

المركز المصري للدراسات الاقتصادية

ECES

The Egyptian Center for Economic Studies

نحو تعبئة مزيد من الإيرادات العامة وتشجيع النشاط الاقتصادي

د. ماجدة قنديل ود. أمنية حلمي
المركز المصري للدراسات الاقتصادية

مقدمة

أولاً: يهدف هذا العرض إلى تقييم التجربة المصرية في الإصلاح الضريبي لعام 2005

ثانياً: يتناول العرض مدى تأثير الإصلاح الضريبي على الإيرادات الضريبية والأنشطة الاقتصادية

وأخيراً: يستعرض بدائل السياسات للإصلاح الضريبي في مصر من خلال تناول التجارب الدولية التي يمكن الاستفادة منها في زيادة الإيرادات الحكومية وتعزيز النشاط الاقتصادي

- اتسع العجز المالي في عام 2005/2004، حيث سجل 9.6% من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام. ويعود ذلك إلى زيادة النفقات وانكماش الإيرادات
- وجدير بالذكر أن نسبة الإيرادات العامة للنفقات العامة بلغت 67% في عام 2005/2004

اتساع العجز في
المالية العامة

- بلغ حجم الاستثمار في عام 2005/2004 ما يعادل 17.8% من الناتج المحلي الإجمالي

ضعف مناخ الأعمال

- اتساع عجز المالية العامة مع انخفاض نسبة الاستثمارات دفع الحكومة إلى تطبيق إصلاحات ضريبية في عام 2005 بغية تعبئة مزيد من الإيرادات وتشجيع النشاط الاقتصادي

الإصلاح الضريبي في
عام 2005

أهداف الإصلاح الضريبي في عام 2005/2004

• توسعة الوعاء الضريبي بزيادة عدد المشاركين في النظام وزيادة الإيرادات الضريبية وخفض العجز في الموازنة

الإيرادات الضريبية

• تحسين مناخ الأعمال وتنافسية مصر بغية تعزيز النمو الاقتصادي

مناخ الأعمال

• تسهيل طريقة تحصيل الضرائب بشكل يقلل تكلفة الدفع على الممولين وتكلفة الإدارة الضريبية

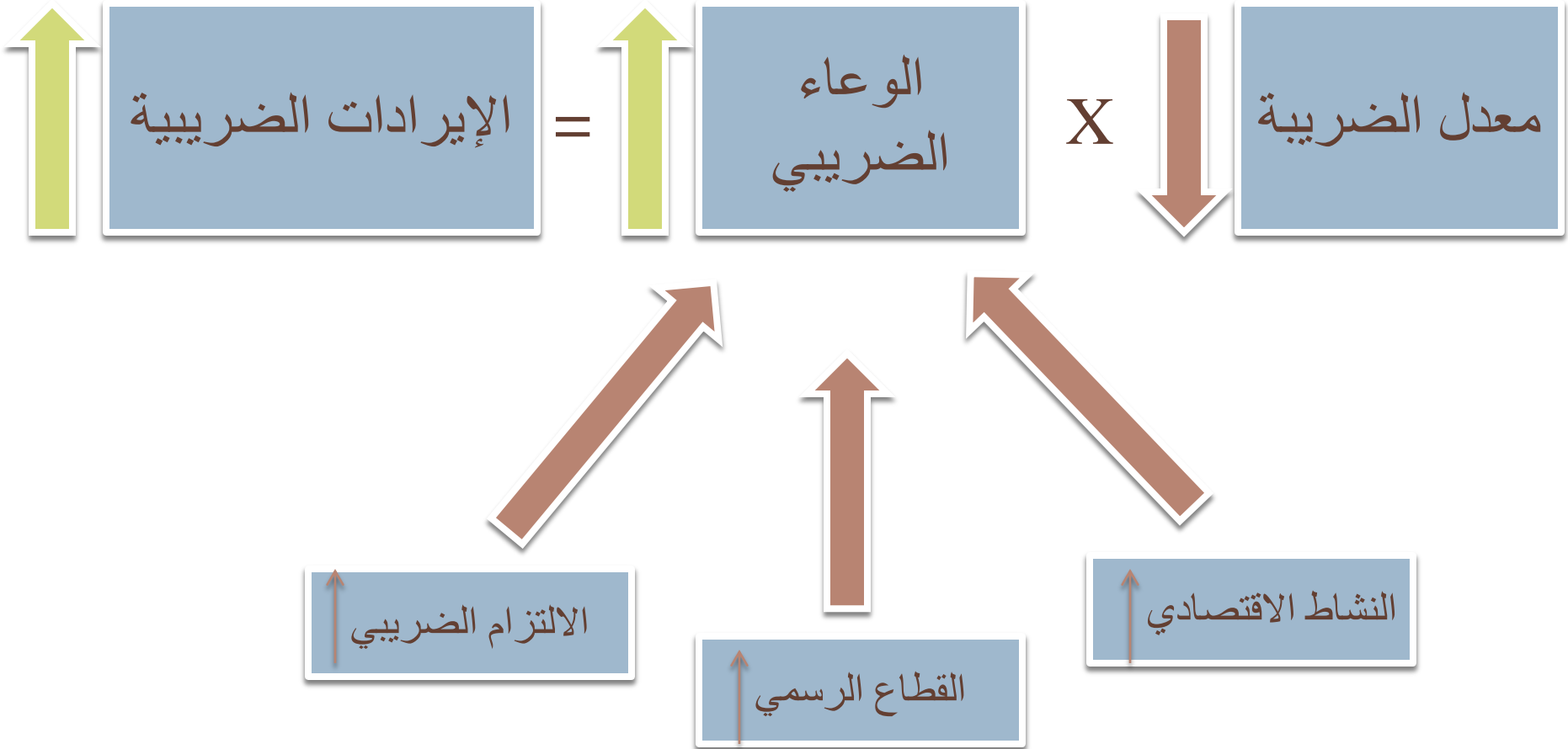
الكفاءة

• تيسير النظام الضريبي بما يعمل على خفض حجم القطاع غير الرسمي ومن ثم تعبئة مزيد من الإيرادات

القطاع الرسمي

يتوقف نجاح الإصلاح الضريبي على ما يلي: خفض معدل الضريبة مما يؤدي إلى تشجيع مزيد من النشاط الاقتصادي والحد من التهرب الضريبي فضلا عن توسعة الوعاء الضريبي بغية تحقيق مستوى أعلى من الإيرادات الحكومية

معادلة الإيرادات الضريبية:



استهدف الإصلاح الضريبي لعام 2005 الضرائب على دخل الأفراد والشركات

بعد إصلاحات 2005

معدل الضريبة	ضريبة الدخل
0%	أقل من 5,000
10 %	5,001 جنيه - 20,000
15%	20,001 جنيه - 40,000
* 20%	أكثر من 40,000

قبل إصلاحات 2005

معدل الضريبة	شركات الأفراد (أرباح تجارية وصناعية)	معدل الضريبة	الأجور والمرتبات	ضريبة الدخل
20 %	أقل من 2,500	20 %	أقل من 50,000	
27%	7,000-2,500			
35%	16,000-7,000			
40%	أكثر من 16,000	32%	أكثر من 50,000	
+ 2% رسم تنمية لأي دخل أكثر من 18,000				

شركات
20%*

شركات أخرى	شركات صناعية	ضريبة الشركات
42%	34%	

* تم تعديل ذلك في عام 2011/2012 واستحداث معدل جديد يبلغ 25% على شريحة دخل الأفراد والشركات التي تتجاوز 10 مليون جنيه

تأثير الإصلاح الضريبي في مصر عام 2005 على كل من:

- حصيلة الإيرادات الضريبية
- مؤشرات الاقتصاد الكلي
- كفاءة الإدارة الضريبية
- القطاع غير الرسمي

الإيرادات الضريبية بعد الإصلاح الضريبي

لعب إصلاح النظام الضريبي دوراً مهماً كإحدى الركائز المهمة لتصحيح أوضاع المالية العامة. فقد زادت نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي بعد تبني الإصلاح الضريبي مما أسهم في خفض نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي.

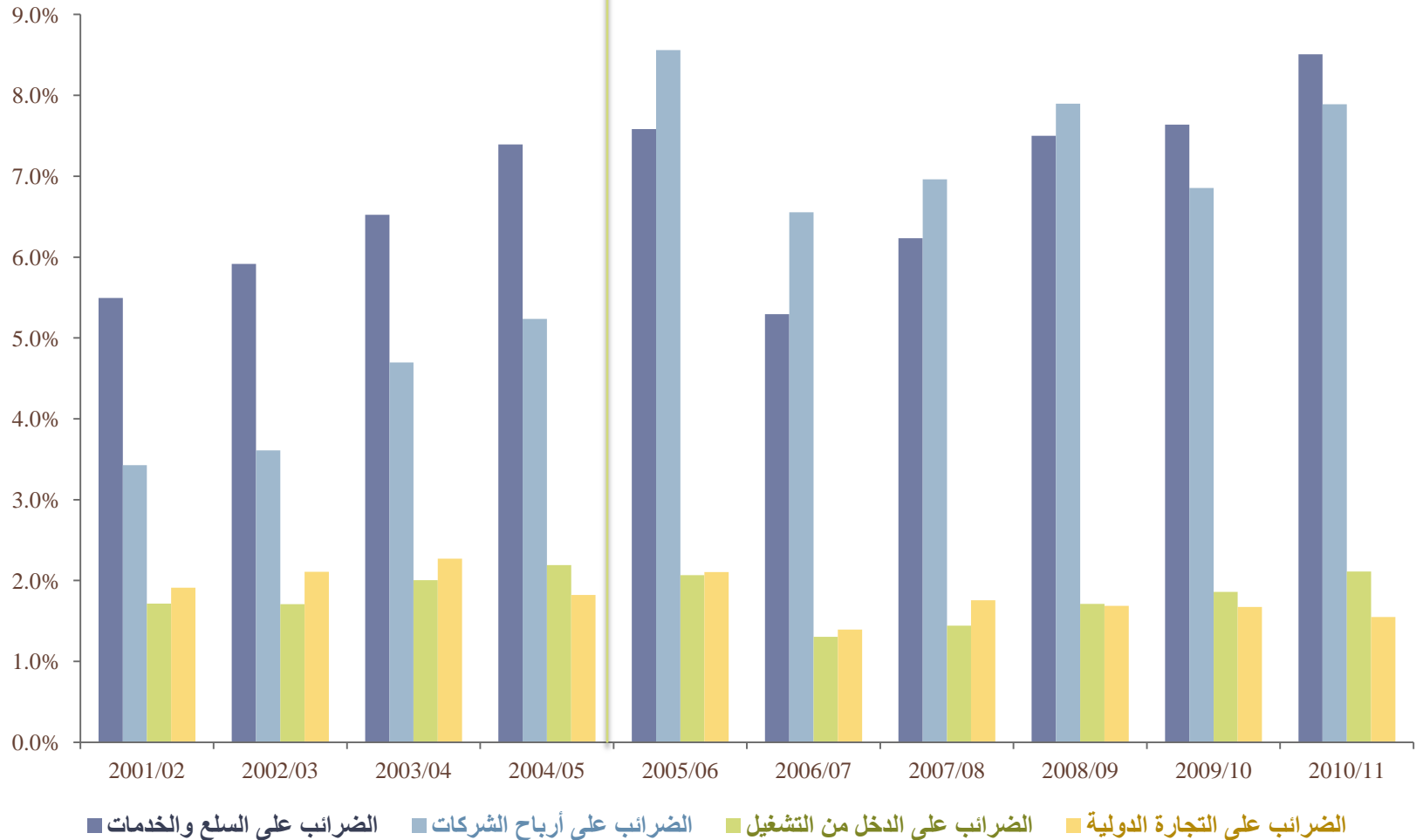


وبالفعل تراجعت نسبة النفقات العامة إلى الإيرادات الضريبية في أعقاب الإصلاح الضريبي، بالرغم من ارتفاع نسبة النفقات للناتج المحلي في عام 2006/2005



