القاهرة - ج.م.ع

عدد
رقم ٣
فبراير
٢٠١٦

سلسلة كراسات السياسات

الضرائب على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية
"المفاهيم وامكانيات ومشكلات التطبيق فى مصر"

د . سهيرأبو العينين
أستاذ الاقتصاد المتفرغ بمركز دراسات السياسات الكلية
بمعهد التخطيط القومي

معهد التخطيط القومى

الضرائب على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية –
المفاهيم وامكانيات ومشكلات التطبيق فى مصر

د. سهير ابوالعينين

2016

موجز

تبحث هذه الورقة فى إمكانية وجود مساحة للإصلاح الضريبى فى مصر فى مجال الضريبة على الثروة. وتبدأ باستعراض بعض المفاهيم الخاصة بالضرائب على الثروة والتطور التاريخى والجدل حول هذه الضريبة فى الأدبيات. كما تقوم باستخلاص دروس مستفادة من تجارب بعض الدول.

توضح مراجعة الأدبيات أن الحجج المدافعة عن فرض ضريبة على صافى الثروة أكثر وأقوى منطقاً من الحجج الرافضة لها. ومع ذلك فإن تجارب الدول توضح الصعوبات المرتبطة بإدارة مثل هذه الضريبة، لا سيما الصعوبات الفنية التى تتعلق بتقييم الأصول والصعوبات الإدارية. وقد أدت هذه الصعوبات ومقاومة أصحاب المصالح إلى تراجع كثير من الدول عن فرض الضرائب على الثروة.

وتعانى مصر من فجوة ضريبية كبيرة وضعف فى موارد الموازنة العامة تزايدت حدته بعد ثورة يناير. ويوضح هيكل الضرائب أن القاعدة الضريبية قاصرة ولا تشمل كثيراً من الأوعية، كما أن العبء الضريبى لا يتوزع بعدالة. وقد قامت الدولة فى عام 2014 ببعض التعديلات الضريبية فى قانون الضريبة على الدخل باستحداث شريحة جديدة، كما أخضعت الأرباح الرأسمالية على التعاملات فى البورصة للضريبة على الدخل، وأدخلت تعديلات على قانون الضريبة على العقارات المبنية. وتمثل هذه التعديلات خطوة فى الاتجاه المطلوب إلا أنه ما زال هناك مجالاً لمزيد من الإصلاح الضريبى المطلوب.

وفى سياق الضرائب على الثروة كان لمصر تجربة فى فرض ضرائب على التركات وعلى الأيلولة، لكنها ألغيت فى سياق برامج الإصلاح الاقتصادى فى التسعينيات. وتستدعى الظروف الحالية إعادة فرض هذه الضريبة. وتقترح الدراسة أن تكون على التركة، ويقلل من صعوبة إدارتها ضرورة التسجيل القانونى للتركة. كما أن فرض ضريبة على الهبات يفترض أن يقلل فرص التحايل على ضريبة التركات. كما تقترح الورقة إخضاع الأرباح الناتجة عن ارتفاع قيمة الأراضى الزراعية للضريبة على التصرفات العقارية.

وتقتضى العدالة أن يتحمل الأغنياء قدراً أكبر من عبء التحديات الحالية التى تواجهها مصر يتناسب مع ما اكتسبوه من ثروات واستفادتهم من الثغرات الضريبية والإعفاءات والمزايا المتعددة التى منحتها لهم الدولة. وعلى ذلك تقترح الورقة فرض ضريبة على صافى الثروة لمرة واحدة تخصص لسداد جزء من الدين العام لتخفيف أعباء خدمة الدين فى الموازنة.

وفى النهاية فإن إصلاح الضرائب على الثروة يجب أن يتم فى إطار إصلاح ضريبى شامل وتطوير الإدارة الضريبية والمواجهة الفعالة للتحايل والتهرب الضريبى.

Taxing Wealth and Capital Gains

Concepts, possibilities and problems of application in Egypt

Soheir Abouleinein

The study investigates wealth taxes reform in Egypt. An extensive literature review shows that arguments favoring application of a wealth tax outweigh those against it. However countries experiences reveal several problems related to the administration of this tax, especially technical issues concerning asset evaluation and administration costs.

In Egypt tax base is narrow and lacks equity. In 2014 the government introduced an additional income bracket so as to enhance the progressiveness of its income tax structure, as well as a capital gains tax on stock market transactions. These were steps in the right direction, though there is need for more reforms.

Egypt had some experience with levying an inheritance tax. This tax was abolished in the nineties in context of policies of economic reform. This study suggests reintroducing a tax on the estate of the deceased. Obligatory legal registration of the estate before distribution to beneficiaries would reduce problems of tax administration. To diminish opportunities of evading this tax, it is advisable to levy a tax on gifts. It is also suggested that capital gains from the appreciation of agricultural lands should be taxed upon sale of such lands.

Rich Egyptians have been benefiting from generous tax exemptions and reliefs. Therefore, levying a net wealth tax for one time and earmarking its receipts reduce Egypt's public debt should be acceptable on equity as well as on fiscal grounds. Finally, wealth taxes must be designed in the context of a comprehensive reform of Egypt's tax system.

فهرس

مقدمة

أولاً: الضريبة على الثروة: المفاهيم والأهداف والتطور التاريخى

مفاهيم وأشكال الضريبة على الثروة

الأهداف

التطور التاريخى للضرائب على الثروة

ثانياً: الجدل حول الضريبة على الثروة فى الأدبيات

الجدل حول مزايا وعيوب الضريبة على الثروة

مزايا الضريبة على الثروة

عيوب الضريبة على الثروة

ثالثاً: تجارب بعض الدول فى فرض ضرائب على الثروة

ضرائب الثروة فى بعض الدول النامية والصاعدة

الضرائب على الثروة فى الهند

الضرائب على الثروة فى البرازيل

الضرائب على الثروة فى جنوب أفريقيا

ضرائب الثروة فى بعض الدول المتقدمة

ضرائب الثروة فى الولايات المتحدة الأمريكية

الضرائب على الثروة فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD

الدروس المستفادة من تجارب الدول المختلفة

رابعاً: هيكل النظام الضريبى فى مصر وموقع ضرائب الثروة فيه

الضرائب على الثروة فى النظام الضريبى المصرى

تقييم التعديلات الضريبية الأخيرة التى أجرتها الحكومة فى 2014

خامساً: تعديلات مقترحة فى الضرائب على الثروة فى مصر

مقترحات خاصة بالضرائب على الثروة فى مصر

شروط نجاح التعديلات الضريبية المقترحة والإصلاح الضريبى بوجه عام

ملاحظات ختامية

مقدمة

إن التفاوت فى توزيع الثروة يزيد كثيراً عن التفاوت فى توزيع الدخل فى معظم دول العالم، كما أن التفاوت فى توزيع الثروة يتزايد اتساعاً وتتزايد معه أهمية الثروة المتوارثة، وهو ما يؤدى بدوره إلى تعميق التفاوت فى توزيع الثروة عبر الأجيال.

ويؤدى تزايد عدم العدالة فى توزيع الدخل والثروة وتنامى الإدراك بهذا التزايد إلى تهديد الاستقرار السياسى والاجتماعى، وهو ما يلاحظ فى الوقت الحالى من كثرة مظاهر الاضطراب والتعبير عن الغضب فى كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وقد كان من أهم شعارات ثورة يناير فى مصر تحقيق العدالة الاجتماعية وقيام الدولة بدورها فى توفير حياة كريمة لكل المواطنين وخاصة الفقراء. وينبغى ألا نغفل فى هذا السياق أن قضية العدالة الاجتماعية ترتبط بشكل وثيق بقضية دور الدولة والنظام الاقتصادى، ومع ذلك فإن هذه القضية لا تحظى بالطرح المناسب فى الوقت الحالى.

ومن أهم آليات الإصلاح المطروحة على المستوى المحلى والدولى لزيادة العدالة الاجتماعية إصلاح النظام الضريبى، وبصفة خاصة الضرائب على الثروة.

ويشكل إصلاح النظام الضريبى حجر زاوية فى إصلاح المالية العامة وزيادة موارد الدولة، كما أنه يدعم السياسات التنموية والاجتماعية. وتتمثل المعضلة الكبرى التى يتعين التعامل معها عند تصميم وتنفيذ الإصلاحات الضريبية فى حل التعارض الذى كثيراً ما ينشأ بين اعتبارات الكفاءة واعتبارات العدالة.

وتبحث هذه الورقة فى إمكانية وجود مساحة للإصلاح الضريبى فى مصر فى مجال الضريبة على الثروة، والتى تعد من أكثر أنواع الضرائب ارتباطاً بالعدالة الاقتصادية والاجتماعية. ومع ذلك فهى من أقل الضرائب شيوعاً، سواء فى مجال التطبيق الفعلى أو حتى فى مجال الدراسات الأكاديمية. إلا أنه فى الفترة الأخيرة ومع تزايد الفوارق فى توزيع الدخل والثروة بشكل غير مسبوق، والذى أصبح يشكل نوعاً من الاستفزاز للأغلبيات الفقيرة وحتى المتوسطة فى كثير من الشعوب، تزايد الاهتمام بالضرائب على الثروة على أصعدة مختلفة، سواء فى مجال تنمية موارد الدولة وعلاج العجز المزمن، أم فى مجال بناء الدولة وتدعيم الاستقرار والديمقراطية والعدالة.

