



سلسلة لقاءات الممارسات الإدارية الناجحة
نواكشوط 14-15 يونيو 2004

تجربة الإصلاح الضريبية في موريتانيا

الأستاذ/ سيد أحمد ولد دشق
مدير المصادر بالإدارة العامة للضرائب

النظام الجبائي الموريتاني

يتفق الخبراء الوطنيون والدوليون حول الاختلافات الكبيرة الناجمة عن النظام الجبائي الموريتاني في التسعينات وكذلك عدم فاعلية إجراءات التسيير الجبائي المتبعة آنذاك .

أما المظاهر الرئيسية للاختلالات الملاحظة فهي :-

- إفقار مجموعات من المكافين بالضرائب بسبب انعدام العدالة الجبائية .
- عدم تمكن الإدارة من المادة الجبائية بسبب عدم فعاليتها.
- انعدام الرقابة الجبائية مما يشجع التهرب الضريبي.
- آثار الضريبة الجزافية الدنيا التي أعطت نتائج عكسية من حيث الوظيفة الاقتصادية .
- نظام الإعفاءات الجبائية الكبيرة التي لم يعد من الممكن التحكم فيها والذي أصبح من أكبر مصادر التهرب الضريبي.
- إدارة جبائية منقطعة الأوصال ضعيفة التنسيق تمنع انسياب المعلومات ما بين المصالح .

هذا الوضع مضاف الى مناخ العولمة ونزع الحواجز الجمركية المفروضة في اتفاقات التجارة الدولية كانت له نتائج سلبية على المداخل الضريبية .

وبالتزامن مع ذلك قامت الدولة بدراسة حول نتائج اللامركزية الإدارية وخلصت الى ضرورة الملحة لإيجاد موارد مالية كافية ومستديمة للمجموعات المحلية . وهذا ما حدا بالدولة الى وضع إصلاح جبائي شامل يمس في نفس الوقت الإدارة الجبائية والنظم الجبائي.

وتمثلت الأهداف الكبيرة لهذا الإصلاح في :

- تطوير الإدارة الجبائية .
- توسيع الوعاء الخاضع للضريبة ليشمل اكبر قدر ممكن من الممولين .

- إصلاح الجباية الغير مباشرة بإدخال الضريبة على القيمة المضافة .
- تبسيط الإجراءات الإدارية الجبائية .
- تخفيف العبء الضريبي على الممولين .
- وضع برنامج لمراجعته وإلغائه بعض الإعفاءات .

وتمت ترجمة هذه الأهداف الى إجراءات هيكلية وقانونية تمس في نفس الوقت الإدارة الجبائية والنظام الجبائي.

1. الإجراءات الهيكلية

نعنى بالإجراءات الهيكلية تلك التي تخص نظام التسيير والإدارة الجبائية

1. إنشاء المرجع الوطني للممولين :

تم أولاً إنشاء نظام ترقيم موحد لكل الممولين ووحيد لكل ممول من خلال إعطاء كل ممول دليل جبائي ووحيد يعرفه تضعه الإدارة على ملفه ويلزم بوضعه على كل الوثائق التي تخصه .

ثانياً تم إنشاء ملف واحد لكل ممول يحوى كل الوثائق التي تخصه ويستودع لدى مصلحة واحدة هي المحاور الوحيد للممول.

تكون كل الملفات المعدة هكذا ، ما يسمى بالمرجع الوطني للممولين الذي يعد الاكتتاب فيه إلزامياً لكل من يقوم بنشاط اقتصادي على التراب الوطني .

2. إدخال نظام التصريح الذاتي :

بدلاً من نظام إصدار الأوراد التي كانت تعد من طرف المصالح بناء على إحصاء جبائي عام ، تم في الإصلاح الجديد إعطاء الأولوية للتصريح الذاتي من طرف الممول بالنسبة لأغلب الضرائب.

وفي هذا النظام يقع عبئ حساب الضريبة والتصريح بها وتسديدها على الممول .

ولا تدخل الإدارة الجبائية إلا في حال عدم التصريح أو في حال اكتشاف أخطاء في التصريح .

3- إدخال الرقابة الجبائية :-

في نظام التصريح الذاتي المذكور آنفا تشكل الرقابة الجبائية الأداة المثلى لتصحيح الأخطاء وفرض العدالة في الجباية بتحصيل كل ممول حسب مقدرته . وتتخذ الرقابة في النظام الجبائي الموريتاني شكلين :الرقابة الظرفية على التصريحات و الرقابة العامة في عين المكان على محاسبة الممول . تهدف الرقابة الظرفية الى :

- إكتشاف الممولين المتأخرين عن التصريح.
 - اكتشاف العيوب والأخطاء والمحو والتدليس في عناصر حساب الضريبة في التصريحات المدلى بها .
 - التأكد من أن المداخيل المصرح بها خلال المدة القانونية متجانسة ومتطابقة مع ما هو معروف عن الممول .
 - تحديد الملفات التي يجب إحالتها الى الرقابة العامة .
- أما الرقابة العامة فتقع في محل المؤسسة ويجرى التدقيق في وثائقها المحاسبية لاستخراج الأخطاء في القيد المحاسبي والأوراق الثبوتية والصلاحيات القانونية للتكاليف المقيدة وكيفية استخراج الربح الخاضع للضريبة .
- 4 - تبسيط الإجراءات :

4-1 استحداث وضع إشعار التحصيل

يخضع الممولون الذين لم يصرحوا في الآجال القانونية أو الذين اكتشفت الرقابة عندهم أخطاء لعملية تصحيح بواسطة إشعار بالتحصيل يصدره المدير العام للضرائب ، ويخضع لإجراءات التنفيذ الفوري إذ نصت المجلة العامة للضرائب على أن إشعار التحصيل يشكل المرحلة الأولى من عملية المتابعة القانونية وهذه الطريقة تقصر آجال التحصيل بالمقارنة مع ما كان موجودا سابقا .

4-2 إحقاق مصلحة التحصيل بالمديرية العامة للضرائب

مع إحداث إشعار التحصيل تم إحقاق محصلية الضرائب التي هي الجهة المخولة قانونا بعملية المتابعة بالمديرية العامة للضرائب بعد أن كانت تابعة لمديرية الخزينة العامة .

5- وضع هيكل تنظيم جديد للمديرية العامة للضرائب

لمواجهة المهام الجديدة للمديرية العامة للضرائب تمت إعادة تنظيمها بإحداث إدارة جديدة مختصة بضرائب المؤسسات الكبيرة وأخرى مختصة بالرقابة الجبائية ، كما تم كذلك إنشاء مديريات أخرى .

6- تدعيم الإدارة الجبائية

تمت تقوية الإدارة الجبائية بالأشخاص والتكوين والمباني والتجهيزات المكتبية ، كما تم وضع نظام تشجيع للموظفين يأخذ في الاعتبار عنصر المر دودية .

7- إدخال المعلوماتية

تم في سنة 1992 وضع برنامج طموح للمعلوماتية من خلال مشروع PLAF- ISCALITE الذي تم تمويله من طرف التعاون الفرنسي ، لكن تشغيل البرنامج المعلوماتي الذي تم وضعه أظهر عيوباً ونواقص كثيرة .
وفى سنة 1996 أجريت دراسة اختبارية للبرنامج بواسطة مكتب مستقل أظهرت عيوباً فنية ووظيفية كثيرة ، وخلصت الدراسة الى عدم جدوائية إصلاح هذه العيوب نظراً لتكلفتها .

II الإجراءات القانونية

أ- على مستوى ضرائب الدولة

إدخال الضريبة على القيمة المضافة

إن أحد الأهداف الرئيسية للإصلاح الجبائي هو استبدال الضرائب المتعددة على رقم الأعمال بضرريبة واحدة على الاستهلاك تكون سهلة التسيير وتخلق مورداً مهماً ومرناً للدخل دون زيادة العبء الضريبي على المكلفين .
وبناء على ذلك تم سنة 1995 إدخال الضريبة على القيمة المضافة التي تشكل خطوة مهمة في سبيل نظام جبائي فعال .

وقدم وضع الضريبة على القيمة المضافة في مرحلة أولى بثلاثة نسب 5% للموارد الضرورية و14% على الموارد الأخرى و0% على الصادرات ولكن هذه النسب المتعددة سببت الإشكالات من حيث التطبيق وتمت مراجعتها وتوحيد النسب في

نسبة 14% على كل الموارد و0% على الصادرات مع إعفاء بعد المواد الضرورية ذات الاستهلاك الواسع .
شهد تطبيق الضريبة على القيمة المضافة بعض الصعوبات أول الأمر بسبب عدم كفاية التنظيم المحاسبي لدى المؤسسات ولكن الضريبة على القيمة المضافة أصبحت الآن من أكثر الموارد الجبائية مر دودية.

2- إصلاح الضريبة الجزافية الدنيا

وظف الضريبة الجزافية الدنيا على رقم الأعمال بنسبة 4% وخصوصيتها إنها تستخلص من ضريبة الأرباح بنسبة 25% هذا الاستخلاص هو الذي كان موضع الإصلاح حيث تم رفعه من 25% الى 100% وبذلك الإجراء انتقلت الضريبة الجزافية الدنيا من وضع ضريبة على رقم الأعمال الى وضع اقتطاع أولى على ضريبة الربح .

ويظل التمسك بهذا اقتطاع في النظام الجبائي الموريتاني ضروريا ما دامت مر دودية ضريبة الربح ضعيفة وما دامت نسبة الضريبة على القيمة المضافة منخفضة (14%) .

3- تخفيض ضريبة الأرباح:

تم تخفيض ضريبة الأرباح التجارية والصناعية من 40% الى 20% وهذه النسبة هي من أخفض الموجود عالميا .

4- تخفيض الضرائب على الدخل :

هناك في النظام الجبائي الموريتاني 6 أنواع مختلفة من ضرائب الدخل وهي ضريبة الأجور والمرتببات ، ضريبة الدخول العقارية ، ضريبة دخول القيم المنقولة ، الضريبة العامة على الدخل ، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية وضريبة الأرباح غير التجارية .

وقد تم في إطار الإصلاح مراجعة جدول ضريبة الأجور والمرتببات حيث تبسيطه من 10 شرائح متدرجة من النسب من 0 الى 39% الى شريحتين بنسبتي 15 و 40% مع إعفاء حد أدنى من الأجر .

أما ضريبة الدخول العقارية فقد تم تخفيضها من نسبة 10% الى 6% على القيمة الكرائية .

وتم توحيد نسبي ضريبة دخول القيم المنقولة من 6% و 10% الى 10% أما الضريبة العامة على الدخل فقد تم تبسيطها من 11 شريحة متدرجة من 0% الى 55% الى 6 شرائح متدرجة من 6% الى 40%

5 - إعادة النظر في النظم الخاصة وتخفيض الإعفاءات :

تمثلت المرحلة الأولى من هذه العملية في إعادة لنظر في الاتفاقيات التي تربط الدولة بشركات القطاع العام من حيث الإعفاءات الجبائية الممنوحة لها ، وقد تم إخضاع أغلبها للقانون العام في مجال الضرائب .
وفي مرحلة ثانية تمت مراجعته قانون الاستثمارات لسنة 1989 الذي يمنح امتيازات جبائية كبيرة للشركات التي تساهم بشكل مباشر في تحقيق الأهداف الأولوية للسياسة التنموية للدولة . وتم إلغاء هذا القانون سنة 2002 واستبداله بقانون جديد يركز على ما يسمى بالمناطق الحرة التي تهدف أساسا الى تشجيع الشركات العاملة في مجال التصدير .

6 - إصلاحات نظام التعريف الجمركية

يتمحور الإصلاح الجمركي حول استخدام المعلوماتية ومراجعته التعرفة وفي مجال المعلوماتية تم وضع نظام SYDONIA الذي حقق نجاحا كبيرا .
أما إصلاح التعرفة فقد وصل الى حدة سنة 2000 حيث تم الوصول الى سقف 20% للتعرفة لخارجية بكل أنواعها .

وتم تخفيض الرسوم ونسبها من 31 الى 4 وهي الضريبة التقديرية الدنيا ، الضريبة على القيمة المضافة . الضريبة على الاستيراد ورسم الإحصاء .

ب - على مستوى جبائية التجمعات المحلية

من اجل تدعيم وتوطيد مسلسل اللامركزية وضعت الحكومة الموريتانية سنة 1955 الإعلان العام حول سياسة اللامركزية التي تهدف الى تحويل تدريجي لبعض صلاحيات الإدارة المركزية الى التجمعات المحلية وتحسين الوضع المؤسسي للتجمعات المحلية وإعطائها الوسائل التي تمكنها من زيادة مواردها المالية.
ومن اجل تحقيق هذه الأهداف أنجزت الإجراءات التالية :

1. إنشاء اللجنة الجبائية البلدية

من اجل تسهيل تحويل الضرائب المحلية الى البلديات تم في قانون المالية لسنة 2001 إنشاء لجنة جبائية محلية لكل بلدية تضم المسؤولين المعنيين في البلدية و ممثل عن المديرية العامة للضرائب .