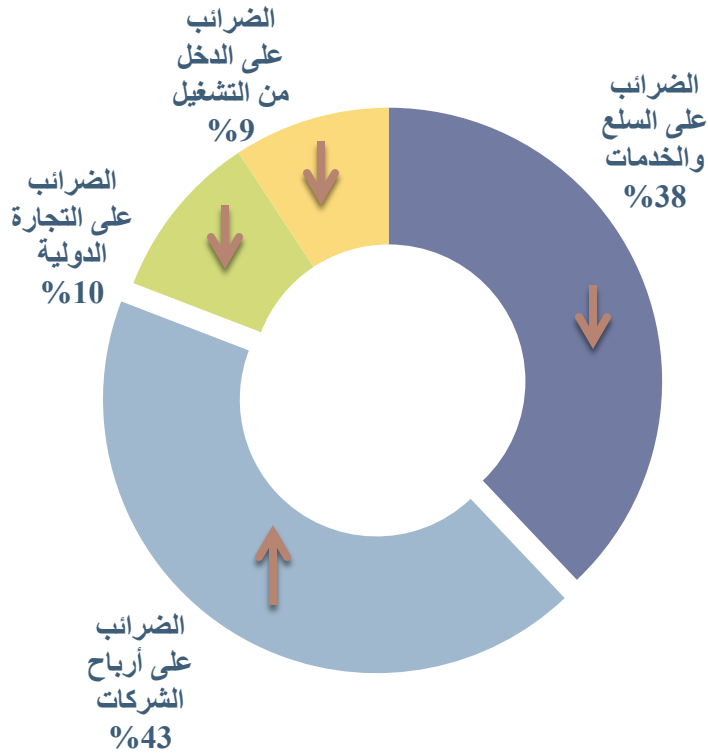
في أعقاب الإصلاح الضريبي وتحفيز النشاط الاقتصادي، أصبحت ضريبة الشركات تساهم بأعلى نسبة من الإيرادات إلى الناتج المحلي وهو ما يتفق مع أهداف الإصلاح الضريبي

نسبة من الناتج المحلي الإجمالي

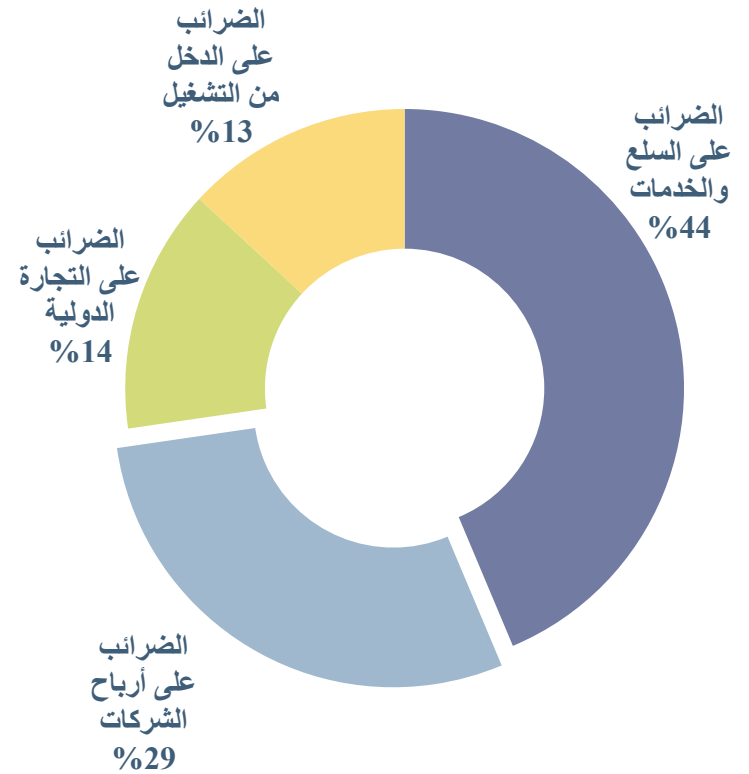


زادت حصيلة الضريبة على أرباح الشركات رغم انخفاض معدل الضريبة، مما يعكس زيادة كبيرة في الوعاء الضريبي، وهو ما ساهم بصفة رئيسية في زيادة الإيرادات الضريبية بعد الإصلاح رغم تراجع الضرائب الأخرى

متوسط الأربعم سنوات التي أعقبت الإصلاح

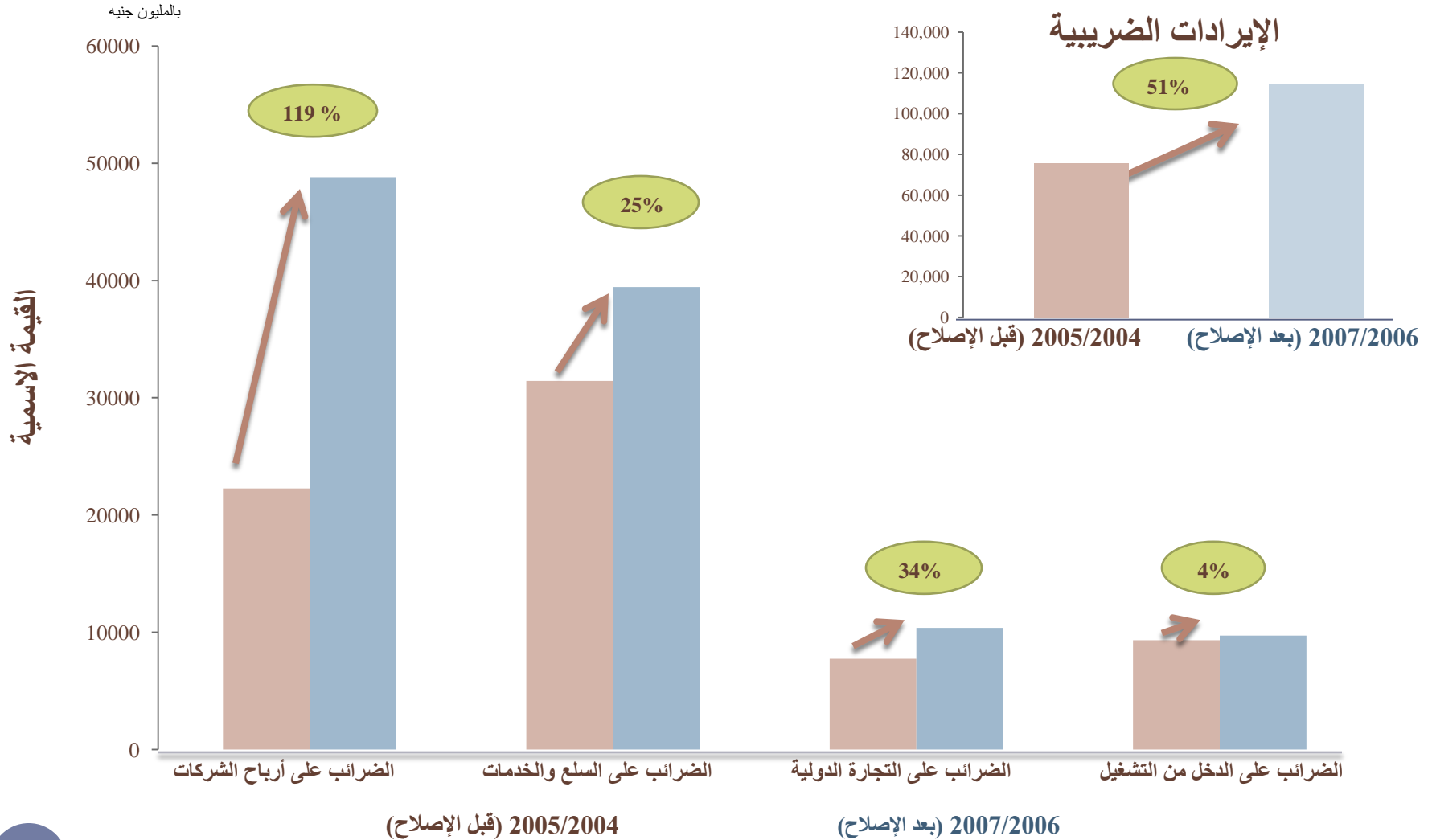


متوسط الأربعم سنوات السابقة على الإصلاح



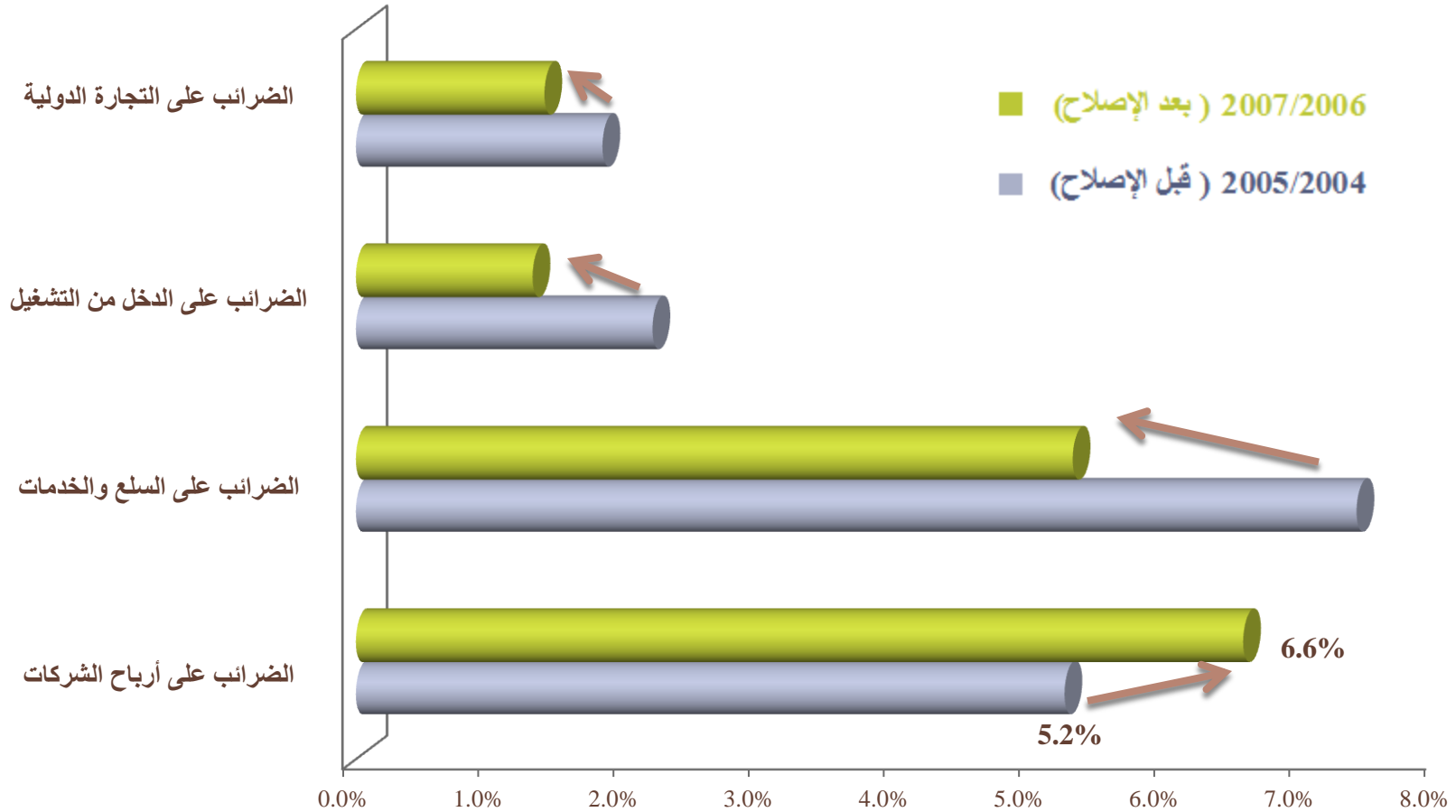
كنسبة من الإيرادات الضريبية

وفي الواقع، فقد زادت إيرادات ضريبة الشركات أكثر من الضعف بالقيمة الاسمية، 119% خلال العامين التاليين لتطبيق الإصلاح الضريبي واستمرت الزيادة في الأعوام التالية، بينما كان معدل نمو الضرائب الأخرى أقل كثيرا



