية في الأراضي الفلسطينية بما لا يزيد أو يقل عن 2٪ (± 2٪) عما هو معمول به في إسرائيل. ونصت المادة 6 من اتفاق باريس الاقتصادي على "فرض ضريبة القيمة المضافة، وضرائب المشتريات على الإنتاج المحلي، وأية ضرائب غير مباشرة أخرى في فلسطين، بحيث تكون معدلات الضريبة متطابقة بين إسرائيل والأراضي

(1) <https://egyprojects.org/vat>

(2) <https://www.oecd.org/tax/consumption/>

(3) علاوة، عاطف. (1991). الأمر التنفيذي العسكري رقم 31 لسنة 1976.

الفلسطينية، مع إمكانية اختلافها بين نسبة 2% (اتفاق باريس الاقتصادي، 1994).

بهذا، بقيت إدارة ضريبة القيمة المضافة تتعامل، وحتى وقتنا الحالي، مع نظام المكوس على المنتجات المحلية المذكور أعلاه، وفرض ضريبة قيمة مضافة على السلع والخدمات المنتجة محلياً، وتلك المستوردة بمعدل واحد، أما الرسوم الجمركية، فقد سمح للسلطة الفلسطينية فرض رسوم جمركية تختلف عن تلك المفروضة في إسرائيل فقط على عدد من السلع، وبالكميات الواردة في القوائم A1، وA2، وB، الملحقة باتفاق باريس الاقتصادي.

تطورت مساهمة الضرائب غير المباشرة بالنسبة للإيرادات الضريبية بشكل ملحوظ، حيث أصبحت تشكل، في المتوسط، حوالي 90% من مجموع الإيرادات الضريبية. شكلت ضريبة القيمة المضافة على المنتجات المحلية حوالي 30% منها، بينما جاء الباقي من خلال ضريبة المقاصة التي شملت عوائد ضريبة القيمة المضافة، والجمارك على السلع المستوردة من الخارج والمشتراة من إسرائيل، إضافة إلى ضريبة الشراء المفروضة على الدخان والبتروول وبعض السلع الأخرى.

2. مبررات قانون ضريبة القيمة المضافة

كما ذكر أعلاه، جاء نظام بشأن المكوس على المنتجات المحلية (يهودا والسامرة) رقم 1985-5745 الصادر عن الحكم العسكري والمعمول به حتى تاريخه، كترجمة ركيكة لقانون ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي لسنة 1975، الذي كان قد تمت صياغته ليتناسب مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي في إسرائيل، وليس في الأراضي الفلسطينية. كما انعكست الترجمة غير الموفقة في ضبابية الكثير من المصطلحات والأجتهادات في تفسير هذه النصوص، ما انعكس في منازعات ضريبية كثيرة بين المكلفين من جهة، والدوائر الضريبية من جهة أخرى.

ضمن مساعي وزارة المالية لتعديل المنظومة القانونية لقطاع الإيرادات العامة، الذي هو جزء من عملية إصلاح النظام المالي الفلسطيني بشكل عام، وبشكل يساهم في تعزيز عملية التنمية الاقتصادية المنشودة، قدمت وزارة المالية مسودة لقانون ضريبة القيمة المضافة، بعد أن كانت قد تقدمت بمسودة تعديل لقانون ضريبة الدخل في شهر أيار العام 2021، في محاولة لتحرير القوانين الضريبية من القيود الواردة في اتفاق باريس الاقتصادي من جهة، والتحرر من وصف القوانين كقوانين جبائية من جهة أخرى، إضافة إلى تنظيم عملية الجباية والتقدير والاعتراض لضريبة القيمة المضافة، وسعيًا إلى المساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والعدالة الضريبية. جاء في المذكرة التفسيرية التشريعية لمشروع قانون ضريبة القيمة المضافة الفلسطيني الصادرة عن وزارة المالية، أن هناك مجموعة من الأسباب التي تستدعي وجود قانون ضريبة قيمة مضافة فلسطيني، وهي:

1. القصور الذي يعترى النظام القانوني الحالي الذي ينظم ضريبة القيمة المضافة في فلسطين.
2. قصور التشريعات القائمة عن مواكبة الأهداف وغايات الخطة الاستراتيجية للإيرادات الفلسطينية 2021-2025.
3. قصور التشريع الضريبي الذي ينظم ضريبة القيمة المضافة في فلسطين عن مواكبة التطورات الاقتصادية، ولا سيما التطور في قطاع تكنولوجيا المعلومات والخدمات الإلكترونية التجارية.
4. إن القانون الناظم لضريبة القيمة المضافة يشوبه الغموض والتعقيد، إضافة إلى عدم الوضوح في معالجة الكثير من المسائل والقطاعات المختلفة، لا سيما القطاع العقاري، والمهني، والتعليمي، والزراعي.
5. قصور الإطار التشريعي النافذ عن تلبية حاجة الإدارة الضريبية في سهولة توفر المعلومات والحصول عليها من الجهات ذات العلاقة، وكذلك البيانات المالية والمصرفية المتعلقة بالمكلفين.
6. عدم مقدرة التشريع النافذ عن تلبية الحاجة إلى ضرورة التدرج في فرض نسبة ضريبة القيمة المضافة، بحيث لا يتم فرضها كنسبة واحدة، وإنما يتوجب تقسيمها إلى قطاعات وفقاً لمتطلبات السوق الفلسطيني وحاجته.
7. لا توجد في التشريع النافذ نصوص واضحة تبين صلاحيات موظفي الضريبة.
8. قصور القانون الحالي النافذ عن إلزامية معالجة التعاون مع الجهات ذات العلاقة وفي سهولة توفر المعلومات.
9. ضعف الوعي الضريبي وجهل المكلفين بقانون ضريبة القيمة المضافة، وهذا يعود إلى العامل التاريخي؛ كون الضريبة الإضافية فرضت بموجب نظام إسرائيلي مترجم من اللغة العبرية إلى العربية إبان الاحتلال الإسرائيلي.

3. أهداف قانون ضريبة القيمة المضافة

تعتبر السياسات المالية، بأدواتها المختلفة من ضرائب، وإنفاق، وموازنة عامة، عصب السياسة الاقتصادية الكلية التي نادى بها النظرية الكلاسيكية الجديدة، والتي من شأنها إعادة توجيه الاقتصاد الكلي بشكل يضمن إعادة العملية الإنتاجية إلى سكة التوازن السلي والنقدي، وضمان تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المتمثلة في تحقيق النمو

الاقتصادي المستدام، ومعالجة التضخم، والتشغيل الكامل، وعدالة توزيع الدخل، وتوازن ميزان المدفوعات.

تعتبر الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة والمكوس، الأداة الأساسية في سياسة الإيرادات بشكل عام، وفي فلسطين بشكل خاص، حيث شكلت إيرادات الضرائب غير المباشرة، منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، حوالي 90% من مجموع الإيرادات الضريبية، الأمر الذي يعطي الضرائب غير المباشرة، وعلى رأسها ضريبة القيمة المضافة، بعداً اقتصادياً واجتماعياً مهماً، ليس في تمويل النفقات الحكومية فحسب، وإنما في خلق عدالة في توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال فرض نسب متدنية على السلع التي تقوم الطبقات الفقيرة باستهلاكها، إضافة إلى دورها التنموي في دعم قطاعات الإنتاج الرئيسية من زراعة، وصناعة، وغيرها، وحماية هذه المنتجات من المنافسة الخارجية الشرسة.

وانطلاقاً من هذه التطورات، حددت وزارة المالية، في مذكرة السياسة التشريعية للقانون، أهدافاً تنظيمية اقتصادية ومالية وإدارية واضحة لسن القانون المذكور، تمثلت في:

1. خلق منظومة قانونية شاملة ومتكاملة ومنسجمة وقادرة على التعامل مع الإشكاليات الفعلية والمتوقعة مستقبلاً كافة، في ظل المعطيات المتنوعة والمتغيرة.
2. تنظيم فرض ضريبة القيمة المضافة في أراضي الدولة الفلسطينية وفقاً للأسس المهنية، للمساهمة في خلق بيئة استثمارية مناسبة، وبما يحقق العدالة الضريبية بين جميع المكلفين، ويعزز رضا الجمهور.
3. صياغة مشروع قانون ضريبة قيمة مضافة فلسطيني يسهل فهمه من العامة، ويبسط الإجراءات، فالصياغة الجيدة من شأنها أن تصل إلى المكلف ويستوعبها دون بذل جهد كبير منه، وسد الطريق أمام المتهرب. من أجل هذا، يجب العمل على صياغة النصوص القانونية، بشكل واضح لا يحتمل إلا تأويلاً واحداً فقط.
4. منح الإدارة الضريبية دوراً في إعطاء النصوص التشريعية تلك القيمة القانونية المطلوبة بدخوله حيز التنفيذ، لا سيما بعض القطاعات التي يصعب مواكبة النص التشريعي عن ملاحقتها، فعند اكتشافها للغموض والنقص في حدود صلاحيتها المخولة لها قانونياً، تستطيع معالجة هذا النقص عن طريق إصدار اللوائح التنفيذية والتعليمات الإلزامية للنصوص التشريعية، دون أن تتعدى في ذلك حدود الشرعية الضريبية.
5. مراجعة النسبة الضريبية الموحدة المفروضة على مختلف القطاعات والسلع والخدمات، بحيث يتم اعتماد نسب ضريبية محفزة ومتوائمة مع التوجهات الاقتصادية والمالية للدولة، وذلك من خلال التحول القطاعي، بحيث تشمل صياغة التشريع الجديد تعديل النسب والشرائح الضريبية على القطاعات الاقتصادية كافة (قطاع المطورين العقاريين، والخدمات، والمهن الحرة، وقطاع الأراضي، والطاقة، وأنظمة المعلومات، والمؤسسات المالية، والمهن الطبية، والقطاع الزراعي، والقطاع السياحي) ومنها على سبيل المثال:
 - التجارة الإلكترونية.
 - القطاع العقاري.
 - القطاع السياحي.
 - القطاع الزراعي (النباتي والحيواني).
 - القطاع التعليمي.
6. زيادة الالتزام الضريبي وزيادة فاعلية النظام الضريبي، من خلال تشديد العقوبات المقررة على كل من يتهرب من أداء الضريبة المفروضة عليه، بحيث يجب أن يتضمن التشريع على نصوص قانونية تجرم كافة الأفعال المخلة بالقانون نفسه، وتلحق أضراراً بالخزينة العامة بأية صورة كانت، والنص على عقوبات قادرة على تحقيق الردع الخاص لكل مخالف، والردع العام في المجتمع.
7. إيجاد المسوغ القانوني الذي يمكن الإدارات الضريبية من سهولة الحصول على المعلومات، وإمكانية تبادلها مع الجهات ذات العلاقة.
8. أن يتضمن التشريع نصوصاً قانونية، تضمن عدم تعارض المصالح، وتضمن تحقيق أسس النزاهة والشفافية في التعامل الضريبي، وتضمن مكافحة صور الفساد كافة، التي من الممكن تصورها.
9. أن يتضمن التشريع نصاً قانونياً يسمح بتسجيل المكلفين المتهربين ضريبياً في بطاقة وطنية، بحيث لا يتم تزويد أي منهم بأي خدمات من الدولة إلا بعد تسوية وضعه الضريبي، وتسديد التزاماته الضريبية المترتبة عليه كافة.
10. اختصاصات محكمة الجمارك بشكل تفصيلي.
11. سحب الاختصاصات لصالح الإدارة الضريبية، بحيث يضمن التشريع الجديد للإدارة الضريبية الحق في اتخاذ التدابير الإلزامية لحماية المال العام وحفظ حقوق الخزينة، بحيث يكون لها القدرة على رفع السرية المصرفية عن أي مكلف دون الرجوع إلى الإجراءات القضائية الطويلة والمعقدة.

إننا نرى أن أغلبية هذه الأهداف تتعلق بالإدارة الضريبية والصلاحيات الممنوحة للسلطات الضريبية لكي تتمكن من متابعة تنفيذ القانون بسلاسة، ومن أجل مكافحة التهرب الضريبي، وتحصيل أكبر عائد ممكن من ضريبة القيمة المضافة.

4. التسلسل الزمني لإقرار القانون

طرحت وزارة المالية مسودة قانون ضريبة القيمة المضافة للمناقشة في شهر تشرين الأول 2021. ولم يختلف القانون كثيراً عن قانون ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي لسنة 1975، بل جاء ترجمة حرفية للقانون الإسرائيلي بتصريف خفيف بخصوص التسميات السياسية والجغرافية؛ أي إنه بقي يسير، بشكل كبير، في ظل القانون الإسرائيلي من حيث عدد الفصول، وعناوينها، وعدد المواد، وعناوينها أيضاً. إلا أن القانون قيد البحث اختلف كثيراً عن نظام المكوس على المنتجات المحلية للعام 1985، الذي فرضه الحكم العسكري.

