



مبادرة
الإصلاح
العربي



حوارات السياسات المصرية

مصر: ثمن التفاعل في الإصلاح الضريبي



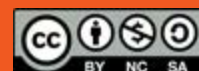
بالشراكة مع

عمر غنام

عن الكاتب

عمر غنام باحث اقتصاد سياسي مصري مهتم بقضايا العدالة الضريبية و الديون والعلاقات الاجتماعية والسياسية.

© 2023 مبادرة الإصلاح العربي | جميع الحقوق محفوظة.



يسمح هذا الترخيص للقائمين بإعادة الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة دمجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، طالما يتم الإسناد إلى المنشئ. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

الصورة: محامون مصريون يرددون شعارات خلال احتجاج على ضريبة القيمة المضافة التي تم تبنيتها حديثًا، أمام محكمة النقض - القاهرة، مصر، 1 أكتوبر 2016. © EPA / Mohamed Kamal Egypt Out

كانون الثاني/يناير 2023

مقدمة

عانت المالبات العامة للدولة المصرية - كالمالبات العامة لكثير من الدول - عجزاً شبه دائم، وبالرغم من أن قليلاً من العجز في ميزانيات الدول ليس بمفسد الثريد على الأقل بالنسبة لغالبية النظريات الاقتصادية السائدة، إلا أن العجز المستدام والمتفاقم في الميزانيات العامة له أطواره الانفجارية التي يعجز فيها الاقتصاد. ففي فترات الرواج الاقتصادي، يكثر الاقتراض بشروط ميسرة، ما يشجع الدول على الاعتماد على الاقتراض كمصدر ثانوي للتمويل لفتترات ممتدة حتى يصبح مصدراً دائماً للتمويل. يأتي سوق المال بنهاية لكل فترة اقتراض سهل، لتضطر الحكومة إلى مواجهة الواقع الذي حاولت تجنبه باستجلاب القيمة المستقبلية عن طريق الاقتراض. في هذا الطرف، تواجه الحكومة ثلاث أدوات، الاقتراض بسعر الفائدة الأعلى، التقشف وتقطيع أوصل برامج الخدمات والحماية الاجتماعية، ورفع الضرائب والجمارك. الاقتراض بالسعر الأعلى هو الخيار الأول لكل حكومة، لسبب بسيط وهو أنه لا يتطلب إعادة صياغة العقد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة، ثمن ذلك هو تفاقم العجز، فالاقتراض بعد الأزمة كالاقتراض قبل الأزمة ليس حلاً ولكن مجرد تأجيل للأزمة، علّ السوق يتعافى وتذهب الأزمة أدراج الريح. بعد انتهاء إمكانية الاقتراض في الظروف الاقتصادية الراهنة للأزمة، تلجأ الحكومة إلى الاستعانة بكامل أدواتها ولكن بدرجات وتخوفات مختلفة جراء كل منها. فالتقشف دعوة للغضب الاجتماعي الواسع، وله آثاره الكارثية على الطبقات الفقيرة والمتوسطة وعلى الاقتصاد الكلي جراء التخفيض المباشر في القدرة الشرائية لهذه الطبقات. فرض الضرائب من الناحية الأخرى يمكن اللجوء إليه لتوليد الموارد الممكنة، سواء من الاقتصاد كلية أو من القطاعات والطبقات التي تتركز فيها فوائض القيمة للمرور من الأزمة بأقل كم من التشاحن الاجتماعي. كلما استفحلت الأزمة كلما اضطرت الحكومة إلى استخدام أدواتها أكثر وبحدة أكبر، فالديون ليست إلا ضرائب مؤجلة. فتبقى الضرائب هي مربط الفرس في كل أزمة اقتصادية. فكما تتراءى أمامنا ملامح لأزمة اقتصادية عالمية، تتراءى أيضاً تساؤلات؛ هل كان بإمكاننا أن نُقبل على هذه الأزمة بعبء أقل ومساحة أكبر للمناورة؟ في هذا الإطار نتناول السياسات الضريبية في السنين الماضية، وإن كان بالإمكان أفضل مما كان. فدور الضرائب الأساسي هو توفير احتياجات الحكومة المالية لتنفيذ الدور المنوط بها في العقد الاجتماعي رسمياً كان أو غير رسمي. لذلك تعتبر الضرائب مدخلاً رائعاً لفهم الاقتصاد السياسي لأي دولة. فالسياسات الضريبية أداة أساسية لتحقيق أهداف الاقتصاد الكلي، وتعبّر مباشرة عن الحسابات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحركة لهذا الاقتصاد. في هذه الورقة نتطرق إلى الدور الرئيسي للضرائب في تمويل متطلبات العقد الاجتماعي من زاوية الكفاية وفاعلية التحصيل.

معيارا الكفاية والفاعلية

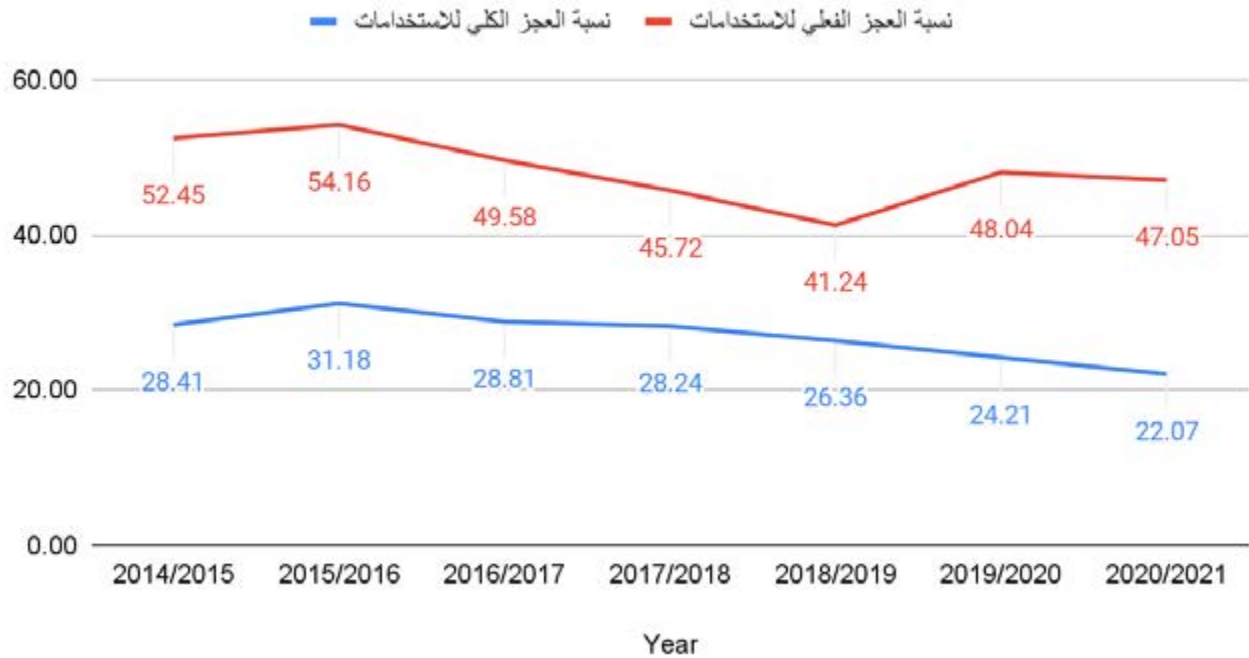
يعني أن الحكومة لم تستطع الاستفادة من خفض العجز الكلي نتيجة الإجراءات التقشفية، حيث وجب سداد الكثير من القروض التي مولت العجز المرتفع بين 2014 و2018. هذه الحالة تعبر عن فشل واضح من ناحية معيار الكفاية، فتضخم الديون ومصاريف خدماتها إلى هذا الحد نادر، ويضع عبئاً حقيقياً على استدامة مصروفات الدولة، خصوصاً وأن الإنفاق الحكومي على الخدمات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بتحسين النمو الاقتصادي، ومستوى الدخل، والحصيلة الضريبية ذاتها، بينما الإنفاق على خدمات الديون غير مقرون بأي من هذه الفوائد الجانبية.

أما بالنسبة إلى معيار الفاعلية، فإن تقديرات الجهد الضريبي لمصر عامة منخفضة، حيث قدرها صندوق النقد الدولي بحوالي 61.8% عام 2011²، انخفضت إلى قرابة 45.5% في تقديرات عام 2019³. وبإدراج النقص

معيارا الكفاية والفاعلية هما المعياران الأساسيان لقياس قدرة النظام الضريبي على القيام بمهمته الأساسية، أولهما يقاس بمدى الفائض أو العجز في الميزانية، وثانيهما يقاس بطرق عدة منها مقياس الجهد الضريبي، أو المقارنة بمعدلات التحصيل من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المشابهة.

كما يتبين في الشكل 1¹، فإن العجز الكلي - وهو عجز الموازنة بدون إدراج سداد القروض وصافي حيازة الأصول المالية - المستدام أنتاج تضخماً واضحاً في خدمة الديون، سواء كقوائد أو دفعات سداد القروض حتى تخطت 53% من إجمالي الاستخدامات لعام 2022 المالي. هذا العبء

شكل 1: العجز الفعلي والعجز الكلي كنسبة من الاستخدامات



1 البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 2017 - وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

2 International Monetary Fund. Revenue Mobilization in Developing Countries. Fiscal Affairs Department, 8 March 2011. p. 60

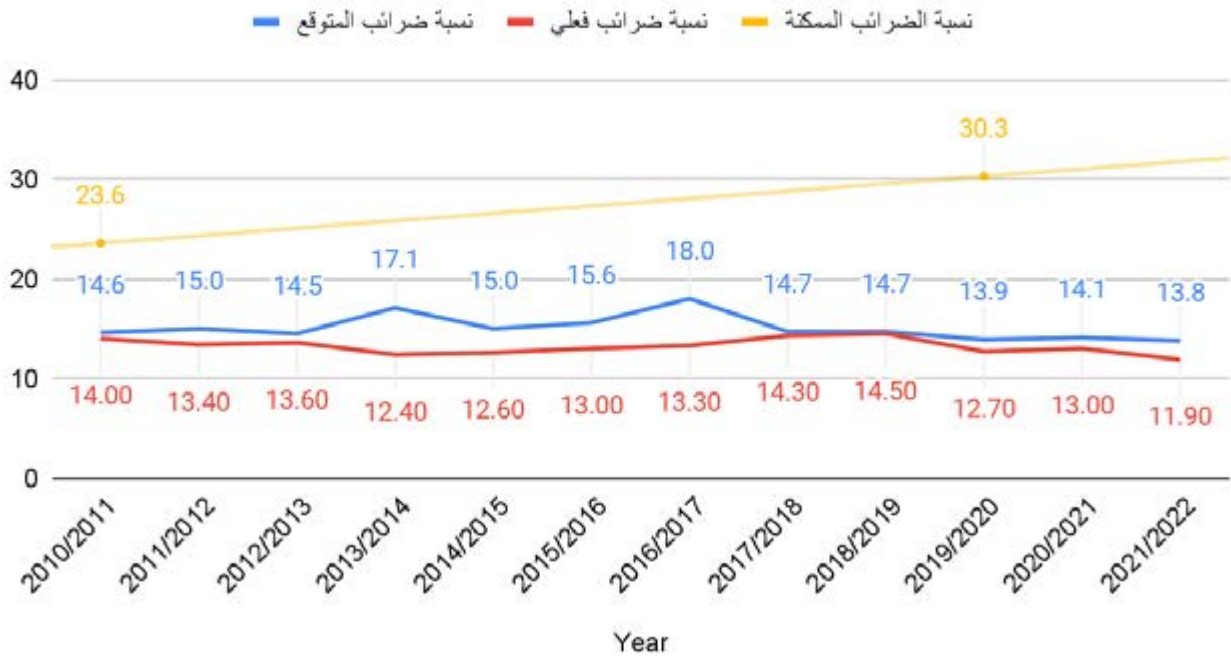
3 Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia, p43

هذا السياق شديد الأهمية، خاصة حين يساق فقر البلاد كسبب لانخفاض الحصيلة الضريبية، فانخفاض الحصيلة لم يكن رغم السياسات المتبعة ولكن بسببها. فالسياسات الضريبية النيوليبرالية التي أتى بها يوسف بطرس غالي في منتصف عقد الألفية، اهتمت بالأساس بتحفيز التسجيل الضريبي عن طريق خفض سعر الضريبة بادعاء أن ما سيتوفر من هذا العفو الضريبي سيستثمره رجال الأعمال دافعاً للنمو الاقتصادي ومعوضاً قيمة العفو بفعل النمو المتسارع المقترن بزيادة التسجيل الضريبي. الأزمة الأساسية في هذا الطرح هي أنه خيالي تماماً، وأثبت فشله قبل أن تتبناه مصر لأكثر من عقد. فالحقيقة أنه لا توجد علاقة حقيقية بين خفض سعر ضرائب الأرباح ومعدلات الاستثمار - باستثناء استقبال الشركات الصدفية الهاربة من الضرائب⁶، والنتيجة الفعلية لمثل هذه السياسات الضريبية دائماً ما تكون تحسناً لحظياً إثر إدراج عدد أكبر من الممولين، ثم انخفاض سعر الضريبة على المدى المتوسط والبعيد نتيجة انخفاض سعر الضريبة نفسها، فالنمو الاقتصادي المطلوب لتعويض الفاقد فقط من تخفيض سعر الضريبة إلى النصف، يفوق 7% سنوياً لعقد كامل. فالنيوليبرالية ترى العيب الأكبر في ضيق الوعاء الضريبي وليس عمقه، فتركز على إدراج أكبر عدد ممكن من الممولين الصغار مقابل تقليل العبء على الممولين الأكبر، وهي سياسة قد

في تحصيل عام 2019 تكون النسبة أقرب إلى 41.9%. ذلك التهاوي السريع أتى نتيجة لانخفاض في نسبة الضرائب المحصلة من الناتج المحلي الإجمالي، تزامناً مع نمو اقتصادي مؤدّب لنمط مقصّي في القدرة على تحصيل الضرائب كما يتبين في شكل 2⁴.

هذه الهوة الآخذة في الاتساع، هي ثمن التقاعس في الإصلاح الضريبي في مصر، وأحد أهم أسباب هشاشة المايات العامة فيها. لم يكن الجهد الضريبي لمصر منخفضاً دائماً، بل على العكس اتسم الجهد الضريبي المصري بالارتفاع نسبياً طوال ستينيات وسبعينيات القرن الماضي على الأقل، حيث نادراً ما انخفضت نسبة الحصيلة الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي عن العشرين بالمائة. بدأت الحصيلة الضريبية في التآكل تزامناً مع أزمة الثمانينيات الاقتصادية، لتصل إلى أدنى مستوياتها في حوالي ثلاثين عاماً بحلول 1990، عندما وصلت نسبة الحصيلة الضريبية إلى 13% من الناتج المحلي الإجمالي⁵. لم تتعاف مصر قط من هذا الانخفاض، فأتت قوانين وتعديلات عدة أهمها تعديلات 2005 المؤسسة للنظام الضريبي الحالي والتي أنتجت تحسناً لحظياً في الحصيلة الضريبية، ما لبث أن ذهب أدرج الرياح.

شكل 2: الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



6 الجدير بالذكر أن نسبة ضرائب الأرباح العامة في مصر ليست منخفضة بالقدر الكافي لجذب مثل هذه الإستثمارات، ومحاولة جذب هذه الاستثمارات ليست هدفاً للحكومة أو سياسة مدية اقتصادياً.

4 البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 - 2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

World Bank. Databank: Tax Revenue (% of GDP), Egypt 5

<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=XP-EG-ZQ>

الهيكل الضريبي

ضرائب الدخل وتاريخ تحصيلها 2014-2022

ينظم ضرائب الدخل الشخصي في مصر قانون 91 لعام 2005 وتعديلاته. أصدر القانون ضمن سياسات الإصلاح الضريبي المزمعة من قبل وزارة يوسف بطرس غالي، ولا يزال حجر الأساس في النظام الضريبي المصري الحالي. توالى التعديلات على القانون بعد ثورة 2011 ليزيد عدد الشرائح من ثلاث إلى خمس ثم سبع شرائح، بنظام تصاعدي ثنائي في تعديلات عام 2020 ليصل إلى شكله الحالي. توالى أيضاً القرارات برفع حد الإعفاء خاصة مع التضخم الحاد الذي عانته البلاد في أعقاب أزمة 2016 الاقتصادية.