يقوم ممثل المديرية العامة للضرائب بسكرتارية اللجنة ويقدم لها النصح والمشورة في الأمور الفنية .

2. توكيل الصلاحيات الجبائية للعمد والكتاب العامون للبلديات .

أعطى قانون المالية لسنة 2001 للعمد في البلديات التي توجد فيها مصالح الإدارة الجبائية صلاحية تنظيم الإحصاء الجبائي وإخراج لأوراد بناء على تفويض من وزير المالية. أما بالنسبة للبلديات التي لا توجد فيها مصالح جبائية فقد أعطيت صلاحية إحصاء ضريبة السكن للأمناء العامين للبلديات .

3 - تحديد القيم الكرائية للمباني :

خول قانون المالية لسنة 2001 العمد بوضع إجراءات تحديد القيم الكرائية للمباني بواسطة مقرر يصدره العمدة بعد استشارة للجنة الجبائية البلدية .

4 - إعطاء العمد صلاحية للمناعات الجبائية

أعطى قانون المالية لسنة 2001 للعمد صلاحية معالجة المنازعات الجبائية فيما يخص الضرائب البلدية وتخفيض أو إلغاء الضرائب التي لم تثبت أحقيتها .

5 - إلغاء الحق النسبي في ضريبة المهنة :

من اجل تبسيط ضريبة المهنة التي يعود ريعها للبلديات تم في قانون المالي لسنة 2002 حذف الحق لنسبي في هذه الضريبة التي توظف على القيمة الكرائية لمباني الشركات . كما تم تبسيط ما يسمى الحق الثابت في هذه الضريبة من 13 شريحة الى 6 شرائح فقط .

نستخلص مما تقدم أن الدولة الموريتانية تطبيقا لسياسة الإصلاح الجبائي واللامركزية الإدارية قامت بوضع الأدوات القانونية والمؤسسية لإعطاء التجمعات المحلية قاعدة مالية صلبة تمكن من تدعيم وجودها وتنميتها .

III الإصلاح الجبائي : النتائج والصعوبات

1- زيادة المداخل الجبائية

على الرغم من الوضع الاقتصادي الدولي الذي يتسم بعدم الاستقرار والتخفيضات الضريبية الكبيرة التي قامت بها موريتانيا تمكن النظام الجبائي الموريتاني من زيادة دخلة بشكل مطرد ، حيث سجلت المداخل الجبائية نسبة زيادة تقدر بسبعين في المائة ما بين 1998 و 2003 كما تم خفض الضغط الضريبي في نفس الفترة من 15.6 الى 14.3

2- تحويل التحصيل الى المديرية العام لضرائب

هناك مبدأ قديم في المالية الامة لدى الدول الفرنسية يقضى بفصل وظيفتى حساب الضريبة عن وظيفة تحصيلها وبناء على ذلك تم فصل المصالح المختصة في الوعاء الضريبي عن تلك المختصة بالتحصيل وأصبح هذا الوضع يشكل صعوبة أمام تحصيل الضرائب ويحرم المديرية العامة للضرائب من المحاسبين العموميين والأعوان المحلفين الضروريين لعملية التحصيل ، مما ينقص فاعلية عملية التحصيل .

3- توسيع الوعاء الخاضع للضريبة

إن توسيع الوعاء الخاضع للضريبة عرف بعض التقدم ولكن ما زال يتطلب المزيد من التعاضد ما بين مختلف المصلح الجبائية .

4 - إدخال المعلوماتية :

واجهت أول محاولة لإدخال المعلوماتية صعوبات مرتبطة بالأدوات التقنية التي تم اختيارها كما لم تتم السيطرة على نماذج البرمجة التي اتبعت . ولم تلق البرامج التي وضعت قبول المستخدمين الذين وجدوا إنها معقدة الاستخدام . وبناء على كل هذا تم إلغاء برنامج PIAF- FISCALTE .

VI . الأفاق

إن أفاق لنظام الجبئى التي استعرضها هنا لا تمثل بالضرورة توجهات حكومية إلا فيما يخص إدخال المعلوماتية ، أما التوجهات بالنسبة للأمور الأخرى فهي إما قد قيم بها في دول مشابهة أو إنها مستنتجة من المبادئ العامة للإصلاح الجبائى .

1- إصلاح الضرائب على الدخل

على الرغم من التخفيضات الكبيرة التي قيم بها لهذه الضرائب والتبسيط الذي جرى عليها إلا أن بعض الخبراء يعتقدون انه مازال بالإمكان توطيد هذه الضرائب وتبسيطها للوصول الى ضريبة واحدة على دخول الأشخاص الطبيعيين وضريبة على الشركات ، كما يرون كذلك تخفيض الضريبة الدنيا الجزافية لتخفيف آثارها على الاستثمار .

وبما إن هذه الإجراءات ستعكس سلبا على خزينة الدولة فبالإمكان حسب هؤلاء الخبراء تعويض ذلك بزيادة الضرائب العقارية والضريبة على القيمة المضافة .

2- تبسيط جباية المقاولات الصغيرة :

تخضع المقاولات لصغيرة لنظام جبائى تقديري معقد ونو مردودية ضعيفة مع ارتفاع تكاليف تسييره ولحل هذه الأشكال قامت بعض الدول بإدخال ما تسمى بالضريبة التوليفة (impot sythetique) لكل نشاط اقتصادي على حده وهذه الضريبة يتم وضعها بناء على دراسات المرودية الاقتصادية لكل قطاع للوصول الى نسب عادلة لا تعطل النشاط الاقتصادي .

ويتم تبسيط تسيير هذه الضريبة بإصدارها في شكل طوابع جبائية .

3- إدخال لمعلوماتية :

تنوى المديرية العامة للضرائب اقتناء برنامج معلوماتي يسمى SIGTAS سبق تجريبه في العديد من الدول المشابهة لموريتانيا . وقد تمت دراسات الجدوائية ووضع دفاتر التكاليف لهذا البرنامج .

4- تدعيم المصالح الجهوية للضرائب :

الى حد الآن ظلت الجباية الموريتانية مركزة أساسا في العاصمتين السياسيه والاقتصادية ، وتبذل الآن جهود حثيثة من طرف المديرية العامة للضرائب من اجل تقوية مصالحها الجهوية بغية إسهام اكثر في المداخل .

5- عقد الأهداف والوسائل

ما زالت لدى العديد من التجمعات المحلية صعوبات جمة في تعبئة الموارد المالية الضرورية لتسييرها وهذه الصعوبات مرتبطة بالإطار الاجتماعي الذي يحد من قدرة المنتخبين المحليين على الضغط على الممولين الذين انتخبوهم من أجل تسديد المستحقات الضريبية .

كما أن البلديات في موريتانيا حديثة العهد وليست لديها من الكفاءة البشرية ما يمكنها من أداء مهامها .

وقد أدى هذا الوضع بالمديرية العامة للضرائب الى التفكير في صيغته لدعم البلديات وتمكينهم من الموارد البشرية الكافية والخبرات التي تمكنها من تحصيل موارد كافية ومستدامة .

وهذه الصيغة التي هي الآن قيد التشاور بين بعض البلديات والمديرية العامة للضرائب هي عقد الوسائل والأهداف .

ويستخلص من كل ما سبق ان النظام الجبائي الموريتاني تعرض لامتحان عصيب بسبب العولمة والبرالية الاقتصادية التي سببت الانخفاض الكبير في المداخل الجمركية التي كانت هي أساس الموارد الجبائية .

لقد كان على الإصلاح الجبائي الموريتاني ان يوفق بين مطلبين متناقضين .

أولهما تخفيض الضغط الضريبي الداخلي بغية خلق مناخ ملائم للاستثمار والتنمية الاقتصادية وثانيهما هو زيادة المداخل الجبائية من اجل تعويض النقص الناجم عن التخفيضات الكبيرة في الضرائب الداخلية والجمركية .

إن ما ذكرناه آنفا من ارتفاع المداخل الجبائية بنسبة 70% ما بين 1998 و2003 وخفض الضغط الضريبي من 15.6% الى 14.3% يبرهن على إن الإصلاح الجبائي قد حقق أهم أهدافه وهو ما يسمح لنا بالقول بأن تجربة الإصلاح الجبائي الموريتاني هي تجربة ناجحة . ومن أجل إدامة النتائج التي تم التوصل إليها ورفعها الى أقصى حد ممكن لا بد من تطوير الإدارة الجبائية .

ومن أولويات التطوير وضع نظام معلوماتي ملائم وفعال .