وتبدأ الورقة باستعراض بعض المفاهيم الخاصة بالضرائب على الثروة وأنواعها المختلفة، ويليها مراجعة للجدل حول هذه الضريبة فى الأدبيات. وقبل تقديم مقترحات الورقة حول الضريبة على الثروة فى مصر تقوم باستخلاص دروس مستفادة من تجارب بعض الدول.

أولاً: تعريفات ومفاهيم الضريبة على الثروة وأنواعها

تعتبر الضريبة على الثروة ضريبة على الرصيد المتراكم للأصول المالية والعينية والمعنوية، وذلك عكس الضرائب على الدخل التى تعتبر ضريبة على تدفقات الدخل الجارى.

وتعرف الضريبة على الثروة بشكل عام بأنها ضريبة قد تفرض على القيمة الاجمالية للأصول التى يحوزها أعضاء القطاع العائلى من الأفراد والأسر، أو على نوع أو أكثر من هذه الأصول.

ويستخدم بعض الكتاب مصطلحى الثروة ورأس المال كمترادفات، إلا أن ذلك قد لا يكون دقيقاً بشكل كاف. فرأس المال مفهوم يرتبط أساساً بالإنتاج ويشير إلى الأصول من صنع الإنسان التى تستخدم فى الإنتاج وزيادته، أما الثروة فهى ما يحوزه الفرد أو الأسرة من أصول من مختلف الأنواع سواء نتيجة للادخار أم الميراث أم تلقى هبة.

مفاهيم وتعاريف

ونعرض فيما يلى بعض المفاهيم والتعاريف المرتبطة بالضريبة على الثروة:

الثروة الإجمالية للفرد هى إجمالى قيمة الأصول التى يمتلكها قبل خصم أى ديون أو خصوم. ويمكن أن تتضمن الثروة أصولاً مادية مثل الأرض والعقارات والسيارات وغيرها، أو أصولاً غير مادية مثل حقوق الملكية الفكرية والحقوق فى المعاشات. وقد تختلف الأصول من جوانب أخرى مثل أن بعض الأصول منقول والبعض الآخر عقار.

ويعبر مفهوم صافى الثروة عن إجمالى الثروة مخصوماً منها كل الديون أوالخصوم.

أما القاعدة الضريبية فهى كل الأصول القابلة لفرض ضريبة عليها.

ولأغراض حساب الضريبة على الثروة يتم تحديد مفهوم الثروة المقيَّمة للفرد، وتعرف على أنها صافى الثروة مخصوماً منها الأصول المعفاة التى لا تخضع للضريبة والخصومات الضريبية على أنواع الأصول الخاضعة للضريبة.

ولحساب قيمة الضريبة واجبة السداد على الثروة يتم أيضاً خصم ما دون حد الإعفاء من الضريبة على الثروة التى تخضع للضريبة بحكم القانون الضريبى، وهو ما يحدد قيمة الثروة الخاضعة للضريبة.

الثروة الخاضعة للضريبة = الثروة المقيَّمة – حد الإعفاء من الضريبة على الثروة

وتعتمد قيمة الضريبة المحصلة على الثروة على معدل الضريبة على الثروة، وما إذا كان معدلاً ثابتاً أو متغيراً. وتعتمد قيمة الإيرادات الضريبية التى تحصلها الدولة من الضريبة على الثروة على القاعدة الضريبية، وعلى كيفية معاملة الديون، وعلى حجم الإعفاءات الضريبية، وعلى معدل الضريبة، وعلى مدى

تركز الثروة بين شرائح السكان. أما القيمة الصافية للإيرادات التى تحصلها الخزانة فعلياً فتتوقف على التكلفة الإدارية التى تتحملها لتقدير وتحصيل الضريبة على الثروة، وأيضاً على مدى قدرة الخاضعين للضريبة على التهرب منها[1].

أشكال الضريبة على الثروة

تأخذ الضريبة على الثروة أشكالاً متعددة وفقاً لنوعية الأصول التى تفرض عليها ووفقاً لطبيعة ملكية هذه الأصول. هناك ضريبة دورية على صافى الثروة؛ وضريبة دورية على الملكية العقارية (الضريبة على العقارات المبنية والضريبة على الأرض)؛ وضريبة لمرة واحدة على الأصول الرأسمالية؛ وضرائب الإرث (التركات و/أو الأيلولة) وضرائب الهبات؛ وضرائب على الصفقات الرأسمالية والمالية (مثل رسوم الدمغة).