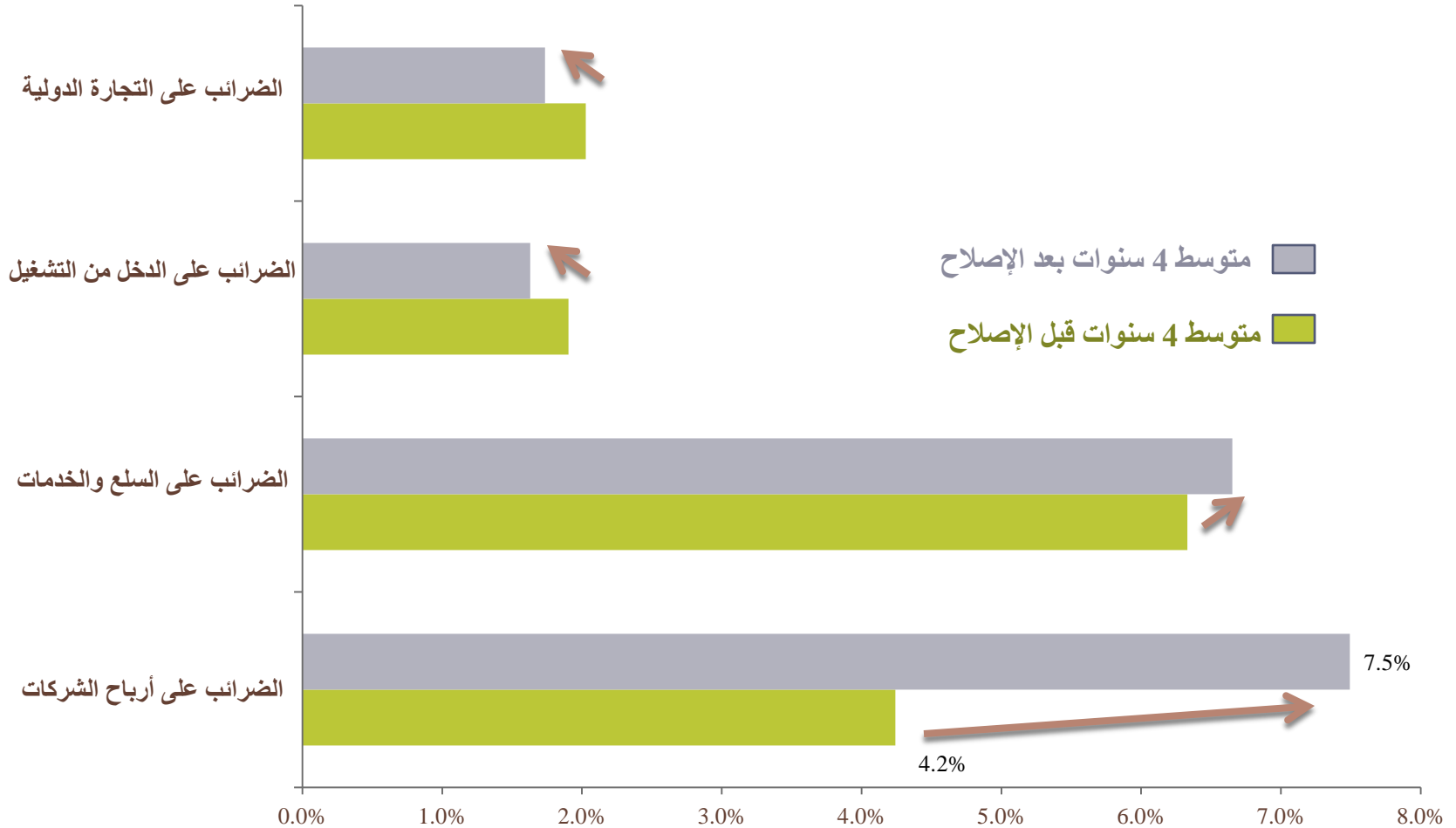
وخلال العام التالي لتطبيق الإصلاح الضريبي، ارتفعت نسبة الضرائب على أرباح الشركات إلى 6.6% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 5.2% في العام السابق لتطبيق الإصلاح الضريبي في حين تراجعت حصة الضرائب الأخرى

كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



اتسم التحسن في الضرائب على أرباح الشركات بالقوة والاستمرارية خلال فترة ممتدة (متوسط أربع سنوات قبل تطبيق الإصلاح الضريبي وبعده)

كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



لمعرفة تأثير الإصلاح الضريبي على الوعاء الضريبي للشركات، استخدمنا عينة تشمل 70 قائمة دخل للشركات من دليل كومباس في القطاعات المختلفة (علما بأن اختيار الشركات استند إلى مدى توافر البيانات)

متوسط الضريبة المسددة قبل الإصلاح (بالمليون جنيه)	متوسط الوعاء الضريبي للشركات قبل الإصلاح (بالمليون جنيه)	عدد الشركات	القطاع
49,389	187,253	15	البنوك
65,664	226,697	2	البتروول والغاز والتعدين
400,553	1,355,774	2	الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
8,907	34,540	1	التجارة والتوزيع
35,620	174,039	6	المنتجات الكيماوية والورقية
11,892	85,385	5	السلع الهندسية والمنزلية
70,096	282,114	23	الاستثمار العقاري
4,713	57,263	1	الشركات الاستثمارية والقابضة
9,448	53,925	8	الأدوية والرعاية الصحية
2,867	59,537	2	السياحة والترفيه
20,866	139,802	5	المنسوجات والملابس والجلود

تشير الدلائل إلى أنه رغم انخفاض المعدل الفعال لضريبة الشركات إلا أن زيادة وعاء الشركات الضريبي قد أدى إلى زيادة إيرادات الضرائب على أرباح الشركات بعد الإصلاح الضريبي

المتوسط المرجح لضرائب الشركات	المتوسط المرجح لوعاء الشركات الضريبي	المعدل الفعال لضريبة الشركات
-------------------------------	--------------------------------------	------------------------------

$$\frac{\text{ضرائب الشركات}}{\text{الأرباح قبل الضرائب}} = \left[\frac{\text{عدد الشركات في القطاع}}{\text{إجمالي عدد الشركات}} \right] * \text{الوعاء الضريبي للقطاع} * \left[\frac{\text{عدد الشركات في القطاع}}{\text{إجمالي عدد الشركات}} \right] * \text{حصيلة الضرائب للقطاع}$$

المتوسط المرجح للضرائب (بالمليون جنيهه)	المتوسط المرجح للوعاء الضريبي (بالمليون جنيهه)	معدل ضريبة الشركات الفعال	
358,268.2	1,416,503.6	%22	قبل الإصلاح الضريبي (2004)
588,377.1	3,332,304.4	%14	بعد الإصلاح الضريبي (2006)

تشير البيانات إلى زيادة إيرادات ضريبة الشركات بشكل عام في أعقاب الإصلاح الضريبي، وهو ما يعكس نمو الوعاء الضريبي، بما يتفق مع زيادة معدلات الاستثمار والناتج

نمو الناتج القطاع*	نمو الاستثمار على مستوى العينة	نمو وعاء الشركات الضريبي	معدل ضريبة الشركات الفعال			القطاع
			قبل - بعد	بعد الإصلاح (2006)	قبل الإصلاح (2004)	
↑ 4.8%	↑ 6%	↑ 80%	↓ 21%	8%	30%	البنوك
↑ 5.9%	↑ 7%	↑ 135%	↓ 18%	11%	29%	البتترول والغاز والتعدين
↑ 11%	↑ 143%	↑ 80%	↓ 9%	18%	28%	الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
↑ 4.8%	↑ 0.4%	↑ 46%	↓ 5%	21%	26%	التجارة والتوزيع
	↑ 68%	↑ 9%	↓ 4%	13%	17%	المنتجات الكيماوية والورقية
↑ 2.9%	↑ 19%	↑ 254%	↓ 4%	10%	14%	السلع الهندسية والمنزلية
↑ 8.9%	↑ 21%	↑ 9%	↓ 5%	18%	23%	الاستثمار العقاري
	↑ 76%	↑ 679%	↓ 0.1%	8%	8%	الشركات الاستثمارية والقابضة
↑ 3.9%	↑ 7%	↑ 63%	↑ -1%	19%	18%	الأدوية والرعاية الصحية
↑ 18.4%	↑ 145%	↑ 282%	↑ -2%	7%	5%	السياحة والترفيه
	↓ -3%	↔ -24%	↓ 0.1%	13.9%	14%	المنسوجات والملابس والجلود

مناخ الأعمال بعد الإصلاح الضريبي

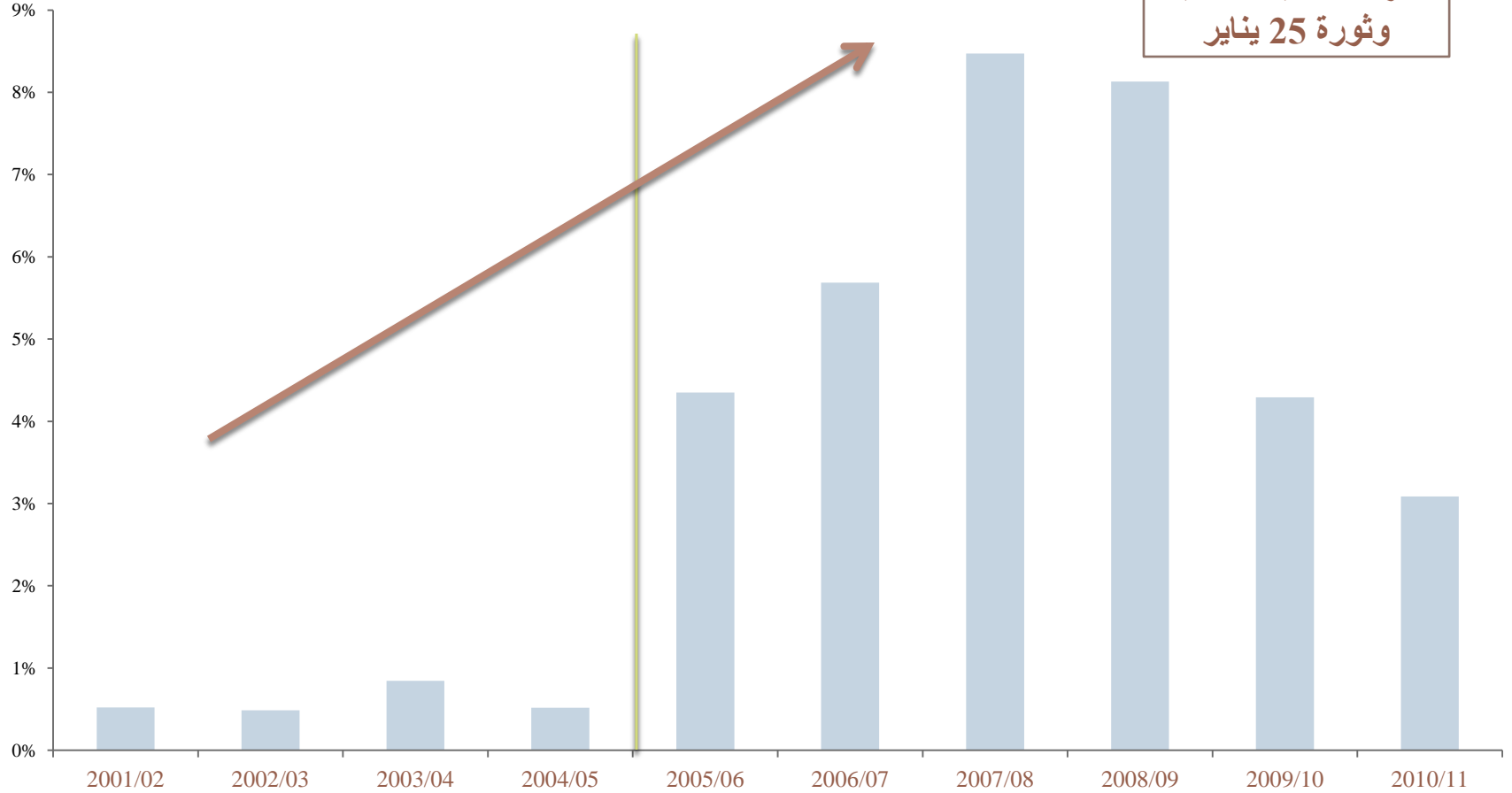
مناخ الأعمال بعد الإصلاح الضريبي

أدى الإصلاح الضريبي بالإضافة إلى الإصلاحات الاقتصادية الأخرى إلى تنشيط الاستثمار الخاص والنمو الاقتصادي مما يعكس التأثير الإيجابي للإصلاح الضريبي على مناخ الأعمال



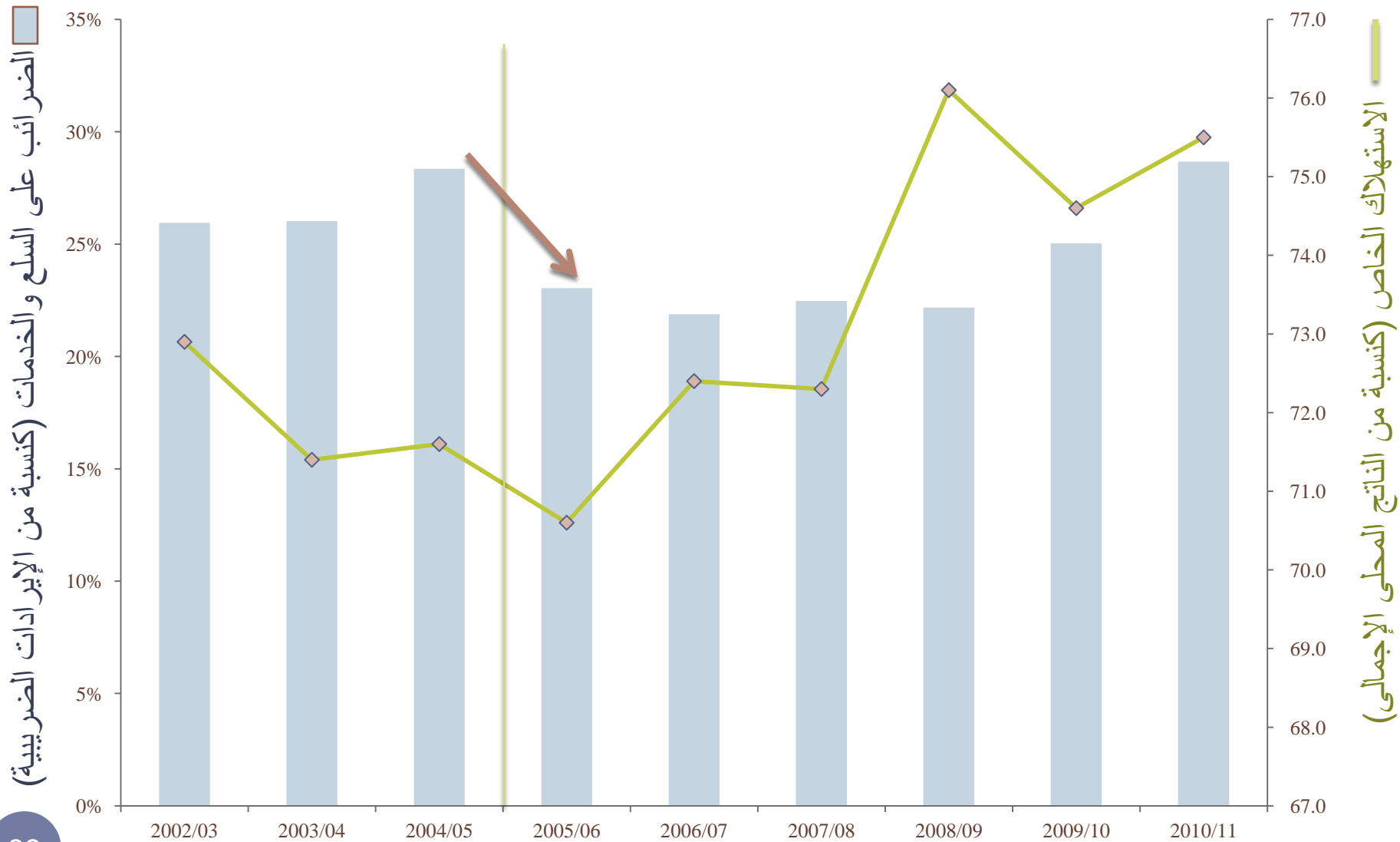
كذلك، ارتفع الاستثمار الأجنبي المباشر بعد تطبيق الإصلاح الضريبي

نسبة من الناتج المحلي الإجمالي

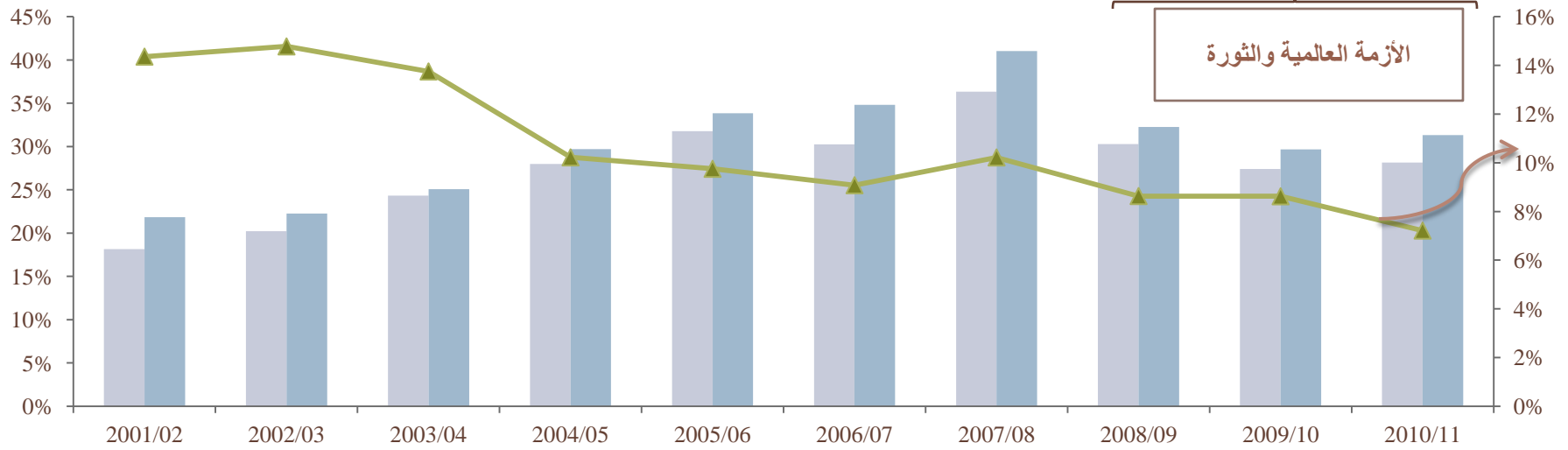


صافي الاستثمار الأجنبي المباشر (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

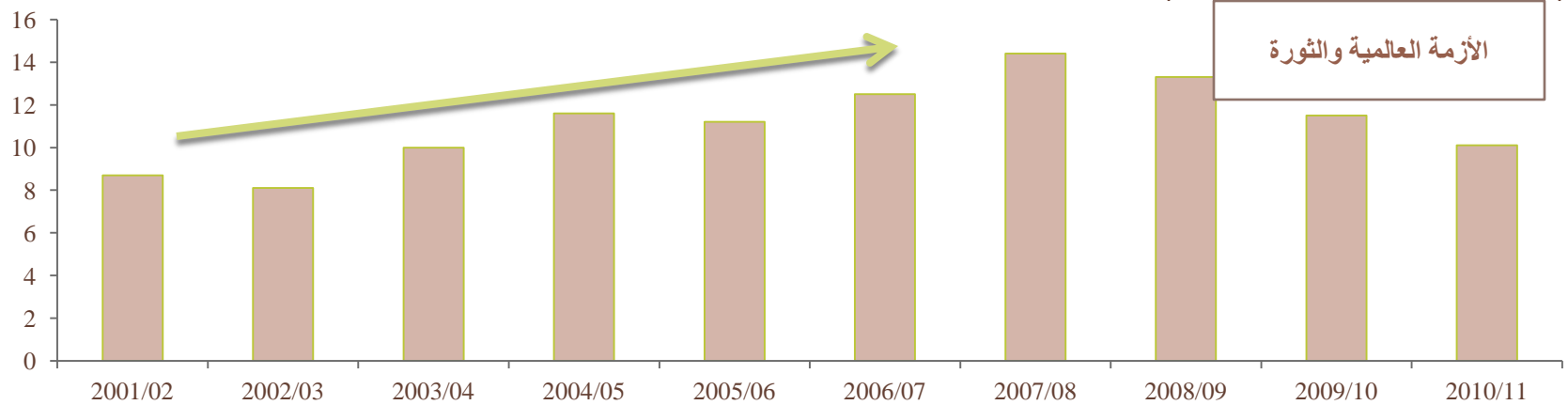
ومع ارتفاع الاستثمار، انخفض الاستهلاك كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2006/2005 مما يعكس ارتفاع المدخرات، غير أن زيادة حصيلة الضريبة على أرباح الشركات قد عوضت الانخفاض في الضرائب على السلع والخدمات



أدت الإصلاحات الجمركية التي أجريت لاستيفاء شروط منظمة التجارة العالمية إلى زيادة نسبة الصادرات من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن تراجع التعريفات الجمركية أدى إلى زيادة أكبر في الواردات، مما أدى إلى اتساع العجز التجاري بالإضافة إلى انخفاض حصيلة الضرائب على التجارة الدولية



الضرائب على السلع والخدمات (نسبة من الإيرادات الضريبية) الواردات (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي) الصادرات (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)



عجز الميزان التجاري (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

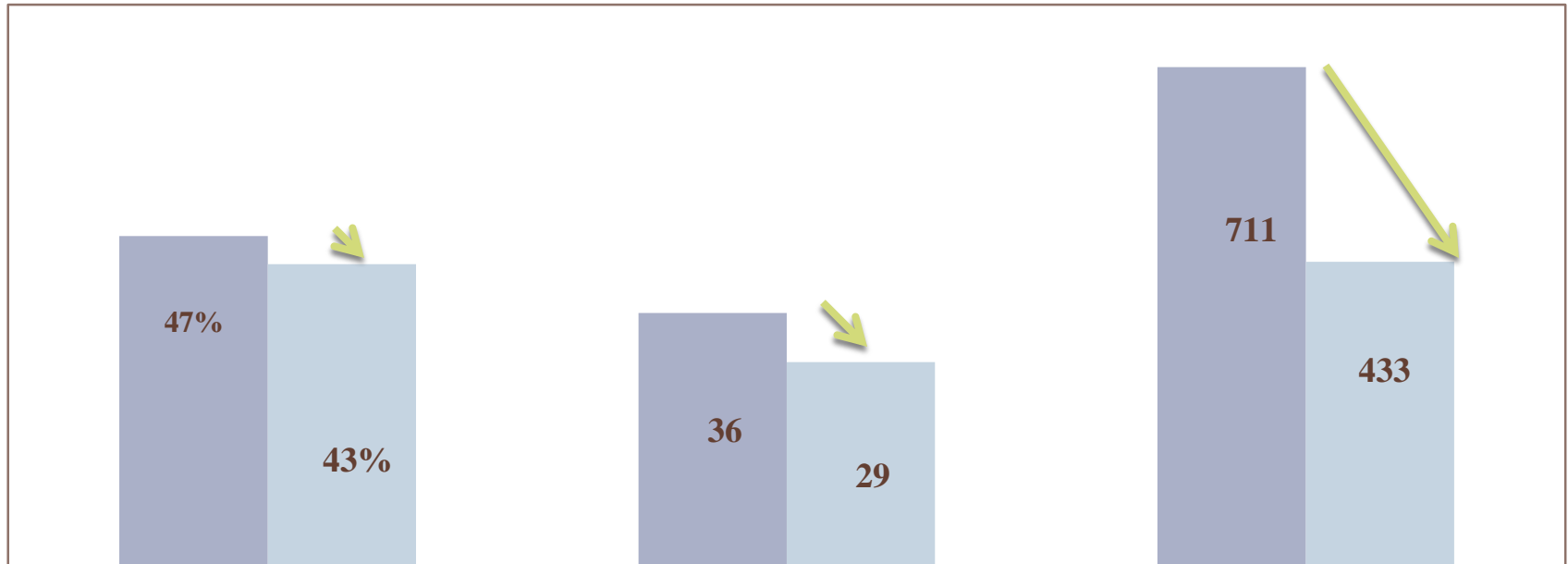
المصدر: وزارة المالية، التقرير المالي الشهري

كفاءة الإدارة الضريبية بعد تطبيق الإصلاح الضريبي

كفاءة الإدارة الضريبية بعد تطبيق الإصلاح الضريبي

وفقا لتقارير دفع الضرائب، أدى إلغاء تعدد معدلات الضريبة إلى خفض معدل الضريبة الفعال وتعزيز الكفاءة والامتثال الضريبي

غير أن الامتثال الضريبي مازال يمثل عبئا ثقيلا على الأعمال من حيث الوقت، مما يشجع على زيادة المعاملات غير الرسمية والتهرب الضريبي



متوسط معدل الضريبة الفعال
(معدل الضريبة الفعال: هو إجمالي الضرائب
المسددة مقسوما على الأرباح قبل الضرائب)

متوسط عدد المدفوعات الضريبية المسددة
(المدفوعات الضريبية: هي إجمالي عدد
الضرائب والمساهمات المدفوعة ومعدل السداد)

