

الفهرس

بيان	رقم الصفحة
الآية	٢
الفهرس	٣
الملخص التنفيذي	٨_٤
المقدمة	١٧_٩
محور الضرائب المباشرة	٣٤_١٨
محور الضريبة على القيمة المضافة	٤٤_٣٥
محور الجمارك	٨٣_٤٥
التوصيات	٨٩_٨٤
المرفقات	٩٥_٩٠



الملخص التنفيذي

التقرير الختامي

المخلص التنفيذي :-

لا شك أن التحولات الاقتصادية الكبيرة التي شهدتها السودان خلال العقود الماضية ومنها التحرير الاقتصادي وما لازمه من خصخصة للمؤسسات العامة واستخراج البترول وما أحدثه من آثار إيجابية على المؤشرات الاقتصادية الكلية ، وإنفصال جنوب السودان والعمليات الإستثمارية المتسارعة في صورة إستثمارات أجنبية مباشرة ، بالإضافة إلى حاجة الدولة إلى المزيد من الموارد لتغطية النفقات العامة كل ذلك ، يستدعى إصلاحات ضريبية وجمركية تأخذ في الإعتبار هذه التحولات والتوقعات المستقبلية ، مع ضرورة إتساق هذه الإصلاحات مع السياسات الاقتصادية الكلية لزيادة الإيرادات العامة من مصادر حقيقية تقي الاقتصاد شر اللجوء لتمويل تضخمي .

استناداً لدستور السودان الإنتقالي لسنة ٢٠٠٥ م .. أصدر السيد / وزير المالية والإقتصاد الوطني القرار الوزاري رقم (٢١ / ٢٠١٤) الصادر بتاريخ : ١٨ / مارس / ٢٠١٤ م والذي قضى بتكوين لجنة عليا للإصلاح الاقتصادي ولجان متخصصة للإصلاح الضريبي والجمركي " الضرائب المباشرة ، الضريبة على القيمة المضافة ، والجمارك " بهدف وضع إصلاحات ضريبية وجمركية .

وقد توصلت هذه اللجان للآتي :

١ / في مجال الضرائب المباشرة :

تمت دراسة وتشخيص :

- تكاليف التحصيل بديوان الضرائب وهى في حدود (٣,٧ %) للعام ٢٠١٣ م .
- تحديد أسباب تدنى مساهمة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي وأهمها :
 - توسيع قاعدة الضرائب .
 - تعدد الإعفاءات في الضرائب المباشرة وغير المباشرة مثل إعفاءات القطاع الزراعي وقطاع التعليم والصحة وغيرها من الإعفاءات بالإضافة للإعفاءات الصادرة بقوانين خاصة أو اتفاقيات .
 - ضعف أسعار الضرائب المباشرة مقارنة بالأسعار في الدول المشابهة .
 - عدم تضمين ضرائب شركات الاستكشاف في مجال البترول الى إيرادات الضرائب .
- وفي سبيل معالجة ذلك تم اقتراح بعض الإجراءات منها :
 - تعديل أسعار بعض الضرائب .
 - استحداث بعض الضرائب الجديدة مثل فرض ضريبة بواقع (٥ %) على كافة المدفوعات للأشخاص المعفيين من ضريبة الدخل الشخصي .
 - مراجعة بعض الاتفاقيات الموقعة بين ديوان الضرائب وبعض القطاعات المهنية مثل الأطباء والمحامين وغيرهم .
- اتسم التشريع السوداني بتعدد الإعفاءات لدرجة أصبحت لها آثار سلبية كبيرة من حيث :
 - فاقد إيرادي كبير لا يستهان به والبلاد كما هو معلوم في أمس الحاجة للموارد المالية .

- الإخلال بالمنافسة بين الأنشطة المتشابهة الأمر الذي يؤدي إلى إختلال العدالة في المعاملة .
- تكون الإعفاءات أحياناً لمصلحة الجهة المعفاة وليس للمصلحة العامة مع إضعاف فعالية قوانين الضرائب .
- تم حصر وتصنيف الإعفاءات كالآتي :
- إعفاءات صادرة بموجب قوانين استثمار سابقة لم تنتهي مدتها .
- إعفاءات بموجب إتفاقيات وتشمل :
- أ. إتفاقيات مقر للمنظمات الاقليمية والدولية والثنائية .
- ب. إتفاقيات مع جهات داخلية أو خارجية تنص على الإعفاء و أحياناً تكون بدون تفويض ومصادقة مجلس الوزراء والمجلس الوطني أيضاً يكون الإعفاء مطلق وغير محدد بمدى زمني معين .
- ج. إعفاءات صدرت بموجب قوانين خاصة وهذه هي الأخطر حيث تنص كل جهة تملك الحق في وضع قانون خاص على إعفاء نفسها من كافة انواع الضرائب وقد وصلت هذه القوانين الى (١٩) **قانون خاص** لجهات جميعها تمارس أنشطة تجارية خاضعة للضريبة بموجب قوانين الضرائب .
- تم التوصل الى توصيات عديدة أهمها :
- وقف الإعفاءات بالقوانين الخاصة مستقبلاً حتى لا تتمدد هذه الظاهرة ، مع معالجة بعض المواد في القوانين الصادرة قبلاً .
- قصر الإعفاءات على ما هو وارد بقوانين الضرائب فقط وان اقتضت الضرورة وجود إعفاءات تكون مقيدة بمدى زمني محدد بموافقة وزارة المالية وديوان الضرائب .
- تمت دراسة التشريعات ووجد أن معظم التعديلات التشريعية المطلوبة تتعلق اما بتحسين الصياغة أو معالجة بعض المواد في القوانين التي تجاوزها الزمن ، هذا بالإضافة الى تعديلات لبعض المواد لمواكبة التطورات في مجال العمل الضريبي مع إعداد مقترح مشروع لتعديل قانون ضريبة الدخل لسنة ١٩٨٦م تعديل لسنة ٢٠١٤م بناءً على توصيات ومخرجات اللجنة التي تتطلب تعديل تشريعي .

٢/ في مجال الضريبة على القيمة المضافة :

أبرز ما تم التوصل إليه :

- الإعفاءات بوضعها الراهن حسب نص **المادة (٢٧)** من القانون تشكل اكبر هدر للحصيلة حيث تجاوز الفاقد الإيرادي نتيجة للإعفاءات بموجب قرارات مجلس الوزراء الذي مُنحت له سلطة الإعفاء بموجب تعديل ٢٠٠٧م بدلاً عن وزير المالية ، وبلغت جملة الإعفاءات (٣,٦٨٧ مليون جنيه) في العام ٢٠١٣م وهذه تمثل ما نسبته (٤٥%) من أجمالي حصيلة الضريبة ، وبإضافة إعفاءات القوانين الأخرى تصل لمبلغ (٤,٩١٦ مليون جنيه) ما يعادل نسبة (٦٠%) من الحصيلة الإجمالية لعائدات الضريبة على القيمة المضافة .
- اثر تداعيات الإعفاءات السالب يمتد إلى المحاور الأخرى (الاسترداد ، فئة الضريبة) خاصة إعفاءات المنظمات والهيئات الدبلوماسية .

- الحد من هذه الإعفاءات أهم مطلوبات الإصلاح الضريبي .. وذلك بقصر سلطة الإعفاء على قانون القيمة المضافة .
- حصر الإعفاءات الدبلوماسية في أضيق نطاق وذلك بتفعيل مبدأ المعاملة بالمثل والاستفادة من تجارب الدول في هذا الشأن مع التشاور بين وزير المالية والخارجية.
- معالجة مشكلة استرداد شركات النقل المتعاملة مع قطاع المواد البترولية (المعفاة) يجب ان يتم عبر التطبيق السليم لخضوع مراحل إنتاج وتوزيع المواد البترولية للقيمة المضافة باتفاق الجهات ذات الصلة (وزارة المالية ، ديوان الضرائب ، المؤسسة السودانية للنفط) على أسس وضوابط المعالجات الفنية اللازمة ويمتد هذا الأمر لسلعة السكر وغيرها من السلع الإستراتيجية غير المعفاة والتي تتطلب مزيد من التنسيق بين الوحدات ذات الصلة لأغراض التطبيق السليم الذي يفي بمتطلبات نظام الضريبة على القيمة المضافة ويساعد على زيادة الإيرادات .
- عدم اللجوء لزيادة فئة الضريبة خاصة بعد وصول السعر العام للضريبة لـ ١٧٪ وسعر الاتصالات لـ ٣٠٪ بالتعديل الأخير ، ولا يحبد خبراء الضريبة تعدد أسعارها لإفرازاته السالبة على مجمل نظام الضريبة فاعمل بنظام فئة واحدة وفئتان يشمل ٨٠٪ من دول العالم .
- إنجاز زيادة الحصيلة من خلال رفع كفاءة الجهد الضريبي وإحداث التوسع الأفقي والرأسي للمظلة الضريبية وفق الأسعار الحالية ، وذلك بتوفير الميزانية اللازمة لمحاوالت التقنية والربط الشبكي بين المكاتب الضريبية والوحدات الحكومية المهمة للنظام الضريبي كمصادر معلومات (الجمارك ، وزارة المالية ...) والتدريب المرتبط بالإضطلاع على تجارب الدول المتقدمة في النظم الضريبية وتوفير المعينات المادية والبشرية الأخرى لأحداث تطور إداري وفني يحد من مشاكل التطبيق يحقق العدالة ويزيل التشوهات ويزيد الإيرادات.

٣ / في مجال الجمارك :

- الإصلاح الجمركي عملية مستمرة تقتضيها المصالح الاقتصادية والوطنية والاستجابة لالتزامات الدولة تجاه المنظمات الإقليمية والدولية ، مع العلم بأن الإصلاح الجمركي الحقيقي لن يأتي إلا في ظل استقرار إقتصادي شامل .
- برامج الإصلاح الجمركي التي طبقت في الفترة ما قبل العام ٢٠٠٧م أدت إلى نتائج إيجابية تمثلت في إزالة التشوهات في هيكل التعريفة الجمركية وزيادة الإيرادات وتشجيع الصادرات والاستثمار وحماية الصناعة الوطنية ، إلا أن الضجوة التي حدثت خلال الفترة ٢٠٠٨ / ٢٠١١م نتيجة للأزمة المالية العالمية وإنفصال جنوب السودان أدت إلى الخروج عن مسار الإصلاح الجمركي وذلك بفرض ضريبة تنمية على الواردات في العام ٢٠٠٨م بفئة ٥٪ ثم رُفعت إلى ١٠٪ وأخيراً إلى ١٣٪ بجانب رسم إضافي على عدد من السلع المثيلة المستوردة بفئات أعلى من ضرائب الإنتاج على السلع المنتجة محلياً .
- وبالرغم من هذا التراجع عن الإصلاح الجمركي إلا أن هيكل التعريفة ظل كما هو من ناحية عدد الفئات (٥ فئات) والفئة الأعلى ٤٠٪ .
- الإعفاءات من ضريبة الوارد ما زالت تشكل في المتوسط ٤٠٪ من القيمة الكلية للواردات .

- في جانب الإنضمام لتجمعات الكوميسا والمنطقة العربية فقد تم التوصل إلى أن الإنتقال إلى مرحلة الإتحاد الجمركي لأحد التجمعين سيفاقم من النتائج السالبة التي نتجت في مرحلة التجارة الحرة ويقود أيضاً للتضارب مع عرض السلع الذي قدم للإنضمام إلى منظمة التجارة الدولية .
- وبناء على النتائج أعلاه برزت العديد من التوصيات أهمها :
 - إستمرار هيكل التعريفية الحالي بفئاته الخمسة .
 - الالغاء التدريجي لضريبة التنمية .
 - عدم التمييز في ضرائب الإنتاج بحيث تكون الفئات المفروضة متساوية بين السلع المستوردة والسلع المثلثة المنتجة محلياً .
 - تخفيض نسبة الإعفاءات من ضريبة الوارد من ٤٠% إلى ٢٥% .
 - تخفيض نسبة الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة على الواردات من ٥٥% إلى ٤٠% .
 - التأمين على الإستمرار في عضوية الكوميسا والمنطقة العربية في مرحلة التجارة الحرة وعدم الإنتقال إلى مرحلة الإتحاد الجمركي لأحد التجمعين إلا بعد إكمال إجراءات الإنضمام لمنظمة التجارة الدولية .
 - تطوير البحث العلمي في المجال الضريبي والجمركي .



