

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية
لبناء النموذج التنموي الجديد

إحالة ذاتية رقم 2019/39

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

من أجل نظامٍ جبائي يشكل دعامةً أساسيةً
لبناء النموذج التنموي الجديد

بناءً على المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، قرر المجلس، في إطار إحالة ذاتية، إعداد تقرير حول موضوع «من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد».

وفي هذا الصدد، عهدَ مكتب المجلس إلى اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية بإعداد تقرير ورأي حول الموضوع.

وخلال دورتها العادية 96 المنعقدة بتاريخ 28 مارس 2019، صادقت الجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالإجماع على التقرير الذي يحمل عنوان «من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد»، والمنبثق منه هذا الرأي.

عناصر السياق الأساسية وإطار التحليل

أطلق المغرب منذ مطلع سنوات 2000 مسلسلا للإصلاح هَمَّ المجالات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وقد تَوَجَّ هذا المسار على المستوى المؤسساتي باعتماد دستور 2011 أكدت فيه بلادنا اختيارها الديمقراطي الذي لا رجعة فيه، كما نص هذا القانون الأسمى على التزام الدولة بإرساء سياسة جبائية عادلة ومنصفة. وقد تجسدت إرادة النهوض بالنظام الجبائي المغربي عبر اعتماد جملة من الإصلاحات المتكاملة والمتراصة. وشكلت هذه الإصلاحات، لا سيما إصلاح سنة 1984، مبادرات مُهَيِّكَة مكنت من وضع المنظومة الجبائية على سكة التحديث والتبسيط، بهدف إضفاء المزيد من النجاعة عليها. غير أنه على الرغم من التقدم المُحَقَّق والنتائج الهامة المسجلة، التي لا يمكن إنكارها، إلا أن النظام الجبائي الوطني لا يزال يعاني من عدد من أوجه المحدودية ومن جملة من الصعوبات، ترتبط بما يعتريه من نقص في الانسجام والوضوح وضعف في المردودية مقارنة مع الإمكانيات الحقيقية للبلاد في المجال الجبائي.

وانخراطاً منه في دينامية التفكير الجارية على الصعيد الوطني من أجل بناء نموذج تنموي جديد، يدعو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إلى تغيير عميق للنموذج المعتمد في التعاطي مع الشأن الجبائي في المغرب، سواء على مستوى إعداد السياسة الجبائية أو حكامتها، أو تنفيذها، وذلك من أجل إرساء نظام جبائي يساهم في بناء أرضية متينة يقوم عليها النموذج التنموي المنشود، بما يُمكن من الاستجابة للتطلعات والانتظارات المشروعة للمواطنين والفاعلين المعنيين بمستقبل المغرب.

لقد انطلق المجلس في إطار إنجازهِ للتقرير المستمد منه هذا الرأي من عمليات التشخيص والتحليل العميقة التي أجمعت على محدودية النموذج التنموي المعتمد حالياً، وهي محدودية دفعت بأعلى سلطة في البلاد إلى دعوة جميع القوى الحية في المملكة إلى اقتراح معالم نموذج تنموي جديد قادر على إخراج المغرب من الوضعية الراهنة التي تتقل كاهل الأجيال الحالية ولا تمنح آفاقاً كافية للأجيال القادمة. وقد مكن تعميق النظر والتحليل في هذه المعطيات، من الخروج بقناعة تتقاسمها على نحو واسع غالبية أعضاء المجلس، مفادها ضرورة إجراء تحولات كبرى لا يمكن بدونها للمغرب أن يضع أسس نموذج تنموي جديد ولا أن يحقق الارتقاء الذي يرنو إليه.

وفي هذا الصدد، تشكل الدعوة إلى توجيه النظام الجبائي نحو الاضطلاع بدور استراتيجي أكبر، حجر الزاوية في طموح المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. إذ ينبغي أن يمكن هذا التوجيه من الاستجابة لمتطلبات إضفاء الانسجام والوضوح والإنصاف والنجاعة على النظام الجبائي وتمكينه من دعم توسيع النشاط الاقتصادي والنهوض بإنتاج قيمة مضافة وطنية مستدامة. كما أن من شأن هذا التوجه أن يسمح للنظام الجبائي بالاضطلاع بدوره على الوجه الأكمل كآلية لتعزيز التضامن وتقليص التفاوتات والمساهمة في تقوية أواصر التماسك الاجتماعي. ووعياً منه بالرهانات والآثار الاستراتيجية التي ينطوي عليها هذا الطموح، سواء على المدى

المتوسط أو الطويل، أو في ما يتعلق بالتغييرات والتأثيرات على المدى القصير، يقترح المجلس القيام بإصلاح عقلاني وعميق وبراغماتي، من أجل تحقيق تطور مهم في المجال الضريبي، مع ضمان انخراط أكبر عدد ممكن من الفاعلين في مسلسل الإصلاح طيلة مراحل تنزيله.

وعلاوة على ذلك، يوصي المجلس بإدراج الإصلاح المشار إليه وفق منظور بعيد المدى وبناءً على منطق التدرج، حتى يتسنى إضفاء ما يلزم من الفعالية والنجاعة على النظام الجبائي وجعله يساهم في الدفع بعجلة الاقتصاد. كما يجب أن يسمح هذا الإصلاح بالخروج من سيادة منطق التوازنات بين المصالح القطاعية والفئوية، دون انسجام أو تكامل، وهو المنطق ذاته الذي كان سببا في القصور المسجل، والعمل في المقابل على خلق إطار موثّق لتلقي فيه المصالح المشتركة ويعود نفعها على أكبر عدد ممكن من المستفيدين.

ومع تقدم أشغال المجلس حول موضوع النظام الجبائي واستثمار كل المعطيات التي جرى تجميعها، بدأت تتجلى أكثر فأكثر المحدودية التي يعاني منها النظام الجبائي الحالي، كاشفة النقاب عن وجود إكراهات ذات طابع عرضاني وأخرى مؤسسية، تفضي إلى أوجه القصور البنيوية التالية :

- هيمنة اقتصاد الربيع واللجوء بكثرة إلى منح «الامتيازات» من أجل تنمية الأنشطة الاقتصادية، مما يؤدي إلى انعدام النجاعة وضعف القيمة المضافة ويساهم بالتالي في استمرار التفاوتات الاجتماعية والمجالية؛
- التركيز القوي الذي يطبع الاقتصاد، ويتجلى ذلك في العدد المحدود للمقاولات، والتي تولد ثروة وطنية تتسم بدورها بالمحدودية. ورغم تسجيل المغرب لمعدل استثمار يعتبر من بين أعلى المعدلات في العالم (أكثر من 30 في المائة من الناتج الداخلي الإجمالي سنويا) ورغم استمرار ضخ تلك الاستثمارات على مدة طويلة، إلا أن المملكة لاتزال مصنفة ضمن البلدان متوسط الدخل من الفئة الدنيا.

بعض الأرقام الدالة

بلغ الضغط الجبائي سنة 2017 نسبة 21,15 في المائة، مع تسجيل منحى تصاعدي لمستوى التضريب، علما أن هذا الأخير يُعتبر مرتفعا، بل ويزيد من حدته التركيز القوي الذي يَطْبَعُ الاقتصاد. ومن بين المؤشرات الدالة على هذا التركيز، نجد أن 387 مقالة وطنية يشكل رقم معاملاتها مجتمعة 50 في المائة من إجمالي رقم المعاملات المصرّح به، في حين أن هذه المقاولات لا تمثل سوى 0,16 في المائة من مجموع المقاولات المصرّحة. كما أن 11,54 في المائة من المقاولات المصرّحة تمثل 95 في المائة من إجمالي رقم المعاملات المصرّح به.

وبخصوص توزيع الضريبة حسب عدد المقاولات، تساهم 73 مقالة بنسبة 50 في المائة من إجمالي مداخل الضريبة على الشركات، في حين أن هذه المقاولات تمثل 0,06 في المائة من مجموع المقاولات المصرّحة. كما تساهم 6,12 في المائة من المقاولات المصرّحة، في 95 في المائة من إجمالي الضريبة على الشركات.

- استمرار التفاوتات، في سياق يُنظر فيه إلى السياسات العمومية والخدمات التي توفرها الدولة على أنها ضعيفة ولا تستجيب للحاجيات والانتظارات المشروعة للساكنة، ويتسم فيه معدل النشاط بالتراجع مع استمرار معدل البطالة في مستوى مرتفع. وهو سياق أضحى مطبوعا بالرفض المتزايد للمواطنين والمواطنات للتفاوتات الصارخة، إذ باتوا يوظفون التكنولوجيات المتوفرة ويغتنمون سهولة الولوج إلى وسائل الإعلام ومنصات التواصل الاجتماعي من أجل ابتكار أشكال جديدة للتنظيم والتعبير عن رفضهم.

