منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

قانون ملاحظات المنتدى على ضريبة الدخل

(رقم 35 لعام 2014)

تعتبر هذه الدراسة ملكية لمنتدى الإستراتيجيات الأردني. للإستفسار يرجى الإتصال بالمنتدى على البريد الإلكتروني (info@jsf.org) أو هاتف 6476 566 (6) 962+.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

منتدى الاستراتيجيات الأردني هو جمعية غير ربحية تمثل مجموعة من شركات القطاع الخاص الأردني المهتمة في تحفيز نمو الاقتصاد الوطني. لذا فإن أعضاء المنتدى هم من مؤسسات القطاع الخاص النشطة والتي لعب دورا أساسياً في الحوار العام حول القضايا الاقتصادية والاجتماعية. ويشجع المنتدى قطاعاً خاصاً أردنياً قوياً يحقق الربح، يوظّف الأردنيين ويهتم بالمسؤولية المجتمعية ويدفع الضرائب ويدعم النمو الاقتصادي الشامل في الأردن.

يوفر منتدى الاستراتيجيات الأردني منصة للقطاع الخاص للتحاور مع القطاع العام وصانعي القرار بهدف زيادة الوعي وتعزيز مستقبل الاقتصاد الأردني وتطبيق الممارسات الفضلى والذي من شأنه تشجيع مشاركة القطاع الخاص في عملية صنع القرار.

لمزيد من المعلومات عن منتدى الاستراتيجيات الأردني، يرجى زيارة موقعنا www.jsf.org أو الاتصال بنا عبر البريد الإلكتروني على info@jsf.org.

عمان، الأردن
ت: 6476 566 6 962+
ف: 6376 566 6 962+

مقدمة

يقدم منتدى الإستراتيجيات الأردني في هذه الورقة ملاحظاته حول قانون ضريبة الدخل رقم 35 لعام 2014 والذي نشر في الجريدة الرسمية في عدد رقم (5320). تقسم هذه الملاحظات الى ملاحظات رئيسية تمس أبرز ملامح القانون وملاحظات ثانونية من شأن تطبيقها أن يساعد القانون المعدل على الإمتثال للمبادئ الرئيسية التالية:

1. تحقيق العدالة الإجتماعية
2. تعظيم التنمية الإقتصادية
3. تحقيق الشفافية والسهولة والكفاءة في التطبيق

الملاحظات الرئيسية

ترميز المادة /الفقرة/البند	نص المادة / الفقرة / البند	سياق المادة / الفقرة / البند	ملاحظات أو مقترحات
4–أ–5	أرباح الأسهم وأرباح الحصص التي يوزعها الشخص المقيم باستثناء توزيع أرباح صناديق الإستثمار المشترك المتأتية للبنوك وشركات وشركات الإتصالات الأساسية وشركات تعدين المواد الأساسية وشركات التأمين وشركات إعادة التأمين وشركات الوساطة المالية والشركات المالية والأشخاص الإعتباريون الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي.	المادة 4 تنص على الدخول المعفاة من ضريبة الدخل.	إعفاء الأرباح الرأسمالية من ضريبة الدخل يجب أن يتم بشكل كامل أو أن يتم إخضاع كافة الأرباح الرأسمالية لضريبة الدخل. إن النص الحالي يعكس توجه القانون نحو معاقبة القطاعات ذات الربحية الأعلى (البنوك وشركات وشركات الإتصالات الأساسية وشركات تعدين المواد الأساسية وشركات التأمين وشركات إعادة التأمين وشركات الوساطة المالية والشركات المالية والأشخاص الإعتباريون الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي) حيث ينص القانون في عدة مواد على إعفاء كافة الأشخاص الإعتباريين أو الطبيعيين (في حالات معينة) من الضريبة بإستثناء القطاعات المذكورة أعلاه. يجب تعديل هذه المادة بحذف الإستثناء المتضمن في الفقرة وذلك من باب العدل والمساواة لكافة القطاعات
4–أ–7	الدخل المتأتي من داخل المملكة من المتاجرة بالحصص والأسهم والسندات وأسناد الفرض وسندات المقارضة وصكوك التمويل الاسلامي وسندات الخزينة وصناديق الإستثمار المشترك والعقود المستقبلية وعقود الخيارات المتعلقة بأي منها، باستثناء المتحقق من أي منها للبنوك وشركات وشركات الإتصالات الأساسية وشركات تعدين المواد الأساسية وشركات التأمين وشركات إعادة التأمين وشركات الوساطة المالية والشركات المالية والأشخاص الإعتباريون الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي.	المادة 4 تنص على الدخول المعفاة من ضريبة الدخل.	

			الإقتصادية بغض النظر عن ربحيتها.
4–أ–11	الدخل المتحقق من توزيع التركات للورثة والموصى لهم وفق أحكام التشريعات النافذة	المادة 4 تنص على الدخول المعفاة من ضريبة الدخل.	يجب إعادة النظر في صياغة هذه الفقرة بحيث تتضمن حداً أعلى للإعفاء (أي القيمة الإجمالية التي تعفى من ضريبة الدخل وأي قيمة إضافية تخضع للضريبة). إن هذه الضريبة مطبقة في عدة دول وتعرف بـ"Death Tax". إن التبرير الإقتصادي لإخضاع الورثة لضريبة الدخل يأتي من باب تقليص اللامساواة حيث أن الموروثات ذات القيم العالية تبقي على مستوى اللامساواة في الدخول الثروة على حالها. إخضاع تلك الموروثات للضريبة من شأنه أن يساعد النظام الضريبي على الإمتثال لدوره النظري في إعادة توزيع الدخول.
9	أ. 1. يعفى الدخل الاجمالي للشخص الطبيعي المقيم بما لا يزيد على اثني عشر الف دينار للمكلف واثني عشر الف دينار عن المعالين مهما كان عددهم. 2. يمنح الشخص الطبيعي والمعالون إعفاءات مقابل نفقات العلاج والتعليم والإيجار و فوائد قروض الإسكان والمرابحة على السكن والخدمات الفنية والهندسية والقانونية بحد أقصى مقداره أربعة آلاف دينار شريطة تقديم فواتير او مستندات معززةبذلك. ب. 1. للمكلف او لزوجه الاستفادة من فرق الاعفاء الممنوح بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة على ان لا يزيد الاعفاء الممنوح في جميع الأحوال على ثمانية وعشرين ألف دينار للمكلف ولزوجه ولمن يعيلهم.	إعفاء الدخول للأشخاص الطبيعيين من ضريبة الدخل (بحد أعلى).	إن الإعفاء الممنوح للفرد والمعالين (12,000) دينار يعتبر من الأعلى من المنطقة حيث أنه يقارب أربعة أضعاف حصة الفرد من الدخل القومي. من باب العدالة والمساواة، نقترح أن يتم تنزيل الإعفاءات حيث يكون الحد الأعلى للإعفاء هو ضعفي خط الفقر (أي حوالي 7,500 دينار في السنة) ومثلها للمعالين مهما كان عددهم. يمكن إعادة النظر بحد الإعفاء سنوياً بناءً على تقييم الدولة لقيمة الدخل المساوي لخط الفقر أو تحديد الإعفاء بغير الضعف (أي 1.5x).

