

## واقع النظام الضريبي في العراق من حيث النشأة والتطور والإصلاح

تهتم دول العالم أجمع اهتماماً خاصاً بموضوع الإصلاحات في السياسة المالية، ولاسيما الإصلاح الضريبي المباشر وغير المباشر، انطلاقاً من دورها المهم في التنمية الاقتصادية، وتأثيرها الايجابي المتمثل بتمويل الموازنة العامة للدولة، فهي تُعد الأكثر استجابة لمناهج التحرر المالي، حيث سعت الدول الأوربية بعد الحرب العالمية الثانية إلى الاهتمام بعمليات الإصلاح المالي الضريبي بعد أن واجهت عمليات التهرب الضريبي، فأخذت تعمل على تغيير القوانين كل فترة من أجل القضاء على هذه الظاهرة المالية السلبية. لذا سوف نتطرق في هذا المقال الى بيان واقع النظام الضريبي في العراق ونشأته وتطوره وبعض الإصلاحات الضريبية بعد عام 2003.

في العراق ظلت الأوضاع الزاهنة الماليّة والاقتصاديّة صعبة، نتيجة عوامل مختلفة متراكمة، وأخرى مستجدة، وهبوط عائدات النفط الخام المصدر، وإنخفاض إنتاجه، تنصدر أهمية إعادة النظر على نحو متكامل بالسياسية المالية المتبعة، وعلى هذا النحو يتم تناول الإصلاح الضريبي، وضرورة تعظيم هذا المورد المالي، لذا فإن إصلاح النظام الضريبي يجب أن يكون ضمن رؤية عامة وإستراتيجية، وسياسة رشيدة وإرادة للخروج من الاقتصاد الأحادي ومحاولة تنويعه.

إنّ العراق في ظلّ التحرر المالي بعد (2004)، رأى أن القوانين النافذة لا تخدم عمليات الواقع الجديد، إلا بتبني جملة من مناهج الإصلاح للمنظومة المالية، فعمل على تشريع عدة قوانين وإصلاحات مالية، وخاصة في النظام الضريبي بعد أن واجه ظاهرة التهرب الضريبي على مستوى واسع، واثرت على نظامه المالي، وأهتم بالتهرب بالضريبة المباشرة وغير المباشرة، كونها مُمول رئيسي للموازنة ولأهمية دوافعها وأسبابها وأهميتها، ومن القوانين المالية للضرائب المباشرة، التي أنتهجتها السياسة المالية، هو قانونها رقم (39) لسنة (2004)، أما الضريبة غير المباشرة فتضمن القانون ذي الرقم (54) لسنة (2004).

### نشأة وتطور النظام الضريبي في العراق:

مرّ النظام الضريبي بمراحل كثيرة وصولاً لما هو عليه اليوم، التي تعود بداياته إلى القوانين والتشريعات التي وضع أسسها العثمانيون، وتمكنوا من خلالها تنظيم الرسوم، والضرائب، والكمارك، من خلال قانوني عام (1547-1551) التي عُيّنت بولاية الموصل

أما البداية الأولى لسن قانون الضريبة في العراق فتعود إلى حزيران سنة (1927) وفق قانون رقم (52) الساري المفعول بدءاً من 4/1 لنفس العام أي بأثر رجعي على الدخل الناجم عن السنة المالية السابقة

(رغم أن القوانين الجزائية والمالية لا تسري على ما مضى)، استناداً إلى قاعدة عدم رجعية القوانين على الماضي ووفقاً لذلك يكون العراق أول الدول العربية تطبيقاً لضريبة الدخل، وعُدل هذا القانون خمس مرات قبل الغاءه، ليحل محله قانون ضريبة الدخل رقم (36) لسنة (1939)، لكون القانون القديم قائم على فكرة الدخل الضيقة ولم يراعي ظروف المُكلف الشخصية، وأقر بموجب هذا القانون مبدأ جديد خضوع الدخل والأرباح الناشئة في العراق، والتي لا تخضع لأية ضريبة فيه لضريبة الدخل، وأخل مبدأ السماحات القانونية (الإعفاءات الضريبية)، والتمييز في سعر الضريبة بين المقيم في البلد وغير المقيم، وكذلك بين الشخص المعنوي والطبيعي.

بعد ذلك تحديداً في سنة (1952) أُجري تعديل مهم على هذا القانون يتم عن طريقه فرض ضريبة بسعر (50%) من أرباح شركات النفط التي تعمل في العراق، فضلاً عن تعديلات قانونية لمنع حالات التهريب الضريبي والإعفاءات، وأسعار الضريبة ضمن قانون رقم (85) لسنة 1956 وتعديلاته. لم تمض فترة طويلة حتى استبدل القانون السابق بقانون اخر ذي الرقم (95) لسنة (1959) أقر فيه عدة مبادئ، منها دمج مدخولات المُكلف المقيم الخاضعة للضريبة في جدول واحد بدلاً من عدة جداول وخصم التبرعات من الدخل الخاضع للضريبة، ومنح سماحات أخرى للمكلف، الذي يتجاوز سن ثلاث وستون عاماً وتسمى بسنة سماح العمر، فضلاً عن تميز سعر الضريبة بين الشركات المساهمة والشركات المحدودة. وحاول واضعوا هذا القانون أن يتلافوا كافة العيوب، التي وجهت للقوانين السابقة، عن طريق إدخال عدد من المبادئ المالية بما يتناسب مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والمالية، وبلغ مجموع التعديلات التي أُجريت آنذاك (56) تعديلاً حتى تاريخ الغاءه بقانون رقم (113) لسنة (1982)، الذي وضع أسس ومبادئ ضريبة جديدة ولحقته عدة تعديلات.

أن العوامل والاحداث السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي مر بها العراق منذ سنة (1927) ولغاية يومنا هذا دفعت بالدولة الى إجراء الكثير من التعديلات على القوانين النافذة لتناسب الظروف التي يعيشها البلد فالقوانين الجديدة التي يتم وضعها أو النافذة التي يتم تعديلها غايتها تقديم خدمات لشريحة واسعة من المجتمع وهم يزاولون الانشطة الاقتصادية المختلفة كالأعمال الصناعية والتجارية والحرف والمهنية وعمليات التصدير والاستيراد والانشطة الزراعية التي تخضع للضريبة ومختلف أنواع الشركات وهنا تجدر الإشارة إلى ضرر القرارات الاقتصادية، التي أقرتها سلطة الائتلاف بموارد الموازنة العامة غير التقطية، عن طريق قرارها رقم (38) لسنة (2003)، والذي رسم ملامح جديدة للاستراتيجية الضريبية في العراق، حيث تم تعليق ضريبة الدخل لسنة (2003)، لمدة (سنة واحدة) على موارد الدخل المقررة بقانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة (1982)، وتقليص ضريبة الخدمات والمبيعات، عدا الضرائب المفروضة

على فنادق الدرجة الممتازة، فضلاً عن قرار السياسة المتبعة في تحرير التجارة، وتعليق رسوم التعرفة الجمركية على الأنشطة التجارية واستبدال تسميتها برسم إعادة الاعمار البالغ 5%، فكان من نتائج إقرار هذه السياسة خلق كوارث في البنية الزراعيّة والصنّاعيّة في الاقتصاد العراقي.

وفيما يتعلّق بضريبة العقار فأول قانون لضريبة العقار في العراق، كان رقم (49) لسنة (1923)، وطرأت عليه تعديلات عدة، ثم ألغي ليصدر بدلاً عنه قانون رقم (35) لسنة (1927)، وأجريت عليه تعديلات عدة، حتى صدور القانون ذي الرقم (62) لسنة (1959)، الذي نظمت به ضريبة العقار في العراق، عن طريق تحديد وعاء الضريبة بدخل المكلف من عقاراته، فضلاً عن التعديلات التي طرأت عليه، والتي من أهمها، صدور قانون رقم (66) لسنة (2001)، وتعديل قانون ضريبة العقار رقم (162) لسنة (1959)، وبموجبه ألغي نصّ المادة الثانية من القانون الذي جاء بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (49) لسنة (2004).

وفي عام (1940)، تم إصدار قانون ضريبة العرصات ذي الرقم (15)، والذي تم بموجبه فرض ضريبة على رأس المال العقاري غير المُستغل وغير المُستثمر، وقد أستمّر هذا القانون ساري المفعول لسنتين فقط، ليصدر عقبه القانون المرقم (35) لسنة (1942)، الذي يُلزم تأجيل تنفيذ قانون ضريبة العرصات ابتداءً من 1942/4/1 بسبب قيام الحرب العالمية الثانية حينها، لكن تم أعادته بعد إنتهاء الحرب بتاريخ 1947/9/2 واستمر لغاية 1950/3/31، حيث تمّ الغاؤه بقانون ذي الرقم (53) لسنة 1950، وأصدر قانون آخر لضريبة العرصات ذي الرقم (26) لسنة 1962، والذي حتّ أصحاب الأراضي على البناء تشجيعاً للحركة العمرانيّة والإصلاحية، أو بيع هذه العرصات للتخلّص من دفع الضريبة المترتبة عليهم، وخضع هذا القانون لتعديلات عدة، أولها كان قانون لتعديل قانون ضريبة العقار الأخير ذي الرقم (66) لسنة 2001، أمّا الثاني الذي أُصدر بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (49) لسنة 2004.

وفي سنة (1921)، تم إصدار القانون ذي الرقم (81) الخاص بفرض ضرائب الإنتاج على بعض المنتجات المحلية، كالمشروبات الكحولية والتبغ والملح، وضم بعدها البنزين، وزيوت محركات السيارات والمكائن التي تنتج في العراق.

ثم طرأت تعديلات عدة على القوانين الخاصّة بضرائب الإنتاج، ففي سنة (1979)، تم إصدار قرار ذي الرقم (1452) والذي تم بموجبه الغاء كافة الضرائب والرسوم على التبوغ، وأستمّرت التعديلات حتى سنة (1980)، حيث تم إصدار قانون ذي لرقم (83) والذي ألغى بموجبه الضريبة المفروضة على الأسمنت المحلي، وبعده بسنتين تم إصدار القانون ذي الرقم (11) الذي تم بموجبه الغاء ضرائب الإنتاج على السكر المنتج محلياً وفرض ضريبة إنتاج واحدة بدلاً عنها، فضلاً عن القرار المرقم (75) لسنة (2000)، الذي تم بموجبه زيادة الضريبة على المشروبات الكحولية بنسبة (5%).

أما الضرائب الكمركية، فتأسس خلال العهد العثماني أول دار للكمارك سنة (1864)، في مراكز العراق التجارية (البصرة وبغداد) وأصبحت هذه الدور تابعة للإدارة العثمانية المركزية إذ يتم جمع الواردات في اسطنبول بالنيابة عن دائرة الكمارك، وتأثرت الحكومة العثمانية في بداية القرن التاسع عشر بحركة الإصلاح الفرنسية الاوربية، التي تتضمن الاتفاق على نسب الضريبة الكمركية.

لكن بعد احتلال البصرة من قبل الانكليز في الحرب العالمية الاولى أُنيط استيفاء الرسوم الكمركية الى شركة (كري مكثري) البريطانية، وبزيادة حركة الاستيراد توسع الانكليز بالاحتلال، واعفيت هذه الشركة من مهامها. وبعد ذلك عملت على الغاء القوانين واللوائح العثمانية وطبقت القانون الهندي ذي الرقم (8) لسنة (1878)، والمطبق على الدول المستعمرة، والذي تم إستبداله بقانون سنة (1931).

وفي فترة الحكم الملكي تم العمل بالقانون ذي الرقم (11) لسنة 1933، المعتمد في تشريعاته على قوانين سابقة، وخلال هذه الفترة تم اصدار قانون التعرفة الكمركية ذي الرقم (77) لسنة (1955)، أما في سنة (1984)، تم إصدار قانون هيئة الكمارك ذي الرقم (23)، والغاء قانون سنة (1931)، وعدل بذلك بنود قوانين سابقة، الذي هدف لتعزيز الاتجاهات التنموية، ودعم قطاعات الإنتاج من خلال إعفاء (255) سلعة من الضرائب الكمركية، وعُدل قانون سنة (1984) بقرار بديل لبعض بنوده واعتباراً من 1990/10/16، وأنيطت مهام تطبيق القوانين الضريبية في العراق إلى الهيئة العامة للكمارك التابعة لوزارة المالية.

واستناداً لنظام الهيئة الداخلي ضمن المادة ذي الرقم (13) من نظام وزارة المالية رقم (3) لسنة (1933)، تقوم الهيئة بتنفيذ القوانين الكمركية وما يصدر من أجهزة الدولة ذات الصلة باختصاص الهيئة، ودراسة التشريعات الكمركية وتقديم المقترحات لتطويرها، ووضع خطط لمكافحة التهريب، وابداء الرأي في كافة القضايا الكمركية لاتفاقيات الترانزيت التجارية، والتي تعقدتها الدولة مع دول اخرى اجنبية وعربية.

وبعد سنة (2003) حلت سلطة إتلاف العراق بقرارها ذي الرقم (54) لسنة (2004)، الهيئة العامة للكمارك، والغت مهامها لقسم التفتيش الكمركي التابع لوزارة الداخلية، وقررت سلطة الائتلاف المؤقت الغاء جميع الضرائب الكمركية لمختلف أنواع السلع المستوردة، الأمر الذي كان له تداعيات إقتصادية خطيرة تمثلت في دخول مختلف السلع من كافة دول العالم، مما شجع الطلب عليها وجرم تشجيع السلع الوطنية من السلع الصناعية والزراعية والخدمية، ثم فرض رسوم بمقدار (5%) على مختلف أنواع السلع، لتحول القطاع العام إلى خاص، وسميت هذه النسبة (رسم اعادة اعمار العراق) كما ذكرنا سابقاً. أما عن الصادرات وفقاً لأمر الائتلاف، فإن قانون الكمارك ذي الرقم (23) لسنة (1984) هو السائد، وتخضع الصادرات العراقية لترخيص من وزارة التجارة، ولا توجد عليها تعرفة كمركية باستثناء خردة المعادن، فتبلغ تعرفتها الكمركية

(53) دولار للطن الواحد. وبعد عام 2003، بدأت جملة من الإصلاحات للسياسات الضريبية في النظام الضريبي للحد من التهرب الضريبي ومنع تأثيره على الموازنة العامة للدولة.

أن ضعف الإدارة الضريبية وتلكؤ أداءها في تحصيل الضرائب يؤدي إلى انخفاض الإيرادات الضريبية بسبب نقص بيانات حصر المكلفين وعدم دقتها، وانتشار الفساد الإداري والمالي في أغلب مفاصل الجهاز الضريبي، فضلاً عن كثرة الحوافز الضريبية والإعفاءات التي شهدتها العراق بشكل غير مدروس ومن جملة الإصلاحات التي شهدتها الضريبة لغرض التقليل من حجم التهرب الضريبي هي مايلي :-

- بعد عام (2003)، قامت سلطة الائتلاف المؤقتة بتعليق العمل بالنظام الضريبي وفق قرار رقم (37)، ثم أعيد العمل به في نيسان (2004) وأصدرت السلطة في ذات السنة قرار رقم (49)، والذي بموجبه تم تخفيض سعر ضريبة الدخل لثلاث مستويات (5%، 10%، 15%) أي أن الضرائب تكون جبايتها بنسب منخفضة جداً.
- في عام (2006) تم إصدار قانون رقم (13)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية (4031) في 2007/1/17 مُنح بموجبه مزايا وإعفاءات ضريبية لكافة المستثمرين الجدد.
- أصدرت مجموعة تعليمات تتعلق باستقطاع ضريبة الدخل حيث نصت الفقرة (1) لسنة (2007) من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982، ليكون الاستقطاع مباشراً من أجور ورواتب ومخصصات موظفي الدولة ذلك لتنظيم آلية استقطاع ضريبة الدخل.
- أصدرت مجموعة تعليمات تتعلق بالتحاسب الضريبي، حيث نصت المادة (2) لسنة 2008 من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982، والخاصة بالعقود المبرمة بين العراق والدول الأجنبية.
- وفي سنة 2009 أصدرت الحكومة القرار ذي الرقم (12)، بغية تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة (1982).

جدير بالذكر أن الإصلاحات التي قامت بها الحكومة العراقية خلال هذه المدة لم تكن سوى حبر على ورق وذلك لضعف النظام الضريبي، فرغم هذه الإصلاحات إلا إنها لم يتم الأخذ بها في العراق بعد سنة 2003، ذلك لضعف النظام الضريبي في العراق الذي لم يسهم بتمويل النفقات العامة للدولة، ولم ينمو بنمو تلك النفقات المتزايدة، فضعف التشريعات الضريبية وخضوعها للسياسيين والمتنفذين الفاسدين، أفقد فاعلية النظام الضريبي من النواحي الإجتماعية والاقتصادية، فالإعفاءات الضريبية وعدم الإهتمام بإعادة العمل بضرورية التراكات للنظام الضريبي، الذي من شأنه العمل على تقنين تراكم الثروات عند فئات كثيرة، جعل النظام الضريبي مثلاً للفساد الإداري.

م.م. علي حبيب شعويط الغزوي

## المصادر

- 1- الزبيدي ، عبد الباسط علي جاسم ، وعاء ضريبة الدخل في التشريع الضريبي التباين في الانظمة الضريبية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2007.
- 2- الحمداني، وشنشول، سياسات الاصلاح الضريبي للمؤسسات الدولية واثرها، الجزء الثاني، دار الشؤون الثقافية العامة، 2018.
- 3- كماش، كريم سالم، مستقبل النظام الضريبي في العراق في ظل التحول إلى اقتصاد السوق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية، 2010.
- 4- فزع، عمر خلف، اصلاح النظام الضريبي في العراق ضرورة لتعظيم الايرادات، وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسات الضريبية 2017.