متوسط إجمالي الوقت بالساعات المستغرق
في إعداد الإقرارات الضريبية ودفع الضرائب

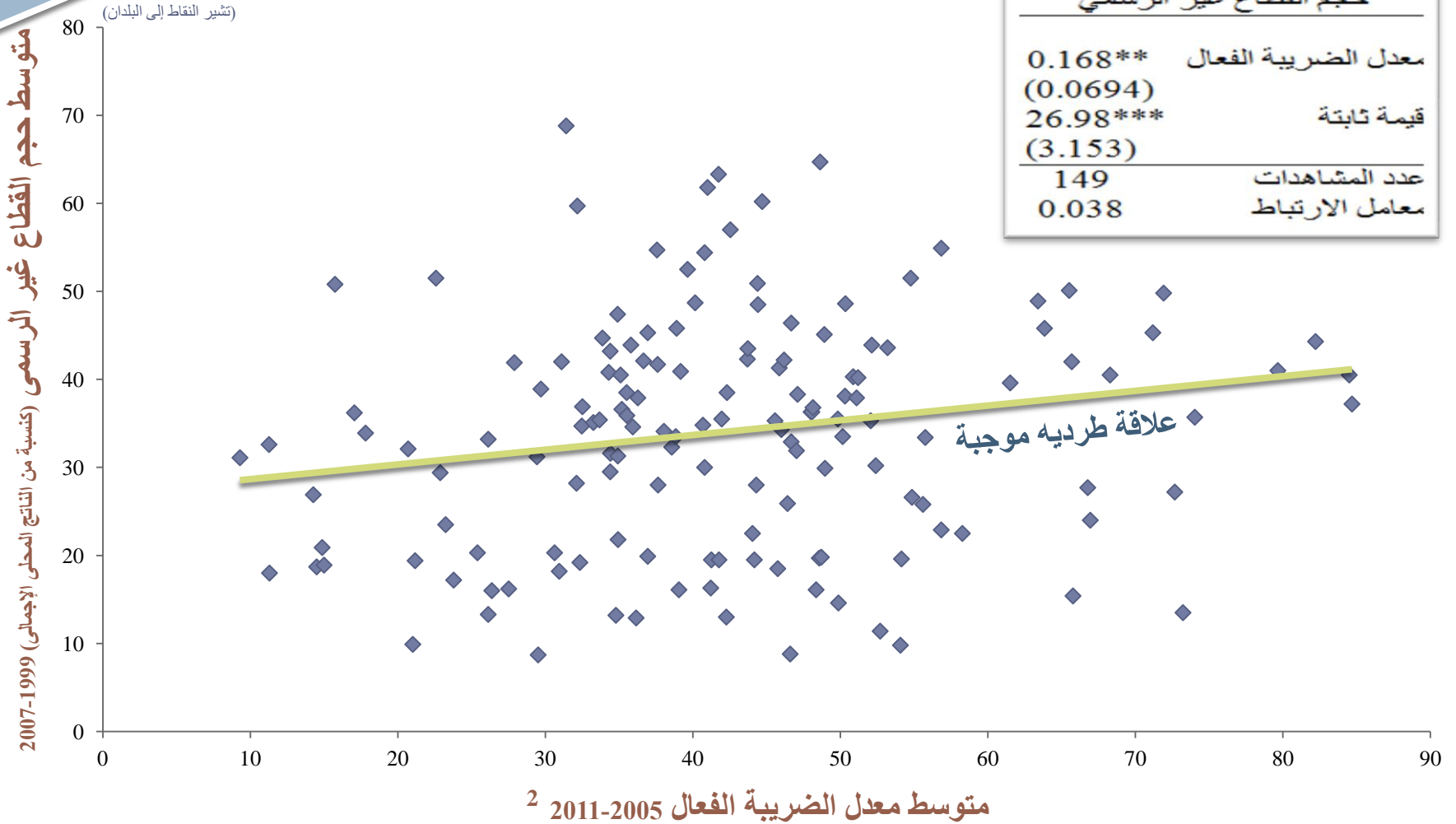
■ 2006 ■ 2010

المصدر: تقرير دفع الضرائب، البنك الدولي (2008-2012)

النظام الضريبي والقطاع غير الرسمي

النظام الضريبي والقطاع غير الرسمي 1

تشير الأدلة المستقاة من نموذج انحدار مقارنة بين البلدان إلى زيادة كبيرة في حجم القطاع غير الرسمي مع زيادة المعدل الفعال لضريبة الشركات

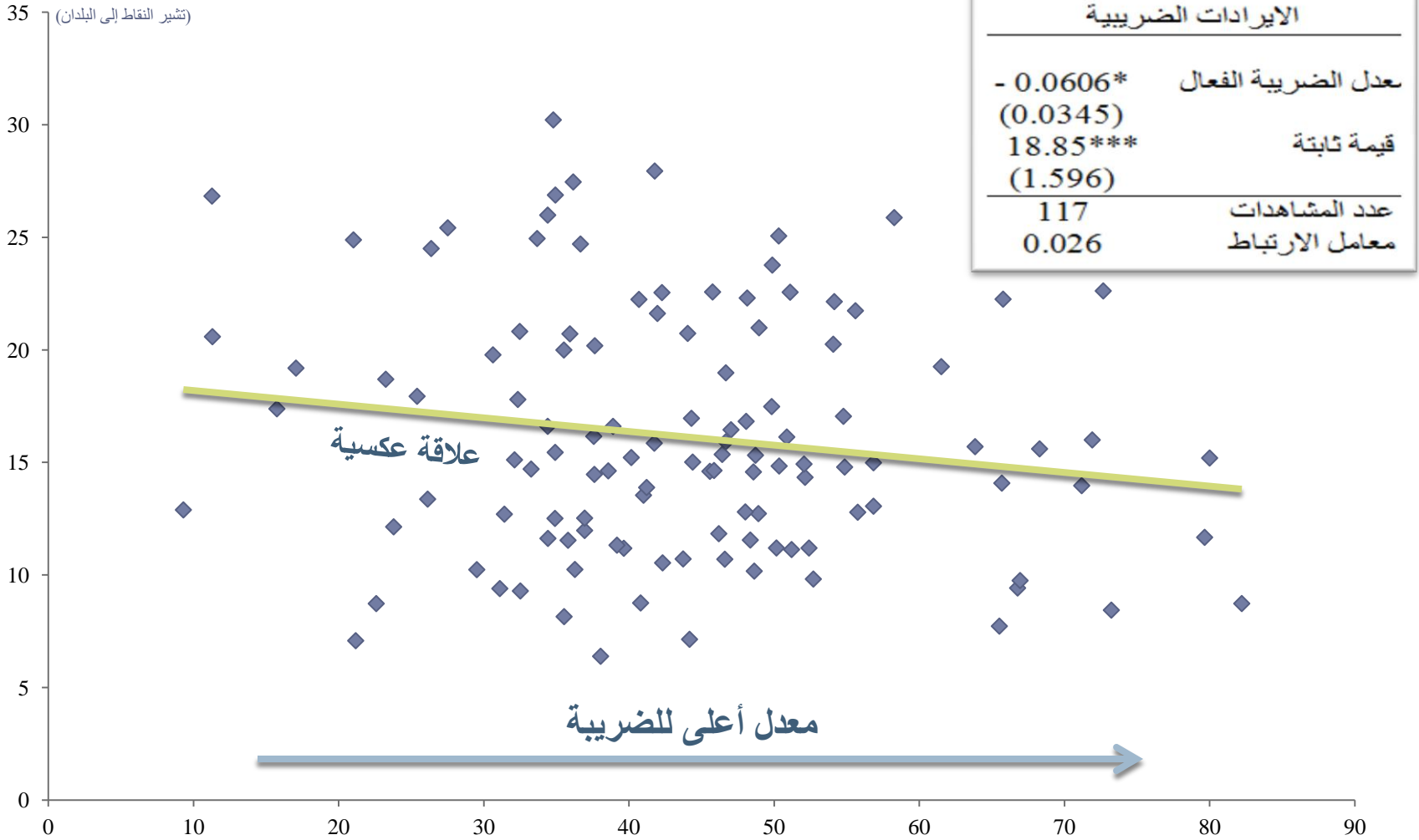


¹Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio Montenegro. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." *Human Development Economics Unit, The World Bank*, 2010

² المصدر: تقرير مؤشرات التنمية العالمية (WDI)، البنك الدولي

أي أن الزيادة في معدل ضريبة الشركات الفعال أدت إلى انخفاض معنوي في نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي، مما يعكس زيادة حجم القطاع غير الرسمي في نموذج الانحدار

متوسط الإيرادات الضريبية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) 2009-1999

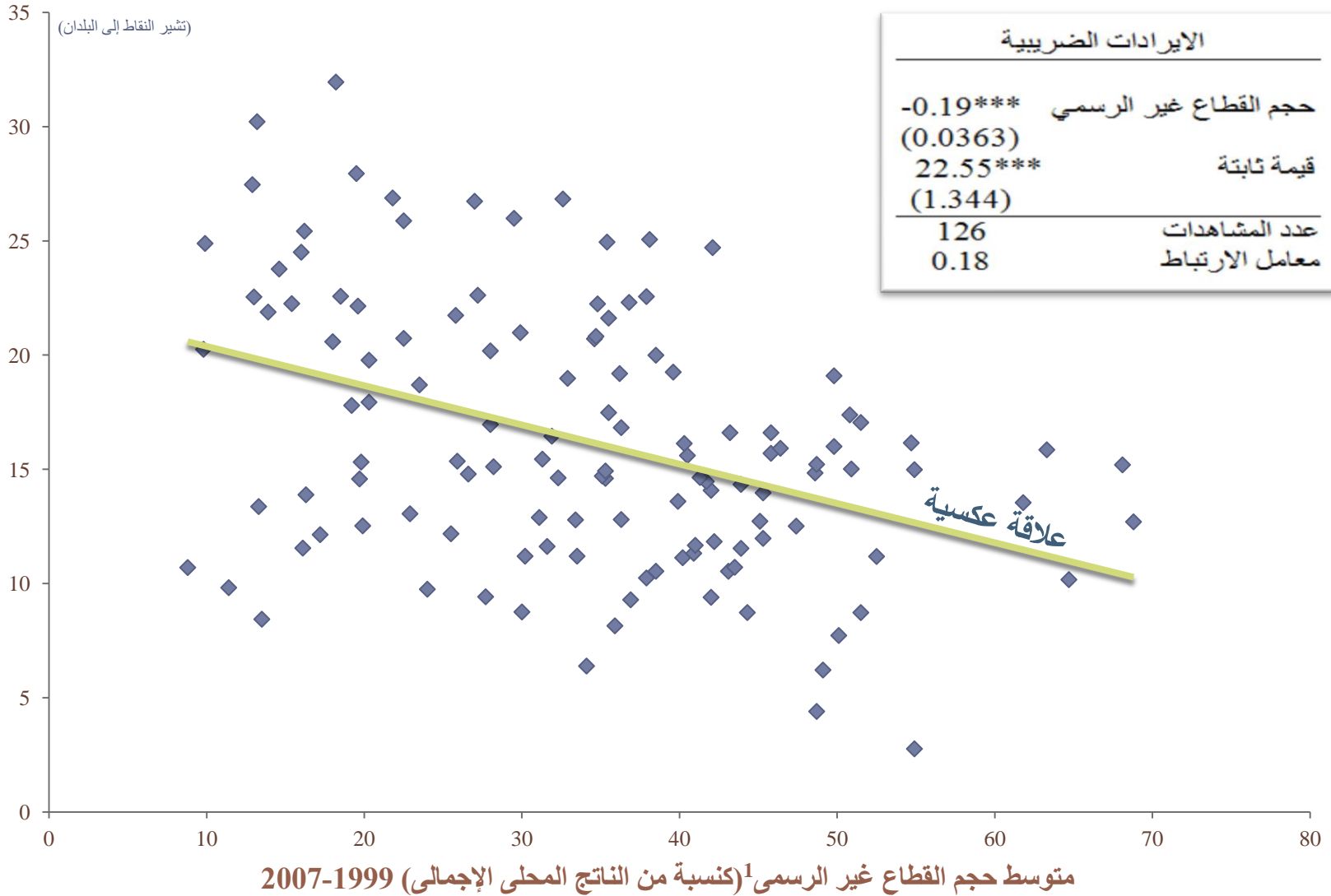


متوسط معدل الضريبة الفعال 2011-2005

المصدر: تقرير مؤشرات التنمية العالمية (WDI)، البنك الدولي

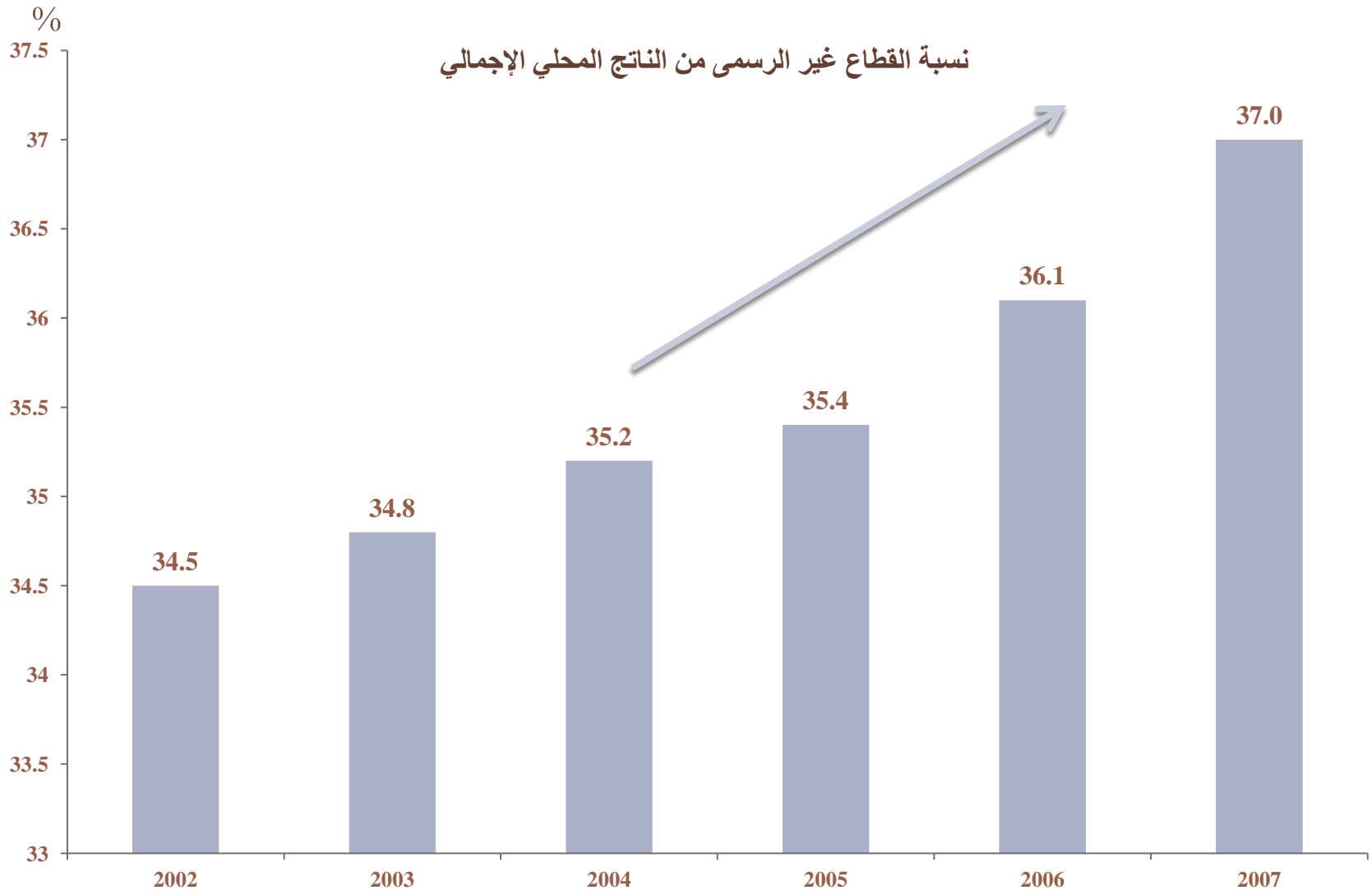
كذلك، تشير الأدلة المستقاة من نموذج الانحدار المقارن بين البلدان إلى انخفاض كبير في إيرادات الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مع زيادة حجم القطاع غير الرسمي

متوسط الإيرادات الضريبية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) 2009-1999

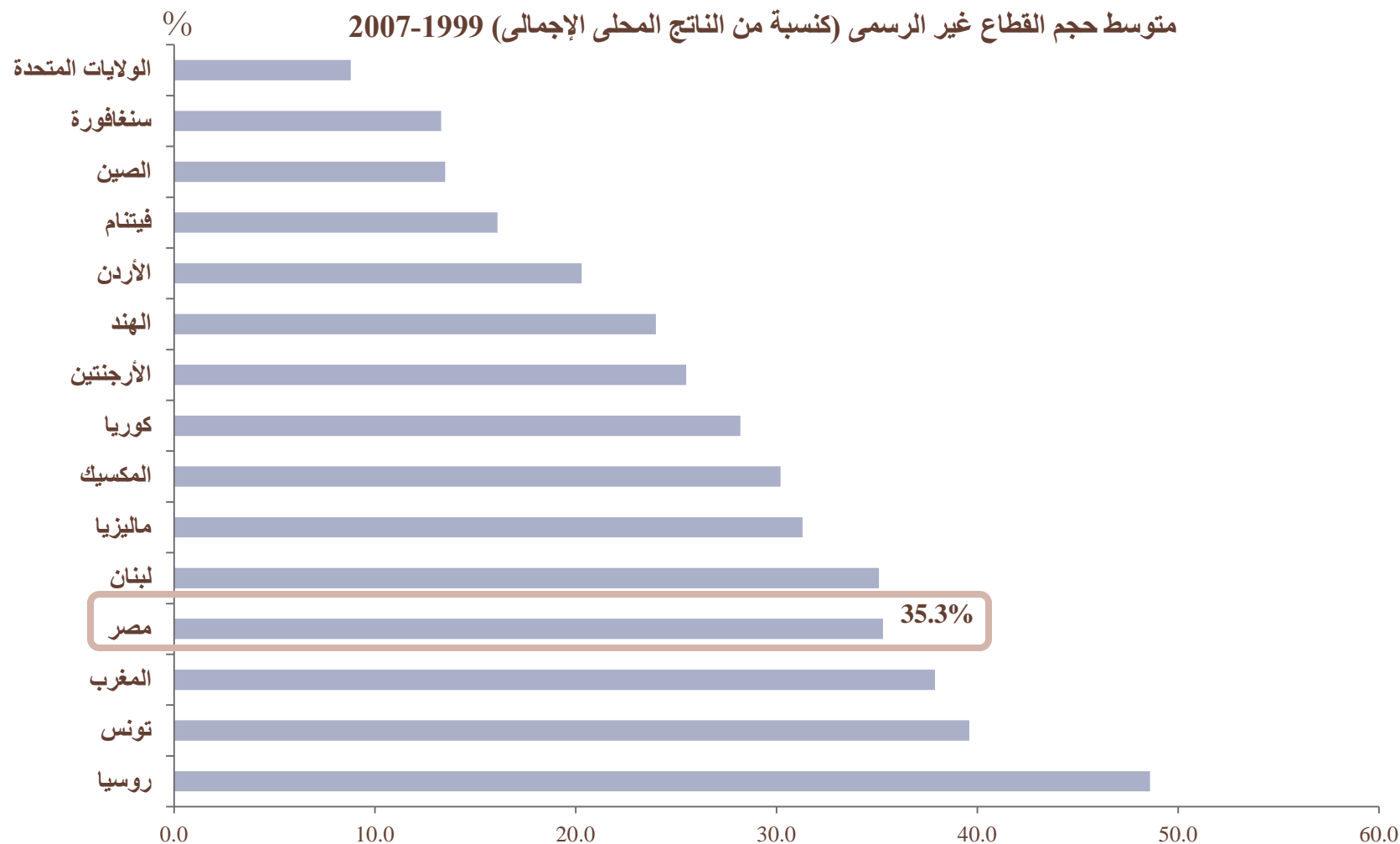


¹Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio Montenegro. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." *Human Development Economics Unit, The World Bank*, 2010

في مصر، ارتفع حجم القطاع غير الرسمي بمرور الوقت مما أدى إلى انكماش الإيرادات التي يمكن توفيرها للحكومة في ظل اقتصاد متنام



مع ملاحظة أن حجم القطاع غير الرسمي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مرتفع في مصر مقارنة بمجموعة من الدول الأخرى مما يؤثر سلباً على الإيرادات الضريبية



الضريبة الموحدة من واقع التجارب الدولية

- الضريبة الموحدة في روسيا مقارنة بمصر
- المؤشرات في مصر مقارنة بالبلدان الأخرى

دروس مستفادة من التجارب الدولية: الضريبة الموحدة في روسيا

الإصلاح الضريبي في روسيا (تطبيق الضريبة الموحدة)

كبير حجم القطاع
غير الرسمي

46% من الناتج المحلي
الإجمالي في عام 2000

ارتفاع نسبة التهرب
الضريبي

34% من الإيرادات
الضريبية في عام 1998

ارتفاع عجز الموازنة

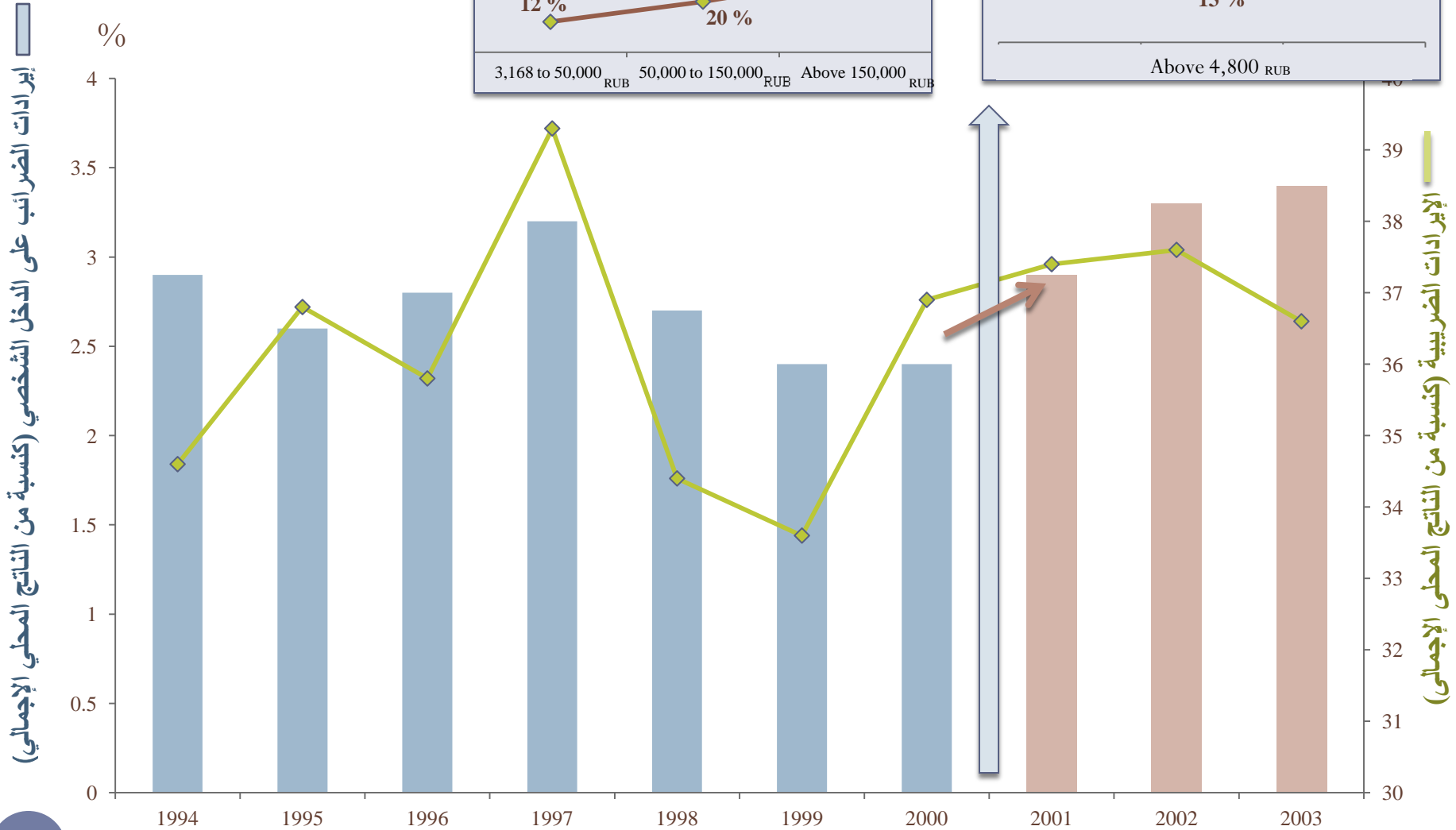
12.4% من الناتج المحلي
الإجمالي في عام 1998

دفعت هذه المؤشرات الحكومة الاتحادية إلى تطبيق الإصلاح الضريبي لتعبئة إيرادات ضريبية من خلال توسعة الوعاء الضريبي وزيادة الحوافز المشجعة على التحول إلى القطاع الرسمي

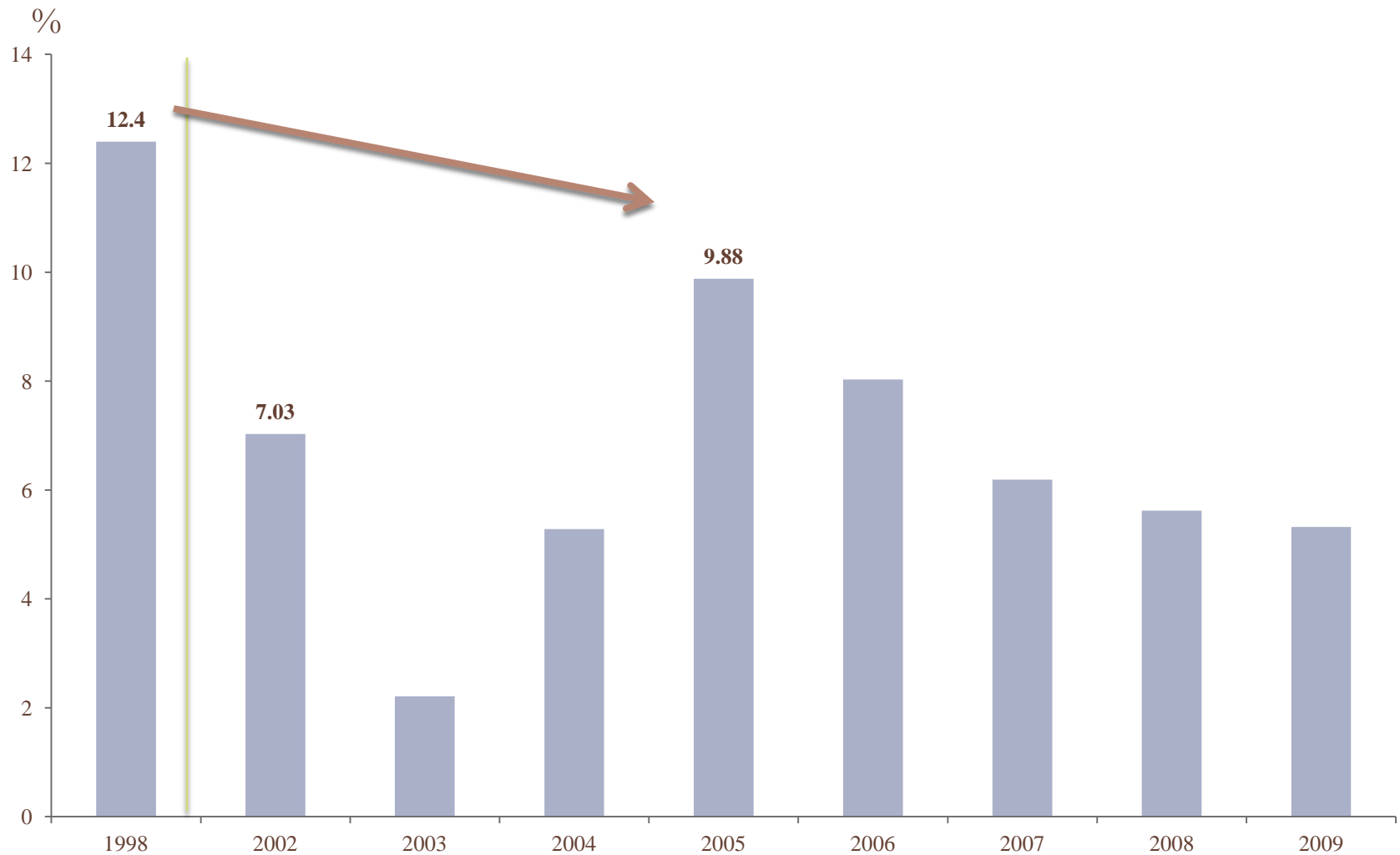
إجراءات الإصلاح الضريبي في روسيا

- في بداية عام 2001، قامت روسيا بتوحيد معدلات الضريبة على الدخل الشخصي (12%)، و20%، و30%) في شكل ضريبة موحده (13%)
- ظلت ضريبة الشركات موحدة (30%)
- ارتفعت الضرائب على الأرباح الموزعة للأسهم (من 15% إلى 30%)
- استهدفت الإصلاحات الضريبية توسعة الوعاء الضريبي من خلال إلغاء كثير من الخصومات والإعفاءات، والحد من التهرب الضريبي

بعد العام الذي شهد الإصلاح الضريبي (2001)، ارتفعت إيرادات ضريبة الدخل الشخصي بنحو 46%
بالقيمة الاسمية، وبنحو 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2001

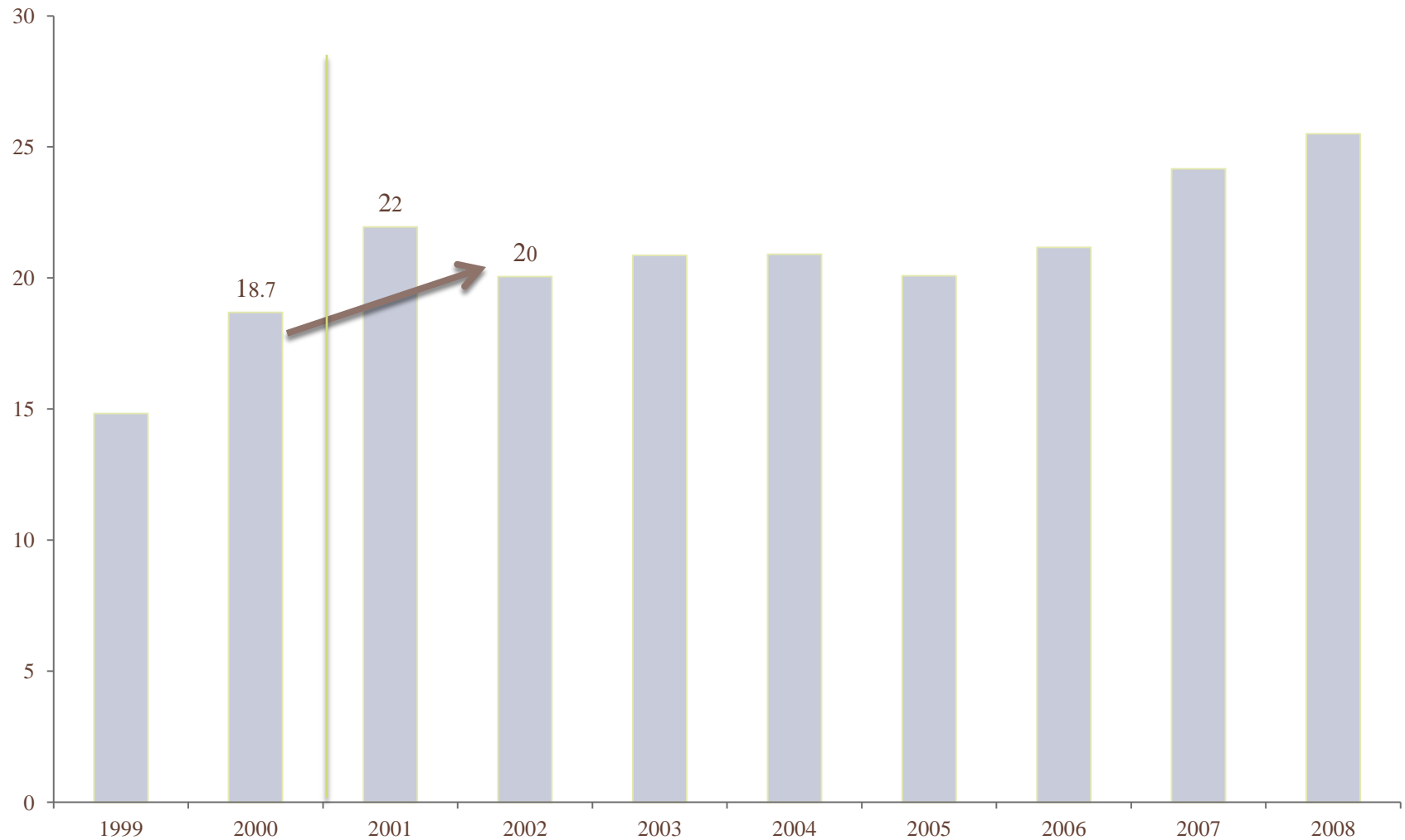


زيادة الإيرادات الضريبية بعد تطبيق الإصلاح الضريبي أدت إلى خفض عجز الموازنة في روسيا إلى
7.03% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2002 مقابل 12.4% في 1998



عجز الموازنة (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

بعد تطبيق الضريبة الموحدة في عام 2000 مباشرة، ارتفعت نسبة الاستثمارات الخاصة إلى 22% من الناتج المحلي الإجمالي



■ الاستثمار الخاص (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

المصدر: تقرير مؤشرات التنمية العالمية (WDI)، البنك الدولي

خلص البحث إلى أن الإصلاح الضريبي من خلال تطبيق ضريبة موحدة في روسيا (2001) أدى إلى زيادة كبيرة في الإيرادات الضريبية وتحسن في مناخ الأعمال

- وكدليل على نجاح تعبئة الإيرادات في روسيا، تشير الأدلة إلى انخفاض معدلات التهرب الضريبي بصورة كبيرة، وخاصة بين الممولين الذين استفادوا من أكبر انخفاض في معدلات الضريبة بعد الإصلاح وهو ما يؤكد على العلاقة الموجبة بين تطبيق ضرائب (منخفضة) من ناحية، و(انخفاض) معدلات التهرب الضريبي من ناحية أخرى

ومن ثم، هناك مجال لمكافحة التهرب الضريبي في مصر بغية تعبئة مزيد من الإيرادات الضريبية

- بعد تطبيق روسيا للضريبة الموحدة على الدخل الشخصي، أقر البرلمان الأوكراني **ضريبة موحدة تعادل 13% على الدخل الشخصي** في عام 2004 وذلك بعد أن كانت نسبة الضريبة تتراوح بين 10% إلى 40%
- غير أن الإيرادات الضريبية انخفضت بصورة كبيرة بعد تطبيق الإصلاح الضريبي (لماذا؟)
- انتهج كثير من البلدان الأخرى ذات السيناريو، غير أن الإيرادات الضريبية بها انخفضت بصورة كبيرة بعد تطبيق الإصلاح الضريبي (لماذا؟)

تحقق الضريبة الموحدة نتيجة أفضل في حالة اتساع نطاق القطاع غير الرسمي وانتشار التهرب الضريبي وزيادة حوافز النشاط الاقتصادي ونشاط الأعمال

في روسيا، عانى الاقتصاد من ارتفاع معدلات التهرب الضريبي. وبالتالي، أدت الضريبة الموحدة على الدخل إلى تحقيق إيرادات كبيرة من خلال زيادة الامتثال الطوعي مما عمل على توسعة الوعاء الضريبي وزيادة الإيرادات الضريبية

مقارنة بين مصر وروسيا بعد الإصلاح

روسيا (إصلاح 2001)

ضريبة دخل الشركات ظلت
%30

ضريبة الدخل الشخصي

قبل الإصلاح	%12 ، %20 و %30
بعد الإصلاح	%13

مصر (إصلاح 2005)

ضريبة دخل الشركات

قبل الإصلاح	%34 ، %42
بعد الإصلاح	%20

ضريبة الدخل الشخصي

قبل الإصلاح	%20 ، %27 ، %32 ، %35 و %40
بعد الإصلاح	%10 ، %15 و %20

روسيا

مصر

↑	4.9 -	↑	4.5	قبل
	5		6.8	بعد

↑	18.7	↑	9.2	قبل
	22		11.4	بعد

↓	12.4	↓	9.6	قبل
	7.03		8.2	بعد

↑	36.9	↑	14	قبل
	37.5		16	بعد

	لا يوجد تغير في معدل الضريبة	↑	5.2	قبل
			6.6	بعد

↑	2.4	↓	2.2	قبل
	2.9		1.3	بعد

النمو الاقتصادي (%)

الاستثمار الخاص
(نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)العجز المالي
(نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)الإيرادات الضريبية
(نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)إيرادات الضريبة على أرباح الشركات
(نسبة من إجمالي الإيرادات الضريبية)إيرادات الضريبة على الدخل الشخصي
(نسبة من إجمالي الإيرادات الضريبية)

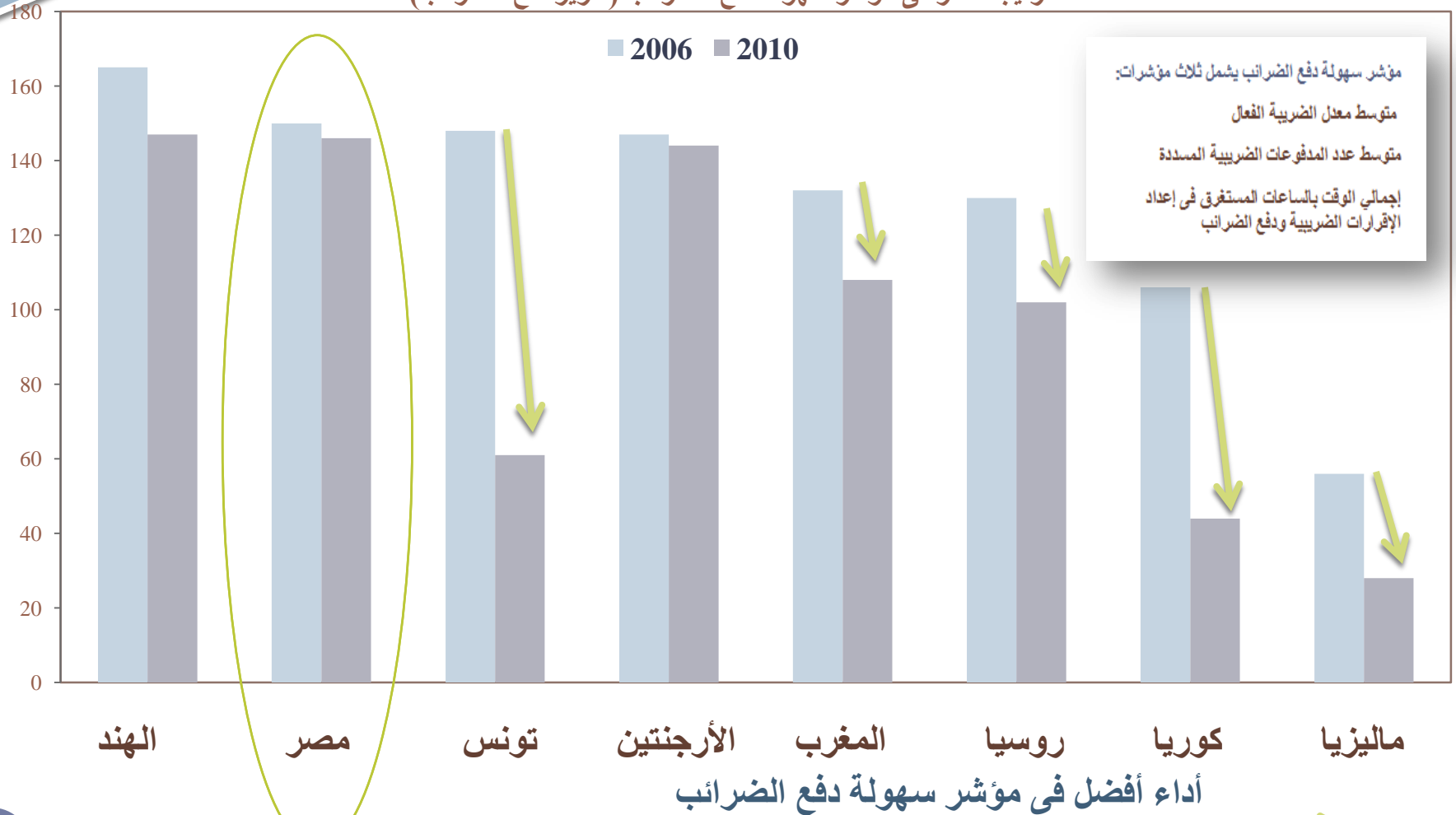
مقارنة المؤشرات في مصر بنظيرتها في البلدان الأخرى

الخلاصة: هناك مجال لمزيد من الإصلاحات بهدف دعم النشاط الاقتصادي وزيادة الإيرادات الضريبية في مصر

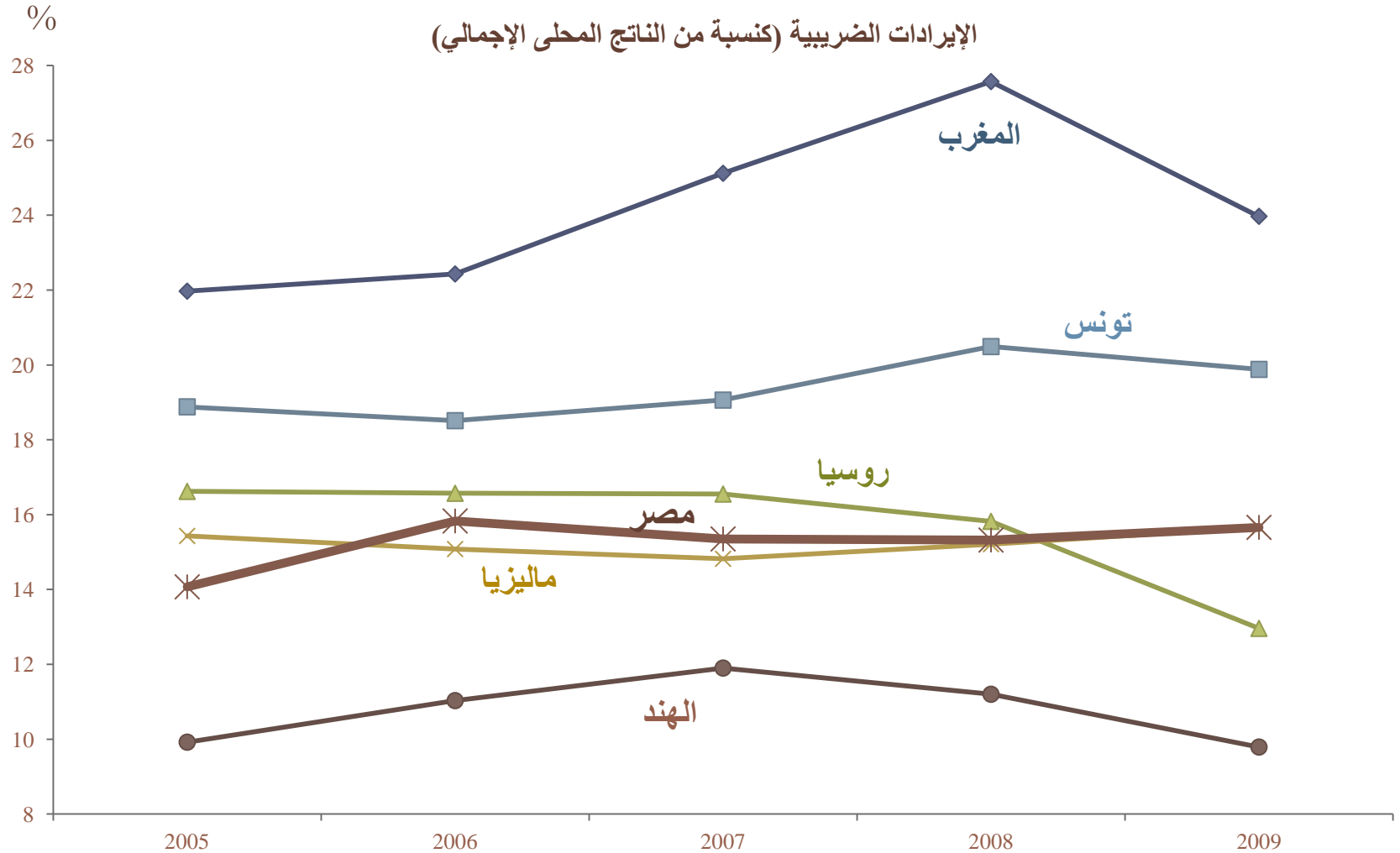
مدى تطور النظام الضريبي في مصر مقارنة بالبلدان الأخرى

حققت مصر تحسنا طفيفا في مؤشر سهولة دفع الضرائب، غير أنها مازالت متأخرة بشدة عن بلدان أخرى كثيرة في هذا الصدد

ترتيب مصر في مؤشر سهولة دفع الضرائب (تقرير دفع الضرائب)

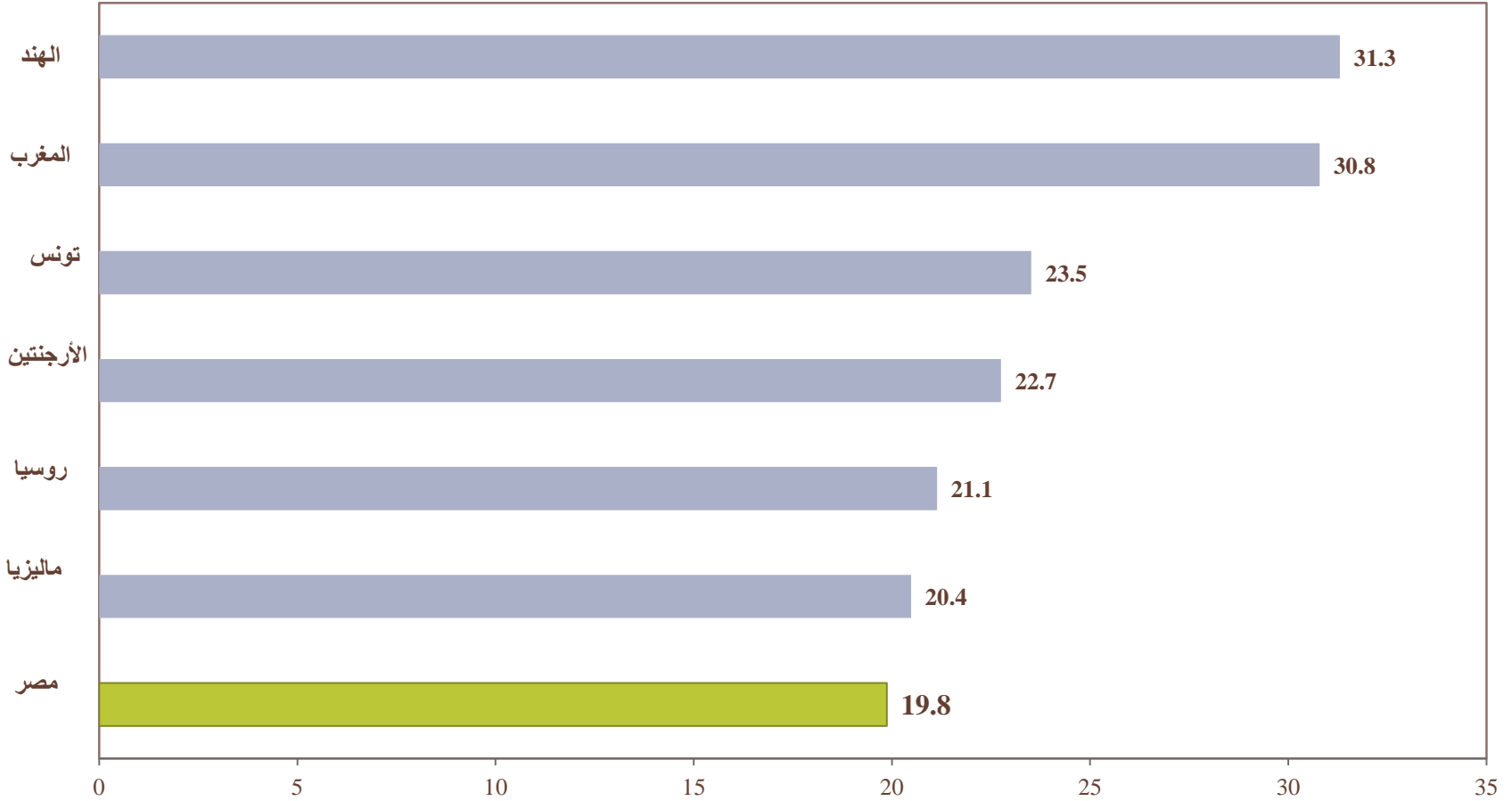


كذلك، مازالت نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي منخفضة مقارنة بالبلدان الأخرى، مما يشير إلى الحاجة لتبني مزيد من الإصلاحات الضريبية لتعبئة موارد حكومية إضافية



وتماشيا مع الأداء الضعيف للنظام الضريبي، تعد نسبة الاستثمارات من الناتج المحلي الإجمالي في مصر هي الأدنى. وبالتالي من الضروري تطبيق إصلاحات ضريبية في المستقبل لتعبئة الاستثمارات

متوسط إجمالي تكوين رأس المال الثابت (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، 2010-2006



الخلاصة: لتحقيق قدر أعلى من الإيرادات الضريبية في ظل نظام الضريبة الموحدة:

