جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٢٨)

دور النظام الضريبى فى تحقيق أهداف

السياسة المالية فى مصر

إعداد

د. نفين كمال حامد

سبتمبر ٢٠٠٥

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

دور النظام الضريبى فى تحقيق أهداف السياسة المالية فى مصر

اعداد

د. نيفين كمال حامد

خبير أول بمركز دراسات السياسات الكلية

المحتويات

العنوان	رقم الصفحة
١- مقدمة	١
٢- أهداف السياسة المالية والضريبية	١
٣- تطور الايرادات الضريبية ودورها فى تحقيق أهداف السياسة المالية	٣
٤- هيكل الايرادات الضريبية ودورها فى تحقيق أهداف السياسة المالية	١١
٤-١ هيكل ايرادات الضرائب المباشرة	١٥
٤-١-١ هيكل ايرادات الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين	١٧
٤-١-٢ هيكل ايرادات الضرائب على دخول شركات الأموال	٢١
٤-٢ هيكل ايرادات الضرائب غير المباشرة	٢٥
٥- تقييم محاولات الاصلاح الضريبى فى مصر	٣١
٥-١ إصدار قانون الضرائب على المبيعات	٣١
٥-٢ إصدار قانون الضريبة الموحدة على الدخل	٣٢
٥-٣ تعديلات التعريفة الجمركية	٣٣
٥-٤ القانون الجديد للضريبة على الدخل	٣٤
٥-٤-١ بعض الآثار المتوقعة للقانون	٣٧
٥-٥ تطبيق اللامركزية فى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة	٣٩
٦- خبرات الدول الأخرى فى الاصلاح الضريبى	٤٠
٧- الخلاصة ونتائج البحث	٤٥
الهوامش	٤٧
المراجع	٥٠

فهرس الجداول

رقم الجدول	العنوان	رقم الصفحة
(١)	تطور الايرادات الضريبية وأهم مؤشراتها خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٢/٢٠٠٣)	٤
(٢)	تطور الايرادات الضريبية وعجز الموازنة العامة للدولة والدين المحلى الحكومى خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٢/٢٠٠٣)	٧
(٣)	بعض مؤشرات أداء الاقتصاد المصرى خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٢/٢٠٠٣)	٩
(٤)	هيكل الايرادات الضريبية خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٢/٢٠٠٣)	١٣
(٥)	هيكل ايرادات الضرائب المباشرة خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٢/٢٠٠٣)	١٥
(٦)	هيكل ايرادات الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٢/٢٠٠٣)	١٨
(٧)	هيكل ايرادات الضرائب على شركات الأموال خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٢/٢٠٠٣)	٢٣
(٨)	هيكل ايرادات الضرائب غير المباشرة خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٢/٢٠٠٣)	٢٧

فهرس الأشكال

رقم الشكل	العنوان	رقم الصفحة
(١-أ)	تطور الايرادات العامة والايرادات الضريبية خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	٥
(١-ب)	نسبة الايرادات الضريبية للايرادات العامة وللناتج المحلى الاجمالى خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	٥
(٢-أ)	تطور عجز الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	٨
(٢-ب)	بعض مؤشرات الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	٨
(٣-أ)	تطور هيكل الايرادات الضريبية خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	١٤
(٣-ب)	هيكل الايرادات الضريبية فى عامى ١٩٩١/٩٠، ٢٠٠٣/٢٠٠٢	١٤
(٤-أ)	تطور هيكل ايرادات الضرائب المباشرة خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	١٦
(٤-ب)	هيكل ايرادات الضرائب المباشرة فى عامى ١٩٩١/٩٠، ٢٠٠٣/٢٠٠٢	١٦
(٥-أ)	هيكل ايرادات الضريبة الموحدة على دخول الأشخاص الطبيعيين خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	١٩
(٥-ب)	هيكل ايرادات الضريبة الموحدة على دخول الأشخاص الطبيعيين فى عامى ١٩٩١/٩٠، ٢٠٠٣/٢٠٠٢	١٩
(٦)	تطور هيكل ايرادات الضرائب على شركات الأموال خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	٢٣
(٧-أ)	تطور ايرادات الضرائب غير المباشرة خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)	٢٨
(٧-ب)	هيكل ايرادات الضرائب غير المباشرة فى عامى ١٩٩١/٩٠، ٢٠٠٣/٢٠٠٢	٢٨