الشكل الحالي لهيكل الضرائب⁸

يضاف إلى الشريحة المعفاة وهي أول 15,000 جنيه، الإعفاء الشخصي للعاملين براتب والمقدر بـ4,000 جنيه حتى عام 2013، حيث رُفع حد الإعفاء إلى 7,000 جنيه، ثم رفع ثانية إلى 9,000 جنيه عام 2020⁹، ثم

تفلح في الدول الغنية ولكنها لم تؤت ثمارها في الدول النامية. فالممولون الأصغر أصعب في إدارتهم وتبعضهم، والمراقبة عليهم، خاصة في ظل أن غالبية هذه المؤسسات لا تعتمد ولا تستطيع أن تعتمد على نظام إداري ومالي موثق، كما أن تحميلهم عبئاً ضريبياً لم يتحملوه من قبل، قد يشكل الفارق بين ربحية أعمالهم وخسارتها، ما قد يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي في الأساس. في حالة مصر، وبعد سنين من تطبيق هذه التجربة، ظلت أكبر 4000 مؤسسة تمول قرابة 90% من إجمالي ضرائب الشركات حتى 2011⁷.

باعتبار كل ما سبق، نخلص إلى أصل الإشكالية وهي بالأساس الفلسفة الريغانية الموهوسة بتجويج الوحش على حد تعبيره الذي قصد به دولة الرفاه والخدمات الاجتماعية التي تقدمها. فحللوا الثمانيات، كانت الرأسمالية نجحت في إدراج الأجزاء الأعظم من الكوكب في سلاسل القيمة والإمداد، ما ترتب عليه تباطؤ النمو خاصة في الدول الأغنى. ولما كان التوسع الرأسمالي جغرافياً إلى دول جديدة محدود الأفق، وجب توسيع النطاق الرأسمالي داخل الدول والمجتمعات المدرجة فيه أصلاً، عن طريق إخضاع الخدمات الاجتماعية التي وفرتها الدولة سابقاً لقواعد السوق والسماح بتسليع الضمانات الاجتماعية وخصخصتها. فداحة التحيز في هذا الاقتراح لأقلية على حساب الأغلبية، جعلت من تمريره ديمقراطياً مهمة شبه مستحيلة، فالتقشف لا يستساغ بلا مبرر، فكانت السياسات الريغانية لتجويج الوحش تهدف إلى خلق مشكلة لا حل لها إلا التقشف عن طريق خفض الضرائب لإنضاب موارد الحكومة وإجبارها -فعلياً- على خفض الإنفاق الاجتماعي. في هذا السياق يعاد تقييم دور الضرائب لتقاس بمدى تحفيزها للنمو الاقتصادي - وهو معيار ثانوي لدورها - بدلاً من مدى كفايتها لتمويل احتياجات الحكومة. في الأقسام التالية من هذا البحث سنتناول أهم مكونات الهيكل الضريبي المصري، حقائق التحصيل الضريبي، مدى كفاءة النظام الضريبي، وتكلفة الفرصة الضائعة على مدى السنوات الثماني الماضية.

معدل الضريبة	أقل من 600,000	600,000 - 700,000	700,000 - 800,000	800,000 - 900,000	900,000 - 1,000,000	1,000,000 فأكثر
0%	حتى 15,000	-	-	-	-	-
2.5%	30,000-15,000	حتى 30,000	-	-	-	-
10%	45,000-30,000	45,000-30,000	حتى 45,000	-	-	-
15%	60,000-45,000	60,000-45,000	60,000-45,000	حتى 60,000	-	-
20%	-60,000 200,000	-60,000 200,000	200,000-60,000	200,000-60,000	حتى 200,000	-
22.5%	-200,000 400,000	-200,000 400,000	-200,000 400,000	-200,000 400,000	400,000-200,000	حتى 400,000
25%	أكثر من 400,000	أكثر من 400,000	أكثر من 400,000	أكثر من 400,000	أكثر من 400,000	أكثر من 400,000

8 طبقاً لقانون ضريبة الدخل 91 لسنة 2005 وتعديلاته.

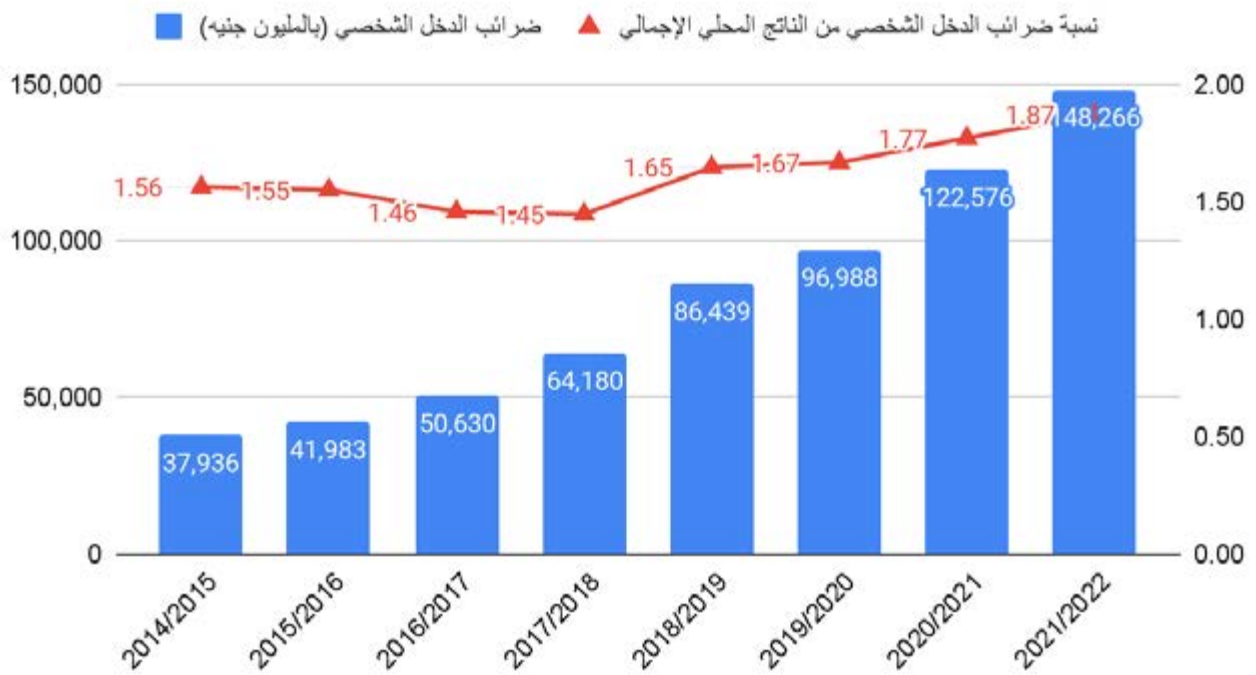
9 إيمان عراقى. ضريبة الدخل الجديدة. بيان المفاهيم الصحيحة والحقوق والواجبات. الأهرام. 20 يونيو 2020.

الوعاء الضريبي لا زال غير مستغل.

كما يتضح من الشكل 3¹²، فإن نسبة ضرائب الدخل الشخصي تحسنت إلى حد كبير في أعقاب التعديلات التي توسعت في تصاعدية الهيكل، حتى وإن كان بشكل بسيط. ولكن النسبة من الدخل المحلي لا زالت منخفضة، حيث إنها أقل بحوالي الخمس من متوسط دول الشرق الأوسط المستوردة للبتروال الذي يقدر بحوالي 2.4%، وتأتي مصر قريباً من ذيل القائمة مقارنة بأقرانها في الحد الأقصى للضريبة، ومساهمة الضريبة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، والطاقة التوزيعية للضريبة¹³. هذا كله يعني أنه ما زال بالإمكان رفع الحصيلة الضريبية عن طريق رفع التدرج في الشرائح العليا ورفع الحد الأقصى للضريبة، وبالتالي رفع مساهمتها من دون التأثير على الشرائح الأقل دخلاً أو تنافسيتها.