مُقَدِّمَةٌ

١/ تقديم عام :

تطلعاً لمجابهة التحديات التي تواجه الاقتصاد السوداني أصبحت قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي ضرورة حتمية للسودان كغيره من معظم دول العالم لمواكبة التطورات المتسارعة للاقتصاد من تدهور لمعدلات النمو الحقيقي للاقتصاد والذي يقود لحدوث الفجوات الخارجية (اختلال فى الميزان الخارجى) والداخلية (عجز الموازنة) ومن ثم تنامى المديونيات الداخلية والخارجية مما يؤثر سلباً على معدلات البطالة ومن ثم تفاقم معدلات الفقر.

عليه كان لابد من وجود قدر من الإصلاحات المؤسسية .. وانطلاقاً من أهمية الارتقاء بالإيرادات الضريبية كمحور مهم من محاور الإصلاح الاقتصادي .. يظل الإصلاح الضريبي ركيزة أساسية يتطلب اللجوء إليها لتؤدي دورها بالكفاءة والفاعلية المطلوبة وبما يمكن من تحقيق أهداف السياسات الكلية.

يلعب النظام الضريبي دوراً مهماً في إقتصاديات البلاد لتحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية المنشودة ، وفي ظل التغيرات الهيكلية التى شملت كل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وزيادة حاجة المجتمع للخدمات العامة والخدمات الاجتماعية تبرز أهمية الإصلاح الضريبي الشامل لازالة التشوهات وتحقيق العدالة الضريبية وتشجيع الاستثمار ومن ثم استقرار الاقتصاد .

يقصد بالإصلاح الضريبي بمعناه الشامل ليس فقط تعديل للقوانين لتستوعب قطاعات ضريبية جديدة أو تطوير أنظمة العمليات الضريبية والهيكل التنظيمية بل يمتد الى كونه إصلاحاً شاملاً يستوعب المتغيرات الاقتصادية العالمية والمحلية والمتغيرات الدستورية والخطط القومية آخذاً في الاعتبار الشراكات الاقتصادية المختلفة .

٢/ الأهداف العامة للإصلاح الضريبي تشمل :

إزالة التشوهات الضريبية و تحقيق العدالة ومن ثم تعظيم الإيرادات ورفع نسبة مساهمتها من الناتج المحلي الاجمالي وتمويل أنشطة الموازنة المختلفة من مصادر مالية حقيقية وذلك من خلال :

- توسيع المظلة الضريبية لتشمل كافة الأنشطة.
- المساهمة فى تنمية وتطوير القطاعات الانتاجية وتحسين مستوى الخدمات العامة بالدولة .
- تحسين الامتثال الطوعى فى انفاذ القوانين الضريبية .
- تبسيط الاجراءات وتحسين آليات التحصيل .
- مكافحة التهرب الضريبي والتهريب الجمركى.
- مراجعة هيكل الضريبة بما يحقق العدالة الضريبية واتساقها مع دول الجوار .
- مراجعة الاعفاءات كافة خاصة الممنوحة بموجب القوانين الخاصة والاتفاقيات .
- رفع القدرات الادارية وكفاءة التحصيل .
- تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص .

وهذا ينعكس ايجاباً على المؤشرات الاقتصادية الكلية على النحو التالي :

- أ/ المساهمة فى الاستقرار الاقتصادى من خلال توجيه حصيلة الايرادات الضريبية لتمويل التنمية من موارد حقيقية " خاصة البنيات الاساسية للانشطة الانتاجية والخدمات مما ينعكس ايجاباً على معدلات نمو الاقتصاد".
- ب/ المساهمة فى التحكم فى الكتلة النقدية من خلال الدورة الطبيعية للنقود فى الاقتصاد وإمتصاص السيولة الزائدة ومن ثم خفض معدلات التضخم.
- ج/ تحسين جودة المنتجات الوطنية لبعض السلع لزيادة قدرتها التنافسية للسلع المستوردة ومن ثم تطبيق سياسة احلال الواردات مما يؤدى الى تقليل الطلب على النقد الاجنبى وينعكس على استقرار سعر صرف العملة الوطنية مقابل العملات الأجنبية الأخرى .
- د/ زيادة حصيلة الصادر ومن ثم تحسين الميزان التجاري .

٣/ تكوين اللجنة :-

استناداً للقرار الوزاري رقم (٢١) لسنة ٢٠١٤م الصادر من السيد /وزير المالية والاقتصاد الوطني بتاريخ : ١٨ / مارس / ٢٠١٤م والخاص بتكوين لجنة للإصلاح الضريبي والجمركي ، تم تكوين لجنة عليا حسب التشكيل أدناه :

أعضاء اللجنة العليا

م	الاسم	المنصب
١	السيد / وزير المالية والاقتصاد الوطني	رئيساً
٢	السيد / وزير الدولة للموازنة	رئيساً منوياً
٣	السيد / وزير الدولة للتعاون الدولي	رئيساً منوياً
٤	السيد / الأمين العام لديوان الضرائب	عضواً
٥	السيد / مدير عام شرطة الجمارك	عضواً
٦	السيد / وكيل وزارة المالية والاقتصاد الوطني	عضواً
٧	السيد / وكيل وزارة الزراعة	عضواً
٨	د . عز الدين ابراهيم	عضواً
٩	د. صابر محمد الحسن	عضواً
١٠	السيد / الأمين العام لديوان الحكم الاتحادي	عضواً
١١	السيد / مدير عام الايرادات	عضواً ومقرراً
١٢	السيد / محمد عادل وهب الله	مقرراً منوياً
١٣	السيد / رئيس إتحاد أصحاب العمل	عضواً
١٤	السيد / ممثل المجلس الأعلى للإستثمار	عضواً
١٥	د . عبد القادر محمد أحمد	عضواً
١٦	د . بابكر محمد توم	عضواً
١٧	د. حسن أحمد طه	عضواً
١٨	السيد / سيد عثمان السيد	عضواً
١٩	السيد / علي محمود محمد	عضواً

وقد تم إضافة الآتية أسماؤهم للجنة ككوادر مساعدة وسكرتارية حسب صلاحيات اللجنة بالقرار الوزاري :-

م	الاسم	الجهة	المنصب
١	السيدة /فاطمة حسن	وزارة المالية	كادر مساعد
٢	السيد / عبد اللطيف محمد أحمد	وزارة المالية	كادر مساعد
٣	السيد / عامر عبد الرحيم الحسن	وزارة المالية	كادر مساعد
٤	السيد / مصطفى الطاهر محمد احمد	وزارة المالية	كادر مساعد
٥	السيد / الطاهر عباس الامين	وزارة المالية	سكرتارية
٦	السيد / علي محمد عثمان قرينات	وزارة المالية	سكرتارية
٧	السيدة / سامية حسن علي	وزارة المالية	سكرتارية
٨	السيدة / انتصار احمد حسن	وزارة المالية	سكرتارية
٩	السيدة / ابتسام ابو القاسم	وزارة المالية	سكرتارية
١٠	السيدة / انتصار عوض عبد الله	وزارة المالية	سكرتارية
١١	السيدة/ آمينة عبد الرازق	وزارة المالية	سكرتارية
١٢	عبد الناصر محمد عبد العال	وزارة المالية	عامل
١٣	الشايب تية	وزارة المالية	عامل
١٤	امبدى احمد ابكر	وزارة المالية	عامل
١٥	نظيفة حامد موسي	وزارة المالية	عاملة

أعضاء لجنة للضرائب المباشرة

م	الاسم	الجهة	المنصب
١	د . عبد القادر محمد أحمد		رئيساً
٢	د . بابكر محمد توم		رئيساً مناوباً
٣	سعد يحي		عضواً
٤	وكيل وزارة النفط		عضواً
٥	د . محمد الحسن مكاوي		عضواً
٦	رجاء حسن الصادق	(ممثل ولاية الخرطوم)	عضواً
٧	د . أبو القاسم محمد ابو النور	(ممثل جامعة الخرطوم)	عضواً
٨	د . مبارك شريف علي	(ممثل جامعة بحري)	عضواً
٩	د . محمد احمد رمضان	(ممثل جامعة الزعيم الازهري)	عضواً
١٠	مني علي ادريس	(ممثل اتحاد نقابات عمال السودان)	عضواً
١١	عبد القادر احمد عثمان	(اتحاد أصحاب العمل)	عضواً
١٢	رحمة الله علي بابكر	(مدير عام ديوان الحسابات)	عضواً
١٣	شامة نور الدائم الجميعابي	(مدير عام الموازنة- وزارة المالية)	عضواً
١٤	فائزة عوض	(مدير عام السياسات- وزارة المالية)	عضواً
١٥	مدينة محمد احمد	(وزارة المالية)	عضواً
١٦	ابراهيم النور ابراهيم	(خبير ضرائب)	عضواً
١٧	الحاج عثمان هارون	(ديوان الضرائب)	عضواً ومقرراً

١٨	اميمة ابراهيم محمد	(ديوان الضرائب)	مقررًا مناوياً
١٩	مجنوب علي احمد	(ديوان الضرائب)	عضواً
٢٠	عبده أحمد محمد	(ديوان الضرائب)	عضواً
٢١	فتحي جمعة احمد	(ديوان الضرائب)	عضواً
٢٢	اسماعيل فضل المولي	(ديوان الضرائب)	عضواً
٢٣	صالحه علي ادم	(ديوان الضرائب)	عضواً
٢٤	ابتسام علي عثمان	(وزارة المالية)	عضواً
٢٥	وداد عبد الرحيم	(وزارة المالية)	عضواً

وقد تم إضافة الآتية أسماؤهم للجنة حسب صلاحيات اللجنة بالقرار الوزاري:-

م	الاسم	الجهة	المنصب
١	عواطف عبد الكريم	(الادارة القانونية بديوان الضرائب)	عضواً
٢	الحاج يوسف اليميني	(المجلس الوطني)	عضواً
٣	د . عواطف الجعلي	(المجلس الوطني)	عضواً
٤	مؤتمن الياس صالح	(ديوان الضرائب)	سكرتارية
٥	علي بابكر حسن طه	(ديوان الضرائب)	سكرتارية
٦	هبة عبد الرحمن عباس	(ديوان الضرائب)	سكرتارية

أعضاء لجنة الضريبة على القيمة المضافة

م	الاسم	الجهة	المنصب
١	السيد/د. حسن احمد طه		رئيساً
٢	السيد/السيد عثمان السيد	خبير ضرائب	رئيساً مناوياً
٣	السيد/الفتاح علي صديق		عضواً
٤	السيد/د. محمد الجاك أحمد	جامعة الخرطوم	عضواً
٥	السيد/نبيل الصادق مالك	مجلس تنظيم المحاسبة والمراجعة	عضواً
٦	السيد/يس حميدة إبراهيم	إتحاد أصحاب العمل السوداني	عضواً
٧	السيد/مدير إدارة الهيئات والشركات الحكومية		عضواً
٨	السيدة/أمنة أحمد سعد	وزارة المالية والاقتصاد الوطني	عضواً
٩	السيدة/ سعاد محمد خير	وزارة المالية والاقتصاد الوطني	عضواً
١٠	السيد/كمال الدين محمد بيرم	خبير ضرائب	عضواً
١١	السيد/محمد احمد الحاج	ديوان الضرائب	عضواً
١٢	السيدة/ رجا حسن الصادق	ديوان الضرائب	عضواً
١٣	السيد / يس حسن محمد الحسين	ديوان الضرائب	عضواً
١٤	السيد/عادل محجوب علي	ديوان الضرائب	عضواً
١٥	السيد/محمد سعيد إدريس	خبير ضرائب	عضواً
١٦	السيد/عبد المنعم احمد عباس	ديوان الضرائب	عضواً
١٧	السيدة/ فهيمة خوجلي وهبي	ديوان الضرائب	عضواً ومقررًا

١٨	العميد شرطة / جلال محمد الحسن	الجمارك	عضواً
١٩	العقيد شرطة / محمد حامد جانو	الجمارك	عضواً
٢٠	السيدة/ هند احمد عبد الرازق	وزارة المالية والاقتصاد الوطني	عضواً

وقد تم إضافة الآتية أسمائهم للجنة حسب صلاحيات اللجنة بالقرار الوزاري :

م	الاسم	الجهة	المنصب
١	اللواء شرطة / خليل الباشا سايرين	الجمارك	عضواً
٢	السيد / د. صلاح عمر عبد الغني	ديوان الضرائب	عضواً ومقرراً
٣	السيد / علي صلاح علي	إتحاد أصحاب العمل السوداني	عضواً
٤	السيد / النور قذف نوجي	المكتب التنفيذي لوزير المالية	سكرتارية
٥	السيد / عبد المنعم آدم العباس	ديوان الضرائب	سكرتارية
٦	السيد / خالد محمد نور بشارة	ديوان الضرائب	سكرتارية

أعضاء لجنة الجمارك

م	الاسم	الجهة	المنصب
١	السيد / علي محمود محمد عبد الرسول		رئيساً
٢	السيدة / د. مريم الأمام	وكيل وزارة التجارة	عضواً
٣	السيدة / منى السيد إسماعيل أبو حراز		عضواً
٤	السيد / عبد الله المساعد ادريس	الأمين العام لديوان الضرائب	عضواً
٥	السيد / يوسف أحمد يوسف	اتحاد أصحاب العمل	عضواً
٦	السيد / عبد الله إبراهيم علي	مدير إدارة الإيرادات القومية	عضواً
٧	السيد / عمر محمد احمد هجام	وزارة المالية	عضواً
٨	د. عوض الله موسى	وزارة المالية	عضواً
٩	د. محمد يحيى	وزارة المالية	عضواً
١٠	السيدة / مدينة محمد أحمد	وزارة المالية	عضواً
١١	اللواء شرطة / عبد الحفيظ صالح علي	الجمارك	عضواً
١٢	اللواء شرطة / خليل باشا سايرين	الجمارك	عضواً
١٣	العقيد شرطة / أحمد اسماعيل	الجمارك	عضواً
١٤	ممثل جامعة السودان		عضواً
١٥	السيدة / نجاة محمد الحسن	وزارة المالية	عضواً
١٦	السيدة / ايمان الصادق	وزارة المالية	عضواً
١٧	العقيد شرطة / علي جدو آدم	الجمارك	عضواً ومقرراً
١٨	العقيد شرطة / وهبي الحاج أحمد	الجمارك	مقرراً مناوياً

وقد تم إضافة الآتية أسمائهم للجنة حسب صلاحيات اللجنة بالقرار الوزاري:

م	الاسم	الجهة	المنصب
١	السيد / عبد الحفيظ محمود محمد	ممثل وزارة الخارجية	عضواً
٢	السيد / راشد حسين همت	ممثل وزارة المعادن	عضواً
٣	السيد / عبد الماجد منصور عبد الماجد	ممثل وزارة النفط	عضواً

٤	السيدة / نعمات محمد التجاني	ممثل وزارة الاستثمار	عضواً
٥	السيدة / اميمة صديق عبد الرحمن	ممثل بنك السودان	عضواً
٦	السيد / علي آدم حسن	ممثل منظمة العون الانساني	عضواً
٧	السيد / بلال يوسف المبارك	وكيل وزارة الصناعة	عضواً
٨	السيد / حسبو محمد الحاج	ممثل وزارة الزراعة	عضواً
٩	السيد / حسن يوسف مركز	ممثل وزارة الثروة الحيوانية	عضواً
١٠	السيدة /وداد عبد الرحيم	ممثل وزارة المالية	عضواً
١١	السيدة / ابتسام علي محمد	ممثل وزارة المالية	عضواً
١٢	الاستاذة / حنان أحمد جابر	ممثل وزارة المالية	عضواً

أعضاء لجنة الصياغة

م	الاسم	المنصب
١	السيد / د . بابكر محمد توم	رئيساً
٢	السيدة / مني السيد أبوحراز	عضواً
٣	اللواء شرطة / خليل باشا سايرين	عضواً
٤	السيد / الحاج عثمان هارون	عضواً
٥	السيد / محمد عادل وهب الله	عضواً مقرراً
٦	السيد / عبد اللطيف محمد أحمد	مقرراً مناوياً
٧	السيد / د . صلاح عمر عبد الغني	عضواً
٨	السيدة /انعام عبد الرحمن أحمد البدوي	سكرتارية
٩	الاستاذة / سحر محمد علي	سكرتارية

وقد تم إضافة الآتية أسماؤهم للجنة حسب صلاحيات اللجنة بالقرار الوزاري :

م	الاسم	المنصب
١	السيدة / فائزة عوض	عضواً
٢	السيد / مؤتمن الياس صالح	عضواً
٣	السيد / علي بابكر حسن	عضواً
٤	السيد / خالد محمد نور بشارة	عضواً
٥	السيدة / بتول حسن	عضواً
٦	السيدة / حياة محمد دين	عضواً
٧	السيد / محمد علي سليمان	عضواً

٤/ مهام واختصاصات اللجنة :-

- مراجعة السياسات الضريبية المباشرة وغير المباشرة ووضع سياسات ضريبية مناسبة .
- مراجعة الهياكل الضريبية السارية ومعالجة أي تشوهات فيها .
- مراجعة الإعفاءات الضريبية الواردة بالقوانين والإتفاقيات المختلفة لتقليل نسبة الإعفاءات .
- زيادة مساهمة الضرائب في الناتج القومي الإجمالي عبر :
 - أ. توسيع المظلة الضريبية لتشمل الأنشطة بما يحقق العدالة الاجتماعية .
 - ب. مراجعة الإعفاءات الضريبية بالقوانين المختلفة .
 - ج. تحسين الامتثال الضريبي من خلال تحسين العلاقة بين الضرائب والممولين .
 - د. تبسيط الإجراءات الضريبية ومكافحة التهرب الضريبي .
 - هـ. التنسيق بين مستويات الحكم القومية والولائية في فرض الضرائب .
 - و. الربط الشبكي بين ديوان الضرائب وأجهزة الدولة المعنية لهدف توفير المعلومات لديوان الضرائب .
 - ز. وضع تصور لتحصيل الضريبة للمعاملات عبر التجارة الالكترونية .
 - ح. مراجعة فئات الضرائب الحالية بهدف تحقيق العدالة الضريبية .
 - ط. مراجعة هيكل الضرائب الحالي لتقوية الأداء الإداري للديوان .
- زيادة العائد من الضريبة على القيمة المضافة من خلال الآتي :
 - أ. مراجعة الإعفاءات الواردة بقانون الضريبة والإعفاءات الصادرة بقرارات مجلس الوزراء المختلفة بغرض خفض نسبة الإعفاءات.
 - ب. اقتراح معالجة الإستردادات الضريبية بما يضمن انسيابها بسهولة ويسر ويمنع تراكمها.
 - ج. مراجعة مدة المراجعة الواردة بقانون الضريبة بما يحفظ حقوق الدولة والمكلفين.
 - د. مراجعة فئات الضريبة لتواكب الفئات المعمول بها عالمياً.
- الاصلاح الجمركي عبر :
 - أ. الاطلاع على الدراسات وأوراق العمل السابقة حول سياسات الاصلاح الجمركي .
 - ب. مراجعة وتقييم السياسات التي تم تنفيذها ونتائجها .
 - ج. تقديم مقترحات بالرؤى المستقبلية للهياكل الضريبية الجمركية في ظل أوضاع الاقتصاد السوداني والالتزامات تجاه المنظمات الاقليمية والدولية .

٥ / منهج عمل اللجنة :-

لأجل الوصول الي توصيات تتناسب مع متطلبات الإصلاح الضريبي والجمركي المنشود إنتهجت اللجنة منهجاً علمياً وعملياً علي ضوء المهام والإختصاصات الواردة في قرار اللجنة والإختصاصات الواردة في قرار تكوين اللجنة تلخص في الآتي :-

- إستصحاب الأهداف التي جاءت بقرار السيد / وزير المالية رقم (٢١) لسنة ٢٠١٤م .
- تشكيل ثلاثة لجان لمساعدة اللجنة العليا في إنجاز مهامها على النحو التالي :-
 - ١/ لجنة الضرائب المباشرة (انبثقت منها ثلاثة لجان فرعية) .
 - ٢/ لجنة الضريبة على القيمة المضافة (انبثقت منها ثلاثة لجان فرعية) .
 - ٣/ لجنة الجمارك (انبثقت منها لجنتان فرعيتان) .
- التداول المباشر من خلال إجتماعات دورية علي مستوى اللجنة العليا واللجان الفرعية.
- الإطلاع علي تقارير ، اوراق عمل ، توصيات ، ورش عمل ، وتقارير لجان الإصلاح السابقة .
- تقييم ماتم تنفيذه ومالم يتم يستصحب ضمن توصيات هذه اللجنة إضافة الي المقارنات مع دول الجوار ذات الإقتصاد المماثل للسودان .
- تم إعداد اوراق عمل خلفية تناولت اوجه القصور والسلبيات والإيجابيات التي صاحبت تنفيذ برامج الإصلاح السابقة .
- الإطلاع علي القوانين الحديثة بالدول المجاورة ودراسة مدي ملائمتها للتطبيق العملي لخدمة الأهداف الكلية.
- الإطلاع علي توصيات صندوق النقد الدولي .
- بعد تحديد المنهجية أعلاه واصلت اللجنة الأم واللجان الفرعية إجتماعاتها وتداولها كما تم إستصحاب مقترحات اللجنة العليا للإصلاح .
- تكوين لجنة صياغة مصغرة لأعداد التقرير الختامي .
- تم تبويب التقرير علي النحو التالي :
- " ملخص تنفيذي / تقديم عام / تقييم للوضع الراهن للسياسات والتشريعات والإجراءات وصولاً لتوصيات تم التداول حولها علي مستوي اللجان الفرعية واللجنة العليا للإصلاح الضريبي والجمركي " .



محور الضرائب المباشرة

لتحقيق أهداف الإصلاح الضريبي الشامل والمنشود في مجال الضرائب المباشرة وفق منهج العمل الذي إخطته اللجنة والذي يُمكن من الوصول لأنجع آليات الإصلاح وتقديم توصيات تناسب الأهداف المرجوة والمراد تحقيقها .

تم إجراء تحليل وتقييم للوضع الراهن من حيث السياسات والاجراءات التي تم تطبيقها في الأعوام ٢٠١١م - ٢٠١٣م ومن ثم اقتراح سياسات كلية للإصلاح الضريبي في مجال الضرائب المباشرة وذلك من خلال الآتي :

١/ تقييم مستوى تنفيذ السياسات والاجراءات الاصلاحية السابقة للفترة من ٢٠١١م وحتى النصف الاول من العام ٢٠١٤م .

٢/ تقييم تكلفة تحصيل الضرائب على المستوى الاتحادي .

٣/ تقييم تطبيق نظام التقدير الذاتي .

٤/ مقارنة السودان بدول الجوار من حيث الضرائب المباشرة ونسبتها من الناتج المحلي الاجمالي .

٥/ دراسة أثر الاعفاءات في مساهمة الضرائب من الناتج المحلي الاجمالي .

٦/ دراسة الاشكالات القانونية التي تحد من سيادة التشريع الضريبي ومقدرته على الانجاز بالصورة المثلى المطلوبة والعقبات التي تعترض تطبيق قوانين الضرائب .

وقد تم تناول هذه المحاور من خلال الاتي :

- محور السياسات .
- محور الاعفاءات .
- محور التشريعات .

السياسات

اولاً : تقييم مستوى تنفيذ الاصلاحات السابقة للفترة من ٢٠١١م وحتى النصف الاول من العام ٢٠١٤م :-

من خلال تقييم تنفيذ الإصلاحات خلال هذه الفترة يُلاحظ بأنه قد تم تنفيذ بعض السياسات والاجراءات حسب المخطط لها كما أن البعض مستمر العمل به حسب معطيات جدول التقييم (مرفق رقم ١) "جدول يوضح تقييم تنفيذ السياسات والإجراءات في جانب الضرائب المباشرة خلال الفترة ٢٠١١ - ٢٠١٢ - ٢٠١٣ والنصف الاول من العام ٢٠١٤م" .

ثانياً : تقييم تكلفة تحصيل الضرائب :-

يقصد بتكلفة التحصيل ما تتحمله الادارة الضريبية من اعباء في سبيل وضع تقديرات الربط وتكلفة تحصيل الضرائب ويشمل ذلك التكلفة النقدية والعينية .