- **عدم استقرار النظام الجبائي، وذلك جراء إدراج العديد من المقترضات الضريبية في قوانين المالية المتعاقبة، وهو ما يُفقد المنظومة الجبائية وضوحها وانسجامها.** ومما يزيد من حدة هذه الظاهرة، اعتماد مقترضات ضريبية نتيجة ضغوطات أو مفاوضات ناشئة عن رغبة في الدفاع عن مصالح فتوية و/أو قطاعية (وهي مصالح قد تكون مشروعة، غير أن مقاربتها لا تكون بالضرورة وفق منطق يرمي إلى تحقيق الالتقائية والانسجام مع مصالح باقي الفاعلين أو مع المصلحة العامة).
 - **غياب كبير لروح المواطنة الضريبية وعدم قبول أداء الضريبة :** لَمَّا كان النظام الجبائي بالمغرب قائماً أساساً على مبدأ الإقرار، فإن جزءاً مهماً من الملزمين لا يزالون لا يقدمون إقراراتهم الضريبية بصفة تلقائية، كما أن العلاقة بين إدارة الضرائب والملزمين لا تزال في الغالب علاقة متوترة، وذلك رغم الجهود المهمة التي تم بذلها خلال السنوات الأخيرة من أجل تحسينها، لاسيما في ما يتعلق بنزع الطابع المادي عن الإجراءات الضريبية وتوضيحها وتبسيطها.
 - **الطابع المعقد للنظام الجبائي وضعف فعالية بعض الضرائب والاقتطاعات.** وتتجاوز الترسانة الضريبية الوطنية مع نظام للجبايات المحلية ينطوي بدوره على إشكاليات أكثر حدة، وذلك بسبب طابعه المعقد، وعدم انسجام مكوناته وقلة نجاعته وكذا ضعف حكامته.
- ولتجاوز هذا القصور، يقترح المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إرساء نظام جبائي جديد منسجم كل الانسجام مع السياسات العمومية الأخرى، وذلك من أجل خلق القيمة المضافة الوطنية وتوفير فرص الشغل اللائق وضمان الإدماج الاجتماعي وإضفاء الوضوح على المنظومة ككل. وبذلك، سيشكل هذا النظام الجبائي المنشود رافعة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، والذي ينبغي أن يسمح بالأساس بما يلي :
- **ضمان شفافية وفعالية تطبيق القواعد على الجميع، في إطار من الإنصاف والمساواة؛**
 - **إعادة توجيه منظومة خلق القيمة المضافة نحو الاقتصاد المنتج؛**
 - **تشجيع الابتكار والصعود في سلسلة القيمة؛**
 - **تقليص التفاوتات الاجتماعية والمجالية؛**
 - **تكثيف النسيج الاقتصادي وتحرير الطاقات الكامنة وتشجيع بروز جيل جديد من الفاعلين السوسيواقتصاديين.**
- وتتوخى هذه الرؤية التي يقترحها المجلس جعل النظام الجبائي الجديد في خدمة النموذج التنموي المنشود، على أن يكون هذا النظام الجبائي قادراً على رفع التحديات المطروحة. لذلك، يقترح المجلس إرساء نظام جبائي شامل يتمحور حول جملة من الأبعاد الرئيسية والمتلازمة. وهي أبعاد تنبني على منطق من التكامل والانسجام القوي، يُيسّر تفعيل النظام المقترح وفق مقاربة إرادية وعقلانية. إن هذا الإصلاح الموصى به، يرمي إلى خلق الالتقائية بين المصالح المشتركة لأكثر عدد ممكن من الفاعلين. ومن شأن هذا الإصلاح المساهمة بقوة في إرساء تنمية أكثر اطراداً وأكثر إدماجاً وإنصافاً، تركز على المبادئ الدستورية وعلى الأعمال الفعلية لدولة الحق والقانون.

توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

إرساء نظام جبائي جديد يكون في خدمة النموذج التنموي المنشود

ثمانية توجهات رئيسية من أجل تجاوز الإكراهات القائمة وبناء النظام الجبائي المنشود



لقد خلص المجلس من خلال هذه الدراسة إلى قناعة مشتركة مفادها أن الإصلاح المنشود للنظام الجبائي لا يمكن أن يحقق أهدافه إلا من خلال اعتماد مقاربة شمولية ومتعددة الأبعاد.

وقد تم تجسيد هذه القناعة من خلال رؤية شاملة وطموحة، تم تنزيلها في شكل توصيات وفق ما سَيرد في الصفحات الموالية من هذا الرأي. وهي توصيات ذات أبعاد استراتيجية ومؤسسية وقانونية وتنظيمية وتتسم بترباطها القوي وتكاملها وتجانسها وسعيها إلى تقوية الآثار المترتبة عن إعمالها.

كما أن استراتيجية العمل المقترحة تسعى إلى أن تكون مندمجة ومترابطة العناصر على الصعيدين الوطني والمحلي، وأن يساهم في بنائها وتنزيلها جميع الفاعلين، بما يكفل أوسع انخراط ممكن فيها.

ومن هذا المنطلق، فإن بعض هذه التوصيات تتناول معطيات مفصلة ولها صبغة عملية ولموسة، لاسيما إذا ما تم تنزيلها على المدى القصير، بينما تُعدُّ توصيات أخرى بمثابة قواعد للتوجيه الاستراتيجي («قواعد ذهبية»)، من شأنها أن تؤطر وتضمن الحفاظ على تجانس ومتانة عناصر الإصلاح الشامل، الذي يتعين أن يكون إصلاحاً طويل الأمد.

إن الإصلاح المقترح لا ينبغي على منطلق السعي نحو ضمان التوازن بين المصالح القطاعية والفئوية، وإنما يروم بالأحرى إرساء إطار مواتٍ يكفل التقائية المصالح المشتركة بين المواطنين والمواطنات.

ويعد هذا الإصلاح منطلقاً أساسياً لصياغة الميثاق الضريبي المنشود، الذي يعتبر بدوره مرتكزاً لبناء ميثاق للثقة، وعنصراً لا محيد عنه من أجل بناء نموذج تنموي جديد.

ويستند هذا الإصلاح على الإطار المرجعي المنظم للجبايات، وفي مقدمته المبدأ الذي رسخه دستور المملكة، والمتمثل في المساواة أمام الضريبة. وفي هذا الصدد، يمثل الفصلان 39 و40 من دستور المملكة، اللذان ينصان على مبدأ المساهمة في الضريبة على قدر الاستطاعة ومبدأ التضامن، الأساس المعيارى للإنصاف الضريبي.

وبالإضافة إلى الإطار المرجعي الدستوري، تشكل مختلف الخطب الملكية السامية التي شددت على ضرورة توجيه السياسات العمومية نحو تحقيق المزيد من الإنصاف الاجتماعي، من خلال معالجة الاختلالات التي تعترى النموذج التنموي الحالي، كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، قاعدة متينة من أجل توجيه الإصلاح الجبائي المنشود.

أ. نظام جبائي يأخذ بعين الاعتبار المساهمات الضريبية والاجتماعية في شموليتها ويراعي مستلزماتها المتعلقة بإعادة التوزيع والتضامن

يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن النظام الجبائي المنشود يجب أن يشكل أحد المكونات القوية لأرضية بناء النموذج التنموي الجديد. ولبلوغ هذه الغاية، ينبغي أن تتم بلورته وتفعيله في إطار ترابط متين مع المحاور الأخرى للسياسات العمومية، مع الحرص على احترام مبدأين رئيسيين بالموازاة مع إرساء النظام الجبائي المنشود، وهما:

- إرساء المزيد من وضوح الرؤية في ما يتعلق ببنية المداخل الجبائية وأوجه صرفها، وبالتالي تديبر النفقات العمومية، التي ينبغي أن تكون موجهة بقوة وبصفة أساسية لخدمة الأهداف الاستراتيجية للنموذج التنموي الجديد.
- إن الحقوق المترتبة عن الاستفادة من الحماية الاجتماعية، لا ينبغي أن تظل مرتبطة حصرياً بالشغل، كما أن تمويل نظام الحماية الاجتماعية لا يمكن أن يركز فقط على الاقتطاعات عن الشغل، إذ لا شك أن هذه الأخيرة ستظل تشكل مصدراً لتمويل الحماية الاجتماعية، لكنها لا ينبغي أن تظل المصدر الوحيد لذلك التمويل. ويتعين أيضاً العمل مستقبلاً على تعميم تلك الحقوق وتأمينها لجميع المواطنين، بصيغ مختلفة، على امتداد مساهمهم الاجتماعي والمهني. وفي هذا الصدد، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتخصيص ما بين 2 إلى 4 نقاط من الضريبة على القيمة المضافة، لضخها في صندوق للتضامن الاجتماعي يمكن استخدام موارده بشكل خاص للمساهمة في تمويل الحماية الاجتماعية والمساعدات الاجتماعية. وينبغي أن يراعى خلال وضع كفاءات برمجة تخصيص هذه الموارد تطور الوعاء الضريبي ومدى تقدم واستقرار نظام العياد التام للضريبة على القيمة المضافة.

أ. ميثاق ضريبي يقوي الثقة ويشجع على الانخراط في المنظومة الجبائية ويرسخ وضوحها وسهولة الولوج إليها وقبولها من لدن الجميع.

يقتضي نجاح أي نظام جبائي، ضمان أكبر قدر من الانخراط فيه، ومن ثم العمل على مرونة تطبيقه وضمان انعكاساته الإيجابية على دينامية التنمية. ويرتكز الميثاق الضريبي المنشود على مكونين متكاملين:

- أولهما يروم جعل النظام الجبائي أكثر وضوحاً وتيسيراً ولوج الجميع إليه، من خلال تبسيط وتعميم مضامين النظام الجبائي وقواعده وانعكاساته وإسقاطاته. ويجب العمل على جعل المعطيات الضريبية والمعطيات المتعلقة بالميثاق الضريبي متاحة للجميع، وذلك إعمالاً لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات؛
- ويهم الثاني مؤسسة تقاسم ثمار توسيع الوعاء الضريبي.

وفي هذا الصدد، فإن توسيع الوعاء الضريبي أضحى مسألة عدالة وإنصاف ما فتئ يطالب بها المواطنون والمواطنات، وهو يشكل في الآن ذاته إشكالية مداخيل بالنسبة للدولة وعبئاً ضريبياً بالنسبة للملزمين. لذا، يتعين، في سياق هذا الإصلاح الجبائي، اعتماد مقاربة تفضي إلى تبسيط أسس احتساب الضرائب وإلى توحيدها، سواء على مستوى الضرائب الوطنية، أو الجبايات المحلية، وهو ما من شأنه أن يجعل تطبيقها أكثر عدالة وأوسع نطاقاً، سواء على الصعيدين الوطني أو المحلي، وأكثر قبولا من لدن غالبية المواطنين والمواطنات. وتروم هذه المقاربة تيسير ضبط النظام الجبائي في شموليته، وضمان معالجته الآلية على نطاق واسع، والحد من هوامش التأويل والتقدير، وإضفاء المرونة على آليات المراقبة، عبر جعلها تميل بشكل طبيعي إلى استهداف المخاطر الرئيسية المتعلقة بالتهرب والتملص من أداء الضريبة.

وينبغي إخضاع أُسس احتساب الضرائب لنظام يضفي عليها صبغة قانونية تحميها، ويجعل اختيار أسس جديدة، خاضعاً لعملية مُمأسسة للمصادقة، مما يحد من تعددها ويحافظ على مركزاتها ويضمن وضوحها.

وعلاوة على ذلك، فإن ضمان الانخراط المنشود في دينامية الإصلاح، يقتضي خلق الاهتمام بالتطورات والانعكاسات المترتبة عن الإصلاح في صفوف جميع شرائح السكان، بما يضمن استفادة أكبر عدد ممكن من المواطنين والمواطنات من ثمار هذه الدينامية. ويشمل ذلك ما يلي:

- العمل على التوسيع العقلاني لنطاق تطبيق الضريبة على القيمة المضافة على السلع الفاخرة، من أجل تعزيز المساهمة الضريبية للأشخاص الذين لهم إمكانيات مالية مهمة (باعتداد نسبٍ إضافية من 10 إلى 20 في المائة، على غرار ما هو معمول به بالنسبة للسيارات الفاخرة)؛
- تطبيق ضريبة منخفضة وجزافية على الأنشطة ذات الدخل المحدود، من أجل تخفيف العبء على هذه الفئة من الملزمين بالضريبة وتبسيط المنظومة الجبائية بالنسبة إليهم (يمكن على سبيل المثال فرض ضريبة سنوية تتراوح بين 1.500 و4.500 درهم). وهكذا، يمكن أن تخضع هذه الفئة، بشكل اختياري، لهذه الضريبة الجزافية، مع فتح المجال أمامها للانخراط في منظومة الحماية الاجتماعية وإعفاؤها من جميع الضرائب والأعباء الأخرى. ويُقترح دعم هذه الفئة ذات الدخل المحدود لتمكينها من هيكلة أنشطتها وحمايتها من جميع المصاعب التي قد تواجهها بل وحتى من مظاهر التعسف التي قد تتعرض لها؛
- العمل على تطوير صفة المقاول الذاتي، بحيث تأخذ في الاعتبار الواقع الاقتصادي، مع دراسة إمكانية إدماج بعض مناصب الشغل (بين 2 و3 أشخاص) إلى جانب المقاول الذاتي؛ وإدماج الحرفيين، وضمان الاستفادة من خدمات الدعم والمواكبة، بما يكفل هيكلة أكثر متانة؛
- دعم القدرة الشرائية للطبقة المتوسطة، من خلال سن ضريبة للأسر تكون أكثر ملائمة وتأخذ بعين الاعتبار وجود أشخاص مُعالين، على أن يتم تعزيزها بتعويضات عائلية أكثر ملائمة للواقع الاجتماعي والاقتصادي للأسر، بما في ذلك تلك التعويضات المتعلقة بتمدرس الأطفال.

واستكمالاً لهذه المقاربة الرامية إلى تعبئة جميع فئات المجتمع وضمان انخراطها في دينامية هذا الإصلاح، يقترح المجلس مأسسة تقاسم «ثمار توسيع الوعاء الضريبي»، وفق «قاعدة الثلث». وفي هذا الصدد، يُقترح توزيع كل ارتفاع لحجم المداخل الضريبية الذي يتجاوز نسبة 3 في المائة، التي تعتبر نسبة ضرورية للحفاظ على التوازنات الماكرواقتصادية وتمويل السياسات العمومية، على النحو التالي:

- تخصيص 1/3 (الثلث)، ك مبلغ إضافي، لتعزيز ميزانية التمويل العام للسياسات العمومية؛
- تخصيص 1/3 (الثلث) لضخه في صندوق التضامن الذي سيمكن من تعزيز القدرة على تمويل منظومة الحماية الاجتماعية والمساعدات الاجتماعية وتوسيع نطاقها؛
- تخصيص 1/3 (الثلث) لتخفيض نسب الضريبة المعتمدة في سن الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات.

ومن شأن هذه التدابير، أن تخلق الاهتمام لدى جميع فئات المجتمع بالشأن الضريبي وأن تعزز انخراطها فيه، ومن ثم المساهمة في إضفاء المزيد من الدينامية والجاذبية على النظام الجبائي، وبالتالي تعزيز جهود بناء النموذج التنموي الجديد للبلاد.

III. استكمال الترسانة القانونية المنظمة للمجال الجبائي بنظام أكثر عدلاً وأكثر إنصافاً للضريبة على الذمة المالية

إن الانخراط في الميثاق الضريبي، الذي يُراد له أن يكون انخراطاً قوياً وتلقائياً، يتطلب إرساء الشعور بالإنصاف، استناداً إلى المبدأ الدستوري الذي ينص على أنه «على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية». وهو شعور لا يمكن أن يكون كاملاً، طالما أن الترسانة القانونية المنظمة للمجال الضريبي لا تتضمن البعد المتعلق بإخضاع الذمة المالية للضريبة بشكل عادل ومعقلن.

ولذلك، ينبغي استكمال التوجه الاستراتيجي المؤسس لهندسة النظام الجبائي، عبر اعتماد الضريبة على الذمة المالية، مع العمل على اتخاذ تدابير على المدى القصير وتدابير أخرى تتطلب تعميق التفكير والاستشراف على المدى المتوسط.

ويتعين في هذا الصدد التمييز بين الثروة المنتجة والمولدة للدخل وبالتالي الخاضعة للضريبة، وبين الثروة غير المنتجة بالنسبة للمجتمع، والتي لا تساهم في الضرائب فحسب، بل إنها قد تشكل عبئاً على المجتمع.

ويشمل تضريب الثروة غير المنتجة على الخصوص العقارات التي لا تدرج ضمن دورة الإنتاج، سواء في إطار استثمار منتج أو في سياق نشاط اقتصادي مولد للدخل وللضريبة (يتعلق الأمر على وجه الخصوص بالأراضي غير المبنية والممتلكات العقارية الشاغرة، سواء كسكن رئيسي أو سكن معد للإيجار...).

وينبغي أن يأخذ هذا النوع من الضرائب، والذي يُمكن أن يترتب عنه التحفيز على إدماج الممتلكات المعنية في دائرة الإنتاج، في اعتباره العناصر المتعلقة بالظرفية (يجب تأطيرها بنصوص تنظيمية)، وأن ينصّ بالتالي على تعليق مؤقت لتطبيق القاعدة الضريبية، بالنسبة للمناطق التي تعرف تراجعاً في نشاطها، أو القطاعات التي تواجه بعض الصعوبات.

وفي هذا الصدد، ينبغي إجراء إحصاء لجميع العقارات المشمولة بكل عملية من عمليات توسيع المدار الحضري وتحديد زائد القيمة الكامن الناتج عن إدماج تلك العقارات في هذا المدار. وعلى هذا الأساس، يتم اعتبار 50 في المائة من زائد القيمة المشار إليه رسماً يحق للدولة استخلاصه على العقار المعني، لا سيما على مستوى الرسوم العقارية، إذا كان العقار مسجلاً لدى المحافظة العقارية. وحين استخلاص الإدارة الضريبية لهذا الرسم، عند بيع العقار، تُحوّل نسبة 30 في المائة من المبلغ المحصّل، لفائدة الجماعة المعنية بعملية توسيع المدار الحضري و30 في المائة لفائدة الجهة التي تقع ضمنها تلك الجماعة.

كما يوصى بتوسيع نطاق الضريبة على الذمة المالية (الثروة)، لتشمل بعض السلع الفاخرة التي تعدّ سمات ظاهرة على الثراء، مثل اليخوت أو الطائرات الخاصة أو السيارات الفاخرة أو خيول السباق، وهي ممتلكات منقولة، لكنها غير منتجة من منظور اقتصادي...

وفضلاً عن ذلك، فإن تناول الضريبة على الثروة، لا يمكن أن يكون كاملاً دون أن يشمل البعد المتعلق بالضريبة على التركة عند بيعها، بما يسمح بأن يؤدي كل جيل واجبه الضريبي. وفي هذا الصدد، ينبغي العمل، بدءاً من قانون المالية لسنة 2020، على العودة إلى تطبيق المقتضيات الضريبية نفسها على التركة وعلى الهبة، بما يسمح بشكل خاص باحتساب زائد القيمة في حالة بيع عقار مكتسب عن طريق الإرث، على أساس سعر التكلفة الأولي، وليس على أساس القيمة عند تاريخ الوفاة.

وإذا كان هذا الإجراء سيمكن على المدى القصير من الخروج من وضع يمس مساً كبيراً بمبدأ الإنصاف ومبدأ المساهمة المتناسبة مع الاستطاعة، فإن الإصلاح المتعلق بالضريبة على التركة، ينبغي أن يتواصل، من خلال فرض الضريبة على التركة مرة واحدة على رأس كل جيل، والعمل على حماية الورثة «الصغار» (على سبيل المثال إعفاء سكن عائلي رئيسي، وممتلكات متعلقة بالإنتاج المعيشي، وقيمة جزافية قد تعود لكل وريث 1- مليون درهم)؛ وسن ضريبة أكبر تتناسب مع القدرة على المساهمة، بالنسبة لبقية الثروات، عند انتقال الملكية عن طريق الإرث.

يجدر بالمنظومة الجبائية المنشودة أن تشمل أيضاً البعد المتعلق بدينامية العمل الجماعي والبعد البيئي.

- تفعيل توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المتعلقة بالإطار الجبائي الخاص بالجمعيات، الواردة في التقرير الذي أصدره المجلس في سنة 2016 حول موضوع «وضع ودينامية العمل الجماعي»، وذلك من أجل تمكين الوسط الجماعي من الاضطلاع بدوره على النحو الأكمل في تأطير المجتمع والمساهمة في خدمة الصالح العام. ومن المهم أن يضطلع النظام الجبائي بدور إيجابي في تعزيز قدرات الجمعيات وتحفيزها على التنظيم والانخراط بطريقة شفافة.
- إن تعزيز البعد البيئي للإطار الضريبي يقتضي تعزيز المنظومة الضريبة المنشودة على المدى الطويل بالبعد المتعلق بـ «الاستدامة»، الذي يشكل أحد العناصر الأساسية للنموذج التنموي الجديد. وسيتم تناول هذا البعد بتفصيل أكبر في ما يلي من صفحات، من خلال توصيات تتعلق بالمستويين الوطني والمحلي، وتدعم الطموح المتمثل في جعل المغرب بمثابة «مصنع أخضر على الصعيد الإقليمي».

ومن شأن تضافر جميع هذه التدابير أن يساهم في إرساء الميثاق الضريبي، ومن ثم تعزيز الميثاق الاجتماعي، وإقرار مبدأ الإنصاف الذي نص عليه الدستور، القائم على احترام قدرات الملزمين على المساهمة كلٌّ على قدر استطاعته، وذلك بما يكفل ترسيخ الشعور بأن الجميع يساهم في هذا المجهود بما يعود بالنفع على الأجيال الحالية والمستقبلية.

١٧. ترسيخ غايات كل نوع من أنواع الضرائب ودورها، وفق منطق من الوضوح والتجانس العام والاندماج بين عناصر النظام الجبائي.

يتعين، بعد إرساء الميثاق الضريبي، العمل على أن يُمكن النظام الجبائي المنشود من الترسيع النهائي لغاية كل نوع من أنواع الضرائب ودوره، بما يضمن وضوح آليات تعبئة الضرائب ونجاعته.

ويجب أن يضمن هذا النظام الجبائي مساهمة لا تكون مرتبطة بالضرورة بالإطار الذي يُحدّد بموجبه الأساس الخاضع للضريبة. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون بوسع الملزم بالضريبة أن يختار بكل حرية إدراج النشاط الذي يزاوله في الإطار القانوني الذي يناسبه. وبالتالي، لا يجب أن يؤثر الخضوع للضريبة على الدخل أو الضريبة على الشركات على تحديد المبلغ الواجب أدائه.

وبخصوص الإصلاح الضريبي الذي يجري تنفيذه حالياً، فإن الهندسة العامة للنظام الضريبي، القائمة على الضرائب الثلاث الرئيسية (الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة)، تسعى، منذ الإصلاح المعتمد في منتصف الثمانينات، إلى إضفاء الوضوح على النظام الجبائي الوطني وتحديثه. وإذا كان الإبقاء على هذا النظام كمنطلق لأي إصلاح ضريبي لا يثير أي إشكالية، فإن المجلس يوصي مع ذلك بالعمل، وفق منهجية الوضوح والتجانس العام والاندماج بين عناصر النظام الجبائي، على إعادة إرسائه على المبادئ الأساسية التالية:

■ الحياد التام للضريبة على القيمة المضافة

لا تزال الضريبة على القيمة المضافة، الضريبة الأكثر تعرضاً للانتقاد من لدن الفاعلين الاقتصاديين. لذا، فإن مواصلة إصلاحها يعد اليوم أمراً ضرورياً من أجل إعادة إرساء المبدأ الأساسي المتمثل في حيادها التام، والحفاظ على مالية المقاولات، وضمان تطوير متجانس للقطاع الإنتاجي المهيكل، والدفع بعجلة الاستثمار. لذلك، ينبغي تبسيط الضريبة على القيمة المضافة وفرضها على أساس نسب محددة بدقة ووضوح ومطبقة تطبيقاً صارماً (0 في المائة و 10 في المائة و 20 في المائة، بالإضافة إلى سن ضريبة متناسبة على السلع الفاخرة، استناداً على معدل إضافي يتراوح ما بين 10 و 20 في المائة).

■ تطبيق الضريبة على الدخل بطريقة منصفة على جميع الدخل ويشكل يتناسب مع قدرات الملزمين على المساهمة

يستد التفكير في الضريبة على الدخل على إرساء مبادئ العقلانية والإنصاف على مستوى النسب المطبقة، مع العمل على الحفاظ على بساطة النظام المتعلق بها. ومن المهم تطوير الوسائل والأدوات اللازمة للإحاطة بالدخول انطلاقاً من مصدرها وضمان أوسع تغطية لها عن طريق الضريبة. ويعد ذلك شرطاً لازماً لإرساء توسيع عادل للوعاء الضريبي، وضمان أسباب النجاح للإصلاح الضريبي، والارتقاء بنموذجنا التنموي بشكل أعم.

وفي إطار الجهود الرامية إلى توسيع الوعاء الضريبي، والتقليص من الضغط الجبائي، ودعم القدرة الشرائية، ينبغي ملاءمة الشبكة المطبقة بالإضافة إلى المقايضة على معدل التضخم كل ثلاث سنوات.

■ تطبيق الضريبة على الشركات بشكل تدريجي بناءً على النتائج الاقتصادية المحققة، مع العمل على تجنب أي انعكاسات ضريبية سلبية على الاستثمارات

انسجاماً مع المبادئ المذكورة أعلاه، ينبغي العمل على تجنب التعقيدات والمخاطر المتعلقة باختلاف تطبيق وتقييم الأسس المعتمدة لحساب النتائج المحققة والضريبة المترتبة عنها. كما يتعين العمل على تطوير المخططات المحاسبية حتى تصبح المرجع الوحيد المعتمد لحساب قيمة الضريبة على النتيجة المحققة. وينبغي أن تتجنب هذه المخططات المحاسبية أي تعقيد وأن تراعي الواقع الاقتصادي وخصوصيات الأنشطة القطاعية.

ومن شأن الاستناد على هذه المخططات (الأسس المحاسبية والضريبية) أن يفضي مع الوقت إلى اعتماد المعايير الدولية.

من جهة أخرى، وفي إطار التعاطي مع النفقات الجبائية، وبالنظر إلى أن الإنتاج الوطني يواجه تحدي المنافسة، سواء على مستوى السوق المحلية أو أسواق التصدير، ينبغي العمل، في بحر 4 أو 5 سنوات، على تطوير الضريبة على الشركات، عبر اعتماد جدول تدريجي وشامل وملائم في تحديد هذه الضريبة، يستفيد من التراجع المنشود للضغط الضريبي، وذلك دون تمييز بين النتائج الاقتصادية المحققة على الصعيد المحلي أو في ميدان التصدير.

كما ينبغي أن تتخذ جهود دعم وتيسير الولوج لأنشطة التصدير وتطويرها، لا سيما لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة، أشكالاً أخرى (تعزيز القدرات، وضع آليات للتسويق والترويج وتمويل المشاريع داخل البلدان المستهدفة، وتعزيز وإعادة توجيه الدبلوماسية الاقتصادية...)، مع ترجيح كفة استخدام آلية المساعدات المالية.

■ تطبيق الضريبة الداخلية على الاستهلاك بشكل موضوعي ومعقلن

ينبغي وضع وضمان احترام قواعد يتم بموجبها إخضاع منتج معين للضريبة الداخلية على الاستهلاك (ومن بين المعايير التي يمكن وضعها في هذا المضمار، نذكر الانعكاس على الصحة والبيئة واستهلاك الطاقات غير المتجددة...).

ينبغي أن يؤثر النظام الجبائي الجديد إحداث أي ضريبة جديدة، وذلك حفاظاً على وضوح المنظومة الجبائية ونجاعتها.

إن تحديد أساس فرض الضريبة وكذا إحداث ضرائب ورسوم جديدة يجب بالضرورة أن يكون مطابقاً لتوجهات ومبادئ الإصلاح المقترحة، ويجب أن يخضع لمسلسل للمصادقة، وفق مسطرة رسمية ومُأسَّسة، تحمي المنظومة الجبائية في شموليتها من مخاطر فقدان الوضوح والنجاعة.

٧. تشجيع الخروج من هيمنة الريع وتوجيه الامتيازات والتحفيزات الضريبية نحو النهوض بالابتكار وخلق مناصب الشغل

أ. امتيازات ضريبية موجهة نحو خلق قيمة قابلة للقياس

تشكل مراجعة شروط إرساء التدابير التحفيزية، بما فيها تلك الموجهة للاستثمار، شرطاً مسبقاً يجب الانكباب عليه، من أجل الحد من تفشي مظاهر الريع وتجنب الانعكاسات السلبية التي تحول دون تحقيق دينامية حقيقية للتنمية.

ولبلوغ هذه الغاية، يتعين وضع إطار صارم ودقيق يتيح توجيه الامتيازات الضريبية بطريقة مضبوطة نحو الأنشطة المحدثة لفرص الشغل اللائق وبأعداد مُهمّة، والمولدة للقيمة المضافة الوطنية المستدامة، والتي يمكن قياس فعاليتها وتأثيرها.

كما ينبغي أن يُمكن هذا الإطار من تقديم تدابير الدعم المبررة بناءً على طبيعتها، في شكل إعانات مالية متأتية من الميزانية العامة للدولة، والتي يتعين تطويرها، قبل اللجوء إلى الدعم عن طريق المنظومة الجبائية، التي ينبغي حمايتها من كل تعقيد. وبالنسبة لجميع أوجه الدعم، سواء المخصص من الميزانية العامة أو ذي الصبغة الضريبية، فإن التحليل السليم والقبلي لتأثيرات هذا الدعم يُعدُّ أمراً حتمياً. وينبغي أن يصبح قياس التأثير الحقيقي ومن ثمّ التثبت من مدى تحقيق الأهداف الاستراتيجية المسطرة (المحددة بالأرقام حسب كل سنة وليس في نهاية الفترة المشمولة بالدعم)، شرطاً أساسياً لاتخاذ قرار الإبقاء أو التخلي عن التدبير التحفيزي المشروط. ويتعين تقييم تلك الآثار على تحسين إنتاج القيمة، وخلق فرص الشغل، والتحول الإيكولوجي والرقمي للمجتمع، وتعزيز القدرات البشرية والخبرة الوطنية، وتوسيع نطاق الاقتصاد الاجتماعي. ويجب أن تهم عملية تقييم وقياس التأثير، الأضرار المحتملة التي قد يلحقها مقتضى ضريبي معين بقطاعات أخرى.

وفي ضوء إصلاح هذا الإطار الضريبي وتطويره، من الضروري الوقوف عند الاستثناءات الضريبية، ومواطن الريع والنفقات الجبائية، لكي يتم تنقيحها والإبقاء فقط على تلك التي تستجيب للمعايير المحددة سلفاً على النحو المبين أعلاه، وبالتالي تلك التي تُثبت جدواها الاقتصادية و / أو الاجتماعية والقابلة للقياس بشكل موضوعي. وينبغي التخلي عن الاستثناءات والامتيازات الضريبية الأخرى، لا سيما عندما تغذي أشكالاً جديدة من الريع أو تكون لها انعكاسات سلبية تعوق تطور قطاعات معينة من الاقتصاد الوطني.

كما يوصي المجلس في هذا الصدد، بافتحاص جميع النفقات الجبائية، من أجل تمحيصها وتقييم نجاعتها في ضوء المبادئ الواردة أعلاه.

ومن أجل إضفاء نجاعة حقيقية على النفقات الجبائية، يجب أن يتم اللجوء إليها لمدة محدودة وأن تخضع للتقييم:

١. بشكل قبلي (مرحلة وضع التصور)، قبل الدخول حيز التنفيذ، وذلك من أجل استباق/توقع وتخطيط الانعكاسات؛

٢. بمجرد اعتمادها وعلى امتداد فترة تنفيذها، وفق آليات لقياس التأثير وللتقييم في ضوء الأهداف المسطرة سلفاً؛

٣. بشكل بعدي، من أجل ضمان تحقيق الأهداف المنشودة طيلة الفترة المشمولة بالتنفيذ.

ب. ربط مستوى حماية القطاع أو النشاط بمستوى فرض الضريبة

يجب أن يتم توجيه المنظومة الجبائية بشكل يضمن إرساء المزيد من التوازن بين القطاعات والأنشطة التي تستفيد من الحماية بحكم طبيعتها، والتي ينبغي أن تساهم أكثر من غيرها في المجهود الضريبي، وبين القطاعات والأنشطة التي تواجه منافسة حادة على الصعيدين الوطني والدولي، خاصة المقاولات الصغرى والمتوسطة، والتي لا يجب أن يفرض عليها حجم أقل من الضرائب فحسب، بل ينبغي أن تستفيد من دعم أكبر في ما تُقدِّم عليه من أعمال في مجال الاستثمار والابتكار وتطوير القدرات.

وفي هذا الإطار، ينبغي أن يتم تحديد القطاعات والأنشطة التي تستفيد بالنظر لطبيعتها من مستوى معين من الحماية (القطاعات الخاضعة للتقنين والأنشطة الخاضعة للتراخيص، ...) يؤدي إلى تقليص عدد الفاعلين المتنافسين وبالتالي يُمكن من تحقيق رقم معاملات وهامش ربح مهمين، وذلك من أجل العمل بناء على هذه المعطيات على تحديد المبلغ الزائد عن الضريبة المستحقة التي ستفرض على هذه القطاعات على سبيل المساهمة الإضافية في المجهود الضريبي الوطني. كما يقتضي هذا الأمر توسيع نطاق الضريبة الزائدة المطبقة حالياً على القطاع المالي، ليشمل جميع القطاعات التي توجد في وضعية مماثلة.

وينبغي أن يتم تعزيز هذا المبدأ، بإعمال مبدأ التدرج في تطبيق الضريبة، من أجل أن يتم تطبيق هذه الضريبة الزائدة على القطاعات والأنشطة المشار إليها والتي توجد نتائجها المحققة فضلاً عن ذلك ضمن أخطر أعلى من سقف مُعيَّن (200 مليون درهم مثلاً).

ج. تقديم دعم مهم للبحث والتطوير والابتكار كشرط أساسي لتحقيق التنمية

إن التحولات التي يزداد أثرها عمقا وتيرتها تسارعاً، باتت تفرض على الدول والفاعلين العمل على التمتع في عالم مفتوح على مصراعيه على منافسة شرسة. عالم أضحى فيه حقل الابتكار بدون منازع المضمار الذي تجري فيه أطوار المنافسة. كما بات من الضروري إرساء آليات للدعم والتحفيز من أجل تشجيع البحث والتطوير والابتكار داخل الوسطين الاقتصادي والأكاديمي، وكذلك تعزيز الترابط والتكامل بين هاذين المجالين، عبر إقامة جسور بين المقاولات من جهة والجامعات والمدارس من جهة أخرى، وذلك على أساس الانفتاح على أنماط جديدة للإنتاج وولوج السوق. ولبلوغ هذه الغاية، ينبغي استخلاص الدروس من النماذج الناجحة على الصعيد الدولي، والعمل على دعم الإنتاج ذي القيمة المضافة العالية، والنهوض بثنائية: الرأسمال البشري - الابتكار، وجعلها ميزة تنافسية للبلاد، مع الحرص على اعتماد التجارب الدولية الأكثر ملاءمة للواقع المغربي. ومن شأن دعم البحث والابتكار أن يتيح فتح أسواق جديدة وتطوير أنماط جديدة للإنتاج على الصعيد الوطني.

وتُعَدُّ هذه السياسة رافعة أساسية لتطوير منتجات ذات قيمة مضافة عالية، وزيادة عدد مناصب الشغل التي تتطلب مؤهلات عالية، ومراعاة معايير التنمية المستدامة. كما أن من شأنها أن تبتدئ دينامية جديدة في هيئات البحث العلمي وتزودها بالموارد المالية الكفيلة بخلق تفاعل إيجابي بين النهوض بالبحث العلمي وتنافسية البلاد وتشغيل الكفاءات الأكثر تأهيلاً.

وستعطي هذه التدابير إشارات قوية لجميع الفاعلين المعنيين والمستثمرين المحليين والأجانب، إذ ستشكل مسالك عمل للانتقال نحو نموذج تنموي قائم على تهيئة الرأسمال البشري، واقتصاد المعرفة، والابتكار، والتنمية المستدامة. وفي هذا الصدد، يكتسي وضع نظام لمنح مساعدات وتحفيزات ضريبية عن أعمال البحث

والتطوير طابعا مستعجلا. ويتعين اعتماده إلى جانب آليات أخرى لدعم البحث والتطوير والابتكار، كما سيأتي بيان ذلك بعده. ويجب أن تستفيد من هذا النظام المقاولات التي لا يصل نشاطها لعتبة تجعلها ملزمة بأداء الضريبة على الشركات، والتي يجب تمويل وتعزيز استثماراتها في مجالي البحث والتطوير، بتدابير أخرى لدعم الأنشطة التي تخلق القيمة المضافة.

VI. جعل الإصلاح الجبائي رافعة للنهوض بالتنمية الجهوية والمحلية

ينبغي أن يستند تحقيق طموح المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بما يوصي به من توجهات ويقترحه من أشكال الملاءمة اللازم القيام بها، على تنزيل ترابي تكون الجهة في ظله حلقة الوصل الأساسية لضمان هذا التنزيل. لذلك، يشدد المجلس على الدور المحوري الذي تضطلع به الجهة في بلورة الإصلاح الجبائي وتنفيذه، باعتبارها مصدراً لهذا الإصلاح وأداة لتنزيله الترابي، ورافعة لتدارك أوجه القصور المسجلة في مجال التنمية على مستوى المجالات الترابية، من خلال استثمار مؤهلات كل جهة وخصوصياتها.

أ. إصلاح عميق للجبايات المحلية، وضمان التقائيتها التامة مع المنظومة الجبائية الوطنية

إن الإصلاح المنشود للنظام الجبائي، يشمل من بين مبادئه الأساسية، القيام بإصلاح عميق للجبايات المحلية، وذلك من أجل تعزيز الأسس الفعلية للمداخل، مع توسيع حقيقي للوعاء الضريبي، والحرص على المرونة في التطبيق وضمان المساواة الضريبية بين جميع الملتزمين، وذلك من خلال وضع قواعد بيانات آلية تضم الملتزمين بالضريبة والمادة الجبائية، وضمان مستوى عال من الالتقائية والتوحيد بين تلك البيانات المحلية وبين المستوى الوطني، وتجنب مقاربات الإحصاء وإعادة تشكيل أسس فرض الضريبة. ويمكن إعادة تنظيم الجبايات المحلية من خلال سن ضريبتين محليتين أساسيتين، أولاهما تشمل الرسوم المتعلقة بالسكن، والثانية تهتم النشاط الاقتصادي. وتهدف هذه المقاربة المقترحة إلى توفير مداخل أكثر للجماعات الترابية وضمان بساطة ووضوح ونجاعة الجبايات المحلية وتحقيق الانسجام بين مكوناتها وفي علاقتها بالمنظومة الجبائية الوطنية، وبالتالي الرفع من جاذبية المجالات الترابية وتيسير النظام الجبائي بالنسبة للمواطنين والفاعلين والمستثمرين.

وستمكن هذه المقاربة في الوقت ذاته من تجاوز الاختلالات والتجاوزات، التي ينتقدها جميع الفاعلين، من قبيل الرسم المهني الذي يتم تطبيقه على مراكمة الاستثمارات وتكوين آلية الإنتاج، مما يجعله في تعارض مع مبادئ تشجيع الاستثمار، مع تجنب أي انعكاس ضريبي.

كما يجب توجيه التدابير التحفيزية الرامية إلى النهوض بالتنمية المحلية نحو خلق الثروة وأن لا تقتصر على تحصيل المداخل. مما سيؤدي بشكل طبيعي إلى توسيع وعاء هذه المداخل بفضل دينامية التنمية.

ب. إعادة النظر في التوطن الترابي للضريبة وربط مداخل الجهات بالثروات التي تخلقها داخل نفوذها الترابي

حاليا، لا يؤثر مستوى خلق الثروات داخل المجال الترابي إلا بشكل ضئيل في حجم مداخل الجهات والجماعات الترابية الأخرى. فالجزء الأكبر من الضرائب المحصلة عن الأنشطة الاقتصادية المختلفة هو عبارة عن ضرائب وطنية تغذي ميزانية الدولة أولا قبل أن يعاد توزيعها جزئيا على الجماعات المحلية وفق معايير لا علاقة لها بالجهد الذي تبذله كل من هذه الجماعات لتشجيع ومواكبة إنتاج هذه الثروات. ومن أجل تحفيز الجهات على

استقطاب المستثمرين ومواكبتهم، وتبني دينامية أكثر تحفيزاً لمن يبذل جهداً أكبر، ينبغي ربط إنتاج الثروة داخل مجال ترابي معين بالمداخل التي يجنيها هذا المجال. ويتعين، على وجه الخصوص، ربط الضرائب المباشرة (الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل) المُحصَّلة داخل الجهة بالمداخل التي يمكن أن تحصلها هذه الجهة. ومن شأن ذلك أن يشجع جميع الجهات على تحسين مناخ الأعمال وخلق البنيات التحتية وتوفير الظروف اللازمة لجذب المستثمرين.

كما ينبغي جعل هذا المبدأ الداعي إلى إقامة رابط مباشر بين إنتاج الثروة وبين الاستفادة المالية التي تنالها الجماعات الترابية، في خدمة الجهود الرامية إلى الإسراع بتدارك اختلالات التنمية المجالية. كما يفترض هذا المبدأ تثمين المؤهلات الخاصة بكل جهة، وفق مقارنة ترابية، وأن تُحوَّل للجهات صلاحيات أوسع وأن تُمنَح الوسائل الضرورية، التي تُمكنها من الاضطلاع بدورها على الوجه الأكمل، في إطار المهام الجديدة المناطة بها.

ج. ترسيخ موقع الضريبة في دينامية الجهوية المتقدمة

ينبغي أن يساهم النظام الجبائي في إعادة التوازن وإرساء إنصاف مجالي أكبر، بما يكفل استدراك أوجه القصور التي تعتري جهود التنمية في الجهات، وحتى في الجماعات المحلية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب على الجماعات الترابية أن تنهض بمسؤولية قوية، تتوافق مع التنظيم الترابي الجديد، ومع نطاق وطبيعة الصلاحيات المُحوَّلة لها، ومع متطلبات الاستقلالية والمسؤولية التي يقتضيها التدبير الحر للشأن المحلي من قِبَل الجماعات الترابية.

ويتعين في هذا الصدد، تجاوز المقاربة المعتمدة في وضع الجبايات المحلية وهيكله مداخل الجماعات المحلية، والانتقال نحو مقاربة تركز على مداخل دينامية وترتبط بجهود التنمية الاقتصادية المحلية. وهي تنمية يجب أن تتبع أولاً من جاذبية المجالات الترابية، ولكن أيضاً وبشكل خاص من تحرير الطاقات الكامنة، القدرة على تثمين المؤهلات والقدرات المحلية والمساهمة بالتالي في بلوغ الهدف المتمثل في زيادة الفاعلين، كمّاً وكيفاً، القادرين على خلق الثروة. وينبغي أن تؤخذ معايير إرساء التوازن والمساواة الشاملة بين الجهات بل حتى بين الجماعات المحلية في الاعتبار عند تحديد مستوى الدعم والتدابير التحفيزية المراد منحها.

إن الهدف من ذلك هو جعل الجهوية المتقدمة عنصراً مُهيكلًا في عملية التفكير في بناء وتنزيل النظام الجبائي المغربي (في مُكوِّنَيْه الوطني والمحلي)، ومن ثم المساهمة في إعادة هيكله مداخل الجماعات المحلية، بما يجعلها تتلاءم مع الصلاحيات المخولة للجهات.

د. تشجيع مبدأ التوازن وتأطير مقاربة التحفيزات الضريبية من خلال استهداف ترابي

يساهم تشجيع مبدأ التوازن في الحفاظ على انسجام المقاربة الجهوية ككل، مع تعزيز جاذبية المجالات الترابية، التي سيتم تزويدها بنظام ضريبي مستقطب للاستثمار، كما ستجمع بين الأنشطة الإنتاجية والخدمات الضرورية الخاصة والعمومية.

ويوصي المجلس أيضاً، بتدقيق المقاربة المتعلقة بالتحفيزات الضريبية (سعر فرض الضريبة المطبق، استرداد المبالغ)، بما يدعم تمييزاً إيجابياً يروم تدارك الفوارق المرتبطة بعوامل جغرافية أو تاريخية على صعيد التنمية الجهوية. وبالتالي، يتعين أن تكون التحفيزات قابلة للمراجعة تبعاً لتطور ومدى تحقيق أهداف التنمية السوسيو-اقتصادية، وأن تكون أقوى في الجهات التي تكون في حاجة إلى مزيد من التدارك التنموي. لذلك،

ينبغي أن تشمل هذه التحفيزات، في المقام الأول، الضرائب المرتبطة بالشغل (الضريبة على الدخل بالنسبة لمناصب الشغل الفعلية الموجودة في المجال الترابي المعني) بدلا من تلك المتعلقة بالاستهلاك (الضريبة على القيمة المضافة) التي تتطلب حيادا بالنظر لتداول المنتجات الاستهلاكية وبالنظر لما قد ينجم عنها من تحيز في حالة الاختلاف.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي دعا في تقريره حول النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية إلى وضع آليات لضمان التنمية المتوازنة للجهات، من خلال استثمار المؤهلات الجهوية ودعم الجهود الرامية إلى اللحاق بركب التنمية لفائدة ساكنة هذه الجهات. وينبغي أن تركز هذه السياسة الهادفة إلى الحد من اتساع الفوارق على منظومة للتضامن وخلق التوازن بين الجهات. ومن شأن الاستثمار الأمثل لموارد الجهات، من خلال تدبير الموارد الطبيعية وتوزيعها وفقا لقواعد الاستدامة والإنصاف لفائدة الساكنة المحلية في المقام الأول، فضلا عن استثمار الاعتمادات المالية المخصصة للتنمية الجهوية والإنصاف بين الجهات - صندوق التضامن بين الجهات، وآليات للتحفيز والتضامن - أن يسمح بمواكبة جهود إرساء مزيد من الإنصاف الترابي، القائم على توطيد دعائم إصلاح جبائي ذي بعد جهوي ومدمج ومندمج.

هـ. سَنُ «ضرائب خضراء» على المستوى الوطني والترابي، من أجل المساهمة في جعل المغرب بمثابة «مصنع أخضر على الصعيد الإقليمي»

يتوفر المغرب على سياسة طموحة لحماية البيئة وإنتاج الطاقة النظيفة. وهي سياسة واعدة من حيث الفرص، سواء تعلق الأمر بتطوير جاذبية بلادنا أو بخلق أنشطة جديدة. ومن شأن استباق هذه الإشكالية أثناء تهيئة مناطق الأنشطة، من خلال تزويدها بالمواصفات البيئية الأكثر تطورا، أن يمكن من الاستفادة من ترشيد التكاليف، ومن تيسير المساطر المتعلقة بالاستثمار، فضلا عن تحسين جاذبية المغرب لإطلاق مشاريع اقتصادية جديدة، وذلك في إطار رؤية مندمجة وطموحة كفيلة بأن تجعل منه «مصنعا أخضر على الصعيد الإقليمي». وينبغي أن تضطلع المنظومة الجبائية، ببعديها الوطني والمحلي، بدور مباشر لدعم هذا الطموح الذي من شأنه أن يخلق أنشطة ذات قيمة مضافة عالية وأن يوفر فرص شغل لائقة.

VII. إرساء إطار لحكام واضحة المعالم ومسؤولة من أجل تجسيد طموح المنظومة الجبائية المنشودة

لكي يتمكن النظام الجبائي من الاضطلاع بدوره على أحسن وجه، وحتى يُحقق الإصلاح الضريبي أهدافه المسطرة على المدى القصير والمتوسط والطويل، ينبغي استبدال المقاربة الظرفية القائمة على سن مقتضيات ضريبية في قوانين المالية المتعاقبة بإجراء إصلاح استراتيجي، ينسحب على أفق زمني أطول. وهو الأمر الذي يتطلب اعتماد نهج مزدوج، يمكن في الآن ذاته من وضع التدخلات ذات الأولوية والاستجابة للحاجيات المستعجلة بالإضافة إلى القيام بالتغييرات ذات الطابع الهيكلي، وذلك وفق مقاربة ممتدة في الزمن وتسعى إلى تعزيز وتقوية المنظومة الجبائية وإكسابها الانسجام الضروري.

إن الأمر يتعلق بإصلاح عميق يجب أن يتم إنجازه في إطار من المرونة الاستراتيجية، بما يضمن إعمال الدينامية التي ستتولد عن هذا الإصلاح بطريقة منسجمة وشاملة. ويتعين، وفق هذا المنظور، ألا يشوب الممارسات الضريبية، في مختلف مراحلها، أي غموض وألا تعاني من الاختلاف في تأويل النصوص والمساطر ولا من

التباين في تطبيق الضريبة تبعاً للجهة المنفذة و/أو الملزم المعني. إذ سيتم إعمال النظام الجبائي في مناخ من الوضوح والشفافية، مع الانفتاح على جميع الأبعاد، بما في ذلك الأكثر تقدماً، من قبيل فرض الضريبة على المجال الرقمي.

التدبير الأمثل للنظام الضريبي وفرض الضريبة على الخدمات العابرة للحدود

مع تطور الخدمات العابرة للحدود بفضل التكنولوجيات ووسائل الاتصال الحديثة، بات من الضروري تعديل الإطار الضريبي الخاص بالمقاولات التي تحقق رقم معاملات كبير فوق التراب الوطني، دون أن يكون لها وجود قانوني فعلي في البلاد، حيث تنشئ فروعها في بلدان تفرض أدنى نسب للضرائب. ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بالشركات العملاقة العاملة في المجال الرقمي، والتي تعرف باسم «GAFA» (وهي الأحرف الأولى لكل من شركات غوغل «Google» و آبل «Apple» و فايسبوك «Facebook» و أمازون «Amazon»)، بالإضافة إلى جميع الشركات التي توفر خدمات التأجير السياحي أو تلك التي تقدم خدمات البرمجيات أو التوزيع على الصعيد الدولي.

لذلك، يتعين على بلادنا وضع تدابير ذات مصداقية وقابلة للتطبيق من أجل ملاءمة منظومتها الضريبية وتحصيل جزء من مداخيل هذه الخدمات. وفي هذا السياق، ينبغي أن يتم هذا التحول وفق المسار الذي انتهجته البلدان التي تعيش ظروفًا مماثلة، حتى تتمكن بلادنا من تملك الوسائل الضرورية للتفاوض مع الشركات متعددة الجنسيات المعنية.

كما يقتضي هذا الإصلاح مأسسة الإطار والفاعلين وأدوارهم، مع تحديد واضح ومضبوط للمسؤوليات، مع مراعاة الوضعية التنموية الحالية والإكراهات القائمة وكذا الأهداف المسطرة، بما يضمن ترسيخ حكمة قوية وشفافة، تدرج في إطار هندسة واضحة المعالم.

ويتعين أيضاً الخروج من وضعية تشتت المتدخلين وتعدددهم، سواء بالنسبة للجبائيات الوطنية أو المحلية، مع ضمان اندماج أكبر في حكمة وتدبير هاتين المنظومتين.

وكيفما كانت إجراءات التبسيط التي سيتم اعتمادها، فلن يكون بمقدور النظام الجبائي تحقيق النجاعة والشفافية المنشودتين، إلا بمواصلة عملية نزع الطابع المادي وتعميمها على جميع المعاملات.

علاقة ثقة قائمة على ركيزتين ألا وهما: روح المواطنة الضريبية واحترام حقوق الملزمين

يجب أن يرتكز مناخ الثقة الذي يوصي المجلس بإرسائه، على روح المواطنة الضريبية من جهة، وعلى احترام حقوق الملزمين من جهة أخرى. ويشكل تضافر هاذين البعدين اللذين يكمل بعضهما البعض ضماناً لتحسين العلاقة بين الإدارة الضريبية والملزمين، وبناء ثقافة ضريبية تكون جزءاً لا يتجزأ من المواطنة.

على هذا الأساس، وبالموازاة مع مواصلة ورش نزع الطابع المادي عن المساطر والإجراءات الضريبية، الذي قطع أشواطاً متقدمة، ينبغي توجيه الجزء الأكبر من جهود الإدارة الضريبية في اتجاه توفير خدمات ذات قيمة مضافة وتوسيع نطاق الملزمين بالضريبة، ومن ثم توسيع الوعاء الضريبي.

وتشكل مراجعة المدونة العامة للضرائب، الموجودة قيد مسطرة المصادقة، مبادرة مهمة، ينبغي مواصلة تعزيزها بجملة من التدابير التي تكفل توازناً أفضل في العلاقة بين الإدارة والملزمين، بما يحث على مزيد من الشفافية ويعزز الثقة والانخراط في المنظومة الجبائية.

ومن بين هذه التدابير، نذكر ضرورة إدماج الأسس المحاسبية في آلية الإقرار الإلكتروني. إذ من شأن خلق الترابط بين أنظمة المعلومات المحاسبية وأنظمة الإقرار الإلكتروني تيسير هذه العملية.

كما أن تحديد نطاق وعدد الملزمين وإرساء آلية لتتبع وتوثيق الإجراءات، يشكل في الوقت ذاته أساساً لتيسير تقديم الخدمات للملزمين، ونقل المعطيات بطريقة سلسلة وضمان الشفافية والإنصاف الضريبي.

ومن أجل تحقيق أفضل درجات الالتقائية بين الأسس المحاسبية وأسس فرض الضريبة ينبغي:

- العمل على دمج، أو على الأقل التقريب بين، المجلس الوطني للمحاسبة، بوصفه الجهة المكلفة بوضع المعايير، وبين الهيئة المكلفة بقراءة وتأويل التوجه الضريبي.
- إرساء توازن أفضل بين الملزمين والإدارة الضريبية من خلال:
 - تبني قراءة موحدة ومستقلة للعدالة الضريبية؛
 - نشر وثيقة توضح التوجه الضريبي وتضم جميع النصوص المتعلقة به، وجعلها موحدة ومتاحة للجميع سواء على مستوى الشكل أو المضمون وتيسير الاطلاع على محتوياتها، بما يجعلها مرجعاً وحيداً ومتاحاً للجميع (بيان التأثير الناجم عن أي تعديل في النصوص التشريعية والتنظيمية؛ تقديم مختلف القراءات والتأويلات للإطار القانوني التي جرى القيام بها من خلال الدوريات والقرارات والمقررات؛ وتقديم نتيجة التحكيم في الحالات ذات الأهمية المرجعية، والتي يجب جعلها قاعدة تسري على الجميع توكيلاً للمساواة بين جميع الملزمين أمام القواعد الجبائية)؛
 - بالإضافة إلى تسريع وتيرة تعميم نزع الطابع المادي عن الإجراءات الجبائية، كما هو مشار إليه أعلاه، ينبغي الاستثمار في توسيع نطاق استخدام التكنولوجيات (قواعد البيانات الضخمة، الذكاء الاصطناعي، الربط بين مختلف الأنظمة المعلوماتية)، وذلك من أجل تحليل دقيق للمعطيات، وضمان تحكم أفضل في المخاطر المتعلقة بالتملص الضريبي، والإحاطة بشكل أمثل بالإمكانات الجبائية الحقيقية، وكذلك تحسين العمليات وتطوير الممارسات، بما يكفل تحقيق الأهداف المسطرة.
- وفي السياق نفسه، لا بد من الإشارة إلى أن إضفاء المزيد من الفعالية والنجاعة على برمجة المراقبة الضريبية، يتطلب تعزيز وسائل ومعايير الاستهداف، من خلال تدبير كل مراحله بطريقة آلية تضمن السرية التامة. وعلاوة على اعتماد منطق الاستهداف، يتعين أن تهتم عمليات المراقبة الضريبية عينة عشوائية يتم اختيارها بدورها بطريقة آلية وسرية، لضمان حيادية الإدارة الضريبية.
- إرساء وضوح وشفافية أكبر في مسلسل المراقبة الضريبية، بدءاً بشفافية قواعد الاستهداف (كما ورد في الفقرة السابقة) وانتهاءً بضمان التوازن في تقديم الدفوعات المتعلقة بأسباب التصحيح الضريبي. ويمكن تعزيز هذا الإطار في مرحلة المراقبة من خلال سن مرحلة إضافية لتقديم الطعون أو الصلح، مستقلة عن الأطراف المعنية (الملزم، مفتش الضرائب، المسؤول الإداري المباشر)؛
- تقليص هامش التأويل والمسؤولية الشخصية لموظف إدارة الضرائب في ما يتعلق بتحديد الضريبة أو بيان أسباب التصحيح؛
- تجريم التملص من أداء الضريبة، شريطة التوفر على القدرة على تقديم أدلة دامغة يتم على أساسها تحريك هذا النوع من المتابعة، ومنع اللجوء إلى التأويل في هذا المضمار.

وينبغي تعزيز هذا التدبير، الذي من شأنه تعزيز دولة الحق والقانون، نظراً لما له من انعكاسات، بتوفير جملة من الضمانات تهم الأمن القانوني، وقرينة البراءة، والشروط الموضوعية للدفاع عن حقوق المُلزَمين. وإن من شأنه الإصلاح الجبائي المنشود، الذي يندرج في منظور للاستدامة ويمتد على المدى المتوسط والطويل، أن يسمح بإنضاج الشروط الضرورية لتطبيق ملائم لهذا التدبير.

وأخيراً، من أجل تنمية ثقافة ضريبية بين صفوف جميع المغاربة، ينبغي تعزيز الجانب المرتبط بتبسيط وتعميم المفاهيم الضريبية وتوسيع نطاقه ليشمل منظومة التربية والتكوين، على مستوى المدارس والجامعات، حتى يتم استيعاب واستدماج مفهوم الضريبة، لا سيما في أبعادها المتعلقة بالمواطنة وصَوْن الحقوق والواجبات، وهو ما سيفضي إلى انخراط تلقائي وانسيابي في المنظومة الجبائية.

VIII. إضفاء الطابع القانوني على الإصلاح الجبائي، من خلال اعتماد قانون إطار للبرمجة الضريبية

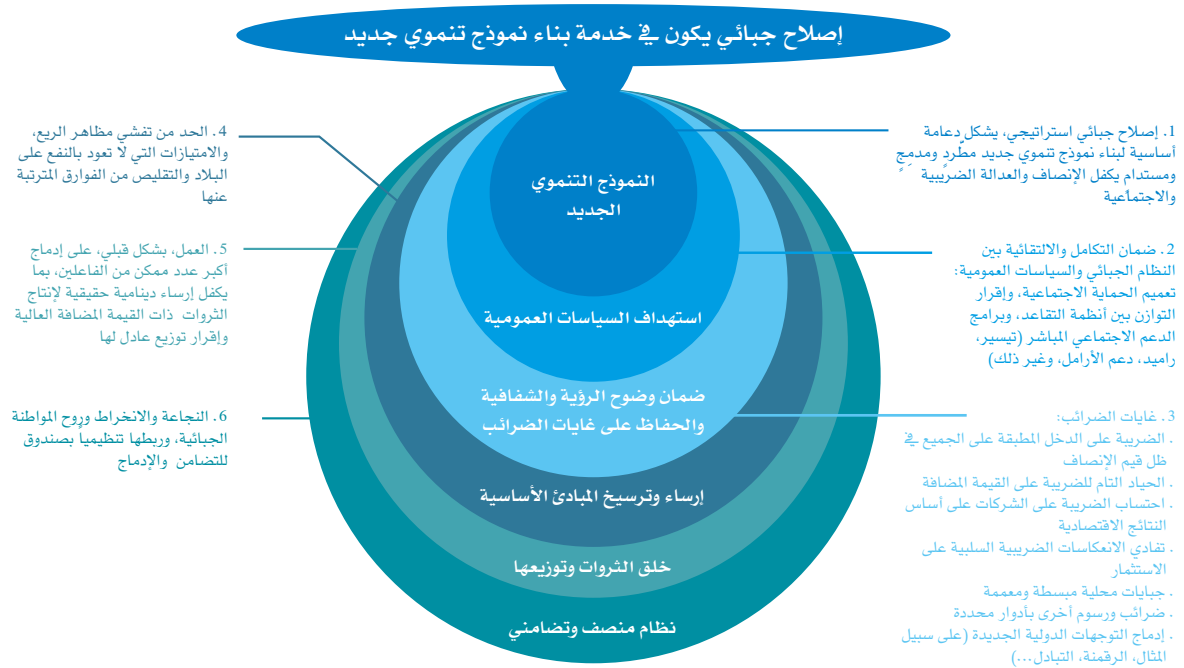
بالنظر إلى نطاق الإصلاح المقترح وأهميته بالنسبة لجميع الأنشطة الاقتصادية وتأثيراته الاجتماعية والبيئية، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بإدراج هذا الإصلاح ضمن قانون إطار للبرمجة الضريبية، يضع أهدافاً محددة ومدققة، ومرتبعة حسب الأولويات، ومُخطّط لها على المدى القصير والمتوسط والطويل.

فمن أجل ضمان أفضل الشروط لتنفيذ هذا الإصلاح، بما في ذلك مراعاة الإكراهات الموضوعية، الناجمة عن السلبات القائمة والآثار المحتملة على المالية العمومية، وعلى الاقتصاد، وعلى المصالح المكتسبة، وعلى الملزَمين، وعلى المجتمع بوجه عام، يوصي المجلس بإدراجه في شكل قانون إطار للبرمجة الضريبية. وينبغي أن يسري هذا القانوني على مدة تتراوح ما بين 10 و 12 سنة، مقسمة إلى مراحل واستحقاقات رئيسية من ثلاث سنوات، بحيث تسمح بالتزليل التدريجي لأسس هذا الإصلاح وتعزيز آثاره، بما يفضي إلى تحقيق الأهداف المسطرة، على أن تكون تلك الأهداف قابلة للقياس مع نهاية كل مرحلة، ليس فقط على مستوى الإنجازات ولكن أيضاً على مستوى التأثير.

وعلى المستوى الإجرائي، ينبغي أن ينص القانون الإطار للبرمجة الضريبية على الوفاء بالالتزامات وفق الآجال والشروط المحددة، وعلى ألا يتم إدراج أي مقتضى ضريبي بموجب قانون المالية، إلا إذا كان منسجماً ومطابقاً لمبادئ القانون الإطار، ومن شأنه المساهمة في الأعمال الفعلية للإصلاح الجبائي المنشود.

وتكتسي المرحلة الأولى، التي تنطوي على استحقاقات وانعكاسات آنية، بالنسبة للسنتين إلى السنوات الثلاث القادمة، أهمية بالغة لبلورة الهيكل العامة للإصلاح وأُسسه، بدءاً بنشر القانون الإطار سنة 2019 وأول تنفيذ ملموس لمضامينه من خلال قانوني المالية لسنتي 2020 و 2021.

خاتما...



تلكم هي التوجهات الأساسية التي يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أنها تشكل قاعدة مناسبة لإطلاق دينامية إصلاح النظام الجبائي المغربي، بما يجعله رافعة حقيقية لتحقيق تنمية مُطَرَّدة ومدمجة وفي خدمة الحاجيات والتطلعات المشروعة للمواطنين والمواطنات، من الأجيال الحالية والمستقبلية.

وإذ نذكر بأن تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2012 شكّل أحد المراجع الرئيسية في المناظرة الوطنية حول الجبايات التي عقدت في 2013، فإن المجلس يعتزم المساهمة بهذه الرؤية والتوصيات الاستراتيجية المنبثقة عنها في النقاش الوطني المزمع إطلاقه بمناسبة المناظرة الوطنية حول الجبايات التي ستنظمها السلطات المختصة يومي 3 و4 ماي 2019. وهو نقاش يأمل المجلس أن يكون مفتوحا ومسؤولا وتشاركياً على نطاق واسع.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5
حي الرياض، 10 100 - الرباط
الهاتف : +212 (0) 538 01 03 00 الفاكس : +212 (0) 538 01 03 50
البريد الإلكتروني : contact@ces.ma