15,000 في عام 2022¹⁰. حتى بأخذ هذا الإعفاء في الحسبان، لا يلبث أن يظهر عوار الهيكل. فالفرق بين نسب الضريبة في الشرائح الأقل يضيق كلما ارتفعت الشريحة، حتى يصل إلى 25% كحد أقصى. فالسقف المنخفض لأسعار الضريبة يعني أن تصاعديتها ستظل محدودة الأثر من حيث توزيع العبء الضريبي بطريقة أكثر عدالة ومن حيث متحصلات التمويل نفسها. فهي تصاعدية ظاهرية، فالفرق بين الشرائح الفقيرة والمتوسطة أكثر بكثير من الشرائح الغنية، فبين 15,000 و60,000 تزيد نسبة الضريبة 12.5% وبعد 60,000 لا تزداد إلا بـ5% فقط. مع الأخذ بالحسبان أن متوسط إنفاق الأسرة في مصر قدر بحوالي 62 ألف جنيه في بحث الدخل والإنفاق الأخير، فإن النصف الأغنى في الوعاء الضريبي لا يتعرض حقيقة لهذه التصاعدية، وتظل مساهمته في الوعاء الضريبي أقل بكثير من الممكن، خصوصاً أن هذا النصف يستحوذ على حوالي 69.4%¹¹ من إجمالي الدخل، ما يعني أن الجزء الأكبر والأعمق من

شكل 3: ضرائب الدخل الشخصي



12 البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 - 2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022-2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

International Monetary Fund. Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia. p. 4

10 احمد يعقوب. كل ما تريد معرفته عن تعديلات الضريبة على الدخل وتحفيز الاستثمار. اليوم السابع. 2 مايو 2022.

/2/5/https://www.youm7.com/story/2022

11 بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2020/2019. ص 79-80.

ضرائب أرباح شركات الأموال 2014-2022

مقارنة بدول الدخل المتوسط المنخفض، حيث تساهم الضريبة بحوالي 2.9% من الناتج المحلي في المتوسط، وحتى الدول المستوردة للبتروول في الشرق الأوسط حيث تساهم الضريبة بحوالي 2.3% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بـ 1.8% فقط في مصر. هذا الإسهام الضعيف قد يرجع إلى حد كبير لسعر الضريبة الموحد المنخفض عند 22.5% أقل بقرابة الثلث من المعدل المتوسط لبلدان الدخل المتوسط المنخفض عند 33.5%¹⁵.

ضرائب الممتلكات (غالبيتها الكبرى من الأذون والسندات) 2014-2022

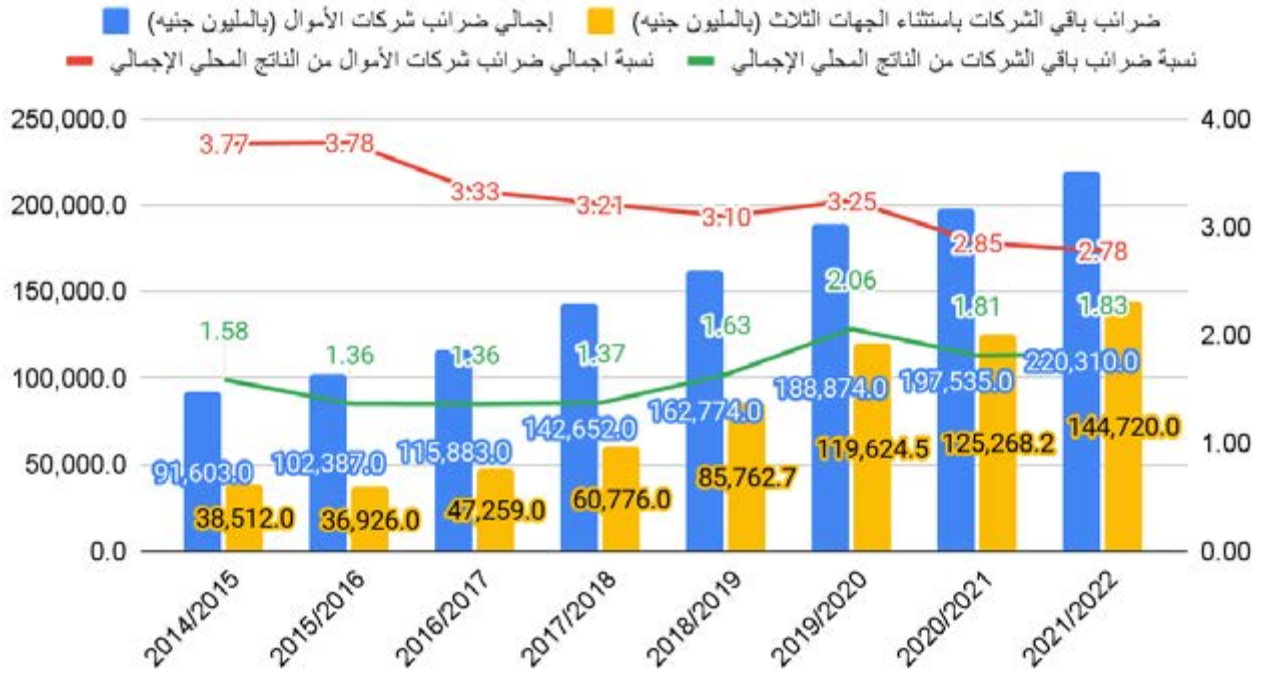
بينما تتشكل ضرائب الممتلكات¹⁶ من بنود عدة مثل ضرائب الأراضي والمباني والرسوم المفروضة على نقل الملكيات التجارية والرأسمالية والرسوم المختلفة على السيارات، إلا أن الغالبية الساحقة منها تأتي من ضرائب عوائد الأذون والسندات.

اعتماد ضرائب الممتلكات على ضرائب عوائد الأذون والسندات بهذه النسبة شديدة الارتفاع، ينهننا إلى خاصيتين في حقيقة تحصيلهما. أولاهما

يحكم القانون 91 لعام 2005 ضرائب أرباح شركات الأموال أيضاً، فأسس لضريبة بسعر موحد 20% باستثناء أرباح البنك المركزي وقناة السويس والهيئة العامة للبتروول المفروض عليها ضريبة بسعر 40% وشركات البتروول والغاز المشاركة للهيئة تخضع للضريبة بنسبة 40.55%. جاء أول تعديلات القانون بقانون 51 لعام 2011 حيث أضيفت شريحة أعلى للضريبة للشركات التي يصل صافي أرباحها إلى عشرة ملايين جنيه بسعر 25%، وسرى التعديل من يوليو 2011 حتى مايو 2013 حيث بدأ العمل بقانون 101 لسنة 2012 الذي وُحد سعر الضريبة ثانية عند 25%. أحر التعديلات الهامة على القانون أتت في أغسطس 2015 حين بدأ العمل بقانون 96 لسنة 2015 الذي خفض سعر الضريبة إلى 22.5%.

كما يتضح من شكل 4¹⁴، فإن الجهات المستثناة من سعر الضريبة العام - البنك المركزي وقناة السويس والهيئة العامة للبتروول وشركاؤها - مثلت غالبية ضرائب الشركات حتى عام 2017/2018، حيث أدرجت تحت قسم الضرائب على الأعمال التجارية الأخرى. على الرغم من أن مساهمة باقي شركات الأموال ارتفعت من قرابة 36% إلى أكثر من 65.8% من إجمالي حصيلة الضريبة، إلا أنها ما زالت منخفضة جداً

شكل 4: ضرائب أرباح شركات الأموال



International Monetary Fund. Revenue Mobilization in Developing Countries. p. 54

16 البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 - 2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

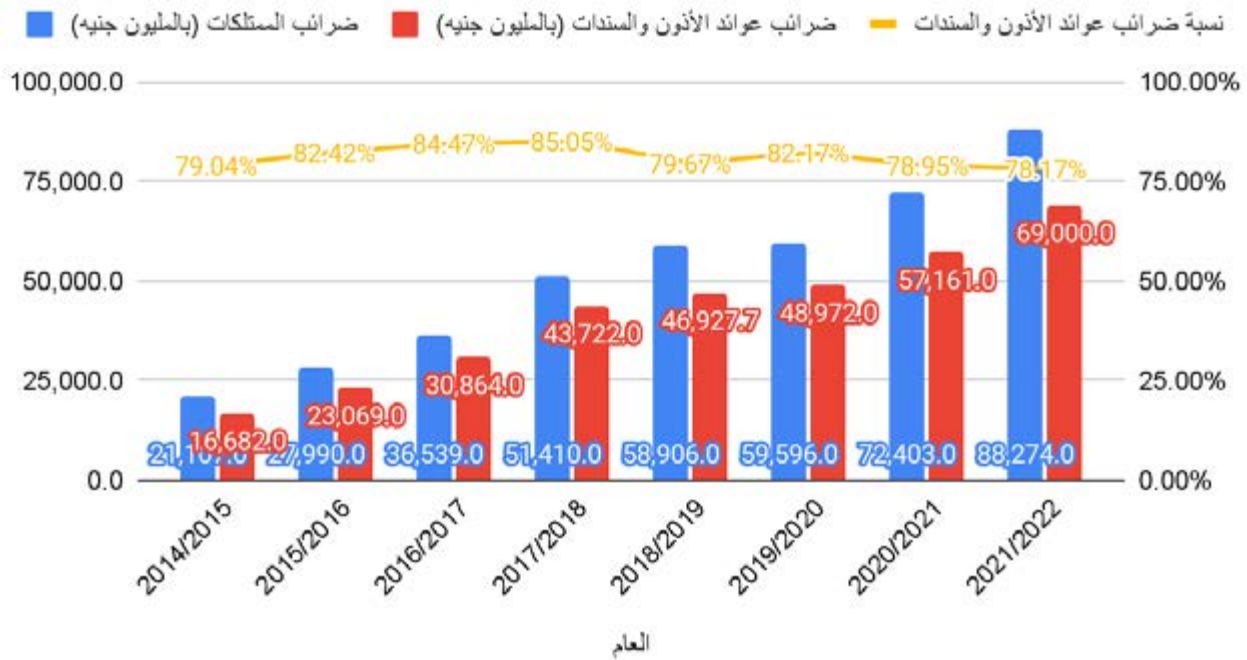
البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

14 البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016-2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019-2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

شكل 5: ضرائب الممتلكات وضرائب عوائد الأذون والسندات



يظهر من شكل 6¹⁷ تجلي تأثير تطبيق ضريبة القيمة المضافة من حيث ارتفاع الحصيلة الضريبية بالجنيه، وكنسبة من إجمالي الضرائب المحصلة في الجمهورية على كل الأنشطة الاقتصادية، حيث تخطت مداخيل ضريبة القيمة المضافة مداخيل ضريبة الدخل عام 2016 لتصبح الضريبة الأكثر مساهمة في الحصيلة الضريبية. وتأتي غالبية حصيلة ضرائب السلع والخدمات من مصدرين أساسيين، أولهما ضرائب البضائع المستوردة والتي تمثل في المتوسط ما بين 28% و36% من عوائد الضريبة وهي عوائد تتأثر بشدة بسعر الجنيه مقابل العملات الأجنبية. فانخفاض سعر الجنيه قد يثبط الاستيراد ولكنه يرفع من حصيلة الضريبة، حيث يرتفع سعر السلع المستوردة وبالتالي الضريبة المحصلة عليها.

وتعتبر ضرائب التبغ والدخان ثاني أكبر مداخيل ضرائب السلع والخدمات في مصر، حيث تموّل ما بين 14% و18% من إجمالي حصيلة الضريبة، وهي مرتبة شديدة الأهمية خاصة إذا أخذنا في الاعتبار أن ثالث أكبر المداخيل هو ضريبة القيمة المضافة على السلع المحلية غير المجدولة. بمعنى أن ضرائب سائر السلع المحلية أقل في الأهمية من ضرائب التبغ والسجائر ناهيك عن ضرائب السلع المستوردة. هذا الاعتماد المبالغ فيه على ضرائب التبغ يمثل واحداً من صور المغالاة في ادّعاء الوازع الأخلاقي كمبرر للضريبة. ضرائب الخطيئة - كما تسمى - التي تُفرض على السلع غير المرغوب فيها أو الضارة، تنطلق من استغلال الرؤية المجتمعية للخطيئة لتفرض ضرائب شديدة الإجحاف بادّعاء أن ذلك سيساهم في محو هذه السلوكيات. بالرغم من نجاح بعض هذه التجارب

أن نسبة ضرائب المباني والأراضي والسيارات تراوحت بين 14% و21% من إجمالي حصيلة الضريبة، وحتى بإضافة ضريبة الثروة العقارية لا تزيد النسبة بأكثر من 1%. الخاصية الثانية مرتبطة بطبيعة الأذون والسندات والضرائب المطبقة عليها، فالأذون والسندات تصدرها وزارة المالية والبنك المركزي لتمويل احتياجاتهما المالية، بما يعني أن الحكومة تستطيع التحكم في كم السندات والأذون المعروضة، وبالتالي التحكم لدرجة كبيرة في حصيلة الضريبة نفسها. في هذا الإطار تعد الضريبة على عوائد الأذون والسندات تخفيضاً فعلياً لكلفة الإقراض المرتفعة. وطبقاً للقانون 91 لعام 2005 وتعديلاته، تفرض الضريبة بسعرين: 20% على عوائد أذون وسندات الخزانة، و32% على عوائد السندات التي تصدرها وزارة المالية للبنك المركزي وسائر البنوك الأخرى. هذا وتختلف ضرائب عوائد الأذون والسندات عن ضرائب الأرباح الرأسمالية والتي تدرج تحت باب ضرائب الدخل وليس ضرائب الملكية.

ضرائب القيمة المضافة -2014- 2022

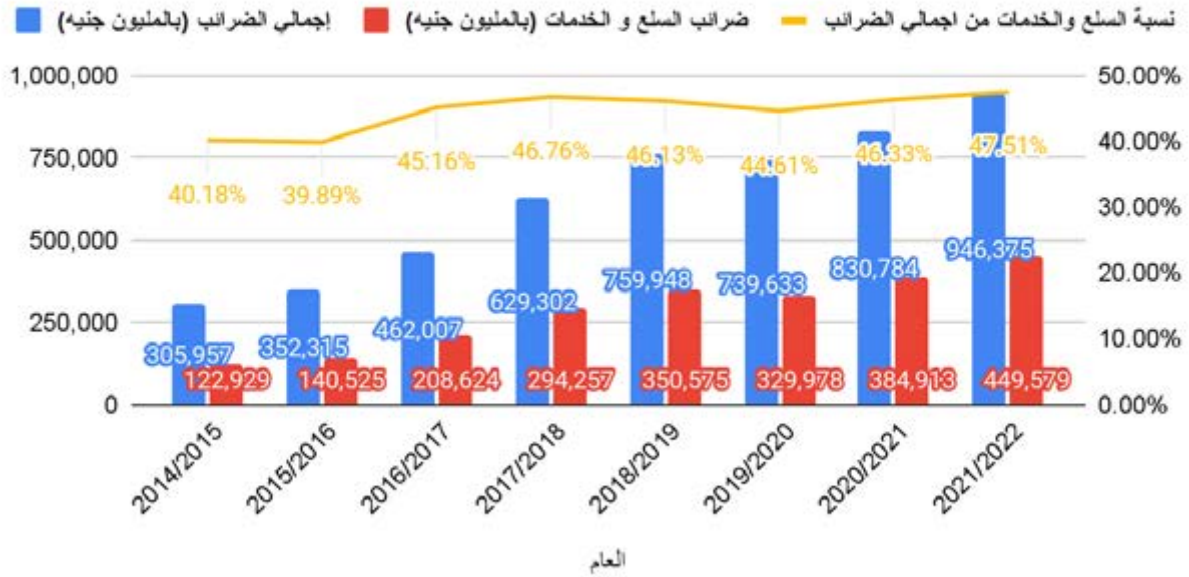
فرضت ضريبة القيمة المضافة في مصر بقانون 76 لعام 2016 الذي استبدلها بـضرائب المبيعات والخدمات كجزء من حزمة الإصلاح المزمعة إبان قرض التسهيل الممدّد المموّل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. فُرضت الضريبة الجديدة بسعر 13% بزيادة 30% عن سعر ضرائب المبيعات والخدمات وترتفع إلى 14% في العام المالي التالي - 2018/2017 - وهو ما أدى إلى زيادة عوائد تحصيل الضريبة بشكل ملحوظ.

17 البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 - 2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

شكل 6: ضرائب السلع والخدمات (بالمليون جنيه)، إجمالي الضرائب (بالمليون جنيه)، و نسبة ضرائب السلع والخدمات من إجمالي الضرائب



والخدمات. فهما إلى حد كبير وجهان لعملة واحدة، أحدهما أكثر عدالة - ضرائب الدخل - والآخر أسهل تحصيلاً - ضرائب القيمة المضافة.

تكلفة الفرصة الضائعة

يوضح الشكل 8²¹ تكلفة القصور في التحصيل الضريبي. ففي الفترة ما بين 2014 - 2022 بلغ الفرق بين الضرائب المتوقعة والضرائب المحصلة حوالي 563.2 مليار جنيه بمتوسط 70.4 مليار جنيه سنوياً، وهو بمثابة 10% من إجمالي قيمة الضرائب المتوقعة في هذه الفترة. تكلفة هذه الفرصة الضائعة كانت زيادة في العجز الكلي كان يمكن تفاديها. هذه الحصيلة الضائعة كان يمكن أن تخفف العجز الكلي كنسبة من الاستخدامات بمقدار السدس. ربما الأهم من ذلك، أنه حتى بهذه الحصيلة الضائعة، كان يمكن لمصر أن تحصل أقل من أقرانها في دول الدخل المتوسط المنخفض، حيث متوسط نسبة حصيلة الضرائب حوالي 17.7% من الناتج العام المحلي، بينما في مصر يبلغ المتوسط في هذه الفترة 13% لا غير.

في عدة دول¹⁸، إلا أنها فشلت في مصر حتى الآن، حيث إنه بالرغم من فرض سعر ضريبة يتراوح بين 50% و200% على التبغ ومنتجاته طبقاً لطريقة تحضيره، وهي نسب تقترب من النسب الموصاة بل وتفوقها، إلا أن نسبة المدخنين في مصر ما زالت ترتفع بنسب تفوق نسبة الزيادة السكانية بقرابة الأربعة أضعاف، وحتى عندما يُقلع المصريون عن التدخين، فحوالي 80% منهم يقلعون لأسباب صحية بحتة¹⁹. فضرائب الخطيئة لا تعالج البعد الاجتماعي الذي تتبع منه هذه «الخطيئة» من ضغوط اقتصادية واجتماعية وهشاشة الأوضاع وضعف شبكات الحماية الاجتماعية، بل تزيد من أعباء هؤلاء المواطنين عن طريق استغلال عاداتهم المدمومة - أو إدمانهم - للتغطية على عوار الهيكل الضريبي تحت غطاء أخلاقي.

تظهر في شكل 7²⁰ العلاقة بين ضرائب الدخل وضرائب السلع

World Health Organization. "Countries share examples of how tobacco 18 tax policies create win-wins for development, health and revenues" 12 April /2021. <https://www.who.int/news-room/feature-stories>

Samar Fouda, et al. "Tobacco smoking in Egypt: a scoping literature 19 review of its epidemiology and control measures". Eastern Mediterranean Health Journal. Vol. 24 No. 2, 2018. <http://www.emro.who.int/emhj-volume-24-issue-2/2018-volume-24>

21 البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 - 2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

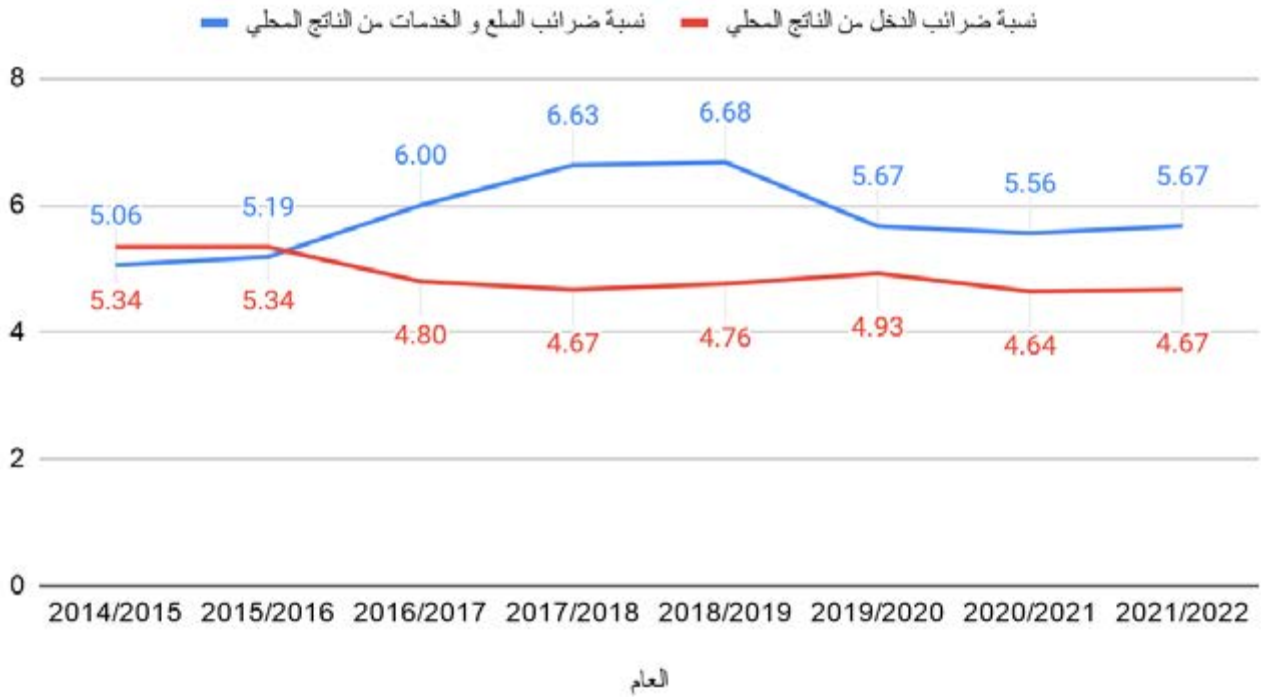
البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

20 البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 - 2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

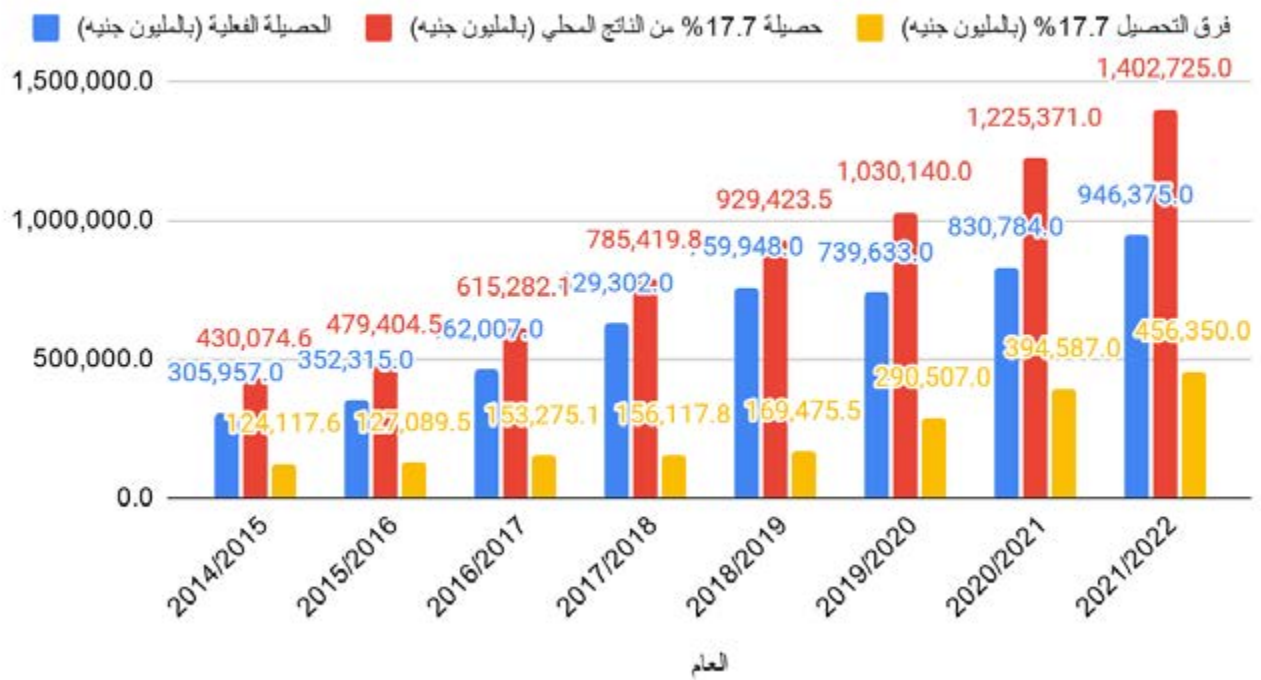
البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية).

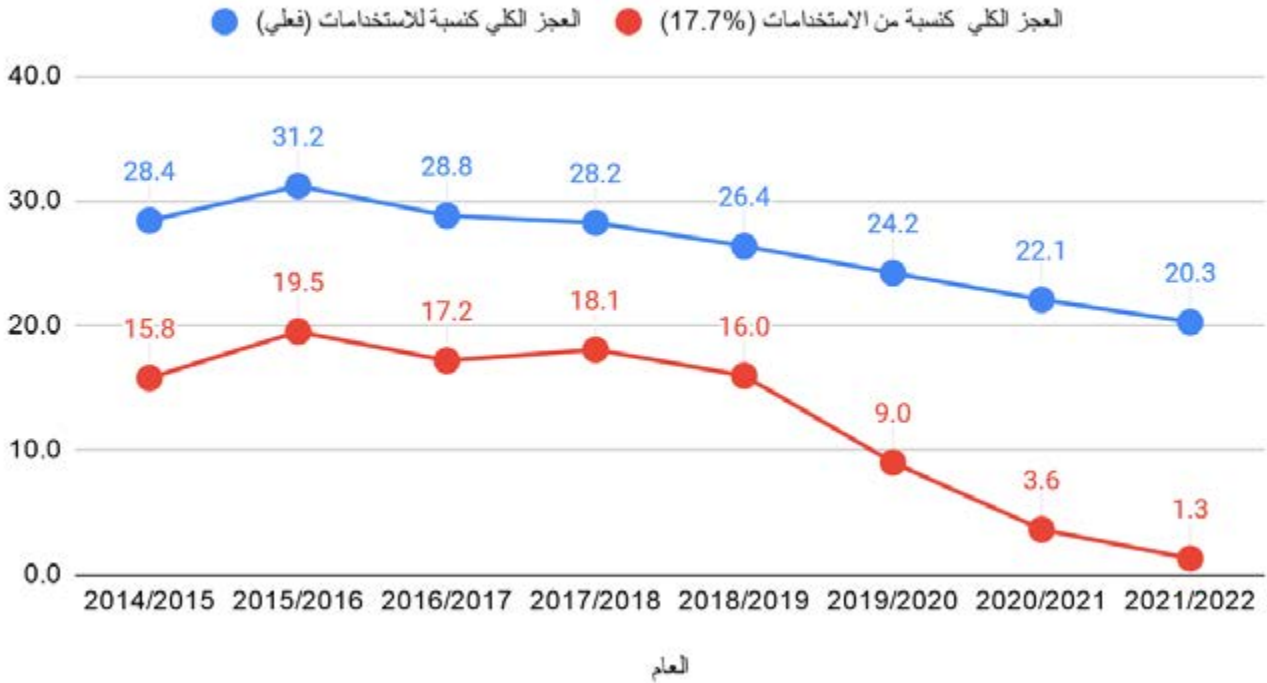
شكل 7: نسبة ضرائب السلع والخدمات و ضرائب الدخل من الناتج المحلي



شكل 8: الحصيلة الفعلية و الحصيلة المفترضة



شكل 9: العجز الكلي كنسبة من الاستخدامات



التهرب، الذي يتمثل في إخفاء أنشطة اقتصادية أو إفساد السجلات سواء بالتزوير أو الإتلاف، وهي الطريقة الأساسية للتهرب الضريبي للأشخاص والشركات الصغيرة والمتوسطة، إلى خمس سنوات حبس وهي جريمة مخلة بالشرف²⁴. يمكننا رؤية هذا التحيز الطبقي حتى الآن، فإلى جانب الإبقاء على سقف ضريبي منخفض، أحجمت الحكومات المتعاقبة عن تطبيق ضريبة على الثروة. كما تجلى هذا التحيز في الضريبة العقارية. فبالرغم من أهمية القطاع العقاري في مصر وحجم الثروة العقارية فيها، فإن حصيلة الضريبة هزيلة للغاية. إن التفاوت بين حجم الثروة العقارية وضعف حصيلتها يمكن إرجاعه إلى توجيهات بخفض القيمة الضريبية للعقارات عن القيمة السوقية الفعلية لضمان عدم تثبيط القطاع، أو الإضرار بالطبقات الفوق متوسطة والغنية التي تستخدم العقارات كاستثمار ومخزن للقيمة يقاوم التضخم المستمر. كما أن الضريبة فعلياً تتناقص مع الوقت، حيث إن إعادة التقييم الخمسي يكون بحد أقصى 30% عن التقييم السابق طبقاً للمادة 3 في اللائحة التنفيذية للقانون²⁵، أي أن التعديل لا يمكن أن يتخطى 5.4% سنوياً²⁶ وهو أقل من متوسط نسب زيادة الأسعار العقارية. كما أن إعفاء الأراضي غير المستغلة كافة في ظل ظاهرة «التسقيع» التي تنتج عن استخدام الأراضي كاستثمار أو مخزن للقيمة غير مبرر، فإدراجها في ما تستحق عليه الضريبة من شأنه تعظيم الحصيلة الضريبية والمساهمة في الحد من هذه الظاهرة التي تؤثر سلباً على حركة السوق وبالتالي سلامة الاقتصاد الكلي. كما لا يمكننا أن نغفل تأجيل تطبيق ضريبة الأرباح الرأسمالية لسنتين تلبية لمطالبات

جدير بالتنويه هنا أنه طبقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي من عام 2011، فإن قدرة مصر الضريبية حوالي 30% من الناتج المحلي الإجمالي²²، فمتوسط الـ 17.7% ليس سقف الطموحات بأي شكل، ولكنه كاف جداً لدره أسوأ عواقب العجز المستدام. كما يتضح في شكل 9²³، فإن الوصول إلى متوسط الدول الأقران كان يمكن أن يعني القضاء على العجز الكلي في الموازنة حتى من دون احتساب انخفاض الاستخدامات المتوقع من خفض فاتورة خدمة الديون التي تخطت 50% من ميزانية العام 2023/2022.

كيف ترسخ العجز؟

بالنظر إلى السياسات التي كرسها العجز الضريبي في مصر، نجد أنها تنبثق من دافع أساسي، وهو محاولة جذب الاستثمار عن طريق استرضاء رجال الأعمال. فأتى قانون 91 لسنة 2005 بنظام ضريبي يستهدف بالأساس استحسان رجال الأعمال والطبقة الغنية، فلم يكتفِ بخفض سعر ضرائب الأرباح إلى النصف، وخفض تصاعدية ضرائب الدخل وهي قرارات لن يستفيد منها إلا الشرائح العليا من المواطنين؛ بل استحدثت التجنّب الضريبي كمفهوم إلى جانب التهرب، والفرق بينهما في الطريقة والعقوبة وليس في طبيعة الجريمة. فالتجنّب في القانون يتمثل في إجراء تعاملات اقتصادية بغرض تجنّب الضريبة وهي الطريقة الأساسية للتهرب الضريبي للشركات الكبرى ومتعددة الجنسيات، ولا يسفر عنه الحبس أو يعتبر جريمة مخلة بالشرف. بينما تصل عقوبة

24 قانون 91 لسنة 2005. المواد 90-113.

25 الوقائع المصرية. العدد 182 تابع أ. اللائحة التنفيذية لقانون الضريبة على العقارات المبنية الصادر بالقانون 196 لعام 2008. 6 أغسطس 2009.

26 أي زيادة أعلى من 5.4% تعني أن نسبة النمو المركب للأعوام الخمسة ستخطى حد الـ 30% الموضوع قانوناً.

22 International Monetary Fund. Revenue Mobilization in Developing Countries. p. 60

23 أرقام عام 2022/2021 الفعلية طبقاً للموقع في البيان المالي 2023/2022 وهي أحدث البيانات المتاحة في وقت كتابة البحث.

أو رسم لصالح الإدارة المحلية.

نفس المنهجية تتبع في ضرائب الدخل الشخصي، حيث إنه بالرغم من تقدير حد الفقر للأسرة عند 41,136 جنيهًا في السنة، لا يُعفى إلا أول ثلاثين ألفاً في حال الموظف وخمسة عشر ألفاً للعامل، بمعنى أنه طبقاً للهيكل الضريبي الحالي يدفع قرابة ثلث القابضين تحت خط الفقر ضريبة حدية 10%²⁹ بينما يدفع الأغني في مجتمعنا 25% فقط. هذه المفارقات في القانون التي تشكك في مدى عدالته هي ما يغذي الاستهتار به والتهرب منه. فيجب أولاً رفع حد الإعفاء ليحاذي خط الفقر، ثم رفع أسعار الشرائح العليا وتوسيع تدرجها. كما تحتاج ضرائب دخل شركات الأموال إلى التدرج لضمان الاستفادة من القدرات التمويلية للمؤسسات الكبيرة والعملاقة بدون إثقال كاهل الشركات الصغيرة. حتى خطوات صغيرة لإعادة تأسيس التدرج الشرائحي ستكون بالغة الأثر في رفع حصيلة هذه الضرائب من دون الإضرار بالنمو أو تنافسية الضريبة خاصة وأن غالبية الحصيلة تأتي من أكبر 4000 ممول³⁰.

يضاف إلى كل هذا الفروض المنسية في الضرائب في مصر، مثل ضرائب الأرباح الرأسمالية التي تم تأجيلها للعديد من السنين حتى تقرر تطبيقها أخيراً في 2022، ولم تتضح حقائق تحصيلها بعد، كما الضرائب العقارية التي شاب تقديمها التشوش والتضارب، ما عطل تطبيقها وتقييمها. وأخيراً الضروريات الغائبة في الهيكل الضريبي، وهي ضرائب الثروة وضرائب المكاسب المفاجئة، وهي ضرائب لم تطبق في النظام الضريبي الحالي وهي من أكثر أنواع الضرائب عدالة وأقلها أثراً على صحة النمو الاقتصادي. وبينما لا توجد تقديرات موثقة عن الحصيلة المتوقعة لضريبة الأرباح المفاجئة، قدرت أوكسفام أن ضريبة ثروة طفيفة جداً تقدر بـ 2% فقط بين 2010 و2020 كانت كفيلة بتوفير قرابة 20 مليار دولار لخزانة الدولة، ما يضارع إجمالي قروض صندوق النقد الدولي لمصر في هذه الفترة³¹.

29 الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء. مؤشرات الفقر طبقاً للدخل، الإنفاق، والاستهلاك 2020.

http://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=7183

International Monetary Fund. Revenue Mobilization in Developing Countries. p. 38

Nabil Abdo and Shaddin Almasri. "For a decade of hope not austerity in the Middle East and North Africa". OXFAM International, 2020. <https://www.oxfam.org/en/research/decade-hope-not-austerity-middle-east-and-north-africa>

رجال الأعمال، مستثمري البورصة، والغرف التجارية. هذا النمط يعبر عن التناقض الأساسي في هذه الفلسفة الضريبية، فهي تقتضي التضحية بالحصيلة الضريبية اليوم، أملاً في جذب استثمارات الغد.

كيف نرّم العجز؟

ترميم العجز الضريبي، وهو ضرورة استعرضنا ثمن التقاعس فيها، يتطلب بالأساس ترميم الإدارة الضريبية في مصر وترميم الهيكل الضريبي ذاته. وترميم الإدارة الضريبية يستلزم أولاً تحسين شفافية مصلحة الضرائب العامة من حيث إتاحة البيانات الضرورية لتفعيل المشاركة المجتمعية في الهيكل الضريبية، مثل إتاحة حصيلة الضرائب مفصلة بالشرائح والنوع الاجتماعي والموقع الجغرافي. يضاف إلى ذلك بالطبع الإسراع في تطبيق توصيات محاربة تآكل القاعدة وتحويل الأرباح لمكافحة التهرب الضريبي خاصة من قبل الشركات الكبرى، وما يستتبعه ذلك من بروتوكولات التبادل التلقائي للمعلومات للحد من الخسارة المتأتبة من التدفقات المالية غير القانونية²⁷. كل ذلك يتطلب الاستثمار في الإدارة الضريبية وتزويدها بما تحتاجه من موارد بشرية وتقنية ومعلوماتية للقيام بدورها على أكمل وجه ممكن.

أما بالنسبة للهيكل الضريبي نفسه، فمن الواضح أن محاولات توسيع القاعدة الضريبية لم تؤت الثمار المتوقعة. فعلى سبيل المثال، إن الاتجاه لتوسيع قاعدة ضريبة القيمة المضافة عن طريق استخدام حد التسجيل، أقل بكثير من الموصى به. فيوصي صندوق النقد الدولي مثلاً بأن يتراوح حد التسجيل بين ما قيمته 50,000-100,000 دولار في البلدان النامية وأن لا يقل عن 50,000 لئلا يضر بقدرة المؤسسات الصغيرة على البقاء²⁸، بينما حد التسجيل في مصر تراوح بين 33,000 دولار في 2016 وحوالي 26,000 دولار في عام 2022، ما قد يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي، والالتزام بالضريبة وفاعلية الطاقة البشرية المستعدة لفرصها على كل المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وينصح صندوق النقد باستبدال ضريبة القيمة المضافة للمؤسسات الصغيرة بضريبة مقطعة

27 Sherif Sabakhawy. "Egypt slowly adopting tax changes on base erosion and profit shifting". Multinational Group Tax News, 16 November 2021

<https://mnetax.com/egypt-slowly-adopting-tax-changes-on-base-erosion-and-profit-shifting-46206>

International Monetary Fund. Revenue Mobilization in Developing Countries. 8 March 2011. p. 41

قائمة المراجع

- <https://www.youm7.com/story/2022/2/5/>. أحمد يعقوب. كل ما تريد معرفته عن تعديلات الضريبة على الدخل وتحفيز الاستثمار. اليوم السابع. 2 مايو 2022.
- البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 - 2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية). 2016.
- البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية). 2019.
- البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية). 2022.
- البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 - 2017. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية). 2016.
- البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019 - 2020. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية). 2019.
- البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022 - 2023. وزارة المالية (جمهورية مصر العربية). 2022.
- إيمان عراقي. «ضريبة الدخل الجديدة... بيان المفاهيم الصحيحة والحقوق والواجبات». الأهرام. 20 يونيو 2020. <https://gate.ahram.org.eg/daily/News/203420/767172/5/>
- بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2020/2019. الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء. 2020.
- قانون الضريبة على الدخل رقم 91 لسنة 2005. مصلحة الضرائب المصرية. وزارة المالية. 2018.
- قانون الضريبة على العقارات المبنية الصادر بالقانون 196 لعام 2008. الوقائع المصرية. العدد 182 تابع أ. 6 أغسطس 2009.
- International Monetary Fund. Revenue Mobilization in Developing Countries. Fiscal Affairs Department, 8 March 2011.
- International Monetary Fund. Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia. Middle East and Central Asia and Fiscal Affairs Departments, July 2022.
- Nabil Abdo and Shaddin Almasri. "For a decade of hope not austerity in the Middle East and North Africa". OXFAM International, 2020. <https://www.oxfam.org/en/research/decade-hope-not-austerity-middle-east-and-north-africa>
- Samar Fouda, et al. "Tobacco smoking in Egypt: a scoping literature review of its epidemiology and control measures". Eastern Mediterranean Health Journal, Vol. 24 No. 2. World Health Organization. 2018. [/volume-24-issue-2/2018-http://www.emro.who.int/emhj-volume-24](http://www.emro.who.int/emhj-volume-24/volume-24-issue-2/2018-http://www.emro.who.int/emhj-volume-24)
- Sherif Sabakhawy. "Egypt slowly adopting tax changes on base erosion and profit shifting". Multinational Group Tax News. 16 November 2021. <https://mnetax.com/egypt-slowly-adopting-tax-changes-on-base-erosion-and-profit-shifting-46206>
- World Bank. Databank: Tax Revenue (% of GDP), Egypt. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=XN-XP-EG-ZQ>
- World Health Organization. "Countries share examples of how tobacco tax policies create win-wins for development, health and revenues". 12 April 2021. <https://www.who.int/news-room/feature-stories/health-and-revenues>

مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.



contact@arab-reform.net

باريس - بيروت - تونس