قامت مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بمناقشة مسودة القانون بشكل مكثف، وقدمت عشرات المذكرات على مسودة القانون من مختلف الجهات ذات العلاقة، كما نوقش القانون في عشرات الورش العامة والورش الداخلية، إضافة إلى عشرات المقابلات، إذ شكل حالة متواصلة منذ طرحه للمناقشة في شهر تشرين الأول 2021⁽⁴⁾. واجتمع فريق وزارة المالية مع جميع الجهات المذكورة، وناقش معها الطروحات والمسائل المقترحة، وقام بإجراء حوالي 250 تعديلاً حسبما أشار السيد لؤي حنش مدير عام الجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة⁽⁵⁾. بناء على ذلك، تم تجهيز المسودة الرابعة للقانون، التي تمت مناقشتها خلال اجتماع لجمعية رجال الأعمال في شهر شباط الماضي، بحضور السيد لؤي حنش ومجموعة من ممثلي القطاع الخاص والجهات الأخرى ذات العلاقة. واتفق الحضور على عدد من المبادئ والأهداف العامة التي تتمثل في ضرورة وجود قانون ضريبة قيمة مضافة وطني فلسطيني لأول مرة، والذي تمت بلورته بالشراكة مع مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

وجهة نظر القطاع العام

خلال الاجتماع، أكد السيد لؤي في كلمته⁽⁶⁾ على مجموعة من النقاط المهمة التي تمثل وجهة نظر الحكومة ورؤيتها في ما يتعلق بقانون القيمة المضافة ومزاياه، وهي:

- أظهرت وزارة المالية تجاوباً عالياً مع طروحات مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني (تم التعامل مع حوالي 80% من مجموع الاقتراحات المقدمة إيجابياً حسب ما أشار السيد لؤي حنش) التي تعتقد الوزارة أن لها فوائد وعوائد إيجابية على الاقتصاد الفلسطيني والإيرادات العامة، في حين لم تصل الوزارة إلى قناعة بضرورة تعديل جزء من المقترحات، وبخاصة تلك المتعلقة بالتقدير والتحصيل والجبائية والاعتراض، التي هي، في الأساس، عبارة عن إجراءات إدارية وقانونية نابعة من التجربة الخاصة في عمل الدوائر الضريبية، وما تلاقيه هذه الدوائر من معاناة في تطبيق القانون وتحصيل حقوق الدولة حسب ما أشارت إليه الوزارة.⁽⁷⁾
- صيغ القانون بطريقة لا تركز على العنصر الجبائي فقط، وإنما لتساعد في التحرر والانفكاك التدريجي من اتفاق باريس الاقتصادي الذي فرض علينا الغلاف الجمركي الإسرائيلي.
- وضع القانون نظرة مستقبلية للتعامل الضريبي من خلال توفير المرونة اللازمة لمراعاة الأوضاع الاقتصادية المختلفة، وتمكين مجلس الوزراء من عكس السياسات الضريبية الداعمة للقطاعات الاقتصادية في المستقبل حسب التطورات الميدانية الفعلية.
- سيتم تطبيق قانون ضريبة القيمة المضافة، بشكل تدريجي، وبنسب مختلفة على البضائع والمنتجات والخدمات المنتجة والمقدمة في الاقتصاد الفلسطيني، وعدم الالتزام بالفرق الحالي 2% على جميع القطاعات والمنتجات.
- توسيع القاعدة الضريبية من خلال إضافة المهن الحرة والقطاع العقاري وغيرها من القطاعات الاقتصادية، الأمر الذي سوف يؤدي إلى ارتفاع الحصيلة الضريبية من جهة، وإلى خلق المزيد من العدالة الاجتماعية من جهة ثانية⁽⁸⁾.

كما أشار السيد لؤي إلى مجموعة جديدة من التعديلات التي تم إدخالها إلى النسخة الرابعة، أبرزها:

(4) <https://www.alhadath.ps/article/148443>

(5) مقابلة مع لؤي حنش بتاريخ الثامن من شباط من العام 2021.

(6) كلمة لؤي حنش بتاريخ الثامن من شباط من العام 2021.

(7) <https://www.aliqtisadi.ps/article/85336/>

(8) <https://www.wattan.net/ar/video/360731.html>

- عدم إخضاع القطاع السياحي للضريبة.
- عدم إخضاع القطاع العقاري والصفقة الواحدة ونقل الملكيات بالنسبة للأفراد للضريبة.
- إعفاء الصفقات العقارية للمطورين شريطة تقديم فواتير المدخلات.
- إلغاء ضريبة المقالع/المناشير.
- رفع حجم المشتغل المعفى إلى 20 ألف دينار أردني.
- إعفاء المتاجرة بالأشجار من الضريبة.
- إعفاء الأفراد من شهادة الضريبة (براءة ذمة) في معاملة الأراضي والعقار واقتصارها على قطاع الأعمال، علماً أنه ما زال الفرد ملزماً بإحضار مستند من دائرة الضريبة يفيد بعدم وجود مستحقات ضريبية عليه.
- بخصوص تجارة العقار، تفرض الضريبة على هامش الربح المتحقق للمؤسسات المالية والمطورين، وليس على الأفراد.
- إعفاء إيجارات العقارات والشقق السكنية من الضريبة.
- إعفاء كشفية الطبيب وفق تسعيرة نقابة الأطباء من الضريبة.
- إخضاع التبرعات والدعم والمساندة التي حصل عليها المشتغل للضريبة، وتقييدها كجزء من صفقاته، ويجب على المشتغل إصدار فاتورة ضريبة على هذه المقبوضات.

وجهة نظر القطاع الخاص

بدورها، أعربت مؤسسات القطاع الخاص خلال الاجتماع عن عدم رضاها التام، حيث لم يأخذ القانون بالعديد من الملاحظات الجوهرية التي قدموها، وما زال هناك العديد من القضايا العالقة التي لم يتم الاتفاق عليها، أبرزها:

أولاً. قضايا تتعلق بالنصوص الضريبية التخصصية. على سبيل المثال، منح مجلس الوزراء وبتنسيب من وزير المالية صلاحية تعديل نسبة الضريبة أو فرض نسب متفاوتة على النشاط الذي يراه مناسباً، في حين يرى القطاع الخاص أن الضرائب يجب أن تقرر من المشرع، وأنه يجب التشاور مع القطاع الخاص في تحديد الأنشطة الاقتصادية، والسلع التي سيتم تغيير نسب الضريبة عليها. يعارض القطاع الخاص، أيضاً، رفع نسبة الضريبة على الأرباح والأجور في المؤسسات المالية من 51٪ إلى 61٪، كما يطالب بتوضيحات حول ماهية أنشطة المؤسسات غير الهادفة للربح التي تنافس القطاع الخاص، والتي سيتم فرض ضريبة القيمة المضافة عليها.

ثانياً. نصوص تتعلق بالإفراط في صلاحيات الإدارة التنفيذية. على سبيل المثال، إعطاء الصلاحيات لمجلس الوزراء أو الوزير بتحديد جزء النشاط الخاضع للضريبة في دولة فلسطين، وإصدار اللائحة التنفيذية اللازمة لغايات نقل ملكية الأراضي والعقارات في سجلات دائرة الأملاك، وتنسيب صفقات صفرية لمجلس الوزراء، وتنسيب إعفاء بعض البضائع وتحديد شروط الإعفاء، أو تحديد القطاعات التي لا تعتبر المقبوضات التي حصل عليها المشغل مباشرة من ميزانية الدولة خاضعة للضريبة. أيضاً، إعطاء صلاحيات لوكيل الإيرادات بإصدار التعليمات اللازمة بالنسبة لطريقة إصدار الفواتير من قبل أي من الملزمين بدفع الضريبة بناء على تنسيب المدير العام، أو أن يقرر، وبموافقة الوزير، بالنسبة لأنواع معينة من الصفقات، بما فيها الصفقات الإلكترونية، وأنواع المشتغلين، بأن المشتري هو الملزم بدفع الضريبة أو جزء منها.

5. ضريبة الشراء وموجة الغلاء وعلاقتها مع ضريبة القيمة المضافة

تُعرف ضريبة الشراء بأنها ضريبة غير مباشرة تفرض على المنتج المحلي والمستورد، وبخاصة السلع غير الأساسية والكماليات بالنسبة نفسها لأغراض صحية أو بيئية أو حتى تنافسية، وهي بذلك نوع من الجمارك تفرضه الدولة لتجنب مخالفة تعليمات منظمة التجارة العالمية، التي تحرم استخدام الجمارك كعائق للتجارة الدولية. وعادة تستهدف ضريبة الشراء السلع ذات الاستيراد العالي، التي لا تنتج محلياً، وذلك بهدف تحقيق المزيد من الإيرادات الضريبية. وبما أن ضريبة القيمة المضافة تفرض بعد إضافة المصاريف والضرائب كافة، فإن ضريبة الشراء تدخل كأحد عناصر القيمة الخاضعة لضريبة القيمة المضافة، ما يؤدي إلى رفع سعر السلعة المستهدفة مقارنة بالسلع الأخرى. بمعنى آخر، تدخل ضريبة الشراء ضمن تكلفة السلعة، وبما أن ضريبة القيمة المضافة تفرض على مجموع التكلفة، فإن الأسعار للسلع المستهدفة سترتفع بسبب وجود نوعين من الضرائب.

في خضم النقاش حول إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة الجديد، وتخوف المستهلك من انعكاسات هذا القانون

على الأسعار، وبخاصة على ضوء الارتفاعات التي حصلت على أسعار السلع المستوردة بسبب التداعيات المحلية العالمية لجائحة كورونا، وتأثيراتها السلبية على ارتفاع تكاليف النقل عالمياً، أعلنت الجمارك الإسرائيلية أنه سوف يتم فرض ضريبة الشراء على قائمة من السلع من ضمنها العصائر والمشروبات التي تحتوي على نسبة سكر 5 جرام فأكثر، وذلك بسبب ارتفاع أسعار السكر العالمية اعتباراً من بداية العام 2202،⁽⁹⁾ لذلك من المتوقع أن ينعكس ذلك على ارتفاع أسعار هذه السلع في السوقين الفلسطيني والإسرائيلي سواء تلك المستوردة، أو من المنتج المحلي.⁽¹⁰⁾ كما شهدت أسعار بعض السلع المستوردة، مثل القمح والطحين والأعلاف والحديد والألمنيوم، ارتفاعاً بسبب الحرب الروسية الأوكرانية، الأمر الذي هدد بارتفاع أسعار سلع أخرى. وبما أن فلسطين وإسرائيل تعملان وفق غلاف جمركي واحد، استناداً إلى اتفاق باريس الاقتصادي، فإن المستهلك الفلسطيني يدفع ضريبة الشراء، أيضاً، سواء على السلع المستوردة والمشتراة من إسرائيل، أو على المنتج المحلي، أسوة بما هو معمول به في إسرائيل.

التوافق بين القطاعين العام والخاص لمجابهة التعديلات الإسرائيلية وارتفاع الأسعار

شهدت فلسطين حراكاً واسعاً بقيادة جمعية حماية المستهلك وعدداً كبيراً من الجهات التمثيلية في الاقتصاد ضد هذا التوجه، الذي اعتبره حلقة إضافية لقانون ضريبة القيمة المضافة التي سوف تؤدي إلى ارتفاع الأسعار على المستهلك. بينما نفت الحكومة نية السلطة الفلسطينية فرض ضرائب جديدة، وقد تمت الوعود للحفاظ على مستويات الأسعار الحالية، فيما بادر وزراء المالية والاقتصاد الوطني للاجتماع مع ممثلي القطاع الخاص من أجل العمل على استقرار الأسواق. خلال الاجتماع في غرفة تجارة وصناعة محافظة الخليل مع معالي وزير المالية السيد شكري بشارة، والاقتصاد الوطني السيد خالد العسيلي، ومحافظ الخليل اللواء جبريل البكري، بحضور الغرف التجارية في المحافظة، وممثلين عن مؤسسات القطاع الخاص في الخليل، وحراك "بدنا نعيش"، نهاية شهر شباط الماضي، تم الاتفاق مع الوزارتين على عدد من الإجراءات التي تهدف إلى الحد من ارتفاع الأسعار من أجل حماية المستهلك الفلسطيني وتعزيز صموده،⁽¹¹⁾ أبرزها:

1. الاتفاق على أن تكون نسبة ضريبة القيمة المضافة بما لا يتجاوز 5% على السلع والمواد الغذائية المنتجة محلياً، علماً أن الضريبة المفروضة حالياً 16%.
2. إلغاء إعادة تخمين البيانات الجمركية على المواد الغذائية المستوردة والمواد الخام، مع تقديم وعودات بإلغاء التخمينات السابقة.
3. تسهيل وتسريع الاسترداد الضريبي للمنشآت الصناعية الجديدة والمزارعين.
4. تخفيض قيم أجور الشحن في عملية احتساب ضريبة القيمة المضافة على ما كانت عليه قبل جائحة كورونا، بما ينعكس على المستهلك النهائي.
5. إجراء دراسة فيما يخص تدعيم أسعار المحروقات ليكون التدعيم عادلاً من حيث المساهمة في تخفيض كلفة المحروقات (مثال: قطاع المواصلات العامة والنقل).
6. رفع توصية لمجلس الوزراء بتخفيض ضريبة القيمة المضافة بنسبة 1% لتصبح 15% بدل 16%، ما يؤدي إلى تخفيض الأسعار على المستهلك الفلسطيني.
7. تفعيل لجنة تحديد الأسعار من قبل وزارتي الاقتصاد الوطني والمالية والغرف التجارية، ومساعدة موظفي حماية المستهلك لمراقبة وضبط السوق، لينعكس ذلك على المستهلك الفلسطيني.
8. الاتفاق على إعادة فروق التخمين للمكلف، وبحث تنفيذ الآلية الجديدة خلال الفترة القريبة القادمة.
9. الاتفاق على عدم فرض ضريبة شراء على تصنيع المنتجات للسوق المحلي، ما يؤثر إيجاباً على المستهلك.
10. تم الاتفاق على أن يتم نقل ملفات الشركات الكبرى الموجودة في دائرة كبار المكلفين في رام الله، كل إلى محافظته، للتسهيل على التاجر والصانع الفلسطيني.
11. اتفق الجميع على أن تقوم الغرف التجارية والقطاع الخاص بالتعاون مع المواطنين على مساندة وزارتي الاقتصاد والمالية لضبط السوق.

على الرغم من هذا الاتفاق، فإن الواقع السياسي والعملي يشير إلى أن من الصعب تطبيقه لأسباب سياسية وفنية، حيث إن بعض البنود الواردة أعلاه تتعارض مع اتفاق باريس وما تطبقه إسرائيل من إجراءات على الواردات بصفقتها المسؤولة عن الموائع والحدود. كما أن تطبيق العديد من بنود الاتفاق يتطلب توفير التشريعات والإجراءات الضرورية، وتحديد الفترة الزمنية التي لم تتم

(9) <https://alresalah.ps/post/253859/>

(10) <https://alhaya.ps/ar/article/124320>

خطوات وسياسات إضافية

تزامن مع هذه الأحداث الحرب الروسية الأوكرانية التي هددت بارتفاع ملحوظ في أسعار معظم المواد الأساسية والمحروقات والغاز وغيرها، الأمر الذي دعا الحكومة إلى تشكيل خلية أزمة للنظر في التداعيات المذكورة، والحد من ارتفاع الأسعار في الأسواق المحلية، وتطمين المستهلكين. استمرت مساعي الحكومة ممثلة بالوزراء المذكورين لتطمين السوق الفلسطيني، حيث اجتمع يوم الأربعاء 2022/3/9 مؤسسات القطاع الخاص التمثيلية كخلية أزمة، حيث اعتبر وزير الاقتصاد الوطني والمالية الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص ركيزة أساسية واستراتيجية في وضع السياسات واتخاذ القرارات المالية والاقتصادية التي من شأنها تطوير الاقتصاد الوطني والحفاظ على استقرار الأسعار، وأن تجاوز الأزمة الحالية هو مسؤولية مشتركة.⁽¹²⁾ نتج عن الاجتماع التوصيات التالية:

1. التوصية بوضع خطة الاستجابة السريعة لمواجهة تداعيات الأزمة الروسية الأوكرانية في ظل المؤشرات العالمية لارتفاع أسعار السلع الأساسية للمواطن، من بينها الخبز والسكر والأرز والوقود، وتشكيل خلية أزمة من الحكومة والقطاع الخاص لمتابعة التطورات والحفاظ على الأمن الغذائي، وبأسعار عادلة، في ظل غياب اليقين بالأزمة.
2. طمأنة أبناء الشعب الفلسطيني على وفرة المخزون التمويني للسلع الأساسية، واستمرار الإمدادات التموينية من مختلف بلدان العالم، وهناك اتصالات مع مختلف دول العالم والجاهزية لمعالجة أي إشكالية تعيق القطاع الخاص في عملية التوريد على الصعيد الدولي، وتوفير مخزون من الطحين يكفي إلى نهاية شهر رمضان، ومخزون من الأرز والسكر والزيت يكفي لستة أشهر.
3. التأكيد على الخطوات الحكومية التي اتخذت لتنفيذ ما تمخض من نتائج اجتماع وزير المالية والاقتصاد الوطني مع مؤسسات القطاع الخاص في محافظة الخليل، بما ينعكس إيجاباً على المستهلك.
4. التأكيد على محاور إصلاح المالية العامة وفقاً لما تقدم به وزير المالية، منها فاتورة الرواتب الحكومية، وصافي الإقراض، للحد من استنزاف خزانة الدولة، وتراكم العجز العام.

أقر مجلس الوزراء في اجتماعه بتاريخ 2022/3/14 توصيات لدعم سلامة المستهلك الغذائية التالية:⁽¹³⁾

1. إعفاء جميع مبيعات الطحين المغلفة بأكياس 25 كغم فما فوق من ضريبة القيمة المضافة البالغة 16٪، حيث سيتم إخضاعها إلى ضريبة قيمة مضافة بنسبة صفر، وذلك عن الأشهر 3+4+5/2022.
2. إعفاء جميع المخازن من ضريبة القيمة المضافة عن الأشهر 3+4+5/2022.
3. يكون الإرجاع النقدي لتجار الطحين عن هذه الفترة خلال 90 يوماً.
4. يحدد سعر كيلو الخبز بحد أعلى 4 شواكل فقط لا غير.

وقد اتخذت التوصيات بهدف عدم رفع أسعار السلع الأساسية على المواطن، حيث سوف يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق هذه التوصيات.

6. تحليل نقدي للنصوص القانونية الواردة في قانون ضريبة القيمة المضافة الجديد

كما ذكرنا أعلاه، تم إدخال عشرات التعديلات على المسودة الأولى للقانون، وذلك تماشياً مع اقتراحات مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني. كما تعتقد وزارة المالية أن القانون بنسخته الرابعة أصبح قانوناً مقبولاً، ويحقق الأهداف المرجوة منه، ويلبي مبررات إعداده. إن تأكيد مدى مراعاة القانون للأهداف الاجتماعية والاقتصادية المرجوة، ومدى مراعاته لمصالح مختلف الأطراف ذات العلاقة، يتطلب الإجابة عن الأسئلة التالية:

1. هل راعت النصوص القانونية القواعد الأساسية لفرض الضريبة والمبادئ والمعايير الدولية الخاصة بتطبيق ضريبة القيمة المضافة؟
2. هل استوفت النصوص القانونية مبررات القانون المعلنة من قبل وزارة المالية؟

أولاً. القواعد والمبادئ الأساسية لفرض الضريبة

(12) جريدة الحياة الاقتصادية، بتاريخ 2022/3/10.

(13) جريدة القدس، بتاريخ 2022/3/15.

عرفت المالية العامة عدداً من القواعد والمبادئ العامة التي سنّها آدم سميث العام 1776 وما زالت تشكل أساساً للتشريعات الضريبية، وتمثلت فيما يلي:

1. قاعدة العدالة/المساواة/العمومية: بمعنى مساهمة كل فرد في تحمل أعباء الدولة وفقاً لمقدرته التكلفة، أي ما يعود عليه من دخل، بمعنى أن تتساوى قيمة تضحيات المكلفين من دخلهم.
2. قاعدة اليقين: أي أن يكون كل مكلف على بيّنة بمقدار وميعاد الضريبة وطريقة جبايتها بدرجة من الدقة.
3. الملاءمة: بمعنى تحصيل الضريبة في الوقت الملائم والمناسب للمكلف حتى تكون مناسبة لظروفه وأحواله، ما يجعل عملية دفع الضريبة سهلة ومقبولة.
4. الاقتصاد: أي أن يكون هناك اقتصاد في نفقات تحصيل الضريبة: أي أن يتم تحصيل الضريبة بأقل التكاليف، وأن تكون نفقات التحصيل أعلى من الضريبة نفسها.

وعلى ضوء الممارسات الفعلية (أفضل الممارسات الدولية) وفرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة، ومن أجل تسهيل عمل الدوائر الضريبية، وحرصاً على خلق جو مناسب بين الدولة من جهة، والمكلفين من جهة أخرى، تم تطوير عدد من المبادئ الإضافية ذات الطابع الإداري الإجرائي لتكون أساساً للانطلاق نحو الإصلاحات الضريبية، وذلك كما يلي (OECD, 2014):

- قاعدة المرونة: بمعنى وجود علاقة طردية بين الدخل القومي والحصيلة الضريبية، كلما زاد الدخل ارتفعت الضريبة.
- قاعدة الاستقرار: أي أن تتسم أحكام النظام الضريبي بنوع من الثبات، بحيث لا تتغير أحكامه بصورة متكررة تجعل من الصعب على المكلف ملاحظة تعديلاته، ما يضعف من قاعدة اليقين ويضر بالتخطيط الاقتصادي والاستثمار.
- قاعدة الإقليمية: بمعنى أن يطبق النظام داخل الإقليم وألا يتعداه إلى أقاليم الدول الأخرى.
- قاعدة السنوية: أي أن يحاسب المكلف ضريبياً على ما حصل عليه من دخل خلال سنة.
- قاعدة التنسيق بين الأهداف: أي أن لا تتعارض أهداف الضريبة مع بعضها، كمن يفرض ضرائب على الصادرات من أجل تحصيل الإيرادات والأموال.
- قاعدة إمكانية التطبيق: أي أن تكون الضريبة ممكن تطبيقها على المكلفين من الناحية العملية، حيث لا يبالغ بها، مثل فرض ضريبة غير مباشرة على المزارعين.

من ناحية أخرى، قام عدد من المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي الأوروبية، بصياغة عدد من المبادئ التوجيهية والمعايير الدولية خاصة بتطبيقات ضريبة القيمة المضافة، باعتبارها ضريبة حديثة عرفت لأول مرة في الستينيات من القرن الماضي، كان آخرها مبادئ وتوجيهات العام 2014، التي تمثلت في مبادئ تتعلق بالاستهلاك، وإخضاع بعض الخدمات للضريبة مثل الاتصالات، والتجارة الإلكترونية، والخدمات المالية، والمواصلات الدولية، والرهانة والقمار، ومبادئ تتعلق بالعرض والتحكيم، ومبادئ تتعلق بقيمة العرض، ومبادئ تتعلق بالالتزام، ومبادئ تتعلق بمعالجة الأزواج الضريبي، ومبادئ تتعلق بحيادية ضريبة القيمة المضافة، ومبادئ تتعلق بطبيعة ضريبة القيمة المضافة المفروضة لاستيفاء شروط الحيادية، والفعالية، والعدالة، والكفاءة، واليقين.

لذلك، السؤال هو إلى أي مدى يستوفي مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة قيد البحث المبادئ والقواعد الأساسية المذكورة أعلاه؟

بعد مراجعة النصوص المذكورة، ترى الورقة أن القانون لا يزال يتعارض، بشكل واضح، مع العديد من القواعد والمبادئ، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- قاعدة العدالة، حيث يوجد تمييز واضح بين المكلفين من أصحاب المهن الحرة.
- قاعدة اليقين، حيث أحال القانون الكثير من الصلاحيات إلى مدير الضريبة والمدير العام، الأمر الذي يصعب على المكلف معرفة العبء الضريبي المترتب عليه، مع التأكيد على خطورة المادة رقم 231، حيث يجوز لمجلس الوزراء تغيير جميع المبالغ الواردة في القانون.
- قاعدة الملاءمة، حيث يتطلب من البنوك والمؤسسات المالية دفع سلفة ضريبة قيمة مضافة بنسبة 30% من قيمة ضريبة الدخل من السنة الماضية في بداية السنة قبل تحقيق أي دخل، أي دفع ضريبة قبل تحقق الصفقات.
- قاعدة الاقتصاد، بسبب ضرورة توسيع الجهاز الضريبي لمتابعة القضايا اليومية غير الضريبية، والفواتير والنسب المختلفة ومعاملات نقل الملكية والمنع من السفر وغير ذلك من معاملات ربطت كلها بالدوائر الضريبية، فإن الدوائر الضريبية سوف تكون مضطرة لمضاعفة الجهاز الإداري والجبايي لمتابعة هذه القضايا.

- قاعدة الاستقرار، حيث منح القانون مجلس الوزراء والوزير ووكيل الإيرادات والمدير العام، صلاحيات تشريعية تؤدي إلى عدم استقرار وبقين المكلف حول وضعه الضريبي.
- قاعدة التنسيق بين الأهداف، لا يوجد ما يشير إلى تنسيق بين الأهداف في ظل عدم تحديد القطاعات والنسب الضريبية المفروضة عليها، وتوقيت فرض الضريبة.
- قاعدة إمكانية التطبيق، وبخاصة فيما يتعلق بمعاملة السياح وإعادة الضرائب لهم في ظل عدم وجود حدود لفلسطين يمر من خلالها السائح، إضافة إلى أن فرض نسبة ضريبة أقل مما جاء في اتفاق باريس سوف ينعكس في رفض إسرائيل لهذا الإجراء واتخاذها إجراءات قاسية للتعامل مع ذلك.

من ناحية أخرى، وبما أن أصل القانون هو قانون ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي للعام 1975؛ أي فترة ما قبل إعداد المبادئ التوجيهية للمنظمات الدولية، لم يأت القانون منسجماً في تبويبه وصياغته مع المبادئ المذكورة، بل عكس جميع ما ورد في القانون الإسرائيلي بالضبط. يكفي مقارنة القانون قيد البحث مع بعض قوانين ضريبة القيمة المضافة الجديدة في بعض الدول العربية مثل مصر، والبحرين، والإمارات، التي طبقتها بشكل يتوافق مع المبادئ والتوجيهات الدولية المذكورة، لنرى الفرق الشاسع بين التبويب والفصول والمواد واللغة المستخدمة في هذه القوانين، والقانون قيد البحث.

ثانياً. مدى استجابة النصوص القانونية لمبررات وأهداف إصدار القانون، كما جاءت من قبل وزارة المالية

يمكن القول إن المسودة الرابعة لم تلب مبررات القانون كافة للأسباب التالية:

1. عدم تلبية العديد من نصوص القانون الأهداف والغايات المقررة للخطة الاستراتيجية للإيرادات الفلسطينية 2021-2025، لعدم احتوائها على النسب الضريبية الفعلية للقطاعات الاقتصادية المختلفة، وعدم توسيع القاعدة الضريبية أفقياً كما أعلن عنه قبل ذلك، وبخاصة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والخدمات الإلكترونية، والتجارة الإلكترونية.
2. ما زال هناك العديد من المسائل والأمور التي يشوبها التعقيد والغموض وعدم الوضوح في المعاملة وإحالة المواضيع والمستويات الإدارية المختلفة.
3. لم يفرض القانون تدرجاً في النسب الضريبية، وإنما أحال ذلك إلى مجلس الوزراء، الأمر الذي يخالف القانون الأساسي الفلسطيني، ويخالف مبدأ التشريع القائل لا ضرائب بدون تمثيل، بمعنى أن الضرائب تفرض من المجلس التشريعي (الإدارة التشريعية) وليس الإدارة التنفيذية.
4. بالغ القانون في منح الصلاحيات لموظف الضرائب بشكل يهدد فعالية وكفاءة النظام ويتعارض مع القواعد الضريبية الأساسية كافة، وبشكل يؤدي إلى المزيد من النزاعات الضريبية بين الدوائر الضريبية والمكلفين في المستقبل بدلاً من عكس ذلك.
5. عدم قدرة القانون على خلق وعي ضريبي بين المكلفين بسبب كثرة مواده وطول المواد والفصول، حيث إن القانون يتكون من 17 فصلاً و157 مادة، إضافة إلى ضياع المكلف بين المواد والمصطلحات المترجمة من القانون الإسرائيلي.

من ناحية أخرى، فإنه ليس من المؤكد حصول ارتفاع في الإيرادات الضريبية بعد تطبيق القانون الجديد، حيث إن فرض ضرائب بنسب مختلفة سوف يساعد في تهرب المكلفين للتسجيل في القطاعات ذات النسب المتدنية، وبخاصة فيما يتعلق بضرورة المدخلات، ولصعوبة السيطرة على عملية المتابعة في ظل الظروف والتقسيمات الإدارية التي تعيشها فلسطين، وسيطرة إسرائيل على الحدود والمعابر.

لا أعتقد أن القانون سوف يحرر الاقتصاد الفلسطيني من اتفاق باريس الاقتصادي؛ لكون إسرائيل هي من تملك مفتاح دخول البضائع وإمكانية فرضها الضريبة عند الاستيراد، كما أن فلسطين تستورد ما يزيد على 70٪ من وارداتها من إسرائيل، حيث تفرض ضريبة قيمة مضافة بنسب تختلف عن فلسطين، وبالتالي وجود النسب على فواتير المدخلات، أعلى بكثير من النسب على فواتير المخرجات، بمعنى أن عملية التطبيق والتنسيق سوف يشوبها الكثير الكثير من المعوقات، وكما أن ربط تطبيق مواد القانون بضرورة إصدار عدد كبير من اللوائح والأنظمة والتعليمات من مجلس الوزراء، والوزير، ووكيل الإيرادات، سوف يؤخر ويضر بعمل القانون وفعاليته، وبخاصة أن عدداً من هذه اللوائح والتعليمات يتطلب تنسيقاً واتفاقاً مسبقاً مع إسرائيل يتعلق بعبور السلع من وإلى فلسطين، وأماكن العبور، وساعات الدوام، ومتطلبات وإجراءات التخليص، وغيرها.

7. الخلاصة والنتائج

على الرغم من التعديلات الكثيرة التي أدخلت على مشروع القانون، فإن المسودة ما زالت تعاني من بعض الفجوات من وجهة نظر القطاع الخاص، وللأسباب التالية:

- عدم استناد القانون إلى المبادئ التوجيهية والمعايير الدولية لتطبيقات ضريبة القيمة المضافة الصادرة عن منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي وصندوق النقد الدولي، حيث إن ضريبة القيمة المضافة مطبقة في أكثر من 661 دولة حول العالم.
- لا يحقق قانون ضريبة القيمة المضافة التوازن بين الأهداف السيادية والاقتصادية والمالية والاجتماعية، حيث إن القانون لم يحدد القطاعات التي سوف تفرض عليها الضريبة بنسب أقل: هل هي إنتاجية أم تجارية؟ هل هي سلع استهلاكية أم استثمارية؟ كما أن النتائج المالية الجبائية للقانون غير معروفة، إضافة إلى أن إعفاء السلع الأساسية ليس بالضرورة أن يؤدي إلى إنصاف أصحاب الدخل المحدود الذي ينفق جل دخله على الاستهلاك، بينما لا يتجاوز الإنفاق الاستهلاكي الجزء البسيط من أصحاب الدخل المرتفعة (Alastair, 2022).⁽¹⁴⁾
- يجب تحديد السياسات الضريبية للنسب والقطاعات الاقتصادية والقضايا المتعلقة كافة، قبل البدء بصياغة القانون واللائحة التنفيذية المنبثقة عنه. كذلك يجب تطوير القانون والنظام والإجراءات المتعلقة بضريبة القيمة المضافة، بحيث تكون مقبولة لدى السياسيين وأعضاء النُخب الاقتصادية والقطاع الخاص وغيرهم من الجهات الفاعلة في القطاعات الرئيسية، والمؤسسات المتوسطة والصغيرة؛ على سبيل المثال: تحديد النطاق الإقليمي للتطبيق، تحديد النسب الضريبية، تعريف النشاط الاقتصادي، حصر القطاعات الاقتصادية ومبدأ تطبيق الضريبة عليها وطرق معالجتها، تحديد طرق احتساب الضريبة على القطاعات الاقتصادية وآلية فرضها، تحديد أساس مبدأ الضريبة، قواعد مكان الصفقة، حد التسجيل وطرق التسجيل لأغراض ضريبة القيمة المضافة ونظام أرقام المكلفين، الفواتير وشروطها، التقارير الضريبية، ونظام الجباية والتقدير والضبطية القضائية وطرق المنازعات والتظلمات والاعتراضات... إلخ.
- لا يوجد تكامل ووضوح بين القانون واللوائح التنفيذية التي لم تُعد، بعد، وإنما تركت لاجتهادات وتوجهات وقرار المسؤول عن تطبيق القانون.
- يعد القانون المقترح، شكلاً ومضموناً، مزيجاً من قانون ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي العام 1975، واللائحة التنفيذية والأوامر العسكرية من العام 1985، التي مضى عليها عقود من الزمن، ولا تتناسب مع منظومة التشريعات الفلسطينية السارية المفعول.
- يعد القانون المقترح مزيجاً من مفهوم ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل ومبالغ مقطوعة على شكل رسوم، ولا يستند القانون المقترح إلى مفهوم ضريبة القيمة المضافة على الاستهلاك ومبادئ ومعايير تطبيقات ضريبة القيمة المضافة المعتمد دولياً، حيث إنه تارة يقترح فرض ضريبة القيمة المضافة على الاستهلاك، وتارة على الأجور، و/أو الأرباح على بعض القطاعات الاقتصادية والمؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الهادفة للربح دون معايير واضحة، وتارة مبالغ مقطوعة على قطاعات اقتصادية يحددها الوزير حسب ما يراه مناسباً، وهذا يعد مخالفة لأحكام ومفهوم ضريبة القيمة المضافة (OECD, 2014).
- ينتقص مشروع القانون المقترح من السيادة الفلسطينية على حدود 1967 التي تستند إلى قرارات الشرعية الدولية. إن عدم تحديد النطاق الإقليمي لتطبيق قانون ضريبة القيمة المضافة قد يتم تفسيره على أساس الإبقاء على الوضع القائم في المناطق المصنفة (ج)، والمستوطنات، والقدس الشرقية، والمعابر والحدود، والمجال الجوي والبحري والبري لدولة فلسطين، وهذه تعد من أكبر المخاطر التي يتضمنها القانون المقترح. وفي المقابل، تمت الإشارة في بعض المواد القانونية إلى ذكر كلمة إسرائيل دون تحديد النطاق الإقليمي لها، وترك تحديد التعامل معها للمدير، وهل يعني ذلك أن المكلف الإسرائيلي الذي يمارس عملاً في مناطق (ج) هو ضمن الحدود الإسرائيلية؟ هل التاجر الإسرائيلي الذي يقيم في مناطق (ج) والمستوطنات يخضع للسيادة الضريبية الإسرائيلية حسب المشروع المقترح؟
- بعكس ما تم إعلانه في وزارة المالية، يظهر القانون المقترح على أنه يهدف إلى زيادة الجباية بأقل جهد ممكن، ودون مراعاة أسس ومبادئ تطبيقات ضريبة القيمة المضافة والمصالح الاقتصادية لدولة فلسطين، ومنح صلاحيات مطلقة للوزير والمدير العام والمدراء في تحديد مبلغ الضريبة، وتحديد القطاعات الاقتصادية التي تدفع بالمقطوع، وتقييد ضريبة المدخلات والإرجاع الضريبي.
- لا يتضمن القانون المقترح طرق معالجة ضريبة القيمة المضافة لقطاعات اقتصادية متعددة، ومعاملات محددة، منها، على سبيل المثال لا الحصر: المقاولات والعقود من الباطن، مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص، قطاع

(14) Alastair, T. (2020). The Distributional Effects of Value-Added Taxes in OECD Countries:

<http://hdl.handle.net/10063/9272>

- المواصلات، التجارة الإلكترونية، الخدمات الإلكترونية، الصفقات المفترضة، تمويل الأصول، الديون المعدومة، الصفقة الواحدة والمتعددة، القسائم، برامج الولاء، السلع المفقودة أو التالفة أو المسروقة، المكلف الواحد والمكلف المتعدد، الضمانات، تبادل السلع، الخصومات، المعاملات بين أعضاء المجموعة الضريبية الواحدة والمعاملات بين الفروع... إلخ.
- إخضاع المؤسسات غير الهادفة إلى الربح للضريبة على أي أعمال أو أنشطة تنافس فيها القطاع الخاص، وذلك دون تحديد معايير المنافسة المذكورة، ما يضع القرار في يد المدير، وبالتالي يتيح له إمكانية التعسف.
- من الواضح أن هناك عدم اتفاق على تحديد السياسة الضريبية المتعلقة بتحديد النسب والإعفاءات والشروط المقترحة على قطاعات اقتصادية محددة، التي كان هدفها تقييد ضريبة المدخلات على بعض القطاعات الاقتصادية، وتناسي المشرع أن تحصيل ضريبة القيمة المضافة وآلية احتسابها يتم عبر سلسلة توريد وليس لمرة واحدة؛ فمثلاً أخطأ المشرع في إعفاء المطور من ضريبة القيمة المضافة دون تعريف من هو المطور. هل يعني المشرع أن المطور هو من يقوم بتقديم الخدمات ضمن عقود تشغيلية لمناطق أو عقود امتياز؟ أو المقاول أو المقاول من الباطن؟ وماذا إذا قام المطور بتنفيذ المقاولات؟ وماذا إذا تعاقد المطور مع مقاول لتنفيذ مشروع؟ كيف سيتم احتساب الضريبة؟ وكيف سيتم إصدار الفاتورة؟ وهل سيتم إعفاء المقاول، أيضاً، من ضريبة القيمة المضافة؟ أم سيتم تحميل ضريبة القيمة المضافة للمطور مع تقييد المقاول من الحق من خصم ضريبة المدخلات؟ إن هدف المشرع غير واضح وغير دقيق، وسيؤدي إلى التعسف في استخدام القانون وضياع حقوق الخزينة.
- هناك مصطلحات تم إدراجها غير متناسبة مع مفهوم ضريبة القيمة المضافة، على سبيل المثال لا الحصر، لا يوجد ما يسمى فاتورة معفاة، فالأصل أن يتم تحديد شروط الفاتورة ومتطلباتها التي يحق للمكلف خصم ضريبة المدخلات بموجبها بناء على نظام مسك وإدارة الدفاتر المحاسبية.
- ما من شك في أن الظروف الدولية المصاحبة لعملية التشاور وإقرار القانون جاءت غير مشجعة، حيث قررت إسرائيل رفع ضريبة الشراء على عدد من السلع والمنتجات، إضافة إلى ما خلفته آثار جائحة كورونا من معوقات وارتفاع في الأسعار، ناهيك عن الحرب الروسية الأوكرانية وانعكاساتها السلبية على ارتفاع الأسعار، وبخاصة أن لا أحد يعلم متى ستنتهي.

8. التوصيات

أولاً. توصيات سياساتية:

تحديد السياسة الضريبية المتعلقة بضريبة القيمة المضافة من حيث:

1. الأهداف الاقتصادية والمالية المتوخاة من فرض قانون ضريبة القيمة المضافة الجديد.
2. القطاعات والسلع ونسبة الضريبة المفروضة على كل سلعة.
3. مناقشة هذه السياسات مع ممثلي القطاع الخاص والمستهلكين، على أن يحتوي القانون على جدول يفصل القطاعات، والسلع، والنسب المفروضة على كل سلعة.

ثانياً. توصيات قانونية:

1. إعادة النظر في تبويب وصياغة نصوص القانون بحيث يراعي المبادئ والتوجيهات العالمية لضريبة القيمة المضافة، ويتعد عن تبويب ونصوص ومظلة قانون ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي العام 1975.
2. إعادة النظر في الصلاحيات الهائلة الممنوحة للسلطة التنفيذية، والبت في أكبر قدر ممكن من الصلاحيات ضمن نصوص القانون.
3. طرح اللوائح والأنظمة مع القانون في رزمة واحدة بشكل يتكامل مع القانون أولاً، ويجب عن تساؤلات القطاع الخاص ومدققي الحسابات القانونيين المتعلقة بالتقدير والجباية والغرامات والإعفاءات وغيرها، وتتم مناقشتها مع مناقشة القانون، بحيث تحدد هذه اللوائح العملية الانتقالية بين القانون الحالي والقانون الجديد.

ثالثاً. توصيات زمنية:

عدم التسرع في إقرار القانون، وعدم إقراره في الوقت الراهن، حيث يسيطر عدم اليقين والتخوف على عناصر السلم الأهلي بسبب التطورات الاقتصادية العالمية والمحلية وموجة ارتفاع الأسعار المتتالية الناجمة عن جائحة كورونا والحرب الروسية الأوكرانية، حيث إقرار القوانين الضريبية يتطلب استقراراً اقتصادياً واجتماعياً قبل كل شيء، وإعادة طرح القانون للحوار الشامل العام عند توفر الظروف المناسبة.

9. أسئلة للنقاش

1. هل يحقق القانون الأهداف الاقتصادية والمالية؟
2. هل يستوفي القانون التوجيهات والمبادئ العالمية في تطبيق قانون ضريبة القيمة المضافة؟
3. لماذا لم يحدد القانون القطاعات والسلع ذات النسب الضريبية المختلفة؟
4. هل يؤدي عدم توفر الأنظمة والتعليمات الخاصة بتطبيق قانون ضريبة القيمة المضافة إلى المزيد من المنازعات والمشاحنات الضريبية؟
5. كيف سيؤدي إعطاء الجهاز التنفيذي صلاحيات تشريعية واسعة على فعالية وأداء دوائر ضريبة المقيمة المضافة؟
6. ما هو مدى صحة ملاحظات القطاع الخاص ومدى صحة رؤية الحكومة؟