البيت الخليجي
للدراسات والنشر
Gulf House
Studies & Publishing

ضريبة الدخل
في دول الخليج

صباح نعوش

ملخص تنفيذي

يعاني النظام الضريبي في جميع دول مجلس التعاون الخليجي من أزمة تتمثل في الاعتماد على الضرائب غير المباشرة. وتستحوذ ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية والضريبة الانتقائية على القسط الأكبر من حصيلة الضرائب، الأمر الذي يسهم مساهمة فاعلة في ارتفاع معدلات التضخم.

أما الضرائب المباشرة كضريبة الدخل فهي ضعيفة وتقتصر على الشركات والأجانب. لا توجد في أيّ بلد خليجي ضريبة عامة على دخول المواطنين، ما يؤدي إلى انعدام العدالة في توزيع الأعباء المالية، علماً بأن دساتير دول الخليج تنصّ صراحة على العدالة الضريبية.

من هنا، بات من اللازم التصدي لهذه الأزمة بفرض ضريبة على دخول الشركات والأفراد بغض النظر عن الجنسية، حيث تنظر الضرائب في التشريعات الحديثة إلى المقدرة الاقتصادية والحالة الشخصية للمكلّف لا إلى جنسيته.

تتمتع دول الخليج بعدة خصوصيات مشجعة على فرض الضريبة على دخول المواطنين، منها ارتفاع معدل الدخل الفردي وضعف الضغط الضريبي وكفاءة الإدارة الضريبية واهتمام الحكومات بتنمية الإيرادات غير النفطية، والتوقيت الحالي يبدو مناسبًا لإدخال هذه الضريبة في الأنظمة السائدة.

تقدم هذه الدراسة اقتراحاً يتناول السمات الأساسية للضريبة المنشودة باعتبارها ضريبة عامة على جميع الدخول، وتقوم على العدالة في توزيع الأعباء المالية، وتسعى إلى المساهمة في التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي، وتعتمد على التصاعد في أسعارها والإقامة في ربطها كما لا تتناقض مع الزكاة المفروضة في بعض البلدان.

أصبح من الضروري إعادة النظر في السياسات الضريبية لتقوم على التوفيق بين الحصيلة والعدالة والتنمية. عندئذ، ستلعب الضرائب بصورة عامة وضريبة الدخل بصورة خاصة، دوراً بارزاً في تحسين الوضع المالي، كما ستسهم في تقليص الاعتماد على القروض الداخلية والخارجية فينخفض حجم المديونية العامة وتهبط خدمتها.

مقدمة

تُطبق الضريبة على دخل الأفراد في غالبية الدول النامية والصناعية، كما أنها معروفة أيضاً حتى في البلدان الأكثر فقراً في العالم. قبالة ذلك، ترفض دول مجلس التعاون الخليجي رفضاً قاطعاً تطبيقها على المواطنين.

خلق هذا الوضع عدة مشاكل أثرت بشدة على المالية العامة. وبسبب التزايد المستمر في النفقات العامة الناجم عن ارتفاع المصروفات العسكرية والجارية، اضطرت دول الخليج إلى تقليص الإنفاق الاستثماري وتخفيض الدعم الحكومي الموجه للسلع والخدمات. كما ينصرف البحث عن الإيرادات غير النفطية بالدرجة الأولى إلى الضرائب غير المباشرة، لاسيما ضريبة القيمة المضافة. وهكذا ينخفض مستوى معيشة المواطنين خاصة أصحاب الدخول الضعيفة والمحدودة.

أصبح إدخال الضريبة على دخل الأفراد ضرورياً شريطة أن يتم عن طريق إصلاح شامل يتناول الأدوات المالية برمتها، وهي النفقات العامة والقروض والضرائب المباشرة وغير المباشرة،إذ لابد أن يرتكز الإصلاح على التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية معًا.

تنقسم هذه الدراسة إلى قسمين: يتناول القسم الأول الضرائب المطبقة حالياً على دخول الأفراد والشركات في كل دولة من الدول الخليجية الست، ويتعلق القسم الثاني باقتراح ضريبة على دخل الأفراد.

أولاً: الضرائب الحالية على الدخول

يتناول هذا القسم الضرائب على الدخول في كل دولة على حدة ويتضمن محورين:
- المحور الأول بيان النظام المطبق على الدخول.
- والمحور الثاني تحليل إيجابيات وسلبيات هذا النظام.

الدولة	الإيرادات العامّة	ضرائب الدخل	العلاقة٪
السعودية	301333	10666	3.5
عمان	37485	2313	6.1
قطر	62637	1380	2.2
الكويت	75579	510	0.6
البحرين	6930	---	---
الإمارات	124656	---	---

(بملايين الدولارات. 2021 في قطر والإمارات و2023 في الدول الأخرى)

يتبين أن السعودية تحتل المرتبة الخليجية الأولى من حيث حجم الضرائب على الدخول التي تعادل أكثر من ضعف الحصيلة في عمان وقطر والكويت مجتمعة [1] . لكن عمان تسجل المركز الأول من حيث الأهمية النسبية لهذه الضرائب قياساً بالإيرادات العامة.

المملكة العربية السعودية

بلغت حصيلة الضرائب 322 مليار ريال في 2023 (حوالي 86 مليار دولار). ويمثل هذا المبلغ 28.5% من إيرادات الدولة، وبذلك تحتل السعودية المرتبة العربية الأولى من حيث المبلغ. أما حصيلة الضريبة على الدخل والزكاة فلا تتجاوز 40 مليار ريال [2] أي 3.5 % من الإيرادات العامة.

تفرض ضريبة الدخل على الأرباح الصافية للمكلف بسعر 20% [3] . وتسري على دخول الفرد الأجنبي الناجمة عن مختلف المصادر كالمرتبات والأنشطة التجارية، وتخضع لها أيضاً الشركات المملوكة للأجانب، وكذلك الشخص غير المقيم عن دخله في السعودية.

كما تفرض بسعر يتراوح بين 50% و 85% على أرباح الأشخاص العاملين في الميدان النفطي [4] .

أما الزكاة فتفرض على الأفراد السعوديين وعلى الشركات المملوكة لهم.

لابد هنا من ملاحظة ترتبط بعلاقة الزكاة في السعودية بالأحكام الشرعية المتعارف عليها، فهي تتفق مع هذه الأحكام من جانبين.

أوّلهما سعرها النسبي وقدره 2.5% [5] . وثانيهما رصد حصيلتها للمستفيدين منها وفق النص القرآني. لكنها تتعارض مع هذه الأحكام من جانبين أيضًا. فهي تسري حسب الجنسية لا حسب الدين، كما تقتصر على الدخل في حين تُفرض الزكاة حسب الشريعة الإسلامية على الأموال [6] . والمال يشمل الدخل كالأرباح التجارية ورأس المال كالعقارات بذاتها.

يتبين مما تقدم أن المكلفين الأجانب يخضعون لعبء ضريبي يعادل ثمانية أضعاف العبء الذي يتحمله السعودي، الأمر الذي يتناقض مع مبادئ العدالة في توزيع الأعباء العامة وبالتالي مع نظام الحكم.

العدالة الضريبية في الدستور (نظام الحكم)

ينص الدستور [7] على ما يلي: "لا تفرض الضرائب والرسوم إلا عند الحاجة وعلى أساس من العدل...".
عبارة "عند الحاجة" تعني ببساطة اللجوء إلى الضرائب عندما لا تكفي الإيرادات المتأتية من النفط والمؤسسات الحكومية لتغطية النفقات العامة. وُضع هذا النص عندما كانت ميزانية الدولة تسجل فائضًا. ولكن تغيرت الأحوال وباتت الميزانية ومنذ عدة سنوات تعاني من عجز كبير. لذلك طبقت الضريبة على القيمة المضافة والضريبة الانتقائية.
ورغم الحاجة لم تختر السعودية ضريبة عامة على دخل الأفراد.
أضف إلى ذلك أن الرياض بموجب هذا النص الدستوري لا ترى أبعاداً اجتماعية واقتصادية للضرائب.وهذا فهم قديم لا يتناسب مع المالية العامة التدخلية وتنظيم الضرائب الحديثة.
أما الفقرة الثانية من النص الدستوري فهي على درجة كبيرة من الأهمية. من الناحية المبدئية، لا يعني التنصيص الدستوري بأن النظام الضريبي عادل، كما أن عدم وجود نص دستوري لا يعني أيضاً بأن النظام الضريبي جائر. لكن يترتب على النص الدستوري نتائج قانونية محددة كإمكانية الطعن أمام المحكمة المختصة بعدم دستورية ضريبة ما لأنها جائرة، وفي حالة إصدار حكم بعدم دستوريتها يتعين على السلطات العامة إصلاحها.

ضريبة على دخل السعوديين

يصرح كبار المسؤولين [8] في مناسبات عديدة بأنّ الدولة لن تفرض ضريبة على دخل السعودي. وبرّروا هذا الرفض بالتأثير السلبي على مستوى معيشة المواطن. لا شك بأن ضريبة الدخل بهذه التسمية غير مطبقة على السعوديين بل على الأجانب فقط، ولكن من الناحية العملية الزكاة ضريبة على دخول السعوديين.
بطبيعة الحال هنالك عدة اختلافات بين الزكاة وضريبة الدخل ترتبط بالأسعار والمكلفين والمستفيدين. ولكن الاقتطاع من الدخل يتم في الحالتين، والزكاة ضريبة وفق تصنيف الميزانية السعودية.
أما التأثير على مستوى المعيشة فليس حكراً على ضريبة الدخل، إذ تقود الضريبة على القيمة المضافة إلى نفس النتيجة لأنها تسهم في ارتفاع أسعار السلع والخدمات التي يستهلكها الشخص فيهبط مستوى معيشته.
في السعودية يرفضون تخفيض مستوى المعيشة عن طريق ضريبة الدخل، لكنّهم يقبلون ذلك عن طريق ضريبة القيمة المضافة، وهذا توجه غير منطقي بل أنّ السعودية هي الدولة الخليجية الوحيدة التي رفعت سعر ضريبة القيمة المضافة من 5% إلى 15% . والأخطر من ذلك هو أن هذه الزيادة جاءت دفعة واحدة وفي وقت فترة الركود الاقتصادي الحاد بسبب كورونا، في حين فضلت الكثير من الدول اللجوء إلى القروض بدلاً من رفع الضرائب لتمويل إيراداتها التي تدهورت بفعل هذا الوباء.
لا شك أن الرياض بذلت جهوداً لا يستهان بها لمواجهة التداعيات السلبية لكورونا، لكنها لم تف بوعدها بتخفيض سعر الضريبة على القيمة المضافة رغم انقضاء السبب الذي أدى إلى زيادته.
اختارت السعودية زيادة سعر ضريبة القيمة المضافة بدلاً من فرض ضريبة على الدخل، وهذا الاختيار يضر بأصحاب الدخول المنخفضة والمحدودة، إذ يتعين الآن على الأقل من الناحية الاجتماعية العودة إلى سعر 5% مع فرض ضريبة على الدخل.

في السعودية يرفضون تخفيض مستوى المعيشة عن طريق ضريبة الدخل، لكنّهم يقبلون ذلك عن طريق ضريبة القيمة المضافة، وهذا توجه غير منطقي بل أنّ السعودية هي الدولة الخليجية الوحيدة التي رفعت سعر ضريبة القيمة المضافة من 5% إلى 15% . والأخطر من ذلك هو أن هذه الزيادة جاءت دفعة واحدة وفي وقت فترة الركود الاقتصادي الحاد بسبب كورونا، في حين فضلت الكثير من الدول اللجوء إلى القروض بدلاً من رفع الضرائب لتمويل إيراداتها التي تدهورت بفعل هذا الوباء.

لا شك أن الرياض بذلت جهوداً لا يستهان بها لمواجهة التداعيات السلبية لكورونا، لكنها لم تف بوعدها بتخفيض سعر الضريبة على القيمة المضافة رغم انقضاء السبب الذي أدى إلى زيادته.

اختارت السعودية زيادة سعر ضريبة القيمة المضافة بدلاً من فرض ضريبة على الدخل، وهذا الاختيار يضر بأصحاب الدخول المنخفضة والمحدودة، إذ يتعين الآن على الأقل من الناحية الاجتماعية العودة إلى سعر 5% مع فرض ضريبة على الدخل.

إدخال الضريبة على الدخل يسهم في معالجة المشاكل التي يعاني منها النظام السعودي الذي يعتمد اعتماداً كبيراً على ضريبة القيمة المضافة: ثلاثة أرباع حصيلة الضرائب تتأتى من ضريبة القيمة المضافة، من المؤمل أن يقود إدخال ضريبة الدخل إلى تحقيق نوع من التوازن في الحصيلة.

تسهم ضريبة الدخل في المساواة بين المكلفين السعوديين والأجانب، فسعر الضريبة على الدخل والأرباح والمكاسب التي يخضع لها الأجانب 20%. في حين أن سعر الزكاة كقاعدة عامة 2.5% . وعليه، ينبغي إجراء تعديل على رؤية السعودية التي تهمل كلياً أحد أبرز المبادئ التي يقوم عليها النظام الضريبي السليم وهي العدالة في توزيع الأعباء العامة.

سلطنة عُمان

وفق الدستور: "الضرائب وغيرها من التكاليف العامة أساسها العدالة الاجتماعية". لا شك أن لهذا النص أهمية على الأقل من الناحية القانونية، لكنه يمثل تراجعاً مقارنة بالدستور السابق الذي ينصّ على أن "الضرائب والتكاليف العامة أساسها العدل وتنمية الاقتصاد الوطني" [9] .

تفرض عمان ضريبة على دخل الشركات التي تتسم بأهميتها المالية، وبلغت حصيلة هذه الضرائب 560 مليون ريال في 2023، أي 29.9% من الإيرادات الضريبية، وهي نسبة عالية مقارنة بدول الخليج الأخرى. وبذلك، تحتل هذه الضريبة المرتبة الأولى في النظام الضريبي العماني تليها ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية ثم الضريبة الانتقائية.

بعد مرور عشر سنوات على أول ضريبة على أرباح الشركات، صدر مرسوم سلطاني رقم 47 لسنة 1981 الذي يخضع جميع الشركات لضريبة تصاعدية يتراوح سعرها بين 5%

و 50% لكنه أعفى الأرباح التي تقل عن خمسة آلاف ريال.

وفق الدستور: "الضرائب وغيرها من التكاليف العامة أساسها العدالة الاجتماعية". لا شك أن لهذا النص أهمية على الأقل من الناحية القانونية، لكنه يمثل تراجعاً مقارنة بالدستور السابق الذي ينصّ على أن "الضرائب والتكاليف العامة أساسها العدل وتنمية الاقتصاد الوطني" [9] .

تفرض عمان ضريبة على دخل الشركات التي تتسم بأهميتها المالية، وبلغت حصيلة هذه الضرائب 560 مليون ريال في 2023، أي 29.9% من الإيرادات الضريبية، وهي نسبة عالية مقارنة بدول الخليج الأخرى. وبذلك، تحتل هذه الضريبة المرتبة الأولى في النظام الضريبي العماني تليها ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية ثم الضريبة الانتقائية.

بعد مرور عشر سنوات على أول ضريبة على أرباح الشركات، صدر مرسوم سلطاني رقم 47 لسنة 1981 الذي يخضع جميع الشركات لضريبة تصاعدية يتراوح سعرها بين 5% و 50% لكنه أعفى الأرباح التي تقل عن خمسة آلاف ريال.

وأجرى المرسوم السلطاني رقم 28 لسنة 2009 تعديلاً على الضريبة فأصبح سعرها نسبي قدره 12%، لكنّه رفع مبلغ الإعفاء إلى ثلاثين ألف ريال كما وضع أسعاراً أخرى على بعض الأنشطة كالمبيعات النفطية التي تخضع لسعر 55% ، وأعفى بعض الأنشطة التي يقوم بها عمانيون كالنقل البحري.

أما المرسوم السلطاني رقم 9 لسنة 2017 المعمول به حالياً فقد أجرى تعديلات عديدة، حيث أصبح سعر الضريبة 15% [10] وتوسّع الوعاء الضريبي ليشمل أنشطة أخرى كخدمات التعليم الخاص وخدمات المستشفيات الأهلية.

نلاحظ من خلال هذا التطور أن الضريبة العمانيّة على دخل الشركات تتفق مع الضرائب المماثلة في الدول الأخرى من عدة جوانب، ومن ذلك أنها لم تعد تقرر إعفاءً كما أن سعرها النسبي ينسجم مع المستلزمات الدولية.

ضريبة على دخل الأفراد

تتجلى خصوصيات عمان في كونها الدولة الخليجية الوحيدة التي تدرس حالياً بجدية إمكانية تشريع ضريبة على دخل الأفراد.

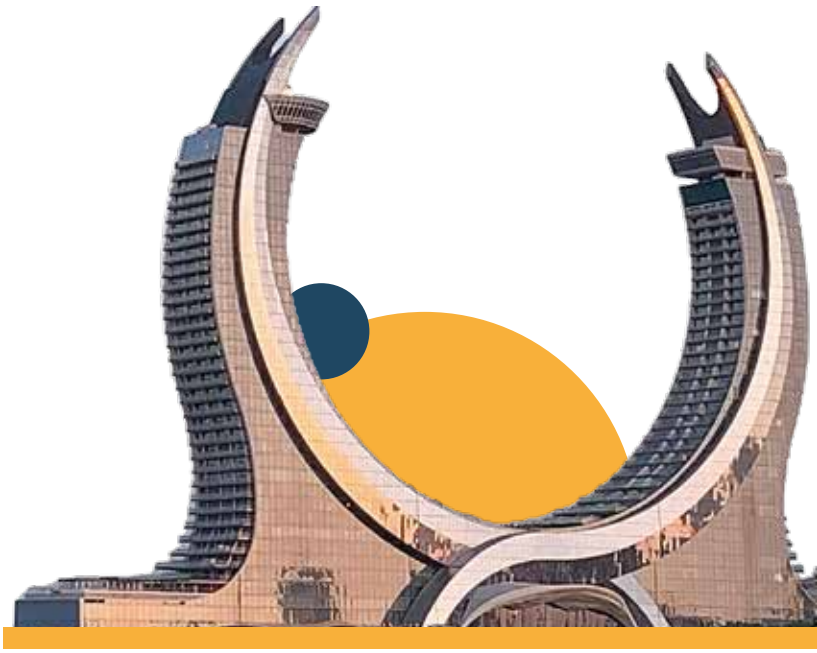
تنص خطة التوازن المالي على ضرورة تنويع مصادر الإيرادات العامة، وتتطرق إلى عدة مبادرات من بينها اقتراح ضريبة على أصحاب الدخول المرتفعة مع تخصيص حصيلتها لتغطية نفقات البرامج الاجتماعية وتستهدف تطبيق هذه الضريبة في 2022 [11].

وُضعت الخطة بسبب الانخفاض المفاجئ لإيرادات النفط الناجم عن جائحة كورونا [12] ، وبالتالي، أدى ارتفاع هذه الإيرادات نتيجة معالجة تداعيات هذا الوباء والحرب الروسية على أوكرانيا وسياسة أوبك+ إلى زيادة الإيرادات العامة. وعليه، تأجل تنفيذ الضريبة على الدخل لكن العجز المالي لا يزال قائمًا. في 2023 بلغت الإيرادات 10050 مليون ريال والنفقات 11350 مليون ريال، ولذلك، عاد النقاش حول ضرورة تبني هذه الضريبة من جديد.

بحسب التقارير تختلف المعاملة الضريبية بين المواطنين والأجانب [13]، إذ يخضع المواطن لسعر نسبي قدره 5% عن دخله في حال تجاوز المليون دولار. وتسري على الأجنبي ضريبة تصاعدية تتراوح بين 5% و 9% عن دخوله التي تزيد على مائة ألف دولار. وبالتالي، هي ضريبة تسري على الدخول المرتفعة فقط. وعلى هذا الأساس تكون تداعياتها السلبية على أصحاب الدخول الضعيفة منعدمة، وبالنتيجة، على دول الخليج الأخرى إعادة النظر في موقفها الرافض بشدة للضريبة على دخل الأفراد.

تجدر الإشارة إلى أن الضرائب الجديدة في جميع دول العالم غالباً ما تبدأ بأسعار منخفضة وإعفاءات مرتفعة، ثم يتغير الحال بعد أن يعتاد عليها المكلفون وعندما تتوفر الشروط اللازمة لاسيما العجز المالي وارتفاع النمو.

دولة قطر



تفرض الدوحة ضريبتين على الدخول:

ضريبة الدخل: تسري على الأرباح التجارية الصافية للشركات الأجنبية والأجانب المقيمين، ولا تخضع لها التركات والمواريث والمرتبات والأجور والدخل الزراعي ودخل الصيد البحري، ولا تفرض على دخل المواطنين وعلى الشركات المملوكة بالكامل لهم، ويشترط لإعفاء القطري أن يكون مقيماً في بلده[14]. أما سعرها العام فهو نسبي وقدره 10% في حين تخضع أرباح الثروات الطبيعية لسعر 35% [15].

الاستقطاع عند المنبع: يفرض على المبالغ الإجمالية التي يحصل عليها الشخص غير المقيم من نشاط تجاري في قطر، ويبلغ سعره 5% من هذه المبالغ ولابد من التأكيد على أن هذا الاستقطاع يسري على الدخل الإجمالي وليس على الربح الصافي.

دولة الكويت

في 2022-2023 بلغت حصيلة الضرائب والرسوم 564 مليون دينار أي 2.4% فقط من الإيرادات الكلية للدولة[16]. وتستحوذ الرسوم الجمركية على ثلثي هذه الحصيلة. لا توجد في الكويت ضريبة على القيمة المضافة وضريبة انتقائية، كما لا توجد فيها ضريبة على دخول الأفراد، في حين تخضع الشركات الكويتية لنظام ضريبي يختلف عن ذلك الذي يسري على الشركات الأجنبية.

يتكون النظام المفروض على الشركات الكويتية من ضريبتين: ضريبة دعم العمالة الوطنية التي تسري على الأرباح الصافية للشركات المسجلة في سوق الكويت للأوراق المالية[17] بسعر 2.5%، والزكاة بسعر 1%. يلاحظ أن السعودية تفرض الزكاة على شركاتها المحلية بسعر 2.5% كما ذكرنا. وهذا المعدل أقرب إلى أحكام الشريعة الإسلامية.

أما الشركات الأجنبية العاملة في الكويت فتخضع لسعر 15% على أرباحها الصافية.

بلغت الضرائب على الشركات 158 مليون دينار أي 0.6% من الإيرادات العامة.

في السنة المالية 2021-2022 ورغم تضاعف العوائد النفطية مقارنة بالسنة السابقة سجلت ميزانية الدولة عجزاً كبيراً. فقد بلغت إيراداتها 10929 مليون دينار ونفقاتها 23048 مليون دينار، أي لا تغطي الإيرادات سوى 47.4% من النفقات، وهي أضعف نسبة في دول مجلس التعاون.

لتمويل العجز اعتادت السلطات العامة ومنذ عدة سنوات على اللجوء إلى القروض والسحب من الاحتياطي النقدي مما أدى إلى تدهور الوضع المالي.

ضريبة على أرباح الأعمال

للتصدي للأزمة المالية وضعت الحكومة في 2015 برنامجاً اقتصادياً شاملاً يتناول عدة إجراءات من بينها اقتراح ضريبة على أرباح الأعمال.

نص الاقتراح على الأنشطة الخاضعة للضريبة كأرباح المهن المختلفة بما فيها العقارية، وهي تسري على جميع أشكال الشركات: تضامن وتوصية ومحاصة ومساهمة وذات مسؤولية محدودة، وكذلك الشركات الفردية. سعرها 10% دون إعفاء حد أدنى للأرباح، كما تسري بسعر 10% أيضاً على أرباح الأفراد التي تفوق 50 ألف دينار في السنة.

يتسم هذا المشروع بعدالته مقارنة بالنظام المطبق حالياً الذي يفرق بين الشركات الكويتية والأجنبية، كما يضع عبئاً جديداً على الكويتيين الأفراد. لكن هذا العبء لا يمس سوى أصحاب الأرباح الكبيرة التي تفوق 50 ألف دينار (161.5 ألف دولار). في حين لا يتجاوز المبلغ 11.3 ألف دولار في فرنسا و9.6 ألف دولار في ألمانيا و2.9 ألف دولار في المغرب. أضف إلى ذلك أن الأسعار في هذه الدول تصاعدية وتفوق بكثير السعر النسبي المقترح في المشروع الكويتي.

ورغم الإيجابيات العديدة للمشروع مقارنة بالنظام الحالي رفضه مجلس الأمة رفضاً قاطعا. علماً بأن المشروع تم إعداده من قبل صندوق النقد الدولي بالتعاون مع وزارة المالية وبعد التشاور مع غرفة تجارة وصناعة الكويت ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية التابعة لمجلس الأمة.

كان من المتوقع أن تحصل الدولة على إيرادات من هذه الضريبة بمقدار مليار دينار في السنة [18]، أي خمسة أضعاف حصيلة الضريبة على الشركات المطبقة حالياً.

ومنذ 2015 ولغاية الآن تستمر المعارضة البرلمانية رغم تدهور الحالة المالية للدولة. ولا يتوقّف الأمر عند مشروع الضريبة على الدخل بل يشمل أيضاً ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية مع أن القادة الخليجيين وافقوا بالإجماع على هاتين الضريبتين.

تتخذ مناقشات ضريبة الدخل بعداً سياسياً واضحاً في الكويت، فهي غير شعبية وبالتالي تقود الموافقة البرلمانية عليها إلى فقدان ثقة الناخبين بنوابهم. يترتب عليه عدم تجديد التصويت لصالحهم لدورة لاحقة. كما أن تقديم الوزارة لمثل هذا المشروع يخلق خلافات حادة مع مجلس الأمة فتستقيل الحكومة.

وعلى هذا الأساس تذهب مالية الدولة ضحية هذا الوضع السياسي. أصبح العجز المالي الهائل وتفاقم المديونية والسحب المتكرر من الاحتياطي النقدي أفضل بكثير من فرض ضريبة على الدخل. وإذا كانت السعودية لا تفرض الضرائب إلا عند الحاجة فأن الكويت لا ترى ضرورة لها حتى عند الحاجة.

لا تعرف الضرائب على الدخول سواء تعلق الأمر بالأفراد أم بالشركات، لذلك يتكون نظامها من الضرائب الخليجية الثلاث: ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية والرسوم الجمركية، وهي غير مباشرة تقود بالضرورة إلى ارتفاع معدلات التضخم. ينص الدستور[19] على ما يلي: "ينظم القانون إعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة". وهذا نص مهم من الناحية المبدئية، لكنه عديم الجدوى من الناحية العملية. ما فائدة الإعفاء الضريبي عندما لا توجد ضرائب أساسا؟ إذ أن الحد الأدنى اللازم للمعيشة ينصرف فقط إلى الضرائب على دخول الأفراد.

تعتمد الميزانية العامة اعتماداً كبيراً على العوائد النفطية، لكن البحرين على خلاف بلدان الخليج الأخرى مستوردة للخام أيضاً خاصة من السعودية، الأمر الذي ينعكس سلبياً على ميزانها التجاري السلعي.

ضريبة على دخل الاستثمارات الأجنبية

ظهرت في الآونة الأخيرة مبادرة من قبل بعض النواب تهدف إلى تأسيس ضريبة على دخل الاستثمارات الأجنبية. ويرى هؤلاء[22] أنها تسهم في تنويع الإيرادات العامة وتقليص الاعتماد على العوائد النفطية. ويرون أيضاً أنها تحقق المعاملة بالمثل لأن حكومات الأجانب المقيمين في البحرين تفرض ضرائب مرتفعة على المستثمرين البحرينيين. ويقترح هؤلاء النواب سعر ضريبي قدره 30% مع تخصيص 10% من حصيلته لتمويل صندوق الأجيال القادمة.

لكن هذه المبادرة تواجه معارضة شديدة من قبل رجال الأعمال والبنك المركزي. يقولون إن هذه الضريبة تقود إلى تراجع الاستثمارات الأجنبية الواردة إلى البحرين وما يترتب عليه من هبوط معدل النمو.

كما تعاني من أزمة مالية نتيجة تراكم الديون العامة التي وصلت إلى 20562 مليون دينار في 2023 أي 121% من الناتج المحلي الإجمالي [20]. وهي من أعلى المعدلات ليس فقط على الصعيد الخليجي بل على الصعيد العالمي أيضاً. ترتب على ذلك ارتفاع الفوائد السنوية التي بلغت 766 مليون دينار [21] والتي تمتص ربع الإيرادات الكلية للدولة.

اتخذت السلطات العامة عدة إجراءات لمواجهة هذه الأزمة خاصة تقليص الإنفاق العام كالمصاريف الاستثمارية، في حين كان من الأولى اللجوء إلى تحسين الإيرادات العامة عن طريق فرض ضريبة على الدخول.

أصبحت هذه الضريبة ضرورة تقتضيها المصلحة العامة والسياسة المالية الرشيدة والتنمية الاقتصادية. ستقود (في حالة فرضها) إلى تقليل الاعتماد على المساعدات الخليجية، عندئذ تتراجع الديون وتنخفض النفقات العامة فتتحسن المالية العامة.

تنسجم هذه المعارضة مع السياسة الحكومية ويتضح ذلك من خلال وثيقة رؤية البحرين 2030 التي أشارت مرة واحدة فقط للضرائب على دخول الأفراد والشركات . ذكرت بأن توفير بيئة أعمال متطورة يتطلب تجنب هذه الضرائب[23]. أما برنامج التوازن المالي فقد تطرق إلى آليات تنمية الإيرادات غير النفطية دون أن يذكر أي إجراء يتعلق بالضرائب على الدخول.

نلاحظ مبالغات في الطرح سواء تعلق الأمر باقتراح النواب أم بالموقف الرسمي.

فقد وقع النواب في خطأ تحديد سعر مرتفع للضريبة بحجة ارتفاع الضرائب المفروضة في الخارج. منطقة الخليج في حالة تنافس حاد لجلب الاستثمارات الأجنبية، والسعر المقترح من قبلهم يفوق بكثير الأسعار الضريبية السائدة على الاستثمارات الأجنبية في المنطقة.

استغل البنك المركزي هذه الثغرة فصاغ معارضته للضريبة، فلو كان الاقتراح مبنياً على سعر قدره 15% مثلاً لما استطاع البنك المركزي معارضتها، لأن هذا السعر يدخل في إطار الضريبة العالمية على الشركات.

دولة الإمارات العربية المتحدة

فرضت ضريبة بموجب القانون رقم 47 لسنة 2022 [24]، وبدأ تنفيذه اعتباراً من يونيو 2023. يتضمن سريان الضريبة على أرباح الشركات المحلية والأجنبية العاملة في البلد وكذلك على الأرباح التجارية للأفراد. سعرها نسبي قدره 9% مع إعفاء الأرباح التي لا تتجاوز 375 ألف درهم في السنة[25] .

هذا السعر منخفض قياساً بالأسعار السائدة في البلدان الأخرى. إذ تخضع الشركات لسعر 25% في كل من فرنسا وأسبانيا و27% في إيطاليا و29 % في ألمانيا وتصل إلى 31% في المغرب، بل أن السعر في الإمارات هو الأضعف مقارنة بدول الخليج الأخرى باستثناء البحرين.

كما جرت العادة في الدول على سريان الضريبة على أرباح الشركات حتى وإن كانت ضئيلة، في حين تمنح الإمارات إعفاءً سخياً يعادل مائة ألف دولار في السنة.

رغم ذلك يمكن اعتبار هذا القانون نقطة تحول جوهرية في السياسة المالية الاتحادية. فإلى عهد قريب كانت الإمارات تصنف ضمن الملاذات الضريبية (ويطلق عليها أيضاً تسمية الجنات الضريبية). ففي عام 2021 وضعت شبكة العدالة الضريبية قائمة تضم الملاذات الضريبية في العالم، وتم تصنيف الإمارات في المرتبة العاشرة على إثر تحويل شركات عابرة للقارات 218 مليار دولار من هولندا إلى الإمارات بغية التهرب من دفع الضرائب[26] .

يشكل هذا التهرب خسارة لميزانيات الدول الصناعية خاصة الولايات المتحدة والبلدان الأوروبية. لذلك اتخذت هذه الدول موقفاً حازماً من الملاذات الضريبية. استطاعت في إطار منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التصدي لهذا التهرب عن طريق اتفاقية تدعو جميع الدول إلى فرض ضريبة على الشركات بسعر لا يقل عن 15% [27]. وقعت على هذه الاتفاقية 136 دولة من بينها دول مجلس التعاون باستثناء الكويت.

لهذه الضريبة الإماراتية الجديدة سلبيات وإيجابيات. تتجلى السلبيات في عزوف بعض الأجانب عن الاستثمار في الإمارات أو فتح حسابات مصرفية فيها. أما إيجابياتها فتتمثل في استجابة الإمارات لمتطلبات تنظيم الاقتصاد العالمي من جهة وفي الحصول على إيرادات جديدة من جهة أخرى.

ثانياً: ضريبة الدخل المقترحة

لابد من بيان الأسباب المشجعة على فرض ضريبة جديدة على الدخول في دول الخليج. عندئذ يتسنى لهذه هذه الدراسة اقتراح إلغاء جميع الضرائب على الدخول المذكورة في الفقرة السابقة والاستعاضة عنها بضريبة على الدخل.

الأسباب الموجبة

يسود الاعتقاد لدى المواطنين الخليجيين بأن بلدانهم الغنية بالنفط لا تحتاج إلى الضرائب خاصة تلك التي تتخذ من دخولهم وعاءً لها.

والواقع لم يعد بالإمكان في الوقت الحاضر الاستمرار بهذا الاعتقاد، حيث باتت الحاجة للضرائب على الدخول ملحة في غالبية دول الخليج التي تعاني من عجز مالي مزمن وكبير. كما لا تهدف هذه الضرائب إلى الحصول على الأموال لتمويل الإنفاق العام فحسب بل كذلك إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى التجربة النرويجية. تعتمد النرويج على الإيرادات النفطية التي بلغت 131 مليار يورو في 2022[28] أي أكثر من ضعف الإيرادات النفطية في الكويت. ولدى أوسلو أكبر صندوق سيادي في العالم يدر أرباحاً طائلة. ورغم ذلك تفرض على الدخول والثروات ضريبة تصل أسعارها إلى حوالي 40%، أي أعلى حتى من الدول الأوربية الأخرى. ومع ذلك لا تسجل النرويج تذمراً شعبياً من الضرائب، لأن حصيلة هذه الضرائب تمول برامج صحية وتعليمية ضرورية للمواطنين.

بمعنى آخر أن الموقف الخليجي الشعبي المعارض ناجم بالدرجة الأولى من عدم ملائمة سياسية الإنفاق للتطلعات الشعبية ومن تبذير المال العام. لذلك يتعين معالجة هذه المشاكل قبل الإقدام على فرض ضرائب جديدة.

هنالك ستة أسباب رئيسة مشجعة على فرض ضريبة الدخل في الخليج.

السبب الأول: ارتفاع معدل الدخل الفردي

الضرائب على الدخول معروفة حتى في الدول الأكثر فقراً في العالم كالنيجر والكونغو وتشاد. لا يتجاوز الدخل الفردي في هذه البلدان 600 دولار في السنة، وبالتالي ومن باب أولى يمكن فرضها في البلدان ذات الدخل المرتفع كدول الخليج. في عمان يبلغ معدل الدخل الفردي 18800 دولارًا، علماً بأن عمان تسجل أضعف دخل فردي في دول مجلس التعاون.

السبب الثاني: مساعدة الفقراء

حسب الأمم المتحدة تراجع عدد الفقراء في دول الخليج، لكنه وصل إلى 3.3 مليون شخص[29]. بمعنى أن السياسات المعتمدة لمعالجة هذه الأزمة الخطيرة غير كافية خاصة في السعودية وعمان والبحرين. لذلك ينبغي دعمها بوسائل أخرى كالضريبة على الدخول. ستكون لهذه الضريبة وظيفة اقتصادية وإنسانية بارزة إن فرضت على أصحاب الدخول المرتفعة وخُصصت حصيلتها لتمويل مشاريع لصالح الفقراء كخلق فرص عمل وزيادة الدعم، عندئذ ستكون مقبولة لدى شعوب المنطقة.

السبب الثالث: انخفاض الضغط الضريبي

(العلاقة بالنسبة المئوية بين حصيلة الضرائب والناتج المحلي الإجمالي).

يتسم الضغط الضريبي في الدول الصناعية بارتفاعه فهو يعادل 41% في ألمانيا و44% في اليابان و47% في فرنسا و48% في النرويج. وبالتالي يصعب من الناحيتين الاقتصادية والسياسية فرض ضريبة جديدة فيها.

أما في دول الخليج وبسبب قلة عدد الضرائب وانخفاض أسعارها وفرضها بصورة جزئية على المواطنين يصبح الضغط الضريبي منخفضاً: 7% في السعودية و4% في عمان و3% في البحرين وأقل من 1% في الكويت، أي هنالك إمكانية عالية لفرض ضريبة على الدخل دون إحداث آثار اقتصادية سلبية.

السبب الرابع: الاهتمام بالإيرادات غير النفطية

تطرقت جميع رؤى دول الخليج إلى ضرورة تنويع مصادر الإيرادات العامة. ومن المعلوم أن الإيرادات غير النفطية تتأتى بالدرجة الأولى من الضرائب وأرباح الصناديق السيادية، وستكون الضريبة على الدخول من أهم الأدوات التي تسهم في تنمية هذه الإيرادات.

السبب الخامس: كفاءة الإدارة الضريبية

على خلاف الضرائب غير المباشرة تستوجب ضريبة الدخل قدرات إدارية كفيلة بتنفيذ الآليات اللازمة والتصدي لظاهرة التهرب التي تعاني منها جميع الأنظمة في العالم. تتمتع دول الخليج بإدارات مؤهلة ولها تجارب في هذا الميدان، ولديها إمكانات فنية ومالية للاستعانة بأحدث البرامج الرقمية.

السبب السادس: التوقيت الملائم

على خلاف عام 2020 تحسنت الأحوال الصحية العالمية وعادت الأنشطة الاقتصادية إلى مجراها الطبيعي. وازدادت الإيرادات النفطية. وأصبحت معدلات النمو مقبولة، والتالي آن الأوان لفرض ضريبة على الدخل.

سمات الضريبة على الدخل

يستجيب التنظيم الرشيد للضريبة لاعتبارات الحصيلة والعدالة والتنمية. كما يتعين أن ينسجم مع الخصوصيات الخليجية.

وفيما يلي السمات الأساسية لهذا التنظيم:

ضريبة خليجية

بهدف تدعيم التعاون الخليجي البيني يمكن فرض ضريبة خليجية موحدة على الدخل سواء تعلق الأمر بالأفراد أم بالشركات. أي تفرض بموجب قرار قمة يتخذه القادة الخليجيون، وهذا ما حدث عند إقرار التعريفة الجمركية وضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية.

بهذه الوسيلة يمكن تفادي التسابق على منح إعفاءات ضريبية للاستثمارات الأجنبية الذي يفضي إلى خسائر مالية تتحملها الميزانيات العامة. وفي حالة تعذر حصول اتفاق خليجي لا ضير من فرض الضريبة بصورة منفردة. في هذه الحالة يمكن للأمانة العامة لدول مجلس التعاون إنشاء لجنة تضم باحثين وإداريين في الشأن الضريبي مهمتها تقديم دليل إرشادي وتنسيقي. يتناول تحديد الدخول الخاضعة للضريبة والمكلفين والأسعار والآليات المختلفة، عندئذ تصبح ضرائب الدخول في دول الخليج متقاربة حتى وإن لم تكن موحدة.

ضريبة عامة

هنالك عدة أنظمة للضريبة على دخل الأفراد أهمها نظام الضرائب النوعية ونظام الضريبة العامة. يتكون النظام النوعي من عدة ضرائب منفصلة: ضريبة على المرتبات والأجور وضريبة على الأرباح المهنية وضريبة على الدخل العقاري وهكذا. وقد تُتوج بضريبة أخرى تكميلية.

أما الضريبة العامة فتسري على جميع الدخول، وتدل التجارب في مختلف البلدان على أفضلية الضريبة العامة من النواحي المالية والاجتماعية والإدارية، لذلك يستحسن أن تكون الضريبة على دخول الأفراد عامة في بلدان الخليج دون المرور بالنظام النوعي.

العدالة الضريبية

تهتم بتوزيع الأعباء المالية على المكلفين كل حسب مقدرته. والمقدرة التكليفية هي الحالة الاقتصادية أي حجم الدخول من جهة والحالة المدنية أي الاعتبارات العائلية من جهة أخرى.

في دول الخليج نلاحظ أمرين متناقضين: فهي تضع العدالة الضريبية في دساتيرها، لكنها تطبق أنظمة ضريبية لا تستجيب لأبسط مبادئ العدالة.

يتعين أن تستند الضريبة العامة على دخل الأفراد إلى ثلاثة مبادئ:

المبدأ الأول: إعفاء الحد الأدنى الضروري للمعيشة، وهذا مبدأ أساسي معروف في جميع البلدان.

المبدأ الثاني: تساوي الأعباء الضريبية عندما تتساوى الدخول. فلا فرق بين مكلف يحصل على مرتب وآخر يحصل على دخل زراعي وهكذا. لكن تطبيق هذا المبدأ يجب ألا يكون مطلقاً، فقد تحابي الدولة الدخل الزراعي دون الدخل التجاري لأسباب تتعلق بالإنتاج أو التصدير.

أضف إلى ذلك لا يتساوى المكلفون أمام إمكانية التهرب الضريبي. صاحب المرتب لا يستطيع التهرب من الضريبة لخضوعه للخصم عند المنبع، أي لا يحصل على مرتبه إلا بعد اقتطاع مبلغ الضريبة. في حين يخضع صاحب الربح التجاري لطريقة التصريح السنوي بالدخل وما يترتب عليها من إمكانية تضخيم النفقات وتقليص الإيرادات بغية التهرب، لذلك لا بد من منح صاحب المرتب ميزة ضريبية تعادل هذه الإمكانية.

المبدأ الثالث: مراعاة الحالة المدنية. اعتادت التشريعات الحديثة على منح المكلف إعفاءات ضريبية شخصية: إعفاء للمتزوج وآخر لكل طفل من أطفاله وآخر بسبب العمر وهكذا.

التنمية الاقتصادية

تتخذ ضرائب الدخل على الأفراد والشركات عدة إجراءات للمساهمة في تحسين الإنتاج والتصدير والعمالة. ومن بين هذه الإجراءات منح إعفاءات تهدف إلى تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن لا يجوز التسابق والمبالغة في منح مثل هذه الإعفاءات. إذ لا تقود كثرتها بالضرورة إلى زيادة الاستثمار بل إلى خسائر مالية.

الأسعار الضريبية

يستحسن فصل الضريبة على الأفراد عن الضريبة على الشركات لأن آليات الربط مختلفة في الحالتين. أسعار الضريبة على دخل الأفراد تصاعدية لأنها أكثر عدالة وأوفر حصيلة من الأسعار النسبية، أما أسعار الضريبة على الشركات فمن الأفضل أن تكون نسبية. وهذا ما هو سائد في غالبية البلدان.

الزكاة والضريبة على الدخل

تطبق بعض بلدان الخليج (السعودية والكويت) الزكاة، وبالتالي فإن إدخال الضريبة على الدخل يقود إلى خضوع المواطن لعبء ضريبي أشد من العبء الذي يتحمله الأجنبي غير الخاضع للزكاة، وهذه نتيجة غير مقبولة لابد من معالجتها.

يتعين الاستمرار بتطبيق الزكاة لسببين. أولهما أنها ركن من أركان الدين الإسلامي. وثانيهما أنها من الأدوات المالية التي تتسم بالعدالة من حيث التكليف ومن حيث الإنفاق على الفقراء والمساكين وبقية أصحاب الحقوق.

وحتى لا يخضع المكلف بها لعبء أشد يتعين خصم مبلغها من الضريبة على الدخل. بمعنى أن الشخص الخاضع للزكاة بعد أن يدفع مبلغها تقوم الإدارة بطرحه من الضريبة على الدخل. وهكذا يتحمل الشخص الخاضع للزكاة والضريبة على الدخل مبلغاً يعادل بالضبط المبلغ الذي يدفعه شخص آخر خاضع لضريبة الدخل فقط. بطبيعة الحال عندما تتساوى المقدرة التكليفية للشخصين. بهذه الطريقة يمكن فرض الزكاة على أساس الدين وفق الشريعة الإسلامية وليس على أساس الجنسية كما في التشريعين الكويتي والسعودي.

ضريبة تعتمد على الإقامة

تقوم الضريبة المقترحة على المساواة بين المواطن والأجنبي. وبالتالي تسري بسبب الإقامة لا بسبب الجنسية. لا يوجد أي مبرر منطقي للتفرقة بين المواطن والأجنبي.

أما إذا أرادت الدولة محاباة المواطن من الناحية المالية فعليها استخدام أدوات الإنفاق العام كالدعم.

الخـــاتمة

بالنظر للمشاكل العديدة والخطيرة التي تعاني منها الأنظمة الضريبية في دول الخليج أصبح من الضروري إصلاح جميع الضرائب. وهذا الإصلاح جزء من خطة شاملة تتناول السياسة المالية. في الميدان الضريبي لا بد من إحداث توازن بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. ويتحقق ذلك بإنشاء ضريبة تسري على دخول الأفراد بغض النظر عن جنسياتهم. وبالمقابل ينبغي تقليص العبء المرتفع للضريبة على القيمة المضافة. في المرحلة الأولى يمكن فرض الضريبة على الدخول المرتفعة شريطة عدم المبالغة في تحديد المبالغ المعفية، ويتعين مراجعة هذه الضريبة بصورة دورية بالاعتماد على التوفيق بين الحصيلة المالية والعدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية.

المراجـــع

1 الجدول تركيب أعده المؤلف لغرض هذه الدراسة. ويعتمد على وثائق ميزانيات هذه الدول المنشورة في مواقع وزارات المالية. أما الأرقام المتعلقة بقطر والإمارات فهي منشورة في التقرير الاقتصادي العربي الموحد الصادر عن صندوق النقد العربي في 2022. الملحق 5/6.

2 وزارة المالية. بيان الميزانية العامة للدولة للعام المالي 1444-1445 هـ (2023). الصفحة 43.

3 مرسوم ملكي رقم م/1 بتاريخ 15.1.1425. نظام ضريبة الدخل. الفقرة الأولى من المادة السابعة.

4 المرسوم الملكي رقم 8634/28/2/17 لسنة 1370هـ. المادة الثانية.

5 هيئة الزكاة والضريبة والجمارك. الدليل الإرشادي العام للزكاة. نوفمبر 2021. الصفحة 15.

6 "خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها". النص القرآني. "الصدقة زكاة والزكاة صدقة يفترق الاسم ويتفق المسمى" كما يقول الماوردي في كتابه الأحكام السلطانية والولايات الدينية.

7

9 النظام الأساسي للحكم. المادة 20.

مرسوم سلطاني رقم 2021/6 بإصدار النظام الأساسي للدولة. الفقرة الأخيرة من المادة 14. والمرسوم السلطاني رقم 96/101. الفقرة السابعة من المادة 11.

10

مرسوم سلطاني رقم 2017/9 بإصدار تعديلات على بعض أحكام ضريبة الدخل. 19 فبراير 2017. المادة 11.

11

وزارة المالية. خطة التوازن المالي متوسطة المدى 2020-2024. الصفحة 26.

12

ذكرت هذا السبب وثيقة رسمية صادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء بعنوان "من التوازن المالي إلى الاستدامة المالية لتحقيق رؤية عُمان 2040". غير مؤرخة.

14 القانون رقم 24 لسنة 2018. الفقرتان 12 و13 من المادة الرابعة.

15 القانون المذكور في المرجع السابق. المادة التاسعة

16 وزارة المالية. ميزانية الدولة 2023/2022. جدول أ.

17 القرار الوزاري رقم 24 لسنة 2006. المادة الأولى.

18 بيكرتلي. تسارع وتيرة مشروع قانون الضريبة على الأرباح في الكويت.

19 دستور مملكة البحرين. ديسمبر 2019. الفقرة الثانية من المادة 15.

20 حسابات أجراها المؤلف انطلاقاً من البيان الصحفي رقم 23/860. الصادر عن صندوق النقد الدولي. مشاورات المادة الرابعة بتاريخ 11 يوليو 2023.

21 وزارة المالية. جداول قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة 2023-2024. الجدول 1.

22 الوطن. "مقترح نيابي: ضرائب على الاستثمارات الأجنبية بنسبة 30%". 30 يناير 2023.

23 رؤية مملكة البحرين الاقتصادية حتى عام 2030. الصفحة 8.

24 الجدول الوارد في هذه الدراسة لا يتضمن حصيلة هذه الضريبة التي ستكون معروفة في منتصف العام القادم 2024.

25 مرسوم بقانون اتحادي رقم 47 لسنة 2022 في شأن الضريبة على الشركات والأعمال. المادة الثالثة.

29 الأمم المتحدة. الإسكوا. "الفقر في بلدان مجلس التعاون 2010-2021". مايو 2023.

8 https://www.reuters.com/article/saudi-taxes-ea4-idARAKBN2CE2Q2

13 https://www.al-monitor.com/originals/202204//oman-cusp-introducing-personal-income-tax

26 https://taxjustice.net/press/le-classement-des-paradis-fiscaux-montre-que-les-pays-qui-fixent-les-regles-fiscales-mondiales-sont-ceux-qui-aident-le-plus-les-entreprises-a-les-contourner/

27 https://www.selexium.com/actualites/impot-mondial-sur-les-societes-la-barre-fixee-a-15/

28 https://www.energynews.pro/la-norvege-enregistre-des-revenus-petro-gaziers-record-en-2022/

حقوق الطبع والنشر محفوظة

Gulf House for Studies and Publishing
gulfhouse.org gulfhsp