تعتبر تكلفة التحصيل احدى المؤشرات الهامة لقياس الكفاءة وهو ما يسمى بالضريبة الاقتصادية وبموجبها يجب ان تمثل تكلفة التحصيل نسبة ضئيلة من الايرادات الضريبية وهذه تعتمد بدورها على مدى تطبيق مبادئ الضريبة .

من خلال تقييم تكلفة تحصيل الضرائب فى العامين ٢٠١٢م و ٢٠١٣م يلحظ انها تمثل حوالي (٥,٧,٣ %) على التوالى من جملة الايرادات المتحصلة وتعتبر هذه النسبة فى حدود المتوسط العالمي كما أن انخفاض النسبة فى العام ٢٠١٣ كان بسبب الزيادة الكبيرة فى تحصيل الايرادات نتيجة الجهد الاداري المتمثل فى توسيع المظلة الضريبية وتكثيف المراجعة وحسم القضايا العالقة وزيادة وتيرة التعاون مع الممولين. (مرفق رقم ٢) "جدول يوضح متوسط نسبة تكلفة تحصيل الضرائب فى السودان للأعوام ٢٠١٢ / ٢٠١٣م".

ثالثاً : تقييم تطبيق نظام التقدير الذاتي :

يمثل التقدير الذاتي واحداً من أهم حلقات الإصلاح الضريبي الشامل فى السودان . ويهدف الى تعزيز الثقة بين الإدارة الضريبية والممولين (دافعو الضرائب) ، وتخفيف أعباء تقدير الضريبة ، وتبسيط إجراءات التقدير . وذلك فى إطار الإصلاح الضريبي الذي تقوم به الأنظمة الضريبية الحديثة وإدارتها على مبدأ الالتزام الطوعي ، والذي يعني أن المكلفين يؤدون طواعية ما عليهم من التزامات ضريبية .

ولإعطاء مزيد من الشفافية والوضوح ، قامت الادارة الضريبية فى السودان بتغيير أسلوب التقدير وذلك عن طريق إدخال عملية التقدير الذاتي من خلال تقديم الإقرار الضريبي الذاتي الصحيح من قبل الممولين وفى المواعيد القانونية . ويأتى هذا الامر نتيجة لتوصية لجنة الإصلاح الضريبي لعام ٢٠٠٦م ، وبناء على توصية تقرير اللجنة الفنية لصندوق النقد الدولي . هذا وقد تم تطبيق التقدير الذاتي على ضريبة أرباح أعمال الشركات فى العام ٢٠٠٧م كسنة أساس .

مؤشرات تقييم تطبيق نظام التقدير الذاتي بالسودان :

أهم مؤشرات التقييم تتمثل فى بعض الجوانب منها :

أ. جانب التشريع الضريبي :

فى مجال إصلاح القانون قام المشرع السوداني بتعديلات على قانون ضريبة الدخل لسنة ١٩٨٦م تعديل لسنة ٢٠٠٨م نجد أن المادة (٤٧) (٣) نصت فى جميع فقراتها على نظام التقدير الذاتي من تقديم الإقرار الذاتي وإمكانية فرض ضريبة إضافية وكذلك أوضحت العقوبات التي سوف يتعرض لها الممول فى حالة عدم تقديم الإقرار فى المواعيد المحددة وإخضاع المكلف لعملية الفحص والمراجعة .

ب. جانب الإدارة الضريبية :

فى هذا الجانب يمكن الإشارة إلى الاستمرار فى إنشاء المراكز الضريبية الموحدة وهي المركز الضريبي الموحد للشركات الكبرى والوسطى ومراكز شركات صغار الممولين (الخرطوم شرق ، شمال ، جنوب ، امدرمان وبحري) بالإضافة الى المركز الموحد بورتسودان والمركز الموحد مدني كما بدأ أيضاً تطبيق نظام المراكز على الافراد حيث توجد ثلاث مراكز بالخرطوم ومركز بالنيل الابيض .

ج. جانب الالتزام الطوعي :

• من واقع الدراسة والتحليل اتضح أن درجة الالتزام الطوعي فى تقديم الإقرارات قد ارتفعت لتطبيق نظام التقدير الذاتي للشركات الكبرى والوسطى وذلك للأعوام ٢٠٠٧م ، ٢٠٠٨م ، ٢٠٠٩م حيث بلغت نسبة تقديم الإقرارات لعام ٢٠٠٧م ٨٥% للشركات الكبرى و ٩٢% للشركات الوسطى ، وفى العام ٢٠٠٨م

كانت النسبة ٨٥% لكليهما ، أما في العام ٢٠٠٩م فقد بلغت نسبة تقديم الإقرارات ٦٩% للشركات الكبرى و ٦٨% للشركات الوسطى وذلك مقارنة بالعام ٢٠٠٦م حيث بلغت نسبة تقديم الإقرارات بلغت ١٧% للكبرى والوسطى .

- كما تلاحظ أن نسبة الالتزام قد انخفضت في العام ٢٠٠٩م إلى ٦٩% للشركات الكبرى و ٦٨% للشركات الوسطى .
- من خلال الدراسة تلاحظ أن درجة الالتزام في المراكز الضريبية الصغرى قليل ، بسبب حداثة التجربة ونوعية الممولين بهذه المراكز من حيث أنه قطاع ناشئ .. كما ان درجة الالتزام في مركزي الشركات الكبرى والوسطى كبير وهي التي يقع عليها العبء الضريبي الأكبر (مرفق رقم ٣) " جدول يوضح مدى أثر تطبيق نظام التقدير الذاتي على الالتزام الطوعى " .

د. جانب السياسة الضريبية :

- يتمثل هذا الجانب بعد تطبيق نظام التقدير الذاتي في زيادة الإيرادات الضريبية (مرفق رقم ٤) " جدول يوضح النتائج التي أظهرتها عمليات المراجعة بعد تطبيق نظام التقدير الذاتي " .
- من خلال بيانات الجدول المشار إليه إتضح بأن الحصيلة الضريبية من خلال الفاقد الضريبي المحقق نتيجة لعمليات الفحص المراجعة خلال الفترة من العام ٢٠٠٩م حتى العام ٢٠١٢م متأرجحة ما بين الزيادة والنقصان .
- هذه النتيجة تعكس مدى المشكلات والمخاطر التي تواجه تطبيق نظام التقدير الذاتي . وبعد مرور ستة سنوات على تطبيق هذا النظام كان ينبغي أن يعطي نتيجة افضل من هذه . وهذا يعني وقوع عبء اكبر للإثبات على ديوان الضرائب والاستمرار في عمليات الفحص الشامل .

خامساً : مقارنة السودان بدول المنطقة والجوار من حيث الضرائب المباشرة ونسبتها من الناتج المحلي الإجمالي :-

للوصول الى تقييم شامل يسهم في تحقيق أهداف الإصلاح الضريبي المطلوب في مجال الضرائب المباشرة كان لابد من عمل مقارنة للضرائب المباشرة ونسبتها من الناتج المحلي الإجمالي بين السودان والبعض من دول الجوار.

جدول رقم (٥)

المقارنات مع بعض الدول الأفريقية

١/ نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي :

الدولة	كينيا	تنزانيا	نيجيريا	السودان
النسبة	٢١%	١٢%	٦%	٧%

- يتضح من الجدول اعلاه ان متوسط نسبة الإيرادات الضريبية لحوالى ثلاثة دول من دول الجوار من الناتج المحلي الإجمالي حوالى ١٣% مقارنة بالسودان حوالى ٧% مما يتطلب النظر فى توسيع الضرائب أفقياً ورأسياً ومعالجة السياسات التى ادت لهذا الوضع والمذكورة سابقاً .
- علماً بأن مساهمة الضرائب التى يحصلها الديوان كانت (٣,٢%) للعام ٢٠١٢م وارتفعت الى (٣,٩%) للعام ٢٠١٣م .

٢ / الفئات الضريبية (الضرائب على أرباح الأعمال) :

الدولة	كينيا	أثيوبيا	يوغندا	السودان
الفئة	%٣٠	%٣٠	%٣٠	%١٥

٣ / نسبة مساهمة ضريبة أرباح الأعمال من الناتج المحلي الإجمالي :

الدولة	كينيا	أثيوبيا	يوغندا	السودان
الفئة	%٣,٨	%١,٦	%١,١	%٠,٤

- يتضح من الجداول أعلاه أن فئة الضريبة على أرباح الأعمال لحوالي ثلاثة دول من دول الجوار حوالي ٣٠% مقارنة بالسودان حوالي ١٥% وعليه فإن النسبة من الناتج المحلي في السودان تعد أقل نسبة مقارنة بهذه الدول مما يتطلب إعادة النظر في ضرائب أرباح الأعمال.

٤ / نسبة مساهمة ضريبة الدخل الشخصي :

(كمضاعف لمتوسط نصيب الفرد من الدخل القومي)

الدولة	كينيا	نيجيريا	تنزانيا	السودان
النسبة	٢,٥	٣,٠	٢,٥	٣,٥

- يتضح من الجدول أعلاه أن نسبة مساهمة ضريبة الدخل الشخصي في السودان أعلى من الدول موضع المقارنة.

عليه يمكن إبراز الملاحظات التالية :

- ١ / تعتبر نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي في السودان منخفضة مقارنة مع دول شبيهة.
- ٢ / الفئات الضريبية (أرباح الأعمال) هي الأدنى بعد توصيات الإصلاح الضريبي للعام ٢٠٠٦ م ، وهي لا تقل عن ٣٠% في معظم الدول المقارنة.
- ٣ / تساهم ضريبة أرباح الأعمال بنسبة متدنية جداً من الناتج المحلي الإجمالي .
- ٤ / ضريبة الدخل الشخصي يلاحظ أن معدل الإعفاء فيها مرتفع مقارنة مع الدول الأخرى.
- ٥ / نستنتج من هذه الإحصائيات المقارنة الآتي :-

- أن متحصلات الضرائب المباشرة متدنية للأسباب المذكورة سابقاً .
- أن هنالك مجالاً واسعاً للإصلاح الأفقى في أسس ومرتكزات الضرائب المباشرة في السودان ومعالجة الاسعار والاعفاءات .
- أن كثرة الإعفاءات وتداخلها مع بعضها يؤدي إلى درجة تجنب واسعة ويضعف الثقة في النظام الضريبي ويؤدي إلى عدم المساواة .
- أن التحول التدريجي للاعتماد على الضرائب المباشرة يعنى تحول الجهود وتكثيفها في شؤون الضرائب المباشرة تركيزاً على ضرائب الدخل .

بعد تقييم السياسات والمقارنة مع بعض الدول نخلص من مجمل ما ذكر سابقاً أن النظام الإدارى للضرائب في السودان من الانظمة المتطورة في الجوانب الادارية وذلك من خلال :-

١/ تطبيق نظام الادارة بالمهام وانشاء المراكز الضريبية الموحدة التى تجمع كل معاملات دافع الضريبة في موقع واحد .

٢/ تطبيق نظام التقدير الذاتي والقدرة على المراجعة وتحديد الفاقد الضريبي واصدار التقديرات الاضافية .

٣/ بالسودان ديوان واحد للضرائب بخلاف بعض الدول التى توجد بها أكثر من مصلحة مثل الضرائب المصرية التى توجد بها مصلحة الضرائب العامة ومصلحة الضريبة العامة على المبيعات ومصلحة الضرائب العقارية كما بلبنان مصلحة للضرائب المباشرة ومصلحة للضريبة على القيمة المضافة .

(وان تمثلت السلبيات في النظام الضريبي في ضعف مساهمة الضرائب من الناتج المحلي الاجمالي نتيجة لضيق القاعدة الضريبية والإعفاءات وضعف الفئات ، ...) .

سادساً : السياسات الضريبية المقترحة لتنفيذ عملية الاصلاح الضريبي الشامل :

ويمكن تقسيمها على النحو التالي :

١/ سياسات عامة وتتمثل في :

١. اهمية مراجعة التنسيق الضريبي بين مستويات الحكم المختلفة ، منعاً للازدواج الضريبي ، لتصبح متناعمة ومتجانسة ومتقاربة في المجالات الضريبية اتحاديا وولائيا ومحليا .

٢. اعداد هياكل ضريبية تتسم بتوسيع القاعدة الضريبية وترشيد هيكل اسعار الضرائب والحد من المبالغة في درجات التصاعد الضريبي على نحو يسهم في تدعيم حوافز العمل والادخار والاستثمار . مما يؤدي الى دفع الطاقة الانتاجية ومن ثم رفع حدود الحصيله الضريبية الفعلية في الاجل الطويل

٣. العمل على رفع نسبة الضرائب المباشرة الى الايرادات الكلية من خلال مراجعة الاسعار والاعفاءات وتوسيع نطاق القاعدة الضريبية.

٤. اهمية النظرة الشاملة لقانون الضرائب، وضرورة وجود رؤية واضحة في السياسات الضريبية بحيث يأخذ في الاعتبار جميع العناصر المتعلقة بالضرائب . بحيث لا يتم اى توجه اصلاحى للسياسة الضريبية بشكل منعزل عن بقية المتغيرات الاقتصادية ، وخاصة في جانب اهداف السياسة المالية . وذلك لتجنب حالات عدم الاتساق بين ادوات السياسة الاقتصادية.

٥. ضرورة استقرار السياسات الضريبية بهدف تحسين البيئة الاقتصادية في السودان .

٦. ربط الاصلاح الضريبي بالبرنامج الخماسي للإصلاح الاقتصادي ٢٠١٥ - ٢٠١٩م ويكل ما يستجد من برامج اقتصادية كلية هادفة.

مصفوفة الإجراءات والأهداف والوسائل الخاصة بالسياسات الضريبية المقترحة ومراجعة أسعار الضريبة الحالية

م	البيان	التعديل	الهدف	الإجراء												
أولاً: التعديلات في أسعار الضريبة:																
١	دخل ايجار العقارات سعر ضريبة العقارات بند الصيانة "تعديل نص المادة (٢٥)	من ١٠ الى ١٥% من ٣٥ الى ٢٥%	زيادة الايرادات	تشريع اتحادي												
٢	أرباح الأعمال: (١) الافراد	تعديل جدول فئات الضريبة ليكون كالآتي : <table><tr><th>الدخل</th><th>فئة الضريبة</th></tr><tr><td>عن الـ ٣٠٠٠ الأولى</td><td>أعفاء</td></tr><tr><td>عن الـ ٣٠٠٠ التالية</td><td>٥%</td></tr><tr><td>عن الـ ٤٠٠٠ التالية</td><td>١٠%</td></tr><tr><td>عن الـ ٨٠٠٠ التالية</td><td>١٥%</td></tr><tr><td>ما زاد عن ذلك</td><td>٢٠%</td></tr></table>	الدخل	فئة الضريبة	عن الـ ٣٠٠٠ الأولى	أعفاء	عن الـ ٣٠٠٠ التالية	٥%	عن الـ ٤٠٠٠ التالية	١٠%	عن الـ ٨٠٠٠ التالية	١٥%	ما زاد عن ذلك	٢٠%	زيادة الايرادات	تشريع اتحادي
الدخل	فئة الضريبة															
عن الـ ٣٠٠٠ الأولى	أعفاء															
عن الـ ٣٠٠٠ التالية	٥%															
عن الـ ٤٠٠٠ التالية	١٠%															
عن الـ ٨٠٠٠ التالية	١٥%															
ما زاد عن ذلك	٢٠%															
	(ب) الشركات " تجاري وخدمي)	من (١٥%) الى (٢٠%)	زيادة الايرادات	تشريع اتحادي												
٣	القطاع الصناعي (الأفراد + الشركات)	من ١٠ الى ١٥%	زيادة الايرادات	تشريع اتحادي												
٤	ضريبة المرتبات والأجور "الدخل الشخصي"	إخضاع كافة المقبوضات العرضية والحوافز بنسبة (٥%) إذا كان الشخص مُعفى من الضريبة على المرتب بالنسبة للقطاع العام .	زيادة الإيرادات	تشريع اتحادي												

ثانياً: الاتفاقيات المهنية:																
١	أ/ الاطباء	إلغاء الإتفاقية الخاصة بالاطباء والإعفاءات الممنوحة بموجبها	عدالة ضريبية	قرار اداري												
	ب/ اتفاقية وكلاء التخليص الجمركي:	الإبقاء مع التطوير	عدالة ضريبية	قرار اداري												
	ج/ إتفاقية الصيدليات	الإبقاء مع التطوير	عدالة ضريبية	قرار اداري												
	د/ إتفاقية المحامين:	الابقاء مع التعديل حسب المتغيرات الاقتصادية	عدالة ضريبية	قرار اداري												
٢	ضريبة المهنيين	خصم (٢٠%) من صافي الدخل المهني كإستهلاك مهني سعر الضريبة:	<table><tr><th>الدخل</th><th>فئة الضريبة</th></tr><tr><td>عن الـ ٣٠٠٠ الأولى</td><td>أعفاء</td></tr><tr><td>عن الـ ٣٠٠٠ التالية</td><td>٥%</td></tr><tr><td>عن الـ ٤٠٠٠ التالية</td><td>١٠%</td></tr><tr><td>عن الـ ٨٠٠٠ التالية</td><td>١٥%</td></tr><tr><td>ما زاد عن ذلك</td><td>٢٠%</td></tr></table>		الدخل	فئة الضريبة	عن الـ ٣٠٠٠ الأولى	أعفاء	عن الـ ٣٠٠٠ التالية	٥%	عن الـ ٤٠٠٠ التالية	١٠%	عن الـ ٨٠٠٠ التالية	١٥%	ما زاد عن ذلك	٢٠%
			الدخل	فئة الضريبة												
			عن الـ ٣٠٠٠ الأولى	أعفاء												
			عن الـ ٣٠٠٠ التالية	٥%												
			عن الـ ٤٠٠٠ التالية	١٠%												
			عن الـ ٨٠٠٠ التالية	١٥%												
			ما زاد عن ذلك	٢٠%												

٢/ سياسات توسيع المظلة الضريبية ومكافحة التهرب الضريبي وتتمثل في :

- أ. رفع نسبة الامتثال الطوعى .
- ب. الربط الشبكي ما بين ديوان الضرائب والجهات ذات الصلة .
- ج. تطبيق نظام التقدير المعيارى على الأنشطة الخاصة بصغار دافعي الضرائب من متاجر الأحياء والحرفيين وخلافهم . مع ربط ذلك باستخراج وتجديد رخص العمل الخاصة بهم وذلك بالتنسيق مع غرف أصحاب العمل والسلطات الولائية والمحلية .
- د. الاهتمام بالمسح الميداني وإنشاء فرق التفتيش لكافة الأنشطة التجارية مع التنسيق مع الجهات ذات الصلة.
- هـ. مراجعة كل الإعفاءات .
- و. مراجعة الاتفاقيات الضريبية مع المهنيين بغرض تحقيق العدالة ومعالجة السلبيات .
- ز. إلزام الوحدات الحكومية بعدم إبرام أى اتفاقيات تشتمل على إعفاءات ضريبية دون الحصول على موافقة مجلس الوزراء بهدف تقليل الإعفاءات الضريبية لزيادة حصيلة الضرائب .
- ح. إلغاء كافة الاستثناءات في ضريبة الدخل الشخصي .
- ط. إخضاع نشاط الإستثمار في التعليم الخاص (قبل المدرسى والعام والعالي) بفئات متدرجة ، ومنع أى إعفاءات أو استثناءات فى هذا المجال .

السياسات الخاصة باستحداث أوعية ضرائب جديدة :

أهمية مراجعة هيكل الضرائب الحالى . بحيث يعاد النظر فى احكام الضريبة وجوهرها وطرق فرضها وجبايتها لى تتماشى مع الظروف الراهنة ، مع أهمية استحداث أوعية ضريبية جديدة .

مصفوفة السياسات والإجراءات المقترحة في جانب استحداث اوعية ضريبية جديدة

م	البند	الإجراء المطلوب
١	إخضاع قطاع التعدين الاهلى	اعداد دراسة بالتنسيق مع الجهات ذات الصلة .
٢	إخضاع العائد من الاموال المستثمرة فى شهادات شهامه والصكوك بالنسبة للبنوك وشركات الاموال مع استثناء الافراد	اصدار قرار وزارى بالغاء مادة الاعفاء الواردة فى قانون صكوك التمويل لسنة ١٩٩٥
٣	وضع سياسات مستقبلية خاصة بالمعاملة الضريبية للتجارة الالكترونية . ووضع قواعد تتناسب مع اسس التجارة العالمية ، وايجاد بيئة محاسبية وتنظيمية تخطط لاطار عمل يمكن توقعه لفرض ضرائب على مبيعات الانترنت .	اعداد دراسة
٤	إخضاع القطاع غير المنظم للضريبة	اعداد دراسة
٥	إخضاع الإنتاج الزراعي بشقيه النباتي والحيواني (الشركات الزراعية والحيوانية وكبار المزارعين) لضريبة أرباح الأعمال	الغاء الفئة صفر وإخضاعها لفئة ضريبة متدرجة
٦	إخضاع فوائض شركات التأمين (لضريبة أرباح الأعمال بالفئة السارية (١٥) %)	مراجعة الفتوى على ضوء معلومات جديدة
٧	تفعيل ودعم نظام الخصم من المنبع (١%) ١. وزارة الدفاع ٢. الهيئة القضائية ٣. وزارة المالية (ميزانية التنمية) ٤. الاجهزة النظامية	تفعيل قرار السيد/ وزير المالية بموجب (المادة ٦٥)
٨	إخضاع البنك المركزى لضريبة ارباح الاعمال بالفئة السائدة .	تعديلات قوانين متنوعة (مجلس الوزراء)
٩	إخضاع الجامعات والمعاهد والمدارس الخاصة لضريبة ارباح الاعمال	قرار وزارى (المادة ١٧) بالالغاء السابق

قام ديوان الضرائب باتخاذ خطوات جريئة وجادة وعملية بهدف رفع الامتثال الطوعي حتى تكسب ثقة الممول وتوسيع المظلة الضريبية راسياً وأفقياً طوعاً وبالنسبة لتقل تكلفة العملية الضريبية على الطرفين من الناحية الإدارية والاستفادة من الوقت كعنصر من عناصر الإنتاج وتقليل النزاع بينهما.

تمثلت هذه الخطوات فى تخفيض أسعار الضريبة المباشرة أرباح الأعمال من (٤٠٪ ، ٣٠٪ ، ١٥٪) ومعها جاء شعار (عفى الله عما سلف) والخطوة الثانية هى تطبيق نظام التقدير الذاتى .

ومن خلال جهود الديوان فى توسيع المظلة الضريبية وتقارير أداء التحصيل الشهرية والسنوية اتضح إن نسبة الامتثال الضريبي ضعيفة .

عليه نرى بأنه لا بد من إعادة النظر فى الآتى :

- زيادة سعر ضريبة إرباح الأعمال بما يتوافق مع الدول المجاورة .
- إجراءات التقدير الذاتى ، مع ضرورة تفعيل القوانين الخاصة بتطبيق التقدير الذاتى وتقوية هذه القوانين حتى تعاد الأمور لنصابها . وذلك عبر السياسات التالية :
- أ. ادخال نظام الفاتورة الالكترونية مع الربط المباشر بديوان الضرائب .
- ب. إدخال الحوسبة ، وكل ما يتعلق بها ، فى أعمال ديوان الضرائب بهدف توفير المعلومات وتبسيط الإجراءات.
- ج. تفعيل نظام الجزاءات وتطبيق القانون ، مع الإعلان عن ذلك لوسائل الإعلام المختلفة.
- د. زيادة الوعى الضريبي لدى المواطن وتبصيره بأهمية الضرائب والدور الحيوى الذى تقوم به فى تمويل الخدمات الأساسية وحماية وأمن المجتمع .
- هـ. ربط الترشح للمناصب الدستورية والعامة بسداد الضرائب مع اظهار القدوة الحسنة للمواطن العادي وذلك بإخضاع مخصصات الدستوريين للضريبة.
- و. التركيز على جمع المعلومات الخاصة بالأنشطة التجارية من مصادرها ، مع سعى ديوان الضرائب لتفعيل المادة (٤٠) من القانون . وذلك من خلال :
- إلزام الأجهزة الحكومية بتمكين ديوان الضرائب من الحصول على المعلومات المطلوبة لأغراض المراجعة بما يعينه على متابعة أنشطة الممولين .
- تفعيل وتطبيق القوانين وإخضاع الجميع للضريبة المستحقة دون أى استثناءات مع تفعيل نظام الجزاءات .

من خلال :

- أ. رفع مستوى التاهيل والتدريب للعاملين بالإدارة الضريبية ، وذلك عبر تنفيذ دورات تدريبية مستمرة او بالتعاون مع الجامعات ومراكز التدريب ، وايضاً بعض العاملين للاطلاع على انظمة الضرائب فى الدول المجاورة .
- ب. تحسين شروط خدمة العاملين لتحقيق الرضا الوظيفي .

الإعفاءات

من خلال دراسة اللجنة للإعفاءات توصلت إلى الآتي :

أولاً: في حالة وجود مثل هذه الإعفاءات يجب ان تكون وفق قانون الضرائب .

ثانياً: وضح أن هنالك الكثير من السلبيات الناتجة من الإعفاءات تتمثل في الآتي :

١/ فاقد إيرادات كبير على الخزينة العامة .

٢/ الإخلال بالمنافسة بين الأنشطة المتشابهة الامر الذي يؤدي بدوره الى اختلال العدالة في المعاملة .

٣/ تكون الإعفاءات أحياناً لمصلحة خاصة للجهة المعفاة وليس للمصلحة العامة مع إضعاف قوانين الضرائب .

بمراجعة واقع الإعفاءات في الضرائب السودانية نجدها تتمثل في الآتي :

١/ إعفاءات بقوانين الضرائب :

مثل المادة (١٧) من قانون ضريبة الدخل لسنة ١٩٨٦م والتي تنص على اعفاء دخل معين وليس اعفاء كيان قانوني ولكنها في كثير من الاحيان استخدمت لاعفاء كيان وليس دخول كما حدث في اعفاء شركة اتصالات وشركة سكر وغيرها .

٢/ اعفاءات كانت سارية بقانون تشجيع الاستثمار :

لكنها الغيت في تعديل القانون سنة ٢٠٠٨م بعد تخفيض فئات ضريبة ارباح الاعمال فيما عدا الاعفاءات التي كانت سارية اصلاً .

٣/ اعفاءات باتفاقيات :

أ. اتفاقيات المقر مثل منظمة الدعوة الاسلامية والمصرف العربي للتنمية الاقتصادية في افريقيا وغيرها .

ب. اتفاقيات توقعها حكومة السودان او بعض الوزارات مع جهات خارجية وهى في كثير من الاحيان لاتراعى قوانين الضرائب او حتى الجوانب الفنية في العمل الضريبي حيث يتم الاعفاء مثلاً من الضرائب الحالية والتي تفرض مستقبلاً او ان تعدل الاتفاقية أسعار الضريبة أو ان تعفى الجهة الموقعة على الاتفاقية حتى من الضريبة على القيمة المضافة كما ان بعض هذه الاتفاقيات تنص على الاعفاء المطلق اى دون قيد زمني مثل اعفاء الشركة العربية لتنمية الثروة الحيوانية والتي منحتها الاتفاقية اعفاء الى ان ينقضي اجلها .

ج. وخطر هذه الاتفاقيات هى التي وقعتها وزارة المعادن مع بعض شركات التنقيب عن الذهب دون موافقة مجلس الوزراء ومصادقة البرلمان ودون مشورة وزارة المالية وديوان الضرائب في هذه الاتفاقيات .

٤/ اعفاءات تتم بقوانين خاصة :

وقد تمددت هذه الظاهرة اخيراً حيث اصبحت كل جهة تضع نصاً في قانونها الخاص تعفي بموجبها جميع اموالها الثابتة والمنقولة واستثماراتها من كافة انواع الضرائب بل يمتد الاعفاء

أحياناً لمرتبات الأجانب العاملين في تلك الجهة بما يتعارض مع نصوص قوانين الضرائب والتي تخضع أي شخص مقيم في السودان مدة ١٨٣ يوماً واكتسب دخلاً بخضوعه للضريبة .

٥/ إعفاءات تتم بقرارات رئاسية :

منها إعفاء مؤسسات التعليم العالي الخاص من ضرائب أرباح الأعمال وإعفاء استثمارات الهلال الأحمر السوداني .

نخلص من كل ذلك إلى أن تمديد هذه الإعفاءات مع ضعف سعر الضريبة في ضريبة أرباح الأعمال أدى إلى ضعف حصيلة هذه الضريبة وبالتالي لجأت الدولة إلى زيادة معدلات الضرائب غير المباشرة حيث ظل سعر الضريبة على القيمة المضافة ثابت منذ تطبيقها في العام ٢٠٠٠م وحتى منتصف العام ٢٠٠٧م حيث تم تعديل السعر أربع مرات منذ منتصف ٢٠٠٧م وحتى منتصف العام ٢٠١٢م كما تم تعديل جدول رسم الدمغة ثلاثة مرات منذ العام ٢٠١٠م وحتى العام ٢٠١٣م الأمر الذي أدى إلى أن يكون ربط ضريبة أرباح الأعمال في الموازنة الجارية (١.٥٠.٠٠٠.٠٠٠) جنيه وربط رسم الدمغة (٩٠٠) مليون جنيه .

الأثر الإيرادي لاتفاقيات تجنب الازدواج الضريبي :

اتفاقيات تجنب الازدواج الضريبي هي إتفاقيات ضريبية يرجع تاريخها إلى مطلع القرن العشرين . وتهدف إلى تسهيل المعاملات المالية والاقتصادية ومنع ازدواجية الضريبة وخضوعها في أكثر من دولة تشجيعاً للمعاملات والاستثمار .

بصفة عامة ليس هنالك أي فارق ضريبي يذكر في تطبيق مثل هذه الاتفاقيات حسب النماذج العالمية حيث تخضع الاتفاقيات لأنشطة المختلفة للضريبة في دولة ممارسة العمل . كما أن هذه الاتفاقيات لا تمنع الدولة من فرض ضرائب إضافية بخلاف ما ورد بتلك الاتفاقيات .

تجارب بعض الدول في الإعفاءات الضريبية :

للاستفادة من تجارب الدول في مجال الإعفاءات الضريبية اطلعت اللجنة على تجربتين هما (التجربة الأردنية ، التجربة المصرية) .

التجربة الأردنية :

حدد قانون ضريبة الدخل الأردني الإعفاءات على كافة الأنشطة بما في ذلك المرتبات والأجور تحديداً دقيقاً في المادة (٤) وكان أهمها :

١. دخل المؤسسات الرسمية .
٢. دخل النقابات .
٣. أرباح الأسهم التي يوزعها شخص مقيم .
٤. الدخل الذي يحققه المستثمر غير الأردني المقيم من مصادر خارج الأردن.
٥. دخل أعضاء السلك الدبلوماسي .
٦. دخل توزيع الشركات .
٧. مكافأة نهاية الخدمة .
٨. دخل إتفاقيات منع الازدواج الضريبي .

٩. وجبات الطعام المقدمة للعاملين وخدمات الإيواء والمعدات والألبسة الضرورية لأداء العمل .
١٠. إعفاء دخل النشاط الزراعى الناتج من المملكة لأى شخص بـخلاف الشركات ، أما الشركات فتعفى أول ٧٥,٠٠٠ دينار.
١١. على الرغم مما ورد فى أى قانون لمجلس الوزراء بتوصيه من الوزير إخضاع ربح أى نشاط إستثمارى أو فائض إيرادات سنوى لأى مؤسسة رسمية أو عامة .
١٢. لا يجوز ترحيل أى خسارة التى لو كانت ربحاً لما خضع للضريبة وفق أحكام هذا القانون.

التجربة المصرية :

الاعفاءات تشمل :

١. أرباح منشآت إستصلاح وإستزراع الأراضى لمدة ١٠ سنوات إعتباراً من بداية مزاولة النشاط وكذلك منشآت الدواجن وتربية النحل وتربية وتسمين المواشى ومصايد ومزارع الاسماك.
٢. ناتج تعامل الأشخاص الطبيعية عن إستثماراتهم فى الأوراق المالية المقيدة بسوق الأوراق المالية مع عدم خصم أى خسائر تنتج عنها .
٣. توزيعات على أسهم رأس مال الشركات.
٤. عوائد الأشخاص الطبيعية عن الودائع وحساب التوفير بالبنوك المسجلة فى مصر .
٥. الأرباح من المشروعات الجديدة المنشأة بتمويل من الصندوق الإجتماعى للتنمية لمدة ٥ سنوات فى حدود نسبة التمويل .
٦. المنشآت التعليمية الخاضعة لإشراف الحكومة أو إشراف القطاع العام .
٧. تأليف وترجمة الكتب والمقالات.
٨. مؤلفات هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد والتى تُطبع للطلاب.
٩. إيرادات أصحاب المهن الحرة المقيدى فى نقابات لمدة ٣ سنوات .
١٠. إيرادات النشاط الزراعى فى الأراضى الصحراوية لمدة ١٠ سنوات بالإضافة إلى النص فى المادة (٥٠) من القانون على إعفاء منشآت قائمة بقوانين دون أن يكون نشاطها ذا صيغة تجارية.

نلاحظ من هذه التجارب الآتى:

١. هناك تشابه تام بين الإعفاءات فى التجريبتين مع القانون السودانى .
٢. ليس لأى جهة الحق فى إعفاء أى دخل أو مؤسسة إلا بتشريع بخلاف القانون السودانى والذي منح سلطة إعفاء أى دخل لمجلس الوزراء .
٣. الإعفاءات الواردة بالقوانين الخاصة وهى إعفاءات لدخول ليست ذات طابع ربحى بالرغم من ذلك فقد شملها القانون المصرى والأردنى أى أن قانون ضريبة الدخل هو القانون السائد والمتحكم.
٤. منح القانون الأردنى سلطة إخضاع أى دخل ذا طابع تجارى لمجلس الوزراء فى أن يفرض عليه الضريبة حتى ولو كان نشاطاً لجهة رسمية أو عامة طالما كان ربحياً .
٥. القانون المصرى أخضع البنك المركزى لأعلى معدل ضريبة من بين كل الأنشطة حيث كان المعدل ٤٠,٥% فى حين تخضع الأنشطة الأخرى لأسعار مختلفة تبدأ بـ ٧% وتنتهى عند ٣٠% .

مصفوفة القوانين والقرارات والاتفاقيات وبعض النصوص الخاصة بالإعفاءات

١/ القوانين الخاصة المتعارضة مع قوانين الضرائب :

م	القانون	المادة المتعارضة	الاجراء المطلوب	الهدف	جهة التنفيذ
١	قانون التأمين الاجتماعي	المادة (١٠١) الخاصة باعفاء أموال الصندوق الثابتة والمنقولة اجميع عملياته من الضرائب .	إلغاء الاعفاء	تحقيق العدالة	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
٢	قانون بنك السودان	المادة (٦٠) إعفاء أرباح البنك وعملياته ورأسماله وممتلكاته من كافة الضرائب والرسوم	إلغاء الاعفاء للنشاط الربحي	زيادة الايرادات	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
٣	قانون مصرف الادخار والتنمية الاجتماعية	قانون ١٩٩٦م المادة (٢٧- ب) إعفاء أموال المصرف من الضرائب والرسوم .	إلغاء الاعفاء	تحقيق عدالة المنافسة	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
٤	قانون صكوك التمويل ١٩٩٥م	المادة (٢٠) إعفاء الأرباح الناشئة من الصكوك الاستثمارية .	إلغاء الاعفاء	زيادة الايرادات	وزير المالية
٥	قانون مخصصات شاغلي المناصب الدستورية والتنفيذية والتشريعية وامتيازاتهم .	المادة (١٨) إعفاء جميع المخصصات والامتيازات عدا الرواتب .	إلغاء الاعفاء	تحقيق العدالة	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
٦	قانون هيئة التصنيع الحربي	المادة (١٨) الاعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية وأي عائد تحققه نتيجة لقيامها بأي نشاط وفق لأغراضها المذكورة في قانونها .	إلغاء الاعفاء للنشاط الربحي	تحقيق عدالة المنافسة	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
٧	قانون الصندوق القومي لرعاية الطلاب لسنة ٢٠٠٥م	المادة (٢١) إعفاء جميع اموال الصندوق من كافة أنواع الضرائب .	إلغاء الاعفاء للنشاط الربحي	زيادة الايرادات	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
٨	قانون صندوق مال الاجين	المادة (٧)	الابقاء عليها		
٩	قانون تنظيم التعليم العالي والبحث العلمي	المادة (٢١)	إلغاء الاعفاء	زيادة الايرادات	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
١٠	قانون منظمة الدعوة الاسلامية	المادة (١١) الفقرات (أ) (ب) (ج) (هـ)	الابقاء عليها		
١١	الصندوق القومي للمعاشات	المادة ٣٢ (ب) تعفى اموال الصندوق الثابتة والمنقولة وجميع عملياته الاستثمارية مهما كان نوعها من جميع أنواع الضرائب والرسوم والعوائد وما في حكمها التي تفرضها الحكومة أو سلطة عامة أخرى في السودان .	إلغاء الاعفاء	تحقيق عدالة المنافسة	مجلس الوزراء السلطة التشريعية

١٢	قانون صندوق التكافل الاجتماعي	المادة (٢٢) الفقرتان (أ) و (ب)	إلغاء الاعفاء	زيادة الإيرادات	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
١٣	قانون منظمة الشهيد	المادة (١٧) في البند (١) تلغى الفقرات (أ) (ب) (ج)	إلغاء الاعفاء لنشاط الربحي	تحقيق عدالة المنافسة	مجلس الوزراء السلطة التشريعية
١٤	قانون الاتحاد الاسلامي العالمي للمنظمات الاسلامية	المادة (١٠) في البند (١) الفقرات (أ) (ب) (ج)	الابقاء عليها		
١٥	قانون صندوق دعم الأنشطة الشبابية والرياضية	المادة (١٨) تعفى جميع أموال الصندوق وممتلكاته من كافة أنواع الضرائب والعوائد والرسوم وذلك وفق ما يقرره الوزير بموافقة من وزير المالية .	إلغاء الاعفاء	زيادة الإيرادات	مجلس الوزراء السلطة التشريعية

٢ / الإعفاءات الصادرة بقرارات :

م	القرار	الاجراء المطلوب	الهدف	جهة التنفيذ
١	إعفاء مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي من الضرائب	إلغاء القرار	زيادة الإيرادات	رئاسة الجمهورية
٢	إعفاء المدارس الخاصة من ضريبة أرباح الأعمال	إلغاء القرار	زيادة الإيرادات	وزارة المالية
٣	قرار باعتماد فتوى التامين	مراجعة الفتوى على ضوء دراسات جديدة	توسيع المظلة الضريبية	رئاسة الجمهورية
٤	إعفاء أنشطة الهلال الأحمر السوداني	إلغاء القرار الخاص بالنشاط التجاري	تحقيق عدالة المنافسة	رئاسة الجمهورية
٥	اعفاء رسم الدمغة على وثيقة تأمين التمويل الأصغر	الابقاء عليه		

٣ / الإعفاء بموجب قانون ضريبة الدخل المادة (١٧) :

م	المادة	الاجراء المطلوب	الهدف	جهة التنفيذ	العائد المتوقع
١	المادة ٢٩ فئات الضريبة: الجدول الثالث فئات الضريبة (ج) أصحاب الشركات والأعمال الزراعية بشقيها الزراعي والحيواني والنباتي وتشمل (الدواجن والالبان) الفئة صفر على اجمالي الدخل	الغاء الفئة صفر واخضاعها لفئة ضريبة متدرجة	زيادة الإيرادات	مجلس الوزراء السلطة التشريعية	
٢	المادة (١٧) البند (٢): الدخل الشخصي المعفي من الضريبة يحذف الفقرة ج أولاً وثانياً	الغاء	تحقيق العدالة وزيادة الإيرادات	مجلس الوزراء السلطة التشريعية	٥٤.٤٨٨.٢٠٣ ج

عليه فقد خلصت اللجنة الى انه ينبغي لمعالجة هذه الإعفاءات مستقبلاً إتباع الآتى :

١. إعتقاد مبدأ عدم إعفاء أى أنشطة ذات طبيعة تجارية لآى جهة ، ويمكن ان تدعمها الدولة مباشرة بدلاً من الإعفاء والذي يؤدى إلى ضياع الإيرادات ، ويخل بالمنافسة في السوق .
٢. عدم تنفيذ أى اتفاقيات تنص على الإعفاء من الضرائب ما لم تتم مصادقتها من مجلس الوزراء .
٣. حصر الإعفاءات مستقبلاً فيما هو وارد بقوانين الضرائب .
٤. توجيه جميع الجهات المختصة بعدم تمرير قوانين خاصة مستقبلاً تنص على الاعفاء من الضرائب .
٥. مشاركة وزارة المالية وديوان الضرائب في الاتفاقيات المستقبلية وخاصة فيما يتعلق بالاحكام الضريبية التى ترد بالاتفاقيات .
٦. ان يكون هناك التزام في اتفاقيات منع الازدواج الضريبي بالنماذج المعدة من الامم المتحدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية .
٧. عدم توقيع أى اتفاقيات مع أى قطاعات مهنية او غيرها تحدد معاملة خاصة لمحاسبتهم ضريبياً بخلاف ما هو وارد بالقانون حيث لا يحدث تميز في المعاملة بين الفئات المختلفة .
٨. معالجة إيرادات ضرائب البترول سواء بتحويلها لديوان الضرائب او اضافتها لإيرادات الضرائب حتى تظهر مساهمة الضرائب من الناتج المحلى الاجمالى بصورة صحيحة ويتم سداد الضريبة وفقاً للمقرر الوزاري رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٦م الصادر من وزارة المالية .

التشريعات

النظام الضريبي يستند على ثلاث ركائز أساسية تتمثل في الإدارة والتشريع والعمل الفني الضريبي .

- أوضحت التجربة العملية بتطبيق القوانين الضريبية كثير من الاشكالات القانونية التي تحد من هيبة العمل الضريبي ومقدرته على الانجاز بالصورة المثلى المطلوبة .
- برزت الكثير من نقاط الضعف القانونية التي تفتح ثغرات للتهرب والتجنب الضريبي بالاضافة الى وجود بعض المواد القانونية التي أضعفها التقادم والتطورات الاقتصادية والتقنية وبالتالي عدك مواكبتها للتطورات التي حدثت بالعمل الفني الضريبي عالمياً .
- حددت اللجنة المواقع في قوانين الضرائب (قانون ضريبة الدخل لسنة ١٩٨٦ م) التي تحتاج الى بعض التعديلات والتي ظهرت من خلال الممارسة العملية السابقة بالاضافة الى بعض التعديلات التي تتعلق بتحسين الصياغة ومعالجة بعض الأرقام كالجزئات في القوانين تجاوزها الزمن والتعديلات لبعض المواد لمواكبة التطورات العالمية بالعمل الضريبي هذا بالاضافة الى التوصيات التي أقرتها اللجنة والتي تحتاج لاجراء تعديلات تشريعية بالقانون.

*** (مرفق مقترحات مشروع تعديل قانون ضريبة الدخل لسنة ١٩٨٦م تعديل ٢٠١٤م)**



محور الضريبة على القيمة المضافة

تم الإطلاع على العديد من التوصيات والأوراق المقدمة المتعلقة بالإصلاح الضريبي للقيمة المضافة والتي أعدت عبر تقارير لجان الإصلاح الضريبي السابقة وورش العمل والأوراق المقدمة والمعنية جميعها بشأن الضريبة على القيمة المضافة ، وذلك لأجل الاستفادة القصوى من كل ما يعين على الإصلاح الضريبي للقيمة المضافة ، حيث تمثل ثقل إيرادي مقارنة بالأوعية الضريبية الأخرى وهذا واضح من خلال مساهمتها خلال العام ٢٠١٣م والربع الأول من عام ٢٠١٤م كما موضح أدناه :

بالمليون جنيه

بيان	العام ٢٠١٣م	الربع الأول ٢٠١٤م
الضرائب المباشرة	٢,٦٥٨,٤٧	٧٩٨,٨٤
النسبة من الحصيلة الكلية	٢٤,٥ %	٢٦ %
الضريبة على القيمة المضافة	٨,١٨٥,٥٤	٢,٢٦٥,٦٠
النسبة من الحصيلة الكلية	٧٥,٥ %	٧٤ %
الحصيلة الكلية	١٠,٨٤٤	٣,٠٦٤,٤٤

ومن خلال المداولات تم التوصل فيما يختص بالمهام التي وردت في قرار تكوين اللجنة وحسب المحاور التي تم تحديدها إلى ما يلي :

(١) محور التشريع :-

يمثل التشريع أهم مرتكزات النظام الضريبي حيث يمثل الأساس الذي يستند عليه العمل الإداري الضريبي بتطبيقه بشكل نماذج إجرائية تكون مخرجاتها ما يسمى بالعمل الفني الضريبي ، حيث تمر بخطوات إجرائية مرتبطة بالهيكل الإدارية.

والإصلاح الضريبي عملية متكاملة محور ارتكازها التشريع الضريبي .. لذا استندت الدراسة والتداول حول التشريع الضريبي على مشاكل التطبيق والتنظيم والإدارة وما لم ينفذ من التوصيات السابقة والأثر من الإجراء والأوراق المقدمة بمحاور الإعفاءات (وهى اكبر الثغرات هدراً للإيرادات) وهي من المهام الرئيسية للجنة ، والفاتورة الضريبية التي رأت اللجنة إجراء إصلاحات بشأنها لأنها تمثل آلية تستند عليها المحاسبة والمراجعة وبها كثير من التشوهات .. وحد التسجيل والسعر الضريبي وغيرها من الأوراق والدراسات ، والموضح ملخصها أدناه:

• موقف تنفيذ توصيات الإصلاح الضريبي ٢٠٠٦م.. ودراسة اللجنة للأثر من الإجراء :

م	التوصية	الإجراء الذي تم	الأثر من الإجراء
١.	رفع حد التسجيل .	تم رفعه من ٦٠,٠٠٠ جنيه إلى ١٠٠,٠٠٠ جنيه عام ٢٠٠٧م.	حدث من تسجيل صغار المكلفين وما يترتب عليها من تكلفة إدارية أعلى من العائد .
٢.	الإبقاء على فئة واحدة وصفر للصادرات	تم استحداث سعر جديد للاتصالات وتدرج من ١٥ % عام ٢٠٠٧ ثم عدل إلى ٢٠ % إلى أن وصل إلى ٣٠ % عام ٢٠١٢م.	زادت مساهمة قطاع الاتصالات .

٣.	تحديد القيمة الجمركية وفقاً لأسس منظمة التجارة العالمية .	مطبق تدريجياً	استمرار المنازعات بين الإدارة الضريبية والمكلفين حول وعاء الضريبة .
٤.	التقيد بالإعفاءات الواردة بالقانون والغاء جميع الإعفاءات الصادرة بقرارات وزارية .	لم ينفذ	يمثل الفاقد الإيرادي في العام ٢٠١٣م مبلغ وقدره (٤.٩١٦ مليون جنيه)
٥.	نقل سلطة الإعفاء لمجلس الوزراء .	نفذ	زادت الإعفاءات الضريبية لتبلغ خلال عام ٢٠١٣م بموجب قرارات مجلس الوزراء والأوامر الوزارية مبلغ (٣.٦٨٧ مليون جنيه)

أ/ الإعفاءات الضريبية :

الإعفاءات تتعارض مع نظام الضريبة على القيمة المضافة ، حيث أن الأصل في الضريبة أنها ضريبة عامة تفرض على كافة السلع والخدمات والأعمال ، والإعفاء منها هو إستثناء ويجب حصره في السلع والخدمات والأعمال الضرورية حسب آراء خبراء الضريبة .

• من هنا يتضح أهمية معالجة أمر الإعفاءات لـ :

- أ- زيادة الحصيللة الإيرادية للضريبة وإزالة التشوهات وتحقيق العدالة الضريبية .
- ب- الإعفاءات تتعارض مع نظام الضريبة على القيمة المضافة وتؤدي لنقصان الحصيللة وحدوث التراكم والازدواج الضريبي وحدوث ظاهرة زحف الإعفاءات وتعقيدات فنية وإدارية أخرى .

• الواقع العملي :

§ في بداية تطبيق الضريبة تم الأخذ برأي الخبراء من خلال النص في قانون الضريبة على إعفاء السلع والخدمات الضرورية ، مع منح وزير المالية سلطة إعفاء بعض السلع التي يرى ضرورة إعفاءها بتوصية من الأمين العام . إلا أن التوسع في استخدام هذه السلطة أثر على الحصيللة الإيرادية .

§ كما أن نقل سلطة الإعفاء من وزير المالية لمجلس الوزراء لم يحقق الهدف منه بالحد من الإعفاءات بل تم التوسع فيها .

§ كذلك النصوص الواردة في القوانين الخاصة (قانون الاستثمار ، مصرف الادخار ، التأمين الاجتماعي ، ... الخ) تتضمن إعفاءات من كافة أنواع الضرائب بما فيها الضريبة على القيمة المضافة على مشترياتها من السلع والخدمات .

§ الاتفاقيات التي توقعها بعض المؤسسات والجهات الحكومية نيابةً عن حكومة السودان تمنح بمقتضاها الجهات المتعاقدة معها إعفاءات ضريبية جزئية وكلية تشمل الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة (وزارات : النفط ، التعدين ، الخارجية ، الكهرباء والسدود ، ...) .

§ تشكل الإعفاءات بقرارات وزارية ومن مجلس الوزراء أكبر حجم من الإعفاءات كما أوردنا وتوجد إعفاءات جزئية بموجب سلطات الأمين العام **بالمادة (١٤)** وهي لمعالجة آثار ناتجة عن إعفاء مدخلات (الطباعة - الزيوت النباتية) وهي محدودة الأثر .

جدول يوضح مقارنة بين قيم الواردات المعفاة من الضريبة على القيمة المضافة

بموجب المادة (٣٧/أ) والمعفية بموجب أوامر وزارية وقرارات مجلس الوزراء

(بالمليون جنيه)

السنة		٢٠١١م		٢٠١٢م		٢٠١٣م		٢٠١٤م	
		نسبة	مبلغ	نسبة	مبلغ	نسبة	مبلغ	نسبة	مبلغ
الواردات المعفاة بقانون الضريبة على القيمة المضافة المادة (٣٧/أ)		١٨%	٢,٩٩٣	١٨%	٣,٥٤١	١٨%	٦,٩٧٧	٢٦%	١,٥٥٤
الواردات المعفية بالأوامر الوزارية وقرارات مجلس الوزراء		٨٢%	١٣,٨٠٤	٨٢%	١٦,٢٤١	٨٢%	١٩,٦٧٨	٧٤%	٤,٩٣١
الإجمالي		١٠٠%	١٦,٧٩٧	١٠٠%	١٩,٧٨٢	١٠٠%	٢٦,٦٥٥	١٠٠%	٦,٤٨٥

جدول يوضح القيم الكلية للواردات وقيم الواردات المعفاة من الضريبة

كنسبة مئوية من جملة الواردات إضافة إلى فاقدها الإيرادي

(بالمليون جنيه)

السنة	القيمة الكلية للواردات	قيمة الواردات المعفاة	النسبة	الفاقد الإيرادي
٢٠١١م	٢٧,٣٦٦	١٦,٧٩٧	٦١%	٢,٧٣٣
٢٠١٢م	٣٤,٧٠٦	١٩,٧٨٢	٥٧%	٣,٤٣٤
٢٠١٣م	٤٨,٤٦٤	٢٦,٦٥٥	٥٥%	٤,٩١٦
مارس ٢٠١٤م	١١,٧٩٠	٦,٤٨٥	٥٥%	١,١٩٦

- يتضح من الجدولين أعلاه أن الفاقد الإيرادي من جراء الإعفاءات بموجب القانون **المادة (٣٧/أ)** والأوامر الوزارية المستندة على قوانين خاصة (تشجيع الاستثمار، قوانين الصناديق المختلفة، والمناطق الحرة) وقرارات مجلس الوزراء بلغت خلال عام ٢٠١٣ مبلغ وقدره **(٤,٩١٦ مليون جنيه)** تشكل الواردات المعفية بموجب الأوامر الوزارية وقرارات مجلس الوزراء نسبة **٧٤%** أي ما يعادل مبلغ وقدره **(٣,٦٨٧ مليون جنيه)**، وهذا المبلغ يمثل **٤٥%** من إجمالي تحصيل القيمة المضافة لسنة ٢٠١٣م والبالغ قدره **(٨,١٨٥,٥٤ مليون جنيه)**، وتمثل إجمالي الإعفاءات بمرحلة الواردات فقط ما نسبته **٦٠%** من إجمالي تحصيل القيمة المضافة لسنة ٢٠١٣م.

ب/ حد التسجيل :

- يعتبر من الدعائم الرئيسية لنظام الضريبة على القيمة المضافة حيث يتم على أساسه التكاليف.
- أهمية حد التسجيل تنبع من دوره في تحديد عدد المكلفين المناسب للإمكانات المادية والبشرية للإدارة وحصرها في القادرين على تحمل التزاماتها المحاسبية بما يتناسب مع تكلفتها الإيرادية.
- حد التسجيل الأمثل هو الذي يتناسب مع فاعلية الإدارة ويواكب معدلات التضخم.
- تعديل حد التسجيل سلطة وزير المالية بموافقة مجلس الوزراء حسب نص **المادة (١٨)**.
- تم تحديد حد التسجيل عند بداية التطبيق بـ **(١٢٠,٠٠٠ جنيه)** باستهداف **(٥٠٠٠ مكلف)** وتم خفضه بموجب أمر من السيد / وزير المالية والاقتصاد الوطني في سبتمبر ٢٠٠١م إلى **(٦٠,٠٠٠ جنيه)** وأوصت

لجنة الإصلاح الضريبي لسنة ٢٠٠٦م برفعه بعد إجراء الدراسات وتم رفعه إلى (١٠٠,٠٠٠ جنيه) بموجب قرار وزاري في ديسمبر ٢٠٠٦م.

- صدرت منذ عام ٢٠٠٨م عدة توصيات من ورش عمل برفع حد التسجيل اتفقت مع ما تم تداوله باللجنة لمواكبة التضخم لما يترتب على ضعفه من آثار سلبية على النظام .
- بناءً على توصية اللجنة تم تكوين لجنة فنية من السيد / الأمين العام لديوان الضرائب لدراسة حد التسجيل.

ج/ فئة الضريبة :

- **المادة (١٤)** من القانون تحكم وتنظم فئة الضريبة ، كما لمجلس الوزراء الحق في تعديل هذه الفئة بموجب أمر يصدره وذلك استناداً على نص **المادة (١٥)** من القانون.
- والفئات الحالية هي ١٧% فئة عامة للسلع والخدمات والأعمال و ٣٠% للاتصالات وفئة صفرية للصادر، والاتجاه العام والتوصيات السابقة أمنت على الفئة الموحدة للضريبة ، رغم أن تعدد الأسعار يمكن من خلاله فرض فئة مخفضة على السلع الضرورية وحل إشكالات فرض الضريبة على السلع الإستراتيجية (السكر، البترول ، مدخلات الأدوية ، ... الخ) ، وفرضها بفئات عالية على السلع الكمالية بما يتسق مع مفهوم الضريبة كأداة اجتماعية .. ولكن التعقيدات المحاسبية الناتجة عن تعدد الأسعار وما تفرزه من مشاكل تهرب ضريبي .. والخضوع النسبي حسب الاستهلاك للفئات المختلفة الذي يعالج الأثر الاجتماعي يدعم رأي الفئة الموحدة وهو الاتجاه الغالب لدول العالم ، حيث أن أكثر من ٨٠% منها يتراوح فئة الضريبة بين فئة واحدة وفئتين .

د/ الفاتورة الضريبية :

- ارتباط الضريبة على القيمة المضافة بمراحل الإنتاج والاستيراد والتوزيع والاستهلاك يجعل الفاتورة الضريبية أهم أدوات ضبطها ورصدها ومحاسبتها.
- يشكل ضعف الالتزام بضوابط طباعتها ورصدها والتعامل بها أكبر مصادر مخاطر عدم الالتزام.
- ومن أسباب ضعف الالتزام بها:
- § ضعف الوعي الضريبي .
- § الطبيعة الخاصة للتداول التجاري لكثير من السلع بالسودان.
- § ضعف الجزاءات والعقوبات الواردة بالقانون .
- § ضعف الآليات الإدارية والتقنية لعمليات الرصد والمتابعة والتقييم لمراحل انسياب السلع والخدمات والأعمال.
- § عدم إحكام الضوابط الداخلية للفاتورة (طباعتها ، شكلها ، اعتمادها ، حتمية استخدامها ، ومتابعتها إدارياً).
- § معالجة هذا الضعف بالاستناد على الرقابة وتداعياتها السالبة .. والتقديرية الإيجازية وأثرها على الالتزام الطوعي.

(٢) الإدارة والتنظيم :-

● موقف تنفيذ توصيات الإصلاح الضريبي ٢٠٠٦ م :

م	التوصية	الإجراء الذي تم
١.	إدارة القيمة المضافة مركزياً بواسطة الإدارة العامة للقيمة المضافة وتفعيل دور الإدارات المركزية	تم تنفيذ
٢.	إنشاء جهاز معلومات فعال في الإدارة العامة للقيمة المضافة توفر له كافة الإمكانيات البشرية والتقنية لإعداد قاعدة بيانات عن كافة القطاعات ذات الصلة	تم تنفيذ

● تم تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في السودان كأحد توصيات الإصلاح الضريبي ١٩٩٣ م لمقدرتها العالية في تحقيق الإيرادات الضريبية بالإضافة للأهداف الاقتصادية والتي من أهمها الحد من الازدواج الضريبي وتدعيم المركز التنافسي للصادرات السودانية بالإضافة للأهداف الاجتماعية والتنظيمية .

● ولحدثة تطبيق الضريبة على مستوى السودان في (العام ٢٠٠٠م) بل حتى على مستوى العالم ولضمان نجاحها في تحقيق أهدافها تم الحرص على توفير كافة الإمكانيات المادية والبشرية الكمية والنوعية مما ساعد في نجاح نظام الضريبة على القيمة المضافة في تحقيق أهدافه وخصوصاً الهدف المالي حيث بلغت إيرادات الضريبة على القيمة المضافة خلال السنوات الخمس الأولى من التطبيق ما يقارب **٧٥%** من إيرادات ديوان الضرائب .

● وفي مجال الهيكل الإداري والمالي فقد تم إنشاء إدارة مستقلة تتبع لها إدارات مركزية على أساس الوظيفة (التسجيل ، خدمات المكلفين ، المراجعة ، والحوسبة) بالإضافة إلى مكاتب فرعية موزعة جغرافياً حيث اختصت الإدارات المركزية بعملية التخطيط والمتابعة وتوفير المعينات المادية والبشرية وإجراء الدراسات والبت في المسائل الفنية والقانونية كما تم تكوين لجنة من أصحاب الخبرات للنظر ودراسة الحالات والمشاكل الفنية التي تواجه التطبيق العملي واقتراح الحلول والمعالجات المناسبة ، وتولت المكاتب الفرعية الجانب التنفيذي ، كما تم تخصيص نسبة من إيرادات الضريبة للإدارة مما ساعد على توفير المعينات المادية من مكاتب ووسائل الحركة وبداية الحوسبة للإجراءات الضريبية وكذلك تنفيذ البرامج التدريبية للعاملين وبرامج التوعية والتثقيف للمكلفين والمجتمع وفي مجال القوى العاملة والمكلفين فقد تم اختيار العاملين لإدارة الضريبة وفقاً للمؤهلات العلمية والتخصصات المطلوبة والخبرات العملية قبل وقت كافي من بداية التطبيق كما تم إخضاعهم لبرامج تدريبية متخصصة داخلياً وخارجياً مما ساعد على سلامة التطبيق وتطوير الأداء، كما تم الحرص من قبل الإدارة العليا للديوان على استقرار العاملين بالإدارة لفترة طويلة مما أدى لإكسابهم الخبرات اللازمة والتي تتطلبها الضريبة كنظام ضريبي حديث .

● تم تحديد عدد المكلفين وفقاً للقدرات البشرية والإدارية التي تم توفيرها بالإضافة إلى مقدرتهم على تحمل التزامات الضريبة من تحرير الفواتير الضريبية وإمساك الدفاتر والسجلات المحاسبية التي تمثل الأساس في المحاسبة الضريبية (التقدير الذاتي) وذلك عن طريق الأخذ بنظام حد التسجيل وتحديد رقم الأعمال بمبلغ ١٢٠,٠٠٠ جنيهه وبلغ عدد المكلفين في بداية التطبيق حوالي ٥,٠٠٠ مكلف