	2. لا يجوز تقديم الاقرار المشترك إلا بموافقة الازواج 3. للشخص الطبيعي الأردني غير المقيم الاستفادة من الإعفاءات الخاصة بالمعالين المقيمين في المملكة اذا كان يتولى إعالتهم.		
10	أ. يجوز للشخص تنزيل أي مبلغ دفع خلال الفترة الضريبية باعتباره تبرعا دون نفع شخصي لأي من الدوائر الحكومية أو المؤسسات الرسمية العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات من الدخل الإجمالي في الفترة التي تم فيها الدفع. ب. يسمح لأي شخص تنزيل الاشتراكات والتبرعات المدفوعة في المملكة دون نفع شخصي بمقاصد دينية أو خيرية أو إنسانية أو علمية أو بيئية أو ثقافية أو رياضية أو مهنية إذا اقر مجلس الوزراء لها هذه الصفة والاشتراكات والتبرعات المدفوعة للأحزاب على أن لا تزيد المبالغ المدفوعة عما يسمح به قانون الأحزاب السياسية ويشترط ان لا يتجاوز ما ينزل بمقتضى أحكام هذه الفقرة عن (25%) من الدخل الخاضع للضريبة بعد إجراء التنزيل المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذه المادة قبل إجراء هذا التنزيل.	شروط تنزيل التبرعات من ضريبة الدخل	إن وجود حد لتنزيل قيمة التبرعات للمؤسسات الخاصة وعدم وجود هذا الحد للتبرع للمؤسسات العامة غير منطقي. من باب العدل والمساواة، يجب أن ينطبق هذا الحد (25% من الدخل الخاضع) على كافة التبرعات بغض النظر عن الجهة المتلقية.
11	أ. تستوفى الضريبة عن الدخل الخاضع للضريبة للشخص الطبيعي حسب النسب التالية-: 1. (7%) سبعة بالمائة عن كل دينار من العشرة آلاف دينار الأولى. 2. (14%)أربعة عشر بالمائة عن كل دينار من العشرة آلاف دينار التالية 3. (20%) عشرون بالمائة عن كل دينار مما تلاها. ب. تستوفى الضريبة عن الدخل الخاضع للضريبة للشخص الاعتباري حسب	النسب الضريبية للأشخاص الطبيعيين والإعتباريين.	إن إختلاف النسب الضريبية حسب القطاع يخل بمبدأ المساواة بين القطاعات الإقتصادية. إن هذا الإختلاف ينبع من التوجه العام نحو فرض ضريبة أعلى على القطاعات ذات الربحية الأعلى (المذكورة في ملاحظتنا حول المادة 4). يجب أن يكون توجه الدولة مساواة النسب الضريبية على كافة القطاعات بإستثناء البنوك. إن أرادت الدولة أن تعطي

	النسب التالية-: 1. (14%)أربعة عشر بالمائة لقطاع الصناعة. 2. (20%)عشرون بالمائة لجميع الاشخاص الاعتباريين باستثناء ما ورد في البنود (1، 3، 4) من هذه الفقرة. 3. (24%)أربعة وعشرون بالمائة عن كل دينار لشركات الاتصالات الأساسية وشركات توزيع وتوليد الكهرباء وشركات تعدين المواد الاساسية وشركات التأمين وشركات اعادة التأمين وشركات الوساطة المالية والشركات المالية والاشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي. 4. (35%)خمسة وثلاثون بالمائة للبنوك.		إمتيازات لقطاعات معينة، فبامكانها ذلك في قانون الإستثمار وليس قانون ضريبة الدخل. أما قطاع التعدين، فيجب أن يخضع لنفس النسب الضريبية كبقية القطاعات مع إخضاعه لرسوم مقتطعة من المبيعات (كنسبة ثابتة) كما هو معمول به في معظم دول العالم (وليس قيمة ثابتة لكل وحدة كم مستخرجة). أما عن النسب ذاتها فيقترح توحيد النسب الضريبية بـ 18% على كافة الأشخاص الإعتباريين (بإستثناء البنوك) ويماثله تخفيض نسبة الضريبة على الشريحة العليا من الدخول للأشخاص الطبيعيين الى ذات النسبة.
19–أ	أ– يلزم المستورد بأن يدفع على حساب الضريبة ما نسبته (2%) من قيمة مستورداته على أن تستوفيها دائرة الجمارك وتوردها للدائرة ولمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير استثناء أنواع معينة من المستوردات أو فئات معينة من المكلفين من أحكام هذه الفقرة.		شطب المادة
28–أ–1	تختار لجنة الإقرارات الضريبية التي يشكلها الوزير من ستة موظفين من الدائرة بالإضافة إلى المدير الإقرارات الضريبية الخاضعة للتدقيق وفق أسس اختيار عينات سنوية.	أسس التدقيق في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات	يجب أن يتضمن هذا البند بوضوح معايير المخاطرة في إنتقاء الإقرارات الخاضعة للتدقيق وتضمين حد أعلى لحجم الإقرارات التي يتم تدقيقها، بحيث لا يتجاوز 10% من إجمالي الإقرارات منتقاة على أسس المخاطرة والباقي يتم قبوله شكلاً.
36 – ب	إذا قدم المكلف الإقرار الضريبي ودفع الضريبة المصرح بها في الموعد المحدد وتوجب عليه بعد ذلك دفع أي فرق ضريبي وفق أحكام هذا القانون فتفرض عليه غرامة التأخير عن مقدار الفرق الضريبي من تاريخ تبليغه إشعار قرار التدقيق إذا كان	أسس تطبيق غرامة التأخير	إن تطبيق غرامة التأخير على مقدار الفرق الضريبي في حال كون الفرق لا يتعدى 5000 دينار في حين تطبق غرامة التأخير على كافة الضريبة المستحقة إن تجاوز الفرق 5000 لا يتماشى مع

	مقدار الفرق لا يزيد على خمسة آلاف دينار اما اذا زاد مقدار الفرق على ذلك فتطبق عليه احكام الفقرة (أ) من هذه المادة.		مبدأ العدل والمساواة. إن تطبيق هذه الغرامة يجب ان يتم على الفرق مهما كان حجمه. يقترح إلغاء هذا البند.
61–أ	للمدير أو لأي موظف يفوضه خطياً طلب المعلومات الضرورية لتنفيذ أحكام هذا القانون من أي شخص أو جهة كانت ويشترط في ذلك أن لا يلزم موظفو الحكومة والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والبلديات بافشاء أي تفاصيل يكونون ملزمين بحكم القانون بالمحافظة عليها وكتمانها كما يشترط عدم المساس بسرية العمليات المصرفية ويعتبر كل من يمتنع عن إعطاء هذه المعلومات أنه ارتكب جرما يعاقب عليه بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (66) من هذا القانون.	من إجراءات الدائرة وموظفيها	إن إشتراط عدم المساس بسرية العمليات المصرفية مخالف لأفضل الممارسات العالمية حيث أن كل دول منظمة التعاون والتنمية (بإستثناء لوكسمبورج) تسمح لموظفي دائرة الضريبة بالحصول على المعلومات المصرفية إذا أشتبه بتهرب المكلف من الضريبة. تمثل المعلومات المصرفية في تلك الحالة حسابات المشتبه به وحسابات أقربائه وشركائه بالإضافة الى المعلومات حول التغير في قيم الحسابات. إن سرية المعلومات المصرفية تعتبر من "المحرمات" التي لا يمكن المساس بها، لكن التطبيق الأمثل في الإدارة الضريبية أن يكون عبء الإثبات على عاتق المدقق لكن في نفس الوقت منح المدقق الأدوات اللازمة لإثبات وجود حالات التهرب الضريبي. يمكن صياغة عملية الحصول على المعلومات المصرفية في هذه المادة بطريقة تعزز من نزاهة الإدارة الضريبية وتزيل أي شكوك من قبل القطاع الخاص.
63	تفرض على المكلف الذي يتأخر عن تقديم الإقرار الضريبي خلال المواعيد المحددة في هذا القانون ضريبة مضافه مقدارها مائة دينار بالنسبة للشخص الطبيعي الملزم بتقديم الإقرار الضريبي ومائتا دينار بالنسبة للشخص الاعتباري من غير الشركات المساهمة العامة والشركات المساهمة		إن الغرامة في هذه المادة يجب أن تكون على شاكلة نسبة من الضريبة وليست قيمة ثابتة وذلك من باب العدالة الإجتماعية والمساواة في العبء بين المكلفين بإختلاف دخولهم.

