العراق والحاجة الى الاصلاح الضريبي*

تهامي

المقدمة

يعتبر تحقيق الاستقرار الاقتصادي من المهام الاساسية للحكومة من اجل ادامة دوران عجل الاقتصاد وتخفيض حجم البطالة والسيطرة على التضخم وتحقيق التوزيع العادل للدخل بين المواطنين وتعيين الموارد المالية بصورة دقيقه[1] .

تعتبر الضرائب من المكونات الرئيسة لتلك المهام . فالسياسة الضريبية تؤثر على الاستقرار الاقتصادي الذي يرمي الى تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية الاساسية كما هو الحال مع السياسة المالية الحكومية . تلعب الضرائب دورا في اعادة توزيع الثروات (ضريبة الدخل التصاعدية) وتقوم بتمويل عمليات توفير المواد والخدمات العامة المطلوبة لدعم التطور الاقتصادي كما تؤثر على عملية توزيع الموارد .

تتناول هذه المقالة بالمراجعه والتمحيص النظام الضريبي العراقي لتحديد المشاكل التي تواجه هذا النظام ولتقييم البدائل والحاجة الى الاصلاح الضريبي . كما ستبحث في المباديء ذات العلاقة للوصول الى قرار شامل من خلال تقديم نظرة مقتضبه عن اسس السياسة الضريبية والاصلاح الضريبي وسبل تحقيق ذلك .

ان تفهم النظم الضريبي الحالي ومكامن العجز فيه يعطينا ادراكا افضل للاصلاح الضريبي المقترح ولذلك فسنقوم بالقاء الضوء على النظام الضريبي الحالي وهيكليته لغرض تحديد اماكن الخلل والقوة فيه .

١ – المباديء التي تحدد الاصلاح الضريبي

١. ١ – مباديء السياسة الضريبية

* ان كاتب المقالة هو حاليا مستشار اقدم في مجال السياسة الضريبية والقانون الضريبي لدى الوكالة الامريكي للتنمية الدولية التي تقوم بتمويل مشروع الاصلاح الاقتصادي II . وتم انجاز هذه المقالة جزئيا من خلال الدعم المقدم من قبل مكتب اعادة اعمار العراق مكتب اسيا والشرق الادنى للوكالة الامريكية للتنمية الدولية وفقا لنصوص العقد المرقم 267-C-00-00405-00 . ان الاراء المطروحة في هذه المقالة تعبر عن راي الكاتب ولاتعكس بالضرورة وجهة نظر الوكالة الامريكية للتنمية الدولية .

[1] - ريتشارد موسكريف ، نظرية المالية العامة ، نيويورك ، ماك كرو –هيلز ، ١٩٥٩ .

من خلال تطوير سياسات للاصلاح الضريبي يجب التعامل مع مواضيع مثل البساطة والحياد والعدالة . فالعدالة في النظام الضريبي تعني ان يخضع الافراد للضريبة وفقا لقدرتهم على دفعها , لذلك فان الافراد الذين يكونون في ظروف متشابهه اي ان لديهم دخل متساوي يخضعون لضريبة متساوية وهذا مايسمى بالعدالة الافقية اما اولئك الذين لديهم مصادر اكثر للدخل فانهم يتحملون عبء اكبر من الضرائب وهو مايسمى بالعدالة العمودية .أما البساطة في النظام الضريبي فتعني نظاما سهلا يقوم على مستوى قليل من النسب والتنزيلات والاعفاءات . اما الحيادية فتعني الحد الادنى من التدخل في اتخاذ القرارات الاقتصادية، على سبيل المثال تكون قرارات المكلف مبنية على اساس المميزات الاقتصادية وليس على اساس الفوائد الضريبية [٢] . ان قواعد القوانين الضريبية قد تتغير بصورة دورية ولكن هذه المباديء تبقى بدون تغير لانها تمثل توازن النظام الضريبي .

ان تلك المباديء مفيدة في تحديد التصميم التقني للوعاء الضريبي وفي تعريف الوحدة الضريبية وربط الدخل بها وكذلك القواعد المرتبطة بالفترة الزمنية لقياس الدخل (السنة الضريبية) ونسب الضريبة والادارة الضريبية . ان تلك القواعد الفنية للضريبية تشكل العوامل الهيكلية الاساسية للنظام الضريبي .

التحدي الذي تواجهه الحكومة العراقية الان هو وضع تصميم نظام ضريبي كفؤ وعادل وبسيط قائم على تلك المباديء. نحن نعلم ان بعض الضرائب اكثر عدالة من البعض الاخر وان بعضها اكثر كفاة من الاخر وبعضها اكثر بساطة اداريا من الاخر ، ولكن النظام الضريبي الفعال يجب ان يوازن بين الحيادية والعدالة والبساطة[٣].

ان هذه المعطيات لاتنطبق على تقييم النفقات الضريبية. حيث ان هذه الاخيرة تشكل برامج انفاق حكومية ولذلك تقيم باستخدام معطيات الميزانية وليس معطيات الضريبة.

١ . ٢ - النفقات الضريبية

تستخدم النفقات الضريبية كبديل للانفاق الحكومي المباشر من اجل تحقيق اهداف السياسة الحكومية . يتخذ الانفاق الضريبي شكل تخفيض في الالتزامات الضريبية الناتجة عن احكام تفضيلية في النظام الضريبي مثل اعفاء الدخل من الخضوع للضريبة[٤] او تنزيلات معينة في احتساب الدخل الخاضع للضريبة [٥] او بعض الاعتمادات الضريبية في احتساب الضريبة المدفوعة[٦] . يؤدي الانفاق الضريبي الى خفض الميزانية بنفس الطريقة التي يؤدي بها الانفاق المباشر الى خفض الميزانية المتاحة للاغراض الاخرى.

---

[2] شوم بارثاساراثي ، كتاب السياسة الضريبية ،IMF(١٩٩٥) ، ص ٣٠

[3] - لويس ليفونيان ، مشروع الاصلاح الضريبي والمالي في ارمينيا العائد للوكالة الامريكية للتنمية الدولية ١٧نيسان ٢٠٠١

[4] اعفاء الدخل من الضريبة ، راجع قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ (١٩٨٢) المادة السابعه

[5] السماحات القانونية، قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ (١٩٨٢) المادة ١٢ المعدلة بالقسم الثاني من الامر الصادر عن سلطة الائتلا المؤقتة

[6] الاعتماد الضريب الاجنبي ، القسم ١٢ من الامر الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقته

وقد تاخذ النفقات الضريبية صورة حوافز ضريبية تستخدمها الحكومة لتشجيع وزيادة الاستثمارات . هناك عدة اشكال من الحوافز الضريبية . بالاضافة الى الوعاء الضريبي الواسع والنسب الضريبية المنخفضة تستخدم الدول واحدة او اكثر من الطرق الضريبية لتحقيق اهدافها مثل العطل الضريبية (حيث تعفى الشركات من دفع اية ضريبة او تقليل نسبة الضريبة) والسماحات الضريبية (الاستثناءات الاستثمارية و الاعتمادات الضريبية للاستثمار) و الاندثار المتسارع .

خلال حكم النظام السابق تم اعتماد العديد من الحوافز الضريبية مثل :

+ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم ٧٦٧ الصادر بتاريخ ١٩٨٧/١/١٠ استثنى الشركات الاجنبية والعاملين فيها من غير العراقيين من جميع الضرائب في المشاريع التنموية بموجب العقود الموقعة بعد ١٩٨٧/١/١٠ .
+ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم ١٠٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٢١استثنى من الضرائب نسبة ١٠٠% من الارباح لمدة عشرة سنوات على المشاريع التي تنتج المكائن والمنتجات التي تستخدم مواد مستوردة .
+ القانون رقم ٢٠ الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٧/١٨ والمعدل بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٨٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/١١ استثنى من ضريبة الدخل عدة نسب تتراوح بين ١٠% الى ٣٠% من الفوائد السنوية للمشاريع الصناعية التي تنتج مواد للاستهلاك النهائي او تنتج مواد راسمالية للسنوات الخمس الاولى وتنخفض الى النصف في السنوات الخمس التي تليها .
+ القانون رقم ٦٢ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٢٣ المسمى بقانون الاستثمار العربي استثنى بعض الاستثمارات من الرسوم الكمركية ورسم الطابع ورسم المهنة وضرائب العقارات .
+ اعفاء من ضريبة الدخل لمدة خمس الى سبع سنوات لفنادق الخمس والاربع نجوم.
+ اعفاءات زراعية متنوعة .
+ اندثار بنسبة ١٠٠% للمعدات المستخدمة من قبل المؤسسات المالية .

تاثر النفقات الضريبية تاثيرامباشرا على الايرادات والادارة ولذلك يجب على الحكومة ان تاخذ بنظر الاعتبار التاثيرات الاقتصادية لمثل تلك القرارات على الميزانية وكذلك الاثار الاجتماعية والاقتصادية . بطبيعة الحال فان هناك بعض الاثار السلبية للحوافز الضريبية فهي اولا تسبب خسارة في الايرادات للحكومة وثانيا قد تسبب اضطرابا في توزيع العبء الضريبي للدخل بين المكلفين وبذلك تخرق مبدأ العدالة واخيرا قد تؤدي الى الخروج عن مبدا الحيادية[٧] . ولهذه الاسباب فعلى صانعي السياسات في العراق مراجعة الحوافز الضريبية الموجودة وتبني الاجراءات الملائمة للاقتصاد العراقي الجديد

.

٢ – تحليل النظام الضريبي الحالي

[7] سلفان بلاسجارت ، نماذج الخضوع الضريبي المجدول والشامل والمزدوج IBFD امستردام ، ١٩٨٨ . ص ٦٤

تبنى العراق اول قانون لضريبة الدخل المرقم ٥٢ لسنة ١٩٢٧ بعد تاسيس الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١ . والذي تأثر بصورة كبيرة بقانون ضريبة الدخل النموذجي لسنة ١٩٢٢ والذي اعدته بريطانيا العظمى لغرض استخدامه في مستعمراتها . منذ عام ١٩٢٧ وحتى اعتماد قانون الضريبة الحالي الرقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ ، لم يطرا أي تطوير او تحديث على التشريع الضريبي . كما لم يشهد القانون ١١٣ اية تعديلات او تحديث ماعدا بضعة قوانين معينة لم يكن لها ذلك الاثر الواضح على النظام الضريبي بشكل عام .

بعد سقوط النظام السابق قامت سلطة الائتلاف المؤقته واستنادا الى قوانين واعراف الحرب [٨] وقرارات مجلس الامن الدولي وبضمنها القرارين ١٤٨٣ و١٥١١ باصدار القرار رقم ٣٧ الذي علقت بموجبه النظام الضريبي بمعظمه اعتبارا من ١٦ نيسان٢٠٠٣ [٩] ولغاية نهاية السنة التقويمية ٢٠٠٣ [١٠]حيث اعيد العمل بالنظام الضريبي في الاول من نيسان عام ٢٠٠٤ . اصدر سلطة الائتلاف المؤقته امر المرقم ٤٩ والذي خفضت بموجبه معدل ضريبة الدخل وزادت من السماحات واخضعت موظفي الدولة الى ضريبة الدخل مثل موظفي القطاع الخاص ولكن الامر المذكور ابقى على القوانين الحالية نافذة المفعول.

تعاني قوانين الضريبة الحالية في العراق من انعدام الانسجام في المباديء والهيكلية ويرجع هذا الخلل الى السياسة الضريبية المجزءة التي ادت الى سلسلة من التعديلات العشوائية خلال عدة عقود من الزمن . إذ ان الاصلاح الضريبي لايقتصر على تخفيض النسب الضريبية وتوسيع الوعاء الضريبي او مراجعة الادارة الضريبية ، فالعراق بحاجة الى تغيرات اساسية في النظام الضريبي الحالي للتخلص من السياسات العشوائية القديمة للنظام السابق لغرض تهيئة الأرضية لاقتصاد حر. ومن اجل صلابة وجدية هذه التغيرات يجب ان تكون قائمة على سياسات منتظمة، لذلك فان استمرار النظام الضريبي الحالي يجب ان يكون اجراء مؤقت مرتبط باكمال عملية الاصلاح الضريبي واصلاح الادارة الضريبية .

٢ . ١ – هيكل النظام الضريبي

هناك طريقتين لتصميم هيكل ضريبة الدخل اولهما النظام الشامل والذي يتم من خلاله جمع الدخل من اصناف مختلفة و فرض نسبة الضريبة على المجموع (نسب الضريبة التصاعدية) والثانية النظام المجدول والذي يتم من خلاله فرض نسب ضريبة منفصلة على مصادر الدخل المختلفة . تستخدم انظمة الضريبة الشاملة في الدول المتقدمة في حين ان انظمة الدخل المجدولة تستخدم في الدول النامية [١١] .

يذكر قانون ضريبة الدخل العراقي انواع متعددة من الدخل حسب ما ورد في المادة الثانية من القانون رقم ١١٣ وتناول في المادة الثالثة عشر من القانون رقم ١١٣ فرض نسبة الضريبة الصحيحة على اجمالي الدخل[١٢] ومن هذا المنطلق فهو يعتبر نظام ضريبي شامل . مع ذلك فان النظام الضريبي في العراق قد فرض

---

8 اتفاقية جنيف الرابعة لسنة ١٩٤٩.

9 مع بعض الاستثناءات فعلى سبيل المثال لم يتم تعليق ضريبة المبيعات

10 الامر رقم ٣٧ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقته

11 قامت بعض الدول باعادة جدولة انظمتها الضريبية الشاملة والدنمارك النرويج . انظر ليف موتن وزملائه ، باتجاه ضريبة الدخل الثنائية : التجربة الاسكندنافية والنمساوية ، مؤسسة الدراسات المالية الاوربية ،(١٩٩٦) ص ٩.

12 المادة الثالثة عشر من القانون ١١٣ تمتعديلها بالقسم الثالث من الامر رقم ٤٩ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقته الذي خفض معدل الضرائب

عدة ضرائب على عدة مصادر للدخل بصورة منفصلة ، على سبيل المثال دخل ايجار العقار الذي يخضع الى قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ ، فمن وجهة النظر هذه فانه مازال يحتوي على ملامح رئيسية لنظام الضريبة المجدول او النظام المختلط .

يجب استبدال ضرائب الدخل المجدولة والتي تميز بين اصناف الدخل بنظام الضريبة الشامل حيث يتم فرض الضريبة على كافة مصادر الدخل بصورة متشابهه بغض النظر عن مصدرها . كما يجب دمج دخل العقار كدخل عن الملكية في قانون ضريبة الدخل الجديد . مع المحافظة على بعض ملامح ضريبة الدخل المجدولة بسبب كفأتها . على سبيل المثال يجب ابقاء دخل العمل خاضعا لضريبة الاستقطاع المباشر . كما يجب اخضاع مصادر دخل اخرى مثل الايجار والفائدة والارباح خاضعا للاستقطاع المباشر من اجل تسهيل عمل الادارة الضريبية . في مثل تلك الحالات فان الضرائب المستقطعة تعتبر اعتمادا ضريبيا أزاء ضريبة الدخل الشاملة. في حالة ضريبة الاستقطاع المباشر للاجور فيجب تسهيلها كي لايضطر المكلفين الذين ليس لديهم مصدر اخر للدخل ، وهم الغالبية العظمى من المكلفين ، الى تقديم تقرير ضريبي مما يؤدي الى التخفيف من عبء الادارة الضريبية [١٣].

٢ . ٢ – الضريبة الشخصية

تفرض معظم دول العالم الضريبة على دخل الفرد[١٤] لانها تعطي مظهر العدالة حيث تخضع الاغنياء الى الضريبة وتترك الفقراء يحتفظون بالقليل الذي يملكونه .[١٥] بالاضافة الى ذلك ، حيثما كان هناك ضريبة على دخل الشركات يجب ان يكون هناك ضريبة دخل على الأشخاص وبعكس ذلك فان النظام الضريبي سوف يعيق اشكال العمل التجاري عن طريق الشركاة ويؤدي الى تشجيع اشكال اخرى من العمل التجاري قد لايكون مرغوبا فيها (مبدأ الحيادية) .

قبل تحرير العراق ، كان دخل العمل بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص والمختلط فقط خاضعا للضريبة . منذ الاول من نيسان ٢٠٠٤ عدل القسم الحادي عشر من الامر الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم ٤٩ تلك الحالة غير العادلة واخضع دخل العمل بالنسبة للعاملين في القطاع الحكومي والعام لضريبة الدخل [١٦].

ان هذا التغيير يجد مبرراته في ضمان توزيع العبء الضريبي على كافة قطاعات المجتمع (مبدا العدالة)غذ يجب ان لايكون هناك تمييزا بين العاملين في القطاعات الخاص والمختلط والمؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الحكومي .لذلك يتحتم اخضاع الرواتب والاجور والسماحات التي يستلمها العاملون في القطاعين الحكومي والعام الى الضريبة [١٧] .

تستحصل الضريبة على دخل العمل اما من خلال نظام الاستقطاع المباشر او طريقة التقدير والفواتير . لقد اصدرت وزارة المالية التعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الخاصة بالاستقطاع المباشر لتحصيل ضريبة الدخل

---

13 IMF، قضية السياسة الضريبية والتوصيات ، ص ٢٠
14 بإستثناء بعض الدول مثل الباهامس وموناكو . . .
15 اشارت المادة الخامسة عشر من الدستور العراقي الجديد الى اعفاء ذوي الدخل الواطيء من الضرائب
16 القسم الحادي عشر من الامر رقم ٤٩ الصادر عن سلط الائتلاف المؤقته
17 سيدريك سانفورد ، مسائل مهمه في الاصلاح الضريبي ، نشرات مالية ، ١٩٩٣ ، ص٢

المدفوعة عن دخل العمل عن طريق الاستقطاع المباشر من قبل صاحب العمل . فمن الضروري استقطاع الضريبة من قبل صاحب العمل عن اكبر عدد ممكن من العاملين كونه يؤدي الى تسهيل عمل الادارة الضريبية حيث لن يكون العاملون الذين ليس لديهم سوى دخل الاجر بحاجة الى تقديم التقارير الضريبية .

٢ . ٣ – ضريبة العمل التجاري

تم دمج دخل العمل التجاري والدخل الشخصي في نفس المواد في قانون رقم ١١٣ . يعرف القانون الحالي دخل العمل التجاري بانه الارباح الناتجة من التعاملات التجارية بدون التمييز بين الدخل او احتساب الوعاء الضريبي او الدخل الخاضع للضريبة. [١٨] تعرف التنزيلات بصورة واسعة كونها التكاليف المرتبطة بانتاج الدخل بدون تعريف القواعد الحاكمة لتنزيل النفقات . ثم لايوجد اشارة الى طرق المحاسبة المستخدمة في احتساب الدخل الخاضع للضريبة في القانون ١١٣ كما لاتوجد قواعد خاصة بالجرد في نفس القانون .

في ظل النظام الضريبي الشامل، يحق للمكلف تنزيل النفقات للحصول على مثل ذلك الدخل من اجمالي الدخل . فأذا فرضت الضريبة على الدخل الكلي دون تنزيل فان نفس الدخل سيخضع للضريبة مرتين مرة من الدافع والثانية من المدفوع له بالرغم من ان تكاليف الانتاج المدفوعة من قبل المكلف تمثل ابراءا بالدفع لشخص اخر . من اجل تحقيق مبدا العدالة يجب تنزيل تلك المصاريف قبل فرض الضريبة [١٩] وان تشير قواعد التنزيل الى نفس المعاملة لاغراض الدخل والخسارة لاية مصدر للدخل وهذا ما يسمى بمبدأ التناسق . ان كان الدخل خاضعا للضريبة فيجب ان تكون التكاليف خاضعه للتنزيل ايضا وكذلك الخسارة . على سبيل المثال ان كان المدفوع معفى من الضريبة بالنسبة للمدفوع له فيجب ان يكون غير قابل للتنزيل بالنسبة للدافع . ان خرق هذا المبدأ بصورة عامة يؤدي الى الاضطراب وعدم العدالة [٢٠] .

ان نظام الضريبة الشامل يتطلب اجراءات دقيقة لتحديد المبلغ الخاضع للضريبة ، لذلك فان القياس السنوية للدخل الخاضع للضريبة يتطلب قواعد محاسبية لتحديد الدخل والتكاليف بالنسبة لسنة ضريبية محددة ، تدعى الطرق المحاسبية . في النظام الضريبي العراقي الحالي لاتوجد اشارة الى معايير محاسبية مثلا نقد او متراكم وتحاسب ضريبي او مالي عدا الكتب والسجلات المطلوب مسكها (التعليمات رقم ٥). يجب التفكير فيما اذا كان يجب تطبيق طرق محاسبية لتحديد الدخل الخاضع للضريبة مستقبلا بعد نجاح الجهود في جعل العراق يتبنى المعايير الدولية للمحاسبة. بعكس ذلك فسيكون قانون الضريبة العراقي بحاجة الى تعاريف او قواعد محاسبية اخرى . كما قد يكون هناك حاجة الى قواعد شكلية وزمنية يتضمنها القانون بدلا من الاعتمادعلى التحاسب المالي .

أما نظام الاندثار في العراق فهو قائم على نسب و قواعد موضوعة في عام ١٩٥٧، إذ يعتمد على نوع الاعمال التجارية للاندثار بدلا من اصناف الموجوات الثابته بعكس ماتفعله معظم الدول . فلايوجد نص حول عدد سنوات الاستعمال الفعلي . وبهذا فهو ليتأخذ بنظر الاعتبار التطور التقني منذ عام ١٩٥٧ مثل اجهزة الحاسوب والبرامجيات (التعليمات رقم ٣٣) . نصت التعليمات رقم ٩ لسنة ١٩٩٤ على قواعد للاندثار ولكن لم يرد شيئا

---

[18] المادة الثانية من القانون رقم ١١٣

[19] بلاستجاريت ، اس ، نماذج فرض ضريبة الدخل المجدول والشامل والمزدوج ، IBFD، امستردام ،١٩٨٨ ص ٤١.

[20] فيتو تانزي و هاويل زي، السياسة الضريبية للدول النامية، صندوق النقد الدولي، اذار ٢٠٠١ ، ص ٨

فيها عن اندثار المباني. يجب ان يكون احتساب الاندثار اما بخط مستقيم او توازن انحداري ، ويجب ان يكون الاندثار بشكل موحد على اساس صنف الموجودات الثابته اكثر ممايعتمد على صناعات محددة .

٢ . ٤ – السعر الضريبي

قبل تحرير العراق تراوح سعر ضريبة الدخل الشخصي بين ١٠% الى ٧٠% .و قد تم تخفيض سعر الضريبة الاعلى المفروض على دخل الافراد المقيمين من ٤٠% الى ١٥% استنادا الى الامر رقم ٤٩ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقته والذي عدل الفقرة الاولى من المادة الثالثة عشر من القانون ١١٣ , كما تم تخفيض السعر الاعلى للضريبة المفروضة على الدخل بالنسبة للشخص غير المقيم من ٤٥% الى ١٥% .أما الضريبة على ارباح الشركات التي كانت تصاعدية و تتراوح بين ١٠% الى ٦٠% ولكن تم تعديلها بامر سلطة الائتلاف المؤقته رقم ٤٩ الى نسبة ثابته تبلغ ١٥% . وضع الامر رقم ٤٩ هيكلا من اربعة مستويات لنسبة الضريبة و يبلغ حدها الاعلى ١٥% .

وفقا لاحكام الامر رقم ٤٩ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقته فان هيكل النسب الضريبية الان بعد تنزيل السماحات القانونية و النفقات الأخرى لكل من الافراد المقيمين وغير المقيمين هو كالتالي :

معدل ٣% عن المبالغ التي تصل الى ٢٥٠٠٠٠ دينار عراقي .

معدل ٥% عن المبالغ الاعلى من ٢٥٠٠٠٠ دينار عراقي ولغاية ٥٠٠٠٠٠ دينار عراقي .

معدل ١٠% عن المبالغ الاعلى من ٥٠٠٠٠٠ دينار عراقي ولغاية ١٠٠٠٠٠٠دينار عراقي.

معدل ١٥% عن المبالغ الاعلى من ١٠٠٠٠٠٠ دينار عراقي .

ان تلك النسب المنخفضة تحد من تصاعدية نظام الدخل الشخصي . ومع ذلك ، فان السماحات الشخصية تصل الى حوالي ٨٠% من معدل الدخل الفردي و لذلك فإن السماحات العالية تزيد من تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي.

يجب ان يكون هناك معدل ضريبي واحد بالنسبة للشركات , فلايجب ان يكون هناك اعفاء جزئي من الضرائب للشركات . ولايجب ان تتجاوز نسبة الضريبة للشركات النسبة العليا للضريبة على دخل الأشخاص . بالاضافة الى اعتبار عامل الايرادات سوف يتم اخذ العوامل التالية في الاعتبار عند تحديد نسبة ضريبة الشركات: العلاقة بين نسبة ضريبة الشركات ونسبة ضريبة الأفراد و الاثر على الاستثمار و على الالتزام الضريبي من خلال عدم تشجيع التهرب الضريبي والتكامل والتوازن بين ضريبة الافراد وضريبة الشركات .

٢ . ٥ – التكامل بين ضريبة دخل الافراد ودخل الشركات

بصورة عامة فان الدول تقوم بتقليل الضرائب بصورة كلية او جزئية عن الارباح المستلمة من قبل الاشخاص المعنوين . ففيما عدا الولايات المتحدة الامريكية تقوم معظم الدول بالتخلص من الازدواج الضريبي كليا او جزئيا عن الارباح المدفوعة للاشخاص الطبيعيين . لغرض تشجيع تطوير اقتصاديات السوق من المهم تقليل الاضطراب الناتج عن الازدواج الضريبي للارباح . يتم التخلص من الازدوادج الضريبي اما عن طريق منح اعفاءات ضريبية للشركات التي تقوم بالتوزيع او لحاملي الاسهم . لذا فان تجنب الازدواج الضريبي للدخل

ذاته مرة عندما يكون لدى الشركة والمرة الاخرى عندما يكون في يد حاملي الاسهم يدعى بالتكامل. هناك طريقتان لتحقيق التكامل بين ضريبة دخل الافراد وضريبة دخل الشركات وهما طريقة الاستثناء وطريقة الجمع والاعتماد . يستحسن تبني طريقة الاستثناء كونها ابسط من الطريقة الثانية.

اما إذا لايوجد تكامل بين ضريبة دخل الشركات وضريبة دخل الافراد فانه يوصى بان يكون سعر ضريبة دخل الشركات اقل بحوالي ٥% من اعلى معدل من ضريبة دخل الافراد . وهذا الفرق سيسمح للحكومة بفرض ضريبة على توزيع الارباح بدون فرض ضريبة مزدوجة على دخل الشركة . على سبيل المثال ان كان معدل الشركة هو ٣٠% واعلى معدل للافراد هو ٣٥% فان المعدل الاجمالي لدخل الشركة (٣٠% زائدا ٥%) سوف لن يكون اعلى من المعدل الذي تم تطبيقه اذا كان العمل التجاري قد تم تنظيمه على اساس الملكية الشخصية واخضاعه الى الضريبة على اساس معدل الضريبة للافراد .

في العراق نصت الفقرة الخامسة من المادة الاولى والمادة الخامسة عشر من القانون رقم ١١٣ على الاندماج بين ضريبة دخل الشركات وضريبة دخل الافراد من خلال اعفاء الارباح من الضريبة عند استلامها من قبل حاملي الاسهم . من الواضح ان المقصود من ضريبة الشركات هو ان تكون ضريبة نهائية على الدخل . مع ذلك فان نظام الاندماج الحالي بحاجة الى اعادة النظر طالما انه لايعمل بصورة الية .

٢ . ٦ – السماحات الشخصية

توفر كافة الانظمة الضريبية الحديثة بعض السماحات الشخصية لاسباب اجتماعية واقتصادية . ان السماحات الشخصية تسد احتياجات السياسة الاجتماعية عن طريق ضمان اعفاء ذوي الدخول الواطئة من الضريبة [٢١] . ان الاساس المنطقي للسماحات الشخصية هي ان الفرد لايجب ان يدفع ضريبة عن مستوى الدخل الضروري لسد الحد الادنى من احتياجاته الشخصية. كون هذه الشريحة من المكلفين تنفق معظم دخلها على الاستهلاك الشخصي [٢٢] . كما ان السماحات الشخصية تسهل الادارة الضريبية عن طريق حذف عدد كبير من ذوي الدخل الواطيء من النظام الضريبي . تقدم بعض الدول سماحات للزوجة والاطفال في ظروف خاصة .

الامر رقم ٤٩ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقته قام بتعديل الفقرة الاولى(أ) من المادة الثانية عشر من القانون رقم ١١٣ لتنص على منح المكلف سماحا شخصيا (اعفاء) بمبلغ ٢٥٠٠٠٠٠ الف دينار عراقي . كما منح المكلف سماحا للزوجة بمبلغ ٢٠٠٠٠٠٠ دينار عراقي وسماحا بمبلغ ٢٠٠٠٠٠ دينار عراقي لكل طفل من اطفاله بغض النظر عن عدد الاطفال . كما تم منح المكلف سماحا اضافيا في حالة كونه كبير في السن او مصاب بالعمى. ان السماح الشخصي بمبلغ ٢٥٠٠٠٠٠ دينار عراقي يصل ال حوالي ٨٠% من معدل دخل الفرد في العراق .فالنظام العراقي يعد سخيا مقارنة بالعديد من الدول الغربية . لذلك لانوصي بتعديل مستوى السماحات الشخصية في الوقت الحاضر وتأجيل ذلك لحين عودة الاقتصاد العراقي الى الوضع الطبيعي .

---

[21] يمكن استخدام طرق مختلفة لتخفيف العبء الضريبي عل الافراد من ذوي الدخل الواطيء ، سواء كان هيكل ضريبي يعادل صفر او السماحات الضريبية الشخصية و الاعماد الضريبي الشخصي . ينتج عن طريقة السماحات الشخصية قدراكبر من التخفيف من العبء الضريبي.

[22] في حالة تبني العراق لضريبة القيمة المضافة ، سيشكل الخضوع للضريبة غير المباشرة عبء مناسب مع إعفاء المنتجات الاساسية من ضريبة القيمة المضافة.

٣ . اهداف الاصلاح الضريبي في العراق

أن القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ والتعديلات التي طرات عليه خلال العقدين الماضيين قد تم تصميمها لتناسب اقتصادا غاية في المركزية ومسيطرا عليه بصورة كبيرة. ان التشريع الضريبي الحالي يعاني من عيوب وعدم الدقة مما يجعل تطبيقه والالتزام به صعبا جدا ان لم يكن مستحيلا في بعض الحالات . إذ أنه يرتكز على مباديء قديمة وقواعد غير مقنعه و لاتأخذ بعين الاعتبار تعقيدات الاقتصاد الحديث فهي تشكل عائقا امام التطور الاقتصادي .

لذلك فان الاصلاح الكلي للنظام الضريبي مطلوب للتخلص من الاجراءات القديمة في فرض الضرائب و رسم السياسات الاقتصادية.إن إصلاح النظام الضريبي يتطلب تغييرات في العديد من الميادين ابتداء من ضريبة الدخل والادارة الضريبية وضرائب الاستهلاك .

٣ . ١ – قانون ضريبة دخل جديد

لقد اثبت النظام الضريبي الذي يحوي نسب ضرائب قليلة وعدد محدود من النسب وعدد محدود من الاعفاءات ووعاء ضريبي واسع انه اسهل اداريا والإتزام به يكون اعلى من النظام الضريبي المعقد .يجب تضمين مختلف ضرائب الدخل في قانون ضريبة دخل جديد . ويجب تحديد استخدام القوانين والتعليمات الخاصة. إن وضع قانون جديد لضريبة الدخل يندمج فيه قانون ضريبة ايجار العقار رقم ١٦٢ والقانون ١١٣ وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٢٠ الخاص بضريبة الملكية العقارية واية قوانين خاصة ذات علاقة يعتبر خطوة اساسية للإصلاح. ان تلك القوانين المنفصلة يجب ان تختفي عند وضع القانون الجديد موضع التنفيذ .

يكون قانون ضريبة الدخل الجديد بسيطا حيث تكون المفاهيم منسجمة و للقواعد المنصوص عليها مفهومه و بسيطة. يمكن تحقيق ذلك من خلال تقليل قواعد محددة والابقاء على النظام بابسط صورة ممكنه وتجنب القواعد التي تضيف تعقيدا و خاصة في الفترة الأولى للإصلاح . كلما كان قانون الضريبة سهلا على الفهم كلما كانت تكاليف الالتزام اقل بالنسبة للمكلف وللادارة الضريبية .

سيترجم قانون ضريبة الدخل الجديد السياسة الضريبية الى اعمال من قبل الادارة الضريبية والمكلفين ويقلل من النتائج غير المرغوب فيها . وهذا يعني ان فرض الضريبة على تعامل معين يجب ان يكون مقصودا ومتوقعا ومؤكدا . (يجب ان تكون الضريبة التي يلتزم بها كل فرد مؤكدة وليست افتراضية . يجب ان يكون وقت الدفع واسلوب الدفع والكمية المدفوعة واضحة للمكلفين ولاي شخص اخر)[٢٣] .

[23] انظر ادم سميث ، في ثروات الامم (الكتاب الخامس ، الفصل الثاني)

٣ . ٢ – تبني ضريبة القيمة المضافة (VAT)

ان التطبيق الواسع لضريبة القيمة المضافة في النصف الثاني من القرن الماضي يعتبر واحدا من الاحداث المهمة في تقييم النظام الضريبي [٢٤] . بالنسبة للدول الاربع والعشرين الاعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فقد تبنت واحد وعشرون دولة ضريبة القيمة المضافة على اعتبارها ضريبة الاستهلاك الرئيسية بالنسبة لهم [٢٥] . وحاليا فان تلك الضريبة تعتبر مصدر الرئيسية للايرادات لاكثر من ١٢٥ دولة في انحاء العالم وتبلغ قيمتها ١٨ تريليون دولار بما يعادل ربع الايرادات الحكومية عالميا . ويعيش حاليا ٤ بليون شخص اي مايعادل ٧٠% من سكان العالم في دول تطبق ضريبة القيمة المضافة . وقد طبقت ٧٥% من الدول التي تبنت ضريبة القيمة المضافة تلك الضريبة منذ ١٩٩٠ .

تمثل ضريبة القيمة المضافة الشكل الشائع لفرض الضرائب في ١٥ دولة عضو في الاتحاد الاوربي حيث اعتبر تبني الضريبة شرطا من شروط العضوية في الاتحاد و يقوم بتطبيقه الدول التي انضمت حديثا للاتحاد . ان القواعد الضريبية عموما ضمن ضريبة القيمة المضافة تتفق مع احكام منظمة التجارة العالمية (WTO) . وقد قامت كل من اليابان والصين كندا وكوريا ودول عديدة اخرى في اسيا وفي امريكا الشمالية والجنوبية وافريقيا بتبني ضريبة القيمة المضافة بالاضافة الى تبنيها في دول الاتحاد السوفيتي السابق[٢٦] .

ان خصوصية ضريبة القيمة المضافة تنبع من انها لاتؤدي الى اضطراب الإنتاج والتوزيع المحلي وتعتبر ضريبة محايدة فيما يتعلق بالتجارة الخارجية وهي كذلك محايدة فيما يتعلق باساليب الانتاج او الطرق التي يتم بها العمل التجاري . ان تلك المعالم تعتبر ضرورية لتحقيق ضريبة جيدة في الاقتصاديات والتي تترك تحديد الموارد حرا من قبل قوى السوق . فضريبة القيمة المضافة لاتتدخل كثيرا في العمل التجاري الحر .

السبب الاخر لتبني العديد من الدول لضريبة القيمة المضافة هو انها تعتبر مصدر مستقر ومرن للايرادات الحكومية لانه يتم تحصيلها بصورة مستمرة واي تغيير في النسب يترجم فورا الى ايرادات اكثر او اقل . فهي تستخدم لتوفير ايرادات للميزانية الحكومية باسلوب حيادي وسهل اداريا. بينما تستخدم ضريبة الدخل لتحقيق اهداف توزيع الدخل اما رسوم الاستيراد فتستخدم لتحقيق اهداف محددة لذلك تركز ضريبة القيمة المضافة على الايرادات الحكومية [٢٧] .

قام العراق بتطبيق ضريبة المبيعات في عام ١٩٩٧ على خدمات فنادق ومطاعم الدرجة الاولى والممتازة بنسبة ١٠% ويحوي القانون عل خمسة مواد فقط بدون اية تفاصيل تطبيقية عدا نص يشير الى

---

[24] تم طرح VAT لاول مرة في فرنسا عام ١٩٤٠

[25] سويسرا و الولايات لمتحدة هما الدولتان الوحيدتان من بين دول OECD التي تبنا ضريبة القيمة المضافة.

[26] فكتور توريني ، تصميم وصياغة قانون الضريبة ، لجزء الاول ، IMF ١٩٩٦ الفصل السادس ،ص ١٦٥ .

[27] سيدريك سانفورد ، مواضيع مهمة في الاصلاح الضريبي ، منشورات مالية (١٩٩٣) ،ص ٧٣

صلاحية وزارة المالية في اصدار تعليمات و لم تصدار اية تعليمات لهذا الغرض. بالإضافة إلى ضريبة المبيعات هناك مسودة لقانون ضريبة خدمات الهاتف النقال قيد النظر وستفرض نسبة ١٠% على قيمة خدمات الهاتف النقال الخاضعة للضريبة.

لكي يكون للعراق مصدر مستقر ومهم من الايرادات الحكومية بدون الاعتماد على ايرادات النفط و حسب، ومن اجل جعل الاعمال التجارية الوطنية والاستثمارات الاجنبية في العراق اكثر قدرة على المنافسة في الاسواق الدولية ومن اجل جعل العراق قادرا على الايفاء بالتزاماته الدولية يجب دمج كافة ضرائب الاستهلاك في قانون جديد لضريبة القيمة المضافة . يجب ان يكون لضريبة القيمة المضافة معدل واحد فقط ويجب ان يكون لها حد ادنى مرتفع للخضوع للضريبة في السنوات القليلة الاولى من التطبيق . ان استثناء الاعمال التجارية الصغيرة من ضريبة القيمة المضافة يمكن ان يتم من خلال استخدام حد ادنى لمستوى العمل التجاري .

٤ ـ قانون الادارة الضريبية

من اجل نجاح الاصلاح الضريبي يجب الانتباه الى تطبيق السياسات الضريبية الموضوعة .إن السياسة الضريبية هي التي تحدد محتوى قوانين الضريبة وطرقها ولكن الادارة الضريبية هي التي تضع تلك السياسات موضع التنفيذ . فالادارة الضريبية هي التي تترجم قوانين الضريبة بصورة جيدة ومؤثرة الى ايرادات ضريبية .

من خلال تحليل الادارة الضريبية المطبقة حاليا في العراق يتبين لنا ان القوانين الحالية التي تخول الصلاحيات الى الادارة الضريبية لاتحدد بصورة واضحه وملائمة متطلبات الالتزام وتسمح بحيز كبير جدا من التصرف لموظفي الضرائب وتمتاز بعدم الانسجام . فكل ضريبة في العراق تحتوي على احكام ادارية خاصة به وبعضها لايحوي على على اي اشارة الى كيفية التطبيق . فهذه القواعد المختلفة تؤدي الى الارباك وعدم الدقة .

بصورة عامة فان المبادي الادارية لكل ضريبة هي نفسها المطبقة في معظم او كل الضرائب المختلفة ولذلك وبدلا من تكرارها في كل قانون مع بعض الارباك والاثار العكسية الذي يحمله ذلك، نقترح جمعها في نص واحد مع الاشارة الى انها تعكس اكثر من مجال واحد من الادارة الضريبية . ان وضع القوانين المختلفة في قانون موحد للادارة الضريبية يجعل من تطبيقها اكثر انسجاما . مع الاحتفاظ بالقواعد الخاصة لكل ضريبة محددة في القانون الذي يفرض تلك الضريبة .

بالاضافة الى وضع قواعد موحدة للادارة الضريبية يجب ان يكون القانون منظما باسلوب يشمل المهمات الضرورية للادارة الضريبية وهذا الشكل من التنظيم يدعى التنظيم الوظيفي[٢٨] . ان المهمات الوظيفية الأساسية هي التسجيل ، مسك السجلات ، التقارير الضريبية ، التدقيق والاعتراض .... يجب صياغة قانون إدارة الضريبة بطريقة حيث تتبع نفس هذا الترتيب. إن ذلك سيجعل القانون سهل للفهم من قبل المكلفين والادارة الضريبية. فالقانون يجب ان يكون سهل التطبيق صعب التجنب ولكن هذا المبدأ يجب ان لايقلل من اهمية مباديء العدالة والتوازن الاقتصادي .

[28] ان التنظيم المعاكس للتنظيم الوظيفي هو التنظيم حسب الضرائب. الادارة الضريبية العراقية منظمة بهذه الطريقة لكن التوجه العام هو في اتجاه إعدة تنظيم الإدارة الضريبية على أساس الوظيفة .

يجب ان يضع قانون الادارة الضريبية مسؤولية اكبر على المكلفين فالانتقال من نظام التقدير الرسمي من قبل السلطة الضريبية الى نظام التقدير الذاتي هو هدف من اهداف الاصلاح الضريبي .

٥ ـ كيفية تحقيق الاصلاح الضريبي

هناك فرق واضح بين السياسة والتطبيق . فالاولى يجب ان تكون من واجبات وزارة المالية والثانية تقع على عاتق الهيئة العامة للضرائب ووفقا لهذا فان الاصلاح الضريبي يجب ان يتم ضمن وزارة المالية .

يجب انشاء قسم مختص باسم وحدة السياسة الضريبية ضمن وزارة المالية لتولي هذه المهمة . ستقوم الوحدة الجديدة بتطوير السياسات الضريبية التي ستسمح للحكومة بتحقيق الاصلاح الضريبي ووضع سياسة ضريبية مستقرة ضرورية للتطور الاقتصادي للبلد وانتاج ايرادات مالية لدفع تكاليف اعادة الاعمار وجهود الاصلاح . يجب تعيين اشخاص في ذلك القسم قادرين على تقديم مقترحات لتطوير سياسات ضريبية والاصلاح الضريبي وتقدير الايرادات والاثار التوزيعية للتغيرات واعداد التشريعات والمساعدة في تطبيق السياسات وتنسيق العمل مع الادارة الضريبية ومراقبة ادائها.

لقد قامت الوكالة الامريكية للتنمية الدولية بمساعدة وزارة المالية في تأسيس وحدة السياسة الضريبية وقد انشئت هذه الوحدة رسميا في ٢٥ اب ٢٠٠٥ بموجب القرار الوزاري رقم ٤٠٩ والصادر بتاريخ ٢٥اب ٢٠٠٥ .

ان مهمة وحدة السياسة الضريبية لاتقتصر على الاصلاح الضريبي، فهي تغطي حيزا واسعا من المهام بضمنها تطوير وتوسيع وتحديث وتوقع النماذج واصدار تحليلات دورية عن النظام الضريبي ومراقبة تحصيل الضرائب مما يسمح للمسؤولين بتحسين تقدير الوضع الحالي للاقتصاد .

في الوضع الحالي يجب ان يركز عمل وحدة السياسة الضريبية على قضايا الاصلاح الضريبي ووضع نظام ضريبي مناسب للبلد ومراقبة عمل الادارة الضريبية واعداد مقترحات تشريعية للتغييرات في قوانين الضريبة (من ضمنها المقترحات المقدمة من قبل المجموعات التجارية والـ(IMF) والبنك الدولي . . . الخ) ايضا ستقوم الوحدة بمراقبة اعادة هيكلة الهيئة العامة للضرائب وتحديد وسد الفروقات بين انظمة التحصيل والمحاسبة والمعلوماتية .

الخاتمة

ان نظام الضريبة الحالي في العراق يعاني من عدم الإنسجام والهيكلة . لقد ترافقت هذه المشكلة مع السياسات الاقتصادية والمالية الخاطئة التي ظهرت خلال النظام السابق . ان اصلاح النظام الضريبي هي عملية معقدة تتطلب تغيرات في عدة مجالات مترابطة . وقد بدأت وزارة المالية هذه العملية بتاسيس وحدة السياسة

الضريبية وتعيين اشخاص كفوئين فيها . ان وضع مسودات التشريعات الضريبية كما هو مقترح اعلاه سيقوم بترجمه اهداف السياسة الضريبية الى اعمال بصورة كفؤة ومؤثرة . و هناك حاجة الى تغييرات قانونية لتبني معايير محاسبية وكذلك اجراءات تكميلية تتعلق بحقوق والتزامات المكلفين وموظفي الضرائب .