وهناك تقسيم آخر للضرائب على الثروة يتمثل فى تقسيمها إلى ضرائب على ملكية الأصول؛ وضرائب على انتقال ملكية الثروة (الإرث والهبات)؛ وضرائب على الارتفاع فى قيمة الثروة وهى الضرائب على الأرباح الرأسمالية. وهناك كثير من الدول والاقتصاديين يعتبر الضريبة الأخيرة ضريبة على الدخل وليس على الثروة.

الأهداف

تلخص دراسة لصندوق النقد الدولى الأهداف التى يمكن التطلع إلى تحقيقها من خلال فرض ضريبة على الثروة فيما يلى: 1) تخفيض متواضع للتركيز الحالى فى الثروات الكبيرة؛ 2) تخفيض متواضع لتركيز الثروة فى المستقبل؛ 3) الآثار الإيجابية الاجتماعية والسياسية لفرض هذه الضريبة، وسوف يتم توضيحها فيما بعد؛ 4) زيادة الحصيلة الضريبية[2].

ويلاحظ أن الدراسة تصف التخفيض المستهدف فى تركيز الثروة حالياً ومستقبلاً، من خلال فرض ضريبة على الثروة، على أنه تخفيض متواضع. ويمكن تبرير ذلك بعدة اعتبارات، حيث يوضح التطور التاريخى للضرائب على الثروة أن الضريبة على صافى الثروة تحديداً لم تكن تحقق حصيلة ملموسة فى الإيرادات الضريبية فى تجارب الدول المختلفة، وأن هذه الحصيلة المتواضعة لم تكن تحقق أهداف العدالة فى توزيع الدخل ناهيك عن تخفيض تركيز الثروة. ولاشك أن حصيلة الضريبة على الثروة يعتمد بشكل كبير على تصميم هذه الضريبة من حيث المعدل والإعفاءات وأساليب تقييم الأصول وغيره، وأيضاً على كيفية إدارتها والذى ينعكس على التكلفة الإدارية وعلى مدى قدرة الممولين على التهرب منها. وبالإضافة إلى ما

[1] Thomas A. McDonnell. Wealth Tax: Options for its Implementation In the Republic of Ireland. Nevin Economic Research Institute, NERI Working Paper Series No.6, September 2013.

[2] IMF. Tax Law Design and Drafting. Vol 1. 1996. Chapter 10,Taxation of wealth.

سبق فإنه حتى مع التصميم الجيد للضريبة على الثروة وإحكام إدارتها فإن تحقيق تخفيض ملموس فى تركيز الثروة يتطلب تغيرات هيكلية فى السياسة الاقتصادية وليس فقط فرض ضريبة على الثروة.

التطور التاريخى للضرائب على الثروة

تعد الضرائب على الثروة من أقدم أنواع الضرائب، ومع ذلك فقد تم إهمالها نسبياً فى السنوات الأخيرة. ففى بدايات القرن العشرين قامت الدول الاسكندنافية وبعدها الدول الأوروبية الأخرى بفرض ضرائب سنوية متواضعة على الثروة. وتبعتهم الهند فى 1957. ومع ذلك تم التخلى بشكل كبير عن هذه الضرائب فى معظم الدول الأوروبية فى العقدين الأخيرين[3].

والواقع أن الضرائب على الثروة لم يكن لها على مدار التاريخ نفس الشعبية (القبول) التى تحظى بها الأنواع الأخرى من الضرائب، وخاصة النوعين الرئيسيين وهما الضرائب على الدخل والضرائب على الإنفاق، والتى تمثل حصيلتهما النسبة الأعظم من إجمالى الإيرادات الضريبية فى معظم دول العالم. ومن ناحية أخرى فإن الضرائب على الثروة لا تشكل فى الدول التى تفرضها إلا نسبة ضئيلة من جملة الإيرادات الضريبية. على سبيل المثال فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، وهى من أغنى دول العالم، لا تشكل الضرائب على كل من حيازة الثروة وانتقال الثروة إلا أقل من 1% من إجمالى إيراداتها الضريبية. أما الضرائب على الأرباح الرأسمالية فيعتبروها من الضرائب على الدخل لا من ضرائب الثروة، ولا يتم فصلها فى فئة منفصلة، ولذا يصعب تقدير مساهمتها فى الإيرادات الضريبية. أما فى بريطانيا فإن نسبة الضرائب على الأرباح الرأسمالية إلى إجمالى الإيرادات الضريبية نادراً ما تتعدى 2%. وفى استراليا حيث الضريبة على الأرباح الرأسمالية أكثر شمولاً ولا يوجد بها إعفاءات فإنها تتراوح بين 2% و4% من جملة الإيرادات الضريبية.[4]