	الخاصة ، وخمسمائة دينار بالنسبة للشركات المساهمة العامة والشركات المساهمة الخاصة.		
66– ج	اذا قضت المحكمة برد الطعن كلياً او جزئياً فعليها ان تقضي في الدعوى نفسها بفرض غرامة تعادل مثل الفرق الضريبي وذلك على مقدار الضريبة الذي رُد الطعن بشأنها.	العقوبات على المتهربين	إن العقوبة المغلظة المنصوصة في هذه الفقرة من شأنها أن تعمل كرادع ضد لجوء المكلف الى المحكمة خوفا من الغرامة المضاعفة إن كانت قرارات التقدير برأيه مجحفة. يجب الغاء العقوبة في هذه الفقرة وللمحكمة فرض اي عقوبة تراها مناسبة.

الملاحظات الثانوية

ترميز المادة /الفقرة/البند	نص المادة / الفقرة / البند	سياق المادة / الفقرة / البند	ملاحظات أو مقترحات
2	المصاريف المقبولة: المصاريف والنفقات التي أنفقت أو أستحقت تكلياً وحصرياً خلال الفترة الضريبية لغايات إنتاج دخل خاضع للضريبة **التي يجوز** تنزيلها من الدخل الإجمالي وفق أحكام هذا القانون	تعريفات عامة	يجب إزالة عبارة "التي يجوز" من التعريف وذلك لإزالة أي شبهات حول قانونية تنزيل النفقات المقبولة من الدخل الخاضع للضريبة حيث تم تضمين صفات النفقات التي تقبل كمصاريف تنزل من ضريبة الدخل.
2	–	تعريفات عامة	يجب إضافة تعريف واضح غير قابل للتأويل للتهرب الضريبي وإزالة الوصف في مطلع المادة 66.
3–أ–7	الدخل من بيع أو تأجير الأصول المعنوية الموجودة في المملكة بما في ذلك الشهرة.	المادة 3 تنص على أنواع الدخول الخاضعة لضريبة الدخل.	إن تخضيع الدخول من بيع الأصول المعنوية (بما في ذلك الشهرة) من شأنه أن يثبط من الإستثمارات في الملكية الفكرية وبالأخص شركات المحافظ الإستثمارية التي تعتمد بشكل رئيسي على بيع وشراء الأصول المعنوية أو حصص في شركات أخرى التي تندرج تحت بند الشهرة.
4–أ–2	دخل المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والبلديات من داخل المملكة ويستثنى من هذا الإعفاء ربح أي نشاط إستثماري أو	المادة 4 تنص على الدخول المعفاة من	إن إعفاء دخول المؤسسات العامة يجب أن يكون بشكل مطلق وأن لا يخضع لإستثناءات من قبل مجلس الوزراء وذلك من باب تعزيز الشفافية.

	فائض الايراد السنوي الذي يقرر مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إخضاعه للضريبة	ضريبة الدخل.	
4–أ–13	أول 3500 دينار من إجمالي الراتب التقاعدة الشهري بما فيه المعلولية.	المادة 4 تنص على الدخول المعفاة من ضريبة الدخل.	بما أن نفقات التقاعد التي يدفعها الشخص الطبيعي لا تنزل من ضريبة الدخل عند دفعها، فيجب إعفاءها بالكامل من الضريبة عن التقاعد (وليس إخضاعها الى حد أدنى). إن كانت نفقات التقاعد تنزل من ضريبة الدخل فيمكن حينها إخضاع الراتب التقاعدي لضريبة الدخل. يأتي هذا التعديل من باب منع الإزدواج الضريبي.
5	أ. يعفى من الضريبة كامل الدخل الإجمالي للشخص المتأتي من نشاط زراعي داخل المملكة. ب. لغايات هذه المادة، يعني النشاط الزراعي ما يلي-: 1. إنتاج المحاصيل والحبوب والخضراوات والفواكه والنباتات والزهور والأشجار. 2. تربية المواشي والأسماك والطيور والنحل بما في ذلك إنتاج البيض والعسل.		إن الإعفاء الممنوح للقطاع الزراعي غير عادل ويخل بمبدأ المساواة بين القطاعات الإقتصادية. إن ضريبة الدخل يجب أن تطبق على كافة القطاعات الإقتصادية بدون إستثناء.
29–ب–2	-التوقيع بعدم الموافقة على نتيجة القرار ويعتبر امتناعه عن التوقيع أو تخلفه عن الحضور بمثابة عدم موافقة ويصدر المدقق قراره بتقدير الدخل الخاضع للضريبة والضريبة المستحقة عليه وذلك في ضوء المعلومات المتوفرة لديه والمذكرة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة معللاً كل بند من بنود قراره على حدة ومبيناً الأسباب التي دعت لعدم الأخذ بوجهة نظر المكلف وإلا اعتبر هذا البند موافقاً عليه في مرحلة الاعتراض ويكون هذا القرار في هذه الحالة قابلاً للاعتراض لدى هيئة الاعتراض	إجراءات القبول أو الإعتراض على قرار التدقيق من قبل المكلف.	ينص هذا البند على الإجراء المتبع للمدقق في حال عدم موافقة المكلف على قرار التدقيق. في تلك الحالة يقع عبء الإثبات على المدقق لإثبات وجهة نظره (أي لماذا تزيد قيمة الضريبة). إن هذا المبدأ منصوص عليه في هذا البند لكن ليس بالشكل المطلوب. يقترح إضافة عبارة "المعززة ببينات" بعد كلمة "الأسباب".
32 – ب	على الرغم مما ورد في أي نص	أسس فرض	إن حصر هذه الميزة للمدير فقط للأشخاص

	مخالف يجوز للمدير ان يصدر قراراً يفرض بموجبه ضريبة دخل سنوية مقطوعة على الشخص الطبيعي الذي يقل دخله بالاجمالي عن مائة الف دينار، ويحدد في القرار انواع الدخول التي يفرض عليها تلك الضريبة والسنوات التي تسري خلالها، وللمدير تفويض صلاحياته هذه خطياً للمدقق.	الضريبة المقطوعة	الطبيعيين يحد من هدف تطبيق فكرة الضريبة المقطوعة (أي إختصار تكاليف الإمتثال مقابل دفع نسبة من المبيعات كضريبة دخل) حيث أن الأشخاص الإعتباريين المسجلين كشركات فردية أو تضامن يمكن لمالكيها أن يستفيدوا من هذه الفقرة. يجب تضمين الأشخاص الإعتباريين كافة في هذه الفقرة وليس الأشخاص الطبيعيين فقط.
46 –أ	يقع على المكلف إقامة الدليل على أن المبالغ التي حددها القرار المطعون فيه باهظة ويجوز له تقديم المستندات التي لم يقدمها إلى هيئة الاعتراض.	إجراءات المحكمة في النظر في الطعون على قرارات هيئة الإعتراض أو قرارات التقدير الإداري	إن هذه الفقرة تخالف مبدأ عبء الإثبات حيث أن عبء الإثبات في الفقه القانوني يقع على من أدعى. حيث أن قرارات هيئة الإعتراض أو قرارات التقدير الإدارية أعترض عليها لكونها باهظة من وجهة نظر المكلف، فإن عبء الإثبات يقع على المدقق/المدير لإثبات وجهه نظر الدائرة وليس العكس كما هو منصوص عليه حالياً.
66–أ–6	اقتطع مقدار الضريبة وفق احكام هذا القانون ولم يوردها للدائرة خلال ثلاثين يوما من تاريخ دفعها.	العقوبات على المتهربين	إن التخلف عن التوريد الضريبة المقطوعة للدائرة معاقب عليه في المادة 64 ولذلك يجب إلغاء هذا البند من باب منع إزدواج العقوبة.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هذا التقرير ملك لمنتدى الاستراتيجيات الأردني، لا يسمح باستنساخ أو توزيع أو بث أي جزء من هذا التقرير بأي شكل أو أسلوب بما في ذلك التصوير الضوئي أو التسجيل أو غير ذلك من الأساليب الإلكترونية أو الآلية، دون الموافقة المسبقة الخطية للمنتدى. ويسمح بالاقتباس فقط بالإشارة الكاملة لهذا التقرير. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمنتدى الاستراتيجيات الأردني على info@jsf.org أو على هاتف 6476 566 6 962+.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM