

## " التعديلات المقترحة على قانون ضريبة الدخل ومبرراتها "

**الحضور مع حفظ الألقاب:** عزمي الشعبي، قيس عبد الكريم، إيمان عون، مؤيد عفانه، خالدة جرار، علاء الدين محمد ياغي، رانيا قطينة، صالح الكفري، نزيه أكرم عبد الله، معن ادعيس، لميس فراج، وبدرة الشاعر.

**طاقم مفتاح:** ليلي فيضي، رولا المظفر، رهام الفقيه، تمارا تميمي، لميس الشعبي، ومحمد عبد ربه

**ميسرة الجلسة:** لميس الشعبي

### مقدمة

في إطار جهد مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني لمتابعة وتقييم السياسة الضريبية التي تنتهجها السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي يشكل "قانون ضريبة الدخل للعام 2011 وتعديلاته" أحد أهم أركانها، قامت المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- مفتاح وبالتعاون مع شركاء آخرين في نهاية عام 2015 بإعداد ورقة هدفت لتقييم قانون ضريبة الدخل 2011 وتعديلاته من منظور العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

### النقاش: إطار عام

تم خلال الجلسة استعراض ورقة الموقف التي أعدتها "مفتاح" بمشاركة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة بالاستناد الى الدراسة التحليلية التي قامت بها "مفتاح" خلال العام 2015، وتبعتها دراسة معمقة مدعمة بالبيانات والتي تعكس مبررات إجراء تعديلات على الشرائح الضريبية بحيث تكون مكن عدالة للمواطن الفلسطيني كدافع للضرائب. وتضمنت الدراسة التعديلات المقترحة على قانون ضريبة الدخل لعام 2011 وتعديلاته، وأسس ومنطلقات ومبررات التعديلات بالتركيز على الشرائح الضريبية المقترحة لقانون ضريبة أكثر عدالة، والشرائح الضريبية على الشركات، والاعفاءات، حيث أن هذا القانون وتعديلاته لم ينجح في تحقيق التوازن المطلوب بين الأهداف الثلاثة (المالية والاقتصادية والاجتماعية)، وبدا أن تركيزه كان على تحسين الجباية على حساب الهدفين الآخرين الاقتصادي والاجتماعي، فيما بقيت نسب وشرائح الضريبة ضيقة وغير تصاعدية بما يكفي. أما المواد الخاصة بالتنزيلات والاعفاءات وصولاً للدخل الخاضع للضريبة، فبذت متحيزة للفئات الأكثر ثراء في المجتمع (الشركات وكبار المكلفين)، من خلال إعطاء إعفاءات وتنزيلات كثيرة (خصم للمصاريف) للشركات تصل في مجموعها إلى 11% من أرباح تلك الشركات. في الوقت الذي أبقى القانون وتعديلاته دخلاً قدره 36,000 شيقل للمكلفين الأفراد من الضريبة بغض النظر عن التمايزات في قدرات الأفراد وظروفهم واحتياجاتهم.

ودعت الورقة إلى إجراء تعديلات على مواد القانون التي تحدد الدخول الخاضعة للضريبة (الوعاء الضريبي) والاعفاءات والتنزيلات من الدخل والشرائح الضريبية، بهدف تحسين منسوب العدالة فيه.

وفي إطار السعي لتحقيق مستوى عدالة أكبر في قانون ضريبة الدخل للعام 2011 وتعديلاته، اقترحت الورقة: تعديل المادة (7) المتعلقة بالدخل المعفي من الضريبة، بحيث يتم تعديل الفقرة (4) المتعلقة بإخضاع مكافأة نهاية الخدمة المدفوعة بمقتضى التشريعات النافذة بما لا يتجاوز شهر عن كل سنة، وإعفاء مكافأة نهاية الخدمة دون شرط، وذلك لسببين، أولهما إحداث الاتساق مع قوانين العمل، وصعوبة تطبيق المادة بوضعها الحالي على المكلفين وفقاً لأراء وتجارب المحاسبين والمدققين القانونيين. بالإضافة لمنح، منح إعفاء ضريبي للفوائد المتأتية على الودائع، وزيادة الإعفاء السنوي ليصبح 42,000 شيكل بدلاً من 36,000 شيكل، وإلغاء الفقرة (د) التي تخضع الرواتب التقاعدية ومساهمات الموظفين في صناديق التقاعد والادخار. وتعديل الفقرة (و) التي تضع حداً أقصى بواقع طالبين جامعيين لكل أسرة للحصول على الإعفاء الجامعي، بحيث يكون العدد مفتوحاً دون قيد نظراً لأهمية التعليم بالنسبة للأسرة الفلسطينية وتوجه الأسر لتعليم أبنائها في الجامعات. ومنح إعفاء ضريبي إضافي بمقدار 4000 شيكل سنوياً للمكلفين الطبيعيين الذين يُعيلون 3 أفراد فما فوق و2000 شيكل لمن يُعيل فرداً من ذوي الاحتياجات الخاصة، وإضافة مادة جديدة تُخضع الأرباح المتحققة من الصفقات العقارية للأفراد (بيع وشراء الأراضي والشقق السكنية)، بنسبة موحدة هي 10% أو 3% من صافي قيمة الصفقة.

وقد أوصت الورقة بإجراء تعديلات على مواد القانون التي تحدد الدخول الخاضعة للضريبة (الوعاء الضريبي) والاعفاءات والتنزيلات من الدخل والشرائح الضريبية، بهدف تحسين منسوب العدالة فيه.

وتقترح التعديلات تخفيض نسبة الضريبة على الشرائح من 5% في القانون الحالي إلى 3% للشريحة الأولى والتي دخلها السنوي من 1-75000 شيكل، وللشريحة الثانية التي دخلها السنوي من 75000-150000، من 10% في القانون الحالي إلى 5%، وللشريحة الثالثة التي دخلها السنوي من 150000-240000 شيكل من 15% في القانون الحالي إلى 7%، والشريحة الرابعة وهي شركات الاتصالات والشركات الاحتكارية والأشخاص التي تتراوح دخولهم السنوية من 240000-360000، من 20% إلى 15%، إلى جانب إضافة شريحة خامسة خاصة بالأشخاص التي تتراوح دخلها السنوي من 360000-480000 وتخضع إلى ضريبة تساوي 20%، وشريحة سادسة للأشخاص التي تتعدى دخولهم 480000 وتخضع لضريبة 30%.

وأن تفرض نسب ضريبية متباينة بين الأنواع السابقة، بحيث تفرض ضريبة على الشركات الاحتكارية والقابضة بنسبة 30%، وعلى الشركات المصرفية والمالية والخدمات بنسبة 25%، وعلى الشركات العقارية بنسبة 25%، وعلى الشركات المساهمة العامة الصناعية بنسبة 20%، وعلى الشركات المساهمة للإنتاج الزراعي بنسبة 10%، وعلى الفنادق والشركات السياحية بنسبة 15%، وعلى الشركات العائلية والخاصة بنسبة 15%.

وقد خطى المشرع الفلسطيني (السلطة التنفيذية في الحالة الفلسطينية) خطوة مهمة، يمكن أن يبنى عليها في هذا المجال، إذ جاء تعديل العام 2015 ليستثني شركات الاتصالات والشركات التي تتمتع بامتياز أو احتكار في السوق الفلسطيني من النسبة الضريبية التي بلغت وفقاً للتعديل 15%، بحيث أخضعها لنسبة أكبر بلغت 20%.

فيما تقترح الورقة، استثناء الشركات الزراعية من ضريبة مرتفعة في تشجيع لاستصلاح الأراضي وتوسيع نطاق زراعة سلع الأمن الغذائي وعدم بقاء الأراضي مهجورة مما يسهل مصادرتها من قبل الاحتلال. أما بالنسبة للشركات الأخرى، فالشركات الاحتكارية في كل دول العالم تدفع ضرائب على الأرباح تصل إلى 35% عدا رسوم وحقوق الامتياز التي تجدد كل خمس أو عشر سنوات. ونفس الشيء بالنسبة إلى ضريبة الأرباح على المصارف والشركات الخلوية. فضرائب الأرباح على البنوك تصل في العديد من الدول إلى 35% ونفس الشيء بالنسبة لشركات الهواتف الخلوية. أما بالنسبة للشركات العقارية (البناء والتسويق) فهامش الربح (الإيرادات) فيها عالية، لذلك فوضع ضريبة عليها بنسبة 25% تعتبر عادلة ومألوفة وطبيعية فهوامش الأرباح في القطاع العقاري (البناء) مرتفع نسبياً.

### مداخلات وتوصيات

بينما استعرضت مداخلات الحضور بالأرقام مبنى الضرائب في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ونسبة مساهمة ضريبة الدخل المتدنية نسبياً والتي تبلغ 4.7% في الإيرادات العامة مقارنة بالضرائب الأخرى وخاصة ضريبة القيمة المضافة التي تصل مساهمتها إلى 26.6%، مؤكداً أن ضريبة الدخل هي التي يجب أن تحقق عدالة من خلال تدرج الشرائح، في حين أن ضريبة القيمة المضافة هي ثابتة، وبالتالي لا تحقق عدالة وخاصة للفقراء.

كما أشاروا إلى ضرورة دراسة العلاقة بين ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة، وأهمية التوسع في عدد ونسب الشرائح الضريبية نحو عدالة أكبر، وإعادة النظر في المنظومة الضريبية والسياسات المالية ووجوب إخضاعها للمراجعة لتحديد السياسات الأكثر عدالة، في ظل اتساع الفجوة بين الدخل العالية والدخول المحدودة، حيث أظهرت الدراسات السيسولوجية، بأن هناك فئة تغنى، وفئات واسعة تدخل في مستويات العائلات الأكثر فقراً، بينما تتحول شريحة صغيرة إلى مجموعة تعيش برفاهية زائدة في ظل الاحتلال، خاصة وأن سياسة وزارة المالية الشمولية، هي الاعتماد على الإيرادات المحلية في تغطية النفقات العامة، وهي سياسة جبائية كلية لا تنسجم ولا تتوافق حتى مع استراتيجية وأولويات الحكومة ذاتها، داعين أعضاء المجلس التشريعي إلى إبداء موقف من الموازنة العامة وتوزيعات الضرائب، معتبرين ذلك موضوعاً كفاحياً، مؤكداً أن غياب التشريعي في الظرف الراهن هو بمثابة كارثة. ودعا الحضور الأحزاب والفصائل السياسية والمؤسسات النقابية إلى مناقشة هذه السياسة المالية وصولاً إلى القاعدة الجماهيرية.

وأكدت المداخلات، أن مجلس الوزراء يخالف القانون من خلال منحه صلاحيات لنفسه لتعديلات على الضرائب، وهذا من مهمات وعمل المجلس التشريعي، ويجب أن يكون بقانون، مشيرين إلى وجود إشكال في عمل المجلس التشريعي، والذي يجب أن يعمل على معالجة كافة القضايا المطروحة، مشددين على أهمية أن يكون النظام الضريبي مستجيباً لاحتياجات الفقراء، ويضمن توزيع عادل للضرائب على الأفراد والشركات.

فيما جرى التأكيد أيضاً على ضرورة اعتماد تعديلات على قانون ضريبة الدخل بما يضمن عدالة إعادة توزيع الدخل، وبما يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية، خاصة في ظل العمل المستمر للقطاع الخاص تجاه خلق بيئة تعزز من ثروتهم ولو على حساب الفقراء من خلال آليات متعددة.

وأشار ممثل وزارة المالية، إلى أن الوزارة أطلقت خطة في العام 2017 لتعزيز الجباية، والتوسع افقيا والوصول الى فئات جديدة، اضافة الى تحفيز المكلفين للدفع.

وأوصوا بضرورة المضي قدما بطرح ورقة السياسات مع صناع القرار، والضغط تجاه تبنيها، خاصة وانه تم اجراء نموذج لتطبيق التعديلات، والتي اشارت الى أنها ايجابية ايضا على الايرادات العامة، وتضمن توزيع الضرائب بشكل عادل.