إن معظم الدول المتقدمة لديها الآن أشكال من الضريبة على الأرباح الرأسمالية (نيوزيلاندا هى الإستثناء الوحيد فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية). كما أن هذا النوع من الضريبة هو من أنواع الضرائب التى أدخلتها معظم الدول النامية والدول الصاعدة التى تحولت إلى اقتصاد السوق فى الثلاثين عاماً الأخيرة بالإضافة إلى الضريبة على القيمة المضافة. أما الضرائب على حيازة الثروة وعلى انتقالها فليس لها انتشار واسع.

[3] Howard Glennerster. "Why was a wealth tax for the UK abandoned? Lessons for the policy process and tackling wealth inequality." London School of Economics, Department of Social Policy and Centre for Analysis of Social Exclusion. 2012.

[4] Chris Evans. "Wealth taxes: problems and practice around the world." Briefing Paper. Centre on Household Assets and Savings Management CHASM. April 2013.

وفى واقع الأمر أن الضرائب على حيازة الثروة (مثل الضرائب السنوية على ثروة الأفراد) تراجعت بشكل مستمر فى العقود الأخيرة. ففى 1990 كان نصف دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية يفرض ضرائب سنوية على صافى الثروة، وفى 2010 لم تعد تفرض هذه الضرائب إلا فى فرنسا (ويطلق على الضريبة على صافى ثروة الأشخاص الطبيعيين "ضريبة تضامن على الثروة" solidarity tax on wealth) وفى النرويج وفى سويسرا (على مستوى الكانتونات). وقد أعادت بعض الدول الأوروبية فرض هذه الضريبة على أساس مؤقت نتيجة تداعيات الأزمة المالية العالمية التى وقعت فى 2008. على سبيل المثال، أعادت ايسلاندا فرض الضريبة لفترة محددة فى 2010 بعد أن كانت ألغتها فى 2006، وكذلك أعادت أسبانيا فرض الضريبة بشكل مؤقت فى 2011 بعد أن كانت ألغتها فى 2008[5]. كما حاولت قبرص إعادة أحد أشكال الضريبة على أحد أنواع الثروة، وهو المدخرات بالبنوك كجزء من ترتيبات برنامج الإصلاح فى إطار منطقة اليورو فى 2013، ولكن البرلمان رفض هذه الضريبة[6]. ولكن هذه الأمثلة تعد استثناءات على الاتجاه العام بتراجع الضريبة على الثروة.

وخارج إطار دول منظمة التعاون الاقتصادى لا توجد دول كثيرة حتى فى الدول النامية تفرض ضريبة سنوية على الثروة. على سبيل المثال لا وجود لهذه الضريبة فى فى البرازيل والصين واندونيسيا وروسيا وجنوب أفريقيا. أما فى الهند – وهى استثناء واضح – فتفرض ضريبة سنوية بمعدل 1% على الثروة التى تزيد على 3 مليون روبية (حوالى 36 ألف يورو). كما أن بعض الدول مثل بلجيكا وانجلترا لم تفرض أبداً هذا النوع من الضرائب. وفى الولايات المتحدة الأمريكية يحظر الدستور فرض أى ضرائب مباشرة على ممتلكات الأسر[7].

وعلى العكس من التراجع الشديد عن فرض ضريبة سنوية على الثروة، فإن التراجع عن فرض ضريبة على انتقال الثروة (مثل الإرث والهبات) كان محدوداً فى الدول المتقدمة فى العقود الأخيرة. كما كان هناك تحول من الضرائب على الإرث من العقارات (حيث تفرض الضريبة على عقار المتوفى كما هو الحال فى انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية) إلى نوع من ضرائب الثروة وهو ضريبة الأيلولة، حيث تفرض على أنصبة الورثة بمعدلات مختلفة. وفى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية كان هناك 23 دولة من أصل 30 دولة تفرض ضريبة على انتقال الثروة فى 2010.

---

[5] Dieter Brauninger. Income and wealth taxes in the euro area. An Initial Review. Deutsche Bank, Research Briefing, European Integration. August 2012.

[6] The New York Times. Rejection of Deposit Tax Scuttles Deal on Bailout for Cyprus. March 19, 2013. Retrieved from: www.nytimes.com/2013/03/20/business/global/cyprus-rejects-tax-on-bank-deposits.html

[7] Chris Evans. 2013, op.cit.