دور النظام الضريبى فى تحقيق أهداف السياسة المالية فى مصر

١-مقدمة:

يهدف هذا البحث إلى تقييم دور النظام الضريبى – كأحد أدوات السياسة المالية – فى تحقيق أهداف هذه السياسة فى مصر خلال الفترة (٩٠/١٩٩١-٢٠٠٢/٢٠٠٣)، ولقد تم إختيار هذه الفترة الزمنية للدراسة لأنها الفترة التى تحققت خلالها عدة تغيرات اقتصادية سواء فيما يتعلق بأهداف السياسات الاقتصادية المختلفة أو أدواتها من تشريعات ونظم وإجراءات، وبدأت هذه الفترة بتنفيذ المرحلة الأولى من برنامج الاصلاح الاقتصادى (مرحلة التثبيت والاستقرار) فى عام ١٩٩١، وما صاحبها من تغييرات ضريبية تشريعية كاحلال الضريبة العامة على المبيعات محل الضريبة على الاستهلاك فى نفس العام (١٩٩١)، ثم إصدار قانون الضريبة الموحدة على الدخل فى عام ١٩٩٣، ثم تنفيذ المرحلة الثانية من الضريبة على المبيعات، وتطبيق عدة تخفيضات على تعريفة الضرائب الجمركية، وإلغاء الضريبة على التركات ثم إلغاء رسم الأيلولة.. الخ.

ومن ثم تتطلب كل هذه التغييرات الضريبية تقييم تأثيرها على حصيلة الايرادات الضريبية وهيكلها ، حتى يمكن التعرف على مدى نجاحها فى تحقيق أهداف السياسة المالية . بالاضافة إلى تقييم محاولات الاصلاح الضريبى خلال فترة الدراسة وما هو متوقع مستقبلاً، خاصة فيما يتعلق بتطبيق القانون الجديد للضريبة العامة على الدخل، وتطبيق اللامركزية فى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة. ثم يتم مقابلة ما حققه النظام الضريبى فى مصر خلال فترة الدراسة ببعض ما حققته النظم الضريبية فى اقتصادات أخرى سواء نامية أو متقدمة، وذلك للاستفادة من مواطن القوة فى هذه النظم، ومحاولة تطبيق منها ما يلائم الحالة المصرية.

٢-أهداف السياسة المالية والضريبية:

تهدف السياسة المالية كأحد السياسات الاقتصادية الهامة إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية: مالية واقتصادية واجتماعية. يقصد بالأهداف المالية توفير الحصيلة المالية اللازمة لتمويل الانفاق العام بمتطلباته المختلفة الاستثمارية والجارية والاجتماعية، وفى حالة تحقيق هذا الهدف الأولى، يمكن تحقيق هدف آخر ضمنى وهو تحقيق التوازن بين جانبى الموازنة العامة للدولة (الايرادات والنفقات العامة) على الأقل، أو تحقيق فائض، أو تحقيق الوضع الأسوأ وهو تحقيق عجز فى هذه الموازنة،

ولكن لايجب أن يكون هناك عجز فى الموازنة الجارية على الأقل، حتى يمكن استخدام هذا الفائض الجارى فى تمويل جزء من الانفاق الاستثمارى والتحويلات الرأسمالية. وذلك حتى لا تظهر المشاكل الاقتصادية فى حالة ظهور العجز فى الموازنة العامة مثل التضخم وتزايد الدين العام ...الخ.

أما الأهداف الاقتصادية للسياسة المالية فتتركز فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى على المستوى الكلى خاصة فيما يتعلق بالمستوى العام للأسعار، وتخصيص الموارد بما يحقق أهداف التنمية فى التشغيل والتصدير والنمو وخلافه، وذلك عن طريق تحديد استخدامات الانفاق الاستثمارى العام، واستخدام الحوافز المالية الملائمة من ضرائب واعانات لتحفيز القطاع الخاص على تخصيص موارده بما يحقق أهداف التنمية المرجوة.

وأخيراً الأهداف الاجتماعية التى يبغى من ورائها تحقيق العدالة الاجتماعية وتحسين توزيع الدخل، وذلك عن طريق إعادة توزيع الموارد أو الدخول باستخدام الأدوات المالية المتاحة من ضرائب ورسوم جمركية واعانات ومعاشات.

ويساهم النظام الضريبى كأحد أهم أدوات السياسة المالية فى تحقيق الأهداف سابقة الذكر، من خلال الهيكل الضريبى وسعر الضريبة والجهاز القائم بتحصيل هذه الضرائب، ولكى ينجح أى نظام ضريبى فى تحقيق الأهداف السابقة لابد أن يتسم هذا النظام بثلاث صفات هى: الكفاءة والعدالة والتبسيط، ولكن من الصعب تحقيق هذه السمات فى حالة الدول النامية ومنها مصر، وذلك للأسباب التالية[1]:

- كبر حجم القطاع غير الرسمى سواء فى مرحلة التشغيل أو الانفاق مما يحول دون تسجيل كافة الدخول وأوجه انفاقها، ومن ثم لايكون هناك حصر كامل للمجتمع الضريبى مما يخفض من الايرادات الضريبية بدرجة كبيرة.
- يترتب على السبب السابق صعوبة توافر الاحصاءات والبيانات اللازمة لاختبار وتقييم السياسات الضريبية من قبل صانعى هذه السياسات، مما يؤدى إلى إحداث تغييرات هامشية جزئية فى النظام الضريبى القائم غير الكفء، وذلك لصعوبة إجراء تغييرات أساسية به بسبب نقص البيانات، ويساهم هذا الأمر فى استمرارية النظام الضريبى غير الكفء وصعوبة تغييره.

- انخفاض كفاءة العاملين بالجهاز الضريبى ، نتيجة عدم حصولهم على القدر المناسب من التعليم والتدريب، مما يعوق عمل النظام الضريبى بالكفاءة المطلوبة. بالاضافة إلى عدم توافر الموارد اللازمة لدفع أجوراً مجزية لهؤلاء العاملين تحفزهم على العمل بكفاءة أكبر، وتحميهم من ممارسة الفساد. علاوة على ضعف آلية إجراء العمليات بالجهاز الضريبى.
- عدم العدالة (التكافؤ) فى توزيع الدخل، والميل إلى محاباة أصحاب الدخول المرتفعة نتيجة لنفوذهم الاقتصادى والسياسى، وخاصة فى حالة الدول النامية التى تمر بمرحلة التحول إلى اقتصاديات السوق الحر، وتسعى إلى الاندماج فى الاقتصاد العالمى، فيظهر لديها انخفاض فى الحصيلة الضريبية من ضرائب الدخل الشخصى والثروة العقارية، ذلك على الرغم من إمكانية زيادة الحصيلة الضريبية من هذه الفئة الغنية دون الإضرار بمستوى معيشة أصحاب الدخول المنخفضة. ويعتبر الترويج فى الوقت الحالى للضريبة النسبية ذات السعر الواحد **Flat Tax**، وإحلالها محل الضريبة التصاعدية (شرائح دخلية بأسعار تصاعدية) مظهراً واضحاً من مظاهر هذه المحاباة.

ومن ثم تحاول الدول النامية ومنها مصر فى ظل هذه العقبات أن تخلق نظاماً ضريبياً كفئاً بقدر الامكان يحقق أهداف السياسة المالية سابقة الذكر، كما سيتم بيانه فى النقاط التالية.

٣-تطور الايرادات الضريبية ودورها فى تحقيق أهداف السياسة المالية:

يوضح الجدول رقم (١) أن تطور الايرادات الضريبية يعتبر مؤشراً واضحاً لتطور الأداء الاقتصادى خلال فترة الدراسة. فيظهر التزايد الواضح فى معدلات نمو الايرادات الضريبية، ونسبتها للإيرادات العامة، ونسبتها للناتج المحلى الإجمالى بعد تطبيق برنامج التثبيت الاقتصادى فى عام ١٩٩١، واستمرار هذا الوضع حتى قرب نهاية التسعينيات، ثم بداية التناقص بعد ذلك وحتى نهاية فترة الدراسة، نتيجة تراجع جميع مؤشرات الأداء الاقتصادى تقريباً خلال هذه الفترة بسبب أزمة دول جنوب شرق آسيا فى يوليو ١٩٩٧، وتراجع ايرادات السياحة المصرية، وخروج رؤوس الأموال الأجنبية ، وتراجع نشاط سوق الأوراق المالية، وما ترتب على ما سبق من تراجع معدلات الاستثمار والنمو وتزايد عجز الموازنة العامة للدولة وميزان المدفوعات ومعدلات التضخم مرة أخرى،

وتدهور قيمة العملة الوطنية نتيجة تناقص المعروض من النقد الأجنبى بالنسبة للطلب عليه.

وقد وصلت نسبة الايرادات الضريبية إلى الايرادات العامة إلى أقصى نسبة لها خلال فترة الدراسة (٦٢,٦%) فى عام ١٩٩٩/٩٨ الذى ظهر بعده تراجعاً واضحاً فى مؤشرات أداء الاقتصاد المصرى. ولم يتعد معدل نمو الايرادات الضريبية ٨% فى المتوسط خلال العشر سنوات الأخيرة بعد استبعاد عام ١٩٩٢/٩١ ، الذى تحقق خلاله طفرة فى الايرادات الضريبية فى بداية تطبيق برنامج الاصلاح الاقتصادى لم تتكرر بعد ذلك، وهذا المعدل أقل من مثيله بالنسبة للانفاق العام.

جدول رقم (١)

تطور الايرادات الضريبية وأهم مؤشراتها خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)

القيمة بالمليار جنيه

السنه/البيان	الايرادات العامة	الايرادات الضريبية	نسبة الايرادات الضريبية للايرادات العامة %	الناتج المحلى الاجمالى بسعر السوق وبالأسعار الجارية	نسبة الايرادات الضريبية للناتج المحلى الاجمالى %	مرونة النظام الضريبى*
١٩٩١/٩٠	٣٣,٤٩٩	١٥,٩٣١	٤٧,٦	١١٠,٢٨٧	١٤,٤	–
١٩٩٢/٩١	٤٧,٣٠٠	٢٤,٨٠٧	٥٢,٤	١٣١,٤٩٥	١٨,٩	٢,٩٠
١٩٩٣/٩٢	٥٤,٠٣٣	٢٨,٤٦٢	٥٢,٧	١٤٦,٥٩٧	١٩,٤	١,٢٨
١٩٩٤/٩٣	٦٣,٨٤٦	٣٢,٤٥٨	٥٠,٨	١٦٢,٣٤٠	٢٠,٠	١,٣١
١٩٩٥/٩٤	٥٩,٣٧٢	٣٥,٢٤٧	٥٩,٤	١٩٠,٥٦٤	١٨,٥	٠,٤٩
١٩٩٦/٩٥	٦٣,٨٢٨	٣٨,٥٩٤	٦٠,٥	٢١٤,٩٠٢	١٨,٠	٠,٧٤
١٩٩٧/٩٦	٦٥,٧٩٦	٤٠,٣٧٢	٦١,٤	٢٣٨,٩٥٢	١٦,٩	٠,٤١
١٩٩٨/٩٧	٧٤,٨٥١	٤٤,١٩٣	٥٩,٠	٢٨٦,٥٦٠	١٥,٤	٠,٤٨
١٩٩٩/٩٨	٧٧,٤٦٦	٤٨,٤٥٦	٦٢,٦	٣٠٦,١١١	١٥,٨	١,٤١
٢٠٠٠/٩٩	٨٣,٩٩٢	٥١,٦٥٧	٦١,٥	٣٣٩,٨٤٩	١٥,٢	٠,٥٨
٢٠٠١/٢٠٠٠	٨٥,٣٤٨	٥٢,٣٥٩	٦١,٣	٣٦٠,٠٥٣	١٤,٥	٠,٢٤
٢٠٠٢/٢٠٠١	٨٩,٠٦٤	٥٢,٢٦٧	٥٨,٧	٣٧٨,٩٠٠	١٣,٨	-٠,٠٣
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٩٨,٨٢٢	٥٧,٤٣٨	٥٨,١	٤١٧,٥٠٠	١٣,٨	٠,٩٧

المصدر: - الجريدة الرسمية، حساب ختامى الموازنة العامة للدولة، عدة سنوات.

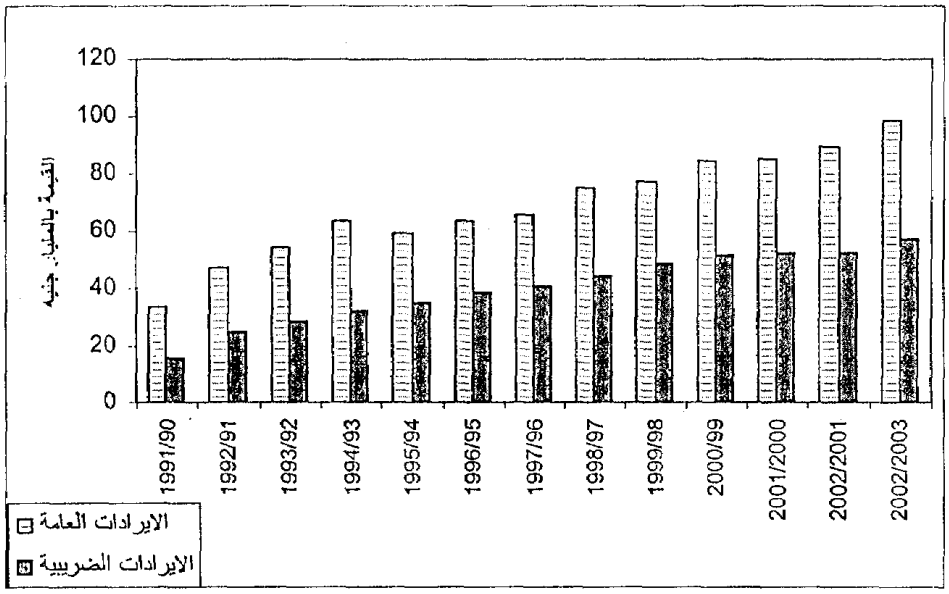
- وزارة المالية، بيان المتابعة المالية المبدئية عن السنة المالية ٢٠٠٤/٢٠٠٣ مقارنة بختامى السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢، بيانات غير منشورة.
- وزارة التخطيط ، تقرير متابعة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ووثائق الخطط السنوية ، عدة سنوات.

معدل التغير فى الايرادات الضريبية فى سنة ما

• تم تقدير المرونة كالتالى: ———————————

معدل التغير فى الناتج المحلى الإجمالى بسعر السوق فى نفس السنة

شكل رقم (١-أ): تطورالايرادات العامة والايرادات الضريبة خلال الفترة (١٩٩١/٩٠- ٢٠٠٣/٢٠٠٢)



شكل رقم (١-ب): نسبة الايرادات الضريبية للايرادات العامة وللناتج المحلى الاجمالى خلال الفترة (١٩٩١/٩٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢)