



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ملخص سياساتي

**سيناريوهات إصلاح شرائح ونسب ضريبة الدخل:
التأثيرات الاقتصادية الكلية والسياسات المطلوبة**

آيار 2022



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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

ملخص سياساتي: سيناريوهات إصلاح شرائح ونسب ضريبة الدخل: التأثيرات الاقتصادية الكلية والسياسات المطلوبة

الباحثون الرئيسيون: د. عاطف علاونة

مسيف جميل

د. راجح مرار

د. طارق صادق

د. مهند أبوارجيلة

الباحثة المساعدة: أروى أبو هشيش

مساعد البحث: صبري يعاقبة

اشتقت هذه الورقة من الدراسة التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) لصالح وزارة المالية ضمن مشروع (TEA) Transparency, Evidence and Accountability الذي ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-PAPP) بتمويل من وزارة الخارجية البريطانية وشؤون الكومنولث (FCDO).

1. مقدمة

تعتبر الضرائب المباشرة أداة أساسية في سياسة الإيرادات وذات أهمية بالغة في تمويل النفقات الحكومية العامة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال تأثيرها على كل من المستهلك والمنتج والادخار والاستثمار من جهة، وعلى أرباح المنتجين ونشاطهم من جهة ثانية، ما ينعكس على زيادة استثماراتهم التوسعية وزيادة الإنتاج وخلق فرص عمل جديدة. كما تعتبر الضرائب الأداة المباشرة الثانية للسياسة المالية بعد النفقات الحكومية. وهاتين الأداتين تعملان على توجيه عجلة الاقتصاد المحلي وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

2. ضريبة الدخل في فلسطين

بعد احتلال إسرائيل لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة العام 1967 أصدر الحكم العسكري الأوامر العسكرية رقم (28) و(35) التي نصت على بقاء قانون ضريبة الدخل كما هو، وذلك حتى العام 1973، حيث تم تعديل الشرائح والنسب الضريبية التي انعكست في ارتفاع نسبة الشريحة الأولى من 5% إلى 15% وبقاء النسبة على أعلى شريحة 55%. تم رفع نسبة ضريبة الدخل على الشركات في غزة من 25% إلى 37.5% كما هي في الضفة الغربية. ارتفعت مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات العامة للإدارة المدنية، والتي وصلت إلى أعلى مستوى (38%) العام 1989 من إجمالي الإيرادات الضريبية. تراوحت مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات الضريبية خلال فترة الاحتلال 1967-1994 بين 12% و38%، وبمتوسط مقداره 22%. في قطاع غزة، تراوحت النسبة ما بين 20% العام 1972 و40% العام 1980، وبمتوسط مقداره 28%.

شكل بروتوكول باريس الاقتصادي الذي وقع في 1994/4/29 في باريس محدداً أساسياً للسياسة المالية الفلسطينية بخصوص الضرائب غير المباشرة من جمارك وضريبة قيمة مضافة، إلا أنه أعطى السلطة الوطنية الفلسطينية كامل الصلاحيات في الضرائب المباشرة وعلى رأسها ضريبة الدخل، حيث نصت المادة رقم (5) من اتفاق باريس على ما يلي:

1. ستحدد كل من إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية وتنظم بشكل مستقل سياستها الضريبية في أمور الضرائب المباشرة بما في ذلك ضريبة الدخل على الأفراد والشركات وضرائب الملكية والضرائب والرسوم البلدية.
2. سيكون لكل إدارة ضريبة الحق في جباية الضرائب المتولدة من نشاطات اقتصادية ضمن منطقتها.
3. لكل إدارة ضريبة أن تفرض ضرائب إضافية على المقيمين ضمن منطقتها من الأفراد والشركات.
4. يجب أن تحول إسرائيل إلى السلطة الوطنية الفلسطينية مبلغاً يساوي:
 - أ. 75% من ضرائب الدخل المتحصلة من الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة والعاملين في إسرائيل.
 - ب. كل ضرائب الدخل المتحصلة من الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة والعاملين في المستوطنات.
 - ت. سيوافق الجانبان على مجموعة إجراءات لمعالجة القضايا المتعلقة بالازدواج الضريبي.

بعد ظهور بعض أوجه القصور المتعلقة بقانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 وتعديلاته خلال السنوات 2007 و2008 و2009، صدر قانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 على شكل قرار بقانون. وجاء في تبرير إصدار القانون، أنه يأتي في سياق تحديث وتطوير القوانين الناظمة لعمل السلطة الوطنية الفلسطينية ومتطلبات النهوض في الاقتصاد الوطني، ولذلك هو يهدف إلى زيادة الإيرادات وتعزيز القدرة في الاعتماد على الموارد والمقدرات الذاتية.

احتوى القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 على تعديلات جوهرية مقارنة بقانون (17) لسنة 2004 في معظم المواد، شملت الإعفاءات والشرائح والنسب الضريبية فقط، حيث حددت الشرائح كما يلي:

1. تستوفي الضريبة عن الدخل الخاضع لأي شخص طبيعي حسب النسب والشرائح الآتية على الدخل المصرح به:
 - أ. من (1 حتى 40,000 شيكل) بنسبة (5%).
 - ب. من (40,001 حتى 80,000 شيكل) بنسبة (10%).
 - ت. ما زاد عن ذلك بنسبة (15%).
2. تستوفي الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص معنوي بنسبة (15%).
3. تُستوفي الضريبة بنسبة (5%) على شركات التأمين التي تقوم بالتأمين على الحياة، وذلك من المجموع الكلي لأقساط التأمين على الحياة المستحقة للشركة.

3. مبررات اصلاح القانون

برزت الحاجة إلى ضرورة إعادة النظر في الشرائح والنسب الضريبية الواردة في القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 انطلاقاً من الاعتبارات التالية:

1-3 مبررات على المستوى المالي

بالنسبة لقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011، فقد أعلنت الحكومة في حينه وبشكل واضح، بأن الهدف من القانون هو رفع مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات المحلية من 6% كما كانت في حينه إلى 30% في السنوات القادمة لإقراره، الأمر الذي يعني رفع حجم إيرادات ضريبة الدخل من 150 مليون دولار سنوياً إلى 600 مليون دولار سنوياً، من أجل المساهمة في تغطية عجز الموازنة، بالإضافة إلى تعديلات في النصوص لمعالجة صعوبات تطبيق القانون.

2-3 مبررات على مستوى توزيع العبء الضريبي

أظهرت الأرقام الفعلية لحصيلة ضريبة الدخل ارتفاع حصيلة الضريبة في الشركات من 219 مليون شيكل العام 2011 إلى 386 مليون شيكل العام 2012 وهو العام الذي بدأ فيه بتطبيق القانون، إلا أن هذه الإيرادات تذبذبت ارتفاعاً ونزولاً، وبلغت عام 2020 حوالي 340 مليون شيكل أي بزيادة مقدارها 55% مقارنة بعام 2011 وبانخفاض مقداره 12% مقارنة بعام 2012. وينطبق هذا على بقية مكونات ضريبة الدخل باستثناء تحويلات المقاصة الخاصة بضريبة الدخل من إسرائيل التي ارتفعت من 29 مليون شيكل عام 2011 إلى 206 مليون شيكل العام 2019 واستقرت عند 76 مليون شيكل عام 2020، ويعود هذا التذبذب إلى تذبذب عدد العاملين الفلسطينيين العاملين في الاقتصاد الإسرائيلي والمستوطنات، حيث وحسب اتفاق باريس تحول إسرائيل 75% من ضريبة الدخل المقتطعة من العاملين في إسرائيل و100% من الضريبة المقتطعة من العاملين في المستوطنات إلى السلطة الوطنية الفلسطينية ضمن فاتورة المقاصة الشهرية.

من ناحية أخرى، يظهر التمييز في تركيبة حصيلة ضريبة الدخل وتوزيعها بين مكوناتها من شركات ومهمن وسيارات واقتطاعات. حيث تشير احصائيات وزارة المالية إلى أن ضريبة الدخل من الشركات بلغت العام 2011 حوالي 44% من إجمالي إيرادات ضريبة الدخل، وارتفعت في العام 2012 إلى 57% ثم انخفضت إلى 46% من مجموع حصيلة ضريبة الدخل العام 2020، بينما انخفضت ضريبة الأفراد (مهمن، سيارات، اقتطاع موظفين) من 49% العام 2011 إلى 40% العام 2012، لتعود وترتفع إلى 43% خلال العام 2020.

3-3 مبررات على المستوى الاقتصادي

أظهرت المقابلات مع هيئة تشجيع الاستثمار ودائرة ضريبة الدخل، أن هناك انطباع لدى دائرة ضريبة الدخل بأن قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 أدى إلى تدني حصيلة ضريبة الدخل بشكل ملحوظ سنوياً على الشركات التي استفادت من الإعفاءات المقدمة بموجب القانون، وأن القانون لا يقوم بالدور التنموي المطلوب وتعويض خسارة ضريبة الدخل من الإعفاءات المقدمة. ويظهر ذلك واضحاً في تصريح رئيس الوزراء الفلسطيني السابق خلال مؤتمر الحوار الوطني الرابع بين القطاع العام والخاص المنعقد في رام الله العام 2014 بأن أفضل 600 شركة فلسطينية تحقق نسبة مرتفعة من الأرباح تعفى من الضرائب بسبب قانون تشجيع الاستثمارات. في نفس المؤتمر، أكد وزير المالية الفلسطيني أنه بسبب تفشي التهرب الضريبي خاصة من قبل أصحاب المهن الحرة وشركات القطاع غير المنظم انخفضت الإيرادات من 25% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 20%.

من ناحية أخرى، تعتقد هيئة تشجيع الاستثمار بأن القانون يؤدي مهام اقتصادية تنموية كلية تفوق خسارة الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمستثمرين، وبخاصة في ضوء تدني نسب وشرائح ضريبة الدخل المعمول بها في فلسطين والتي لا تتعدى 15% أصلاً.

4. سيناريوهات الإصلاح

تناولت الدراسة أربع سيناريوهات للشرائح والنسب الضريبية على كل من الأفراد والشركات، وقامت باحتساب النتائج المالية والاقتصادية والاجتماعية لكل سيناريو، حيث أوصت الدراسة باعتماد السيناريو الثالث (السيناريو الثاني للدراسة المقترح من قبل فريق البحث) لشرائح الافراد:

النسبة	الدخل الخاضع للضريبة
5%	1-100,000 شيكل
10%	100,001-300,000 شيكل
15%	300,001-500,000 شيكل
20%	ما زاد على ذلك

أما بالنسبة لشرائح الشركات، ومع الأخذ بصعوبة تطبيق الشرائح القطاعية لعدم تجانس دخل جميع الشركات في نفس القطاع، فستكون كما يلي:

- 15% على الشركات العاملة في القطاع الزراعي والصناعي والمواصلات والمطاعم والفنادق.
- 20% على الشركات العاملة في الخدمات العقارية والإنشاءات والصحة والتعليم.
- 25% على شركات الاتصالات والبنوك وشركات الخدمات المالية.

5. توصيات وسياسات لإصلاح قانون ضريبة الدخل

بعد مراجعة الآثار المختلفة للسياسات الأربعة (لشرائح ونسب ضريبة الدخل على الأفراد والشركات) على المعطيات الاقتصادية الكلية، توصي الدراسة بتطبيق السيناريو الثالث الذي يقترح فرض 4 شرائح ضريبية على الأفراد تتراوح بين 5-20% وفرض ثلاث شرائح ضريبية على الشركات تتراوح بين 15-25%، ويحقق هذا السيناريو نتائج إيجابية أفضل وأعلى وذلك على كافة المعطيات الاقتصادية الكلية مقارنة بسيناريو الأساس والواقع الحالي، الأمر الذي يؤكد بأن هذا السيناريو هو الأنسب والأقدر على تحقيق الأهداف التمويلية من خلال زيادة الإيرادات الحكومية بشكل مرضي، وزيادة استهلاك والادخار لدى الفئات ذات الدخل المتدني، بالإضافة إلى زيادة التوظيف ومعالجة جزء من نسب البطالة، حيث يتم ذلك من خلال زيادة الناتج المحلي الإجمالي.

جاء في المرتبة الثانية من حيث النتائج السيناريو الرابع المنبثق عن ورشة العمل الموسعة لفريق البحث مع وزارة المالية والمتمثل في الشرائح والنسب الضريبية التالية:

النسبة	الدخل الخاضع للضريبة
5%	1 شيكل -100,000 شيكل
10%	100,001-200,000 شيكل
15%	200,001-300,000 شيكل
20%	ما زاد على ذلك

أما بالنسبة لشرائح الشركات، فستكون كما يلي:

- 15% على مجموع الشركات
- 20% على شركات الاتصالات والبنوك والمؤسسات المالية وشركات الامتياز

من ناحية أخرى، ما من شك بأن لجميع النصوص القانونية وبخاصة القوانين الاقتصادية فلسفة وأهداف عامة، يتم وضعها في البداية لأغراض صياغة النصوص القانونية التي تخدم التوجهات السياسية والسياسة المعتمدة في هذا المجال. بما أن إصلاح قانون ضريبة الدخل يهدف إلى رفع قدرة ضريبة الدخل على تحقيق الأهداف التمويلية والاجتماعية والاقتصادية المعتمدة، لا يكتمل إصلاح قانون ضريبة الدخل من خلال إصلاح المواد التشريعية الخاصة بالشرائح والنسب، بل إن الأمر يتطلب كما ذكرنا أعلاه معالجة عدد آخر للمواضيع التي لا تقل أهمية عن تعديل الشرائح والنسب والتي تشكل منظومة ضريبة الدخل في فلسطين، حيث توصي الدراسة بالسياسات الضريبية الشاملة التالية:

1-5 إعادة النظر في منظومة واستراتيجية الإيرادات في فلسطين

لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين، وبما أن خزينة الدولة هي جيوب رعاياها فإنه ليس من المقبول أن يبقى المستهلك يتحمل 90% من العبء الضريبي على شكل ضرائب غير مباشرة، بينما لا يتحمل الآلاف من ذوي الدخل المرتفع سوى نسبة متدنية جداً من الأعباء الضريبية وأن تبقى ضريبة الدخل تتراوح حوالي 2% من الناتج المحلي الإجمالي.

2-5 توسيع القاعدة الضريبية للمكلفين:

تشير الإحصائيات الرسمية، إلى أن نسبة الإيرادات الضريبية في موازنة العام 2020 بلغت 20% من الناتج المحلي الإجمالي، ما يعني أن جزءاً كبيراً من النشاط الاقتصادي ما زال خارج المنظومة الضريبية حيث أن هناك إجماعاً في الأدبيات الضريبية بأن توسيع القاعدة الضريبية دون تحميل المكلفين الحاليين أعباء إضافية هو من أهم إجراءات إصلاح منظومة ضريبة الدخل. ويشمل ذلك إجراءات قانونية لمحاربة التهرب الضريبي بأشكاله المختلفة، إجراءات لضم القطاع غير الرسمي وغير المنظم من خلال ملاحقة ومتابعة هذا القطاع وإلزامه بالتسجيل الضريبي وبخاصة أصحاب المهن الحرة والتجارة الإلكترونية وغيرها من القطاعات غير المنظمة.

3-5 ويتم توسيع القاعدة الضريبية باتجاهين هما:

1. توسيع قاعدة الدخل الخاضع للضريبة سواء لدى المكلفين المسجلين أو غير المسجلين بهدف زيادة الحصيلة الضريبية وتحقيق العدالة مع الإشارة إلى خطورة استنزاف المكلفين الملتزمين من خلال فرض شرائح جديدة والبحث عن دخول غير خاضعة حتى تاريخه.
2. توسيع قاعدة المجتمع الضريبي، من خلال إضافة مكلفين جدد إلى منظومة ضريبة الدخل وإدراج دخولهم ضمن الدخل الخاضع للضريبة أولاً.

4-5 تحسين الكفاءة الضريبية ومحاربة التهرب الضريبي (الأداء الضريبي)

تشير الإحصائيات الرسمية وغير الرسمية إلى وجود تهرب ضريبي يتراوح من 30-40% من الإيرادات الضريبية المستحقة للموازنة العامة، لذلك يتوجب تضمين القانون نصوص تشريعية تجرم التهرب الضريبي كما هو معمول به في الدول المتقدمة، تمكن وتساعد الدوائر الضريبية من محاربة التهرب الضريبي بأشكاله وأنواعه المختلفة والعمل على توفير جهاز تنفيذي فعال خاص بالمتابعات والملاحقات الضريبية بالإضافة إلى توفير جميع المستلزمات البشرية والفنية واللوجستية والحماية لدوائر وموظفي ضريبة الدخل لمحاربة التهرب الضريبي باعتباره جريمة عامة. كما وأن تطوير القضاء الفلسطيني لتمكينه من ملاحقة ومتابعة قضايا التهرب الضريبي هو من أساسيات نجاح القضاء على عملية التهرب الضريبي.

5-5 تحفيز المكلفين على الالتزام/الحوافز الضريبية

تعاني منظومة الإيرادات الضريبية من تدني التزام المكلفين بالقوانين الضريبية وعدم قدرة الدوائر الضريبية الوصول إلى كافة المكلفين. وتؤكد النظريات الضريبية أن من أهم مقومات نجاح الإدارات الضريبية هو التزام المكلف الطوعي بالقوانين الضريبية، وهنا تشكل الحوافز بأنواعها المختلفة العصى السحرية لزيادة التزام المكلفين بالقوانين الضريبية.

6-5 توسيع وتعزيز التصاعدية في الشرائح (الجانب التشريعي)

تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية ممارسة السياسة الضريبية في مجال ضريبة الدخل والتي تخدم أهدافها التمويلية والاجتماعية والاقتصادية دون أية قيود. وفي ظل غياب المجلس التشريعي يتطلب إقرار القانون والنصوص الجديدة توافق عام بين كافة مكونات المجتمع الفلسطيني والمجتمع الضريبي في تحديد الأهداف المنشودة، والعمل على تفعيل وتوسيع التصاعدية في صياغة وتحديد شرائح ونسب ضريبة الدخل. الأمر الذي ينعكس في تبني الدراسة السيناريو الثالث، وذلك لنتائجه الإيجابية على كافة مكونات الناتج المحلي الإجمالي والقطاعات الاقتصادية المختلفة.