



معهد التخطيط القومي

لقاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصادية
العدد رقم (١٤)

يولية

٢٠١١



معهد التخطيط القومي

لقاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصادية

العدد رقم (١٤)

يولية

٢٠١١

تقديم

يصدر العدد الرابع عشر من سلسلة الأوراق الاقتصادية للقاء الخبراء الذى يعقد من خلال حلقات نقاشية تتم بمقر المعهد ويهدف إلى تكوين رأى عام علمى مشترك يمثل خلفية مرجعية لاتخاذ القرارات ، وذلك من خلال طرح ومناقشة القضايا المختلفة على الساحة الاقتصادية وبيان درجة تشابكها وتعدد جوانبها ، كذلك اختلاف وجهات النظر بشأن معالجة الآثار المترتبة عليها بحيث تسهم نتائج الحوارات فى تقديم الأسس العلمية والموضوعية التى تساعد وتخدم متخذ القرار .

ويتم ذلك من خلال دعوة المتخصصين المعنيين بتلك الموضوعات من الأكاديميين المميزين، وأصحاب الخبرات من رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدنى ، وذوى الاختصاص من متخذى القرار السابقين والحاليين .

وتتفاوت الموضوعات ما بين :

- ١- مناقشة مشروعات القوانين الاقتصادية المطروحة .
- ٢- مناقشة أسس رسم السياسات واتخاذ القرار .
- ٣- موضوعات ذات طابع مؤسسى .
- ٤- موضوعات ذات طابع أكاديمى لمناقشة النظريات العلمية الاقتصادية والاجتماعية ومدى قدرتها على تفسير الظواهر المستجدة على الصعيد العالمى والاقليمى والمحلى .

ويتناول هذا العدد الموضوعات الآتية :

الجزء الأول : الاصلاح الضريبي في مصر

الورقة الأولى : (الاصلاح الضريبي في مصر)

اعداد : أ.د. / حمدى عبد العظيم

استاذ الاقتصاد والرئيس الأسبق لأكاديمية السادات للعلوم الادارية

- الورقة الثانية : (الاصلاح الضريبي في مصر)

إعداد : أ.د. سيد عبد العزيز دحية

أستاذ الاقتصاد بالمعهد

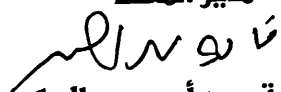
الجزء الثاني : اصلاح هيكل الأجور في مصر في ظل الظروف الراهنة
- الورقة الأولى : (سياسات الأجور في مصر)

اعداد : أ.د / صفوت النحاس
رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة

- الورقة الثانية: (نحو خريطة طريق لإصلاح هيكل وسياسات الأجور في مصر)
إعداد : د . اشرف العربي
خبير أول بمركز السياسات الكلية

وتأمل إدارة المعهد أن تلبي هذه السلسلة الاقتصادية احتياجات رسم السياسات واتخاذ القرارات .

والله ولي التوفيق ،،

مدير المعهد

(أ.د. فادية محمد أحمد عبد السلام)

الجزء الأول

الاصلاح الضريبي في مصر

الاصلاح الضريبي في مصر

مقدمه :

تعاثي الموازنة العامة للدولة في مصر منذ سنوات من عجز متزايد بلغ حوالي ١٨٠ مليار جنيه بما يمثل ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ وعادة ما كانت الحكومة تستند الى وجود هذا العجز لتبرير المحاولات المتواصلة لتقليص الدعم وتبرير انخفاض الإنفاق العام على الصحة والتعليم والنقل والمرافق العامة وإسكان محدودي الدخل ، فضلاً عن التقاعس عن وضع حد أدنى للأجور يكفل حياة كريمة للعاملين بالجهاز الإداري للدولة .

الواقع أن النظام الضريبي في مصر يمثل نموذجاً صارخاً للإمكانيات الضخمة المهدرة والمحابة لأصحاب الدخل المرتفعة ، سواء تعلق الأمر بالسماوات الرئيسية لذلك النظام أو بالحصيلة الفعلية للضرائب.

فالنظام الضريبي في مصر يقوم على تطبيق حد أقصى موحد لمعدل الضريبة على الدخل والأرباح بواقع ٢٠% دون تفرقة بين المشروعات والأفراد من جهة ، وبين مستويات الدخل المختلفة من جهة أخرى . ويمثل هذا الوضع محابة صريحة للدخل من عوائد الملكية مقارنة بدخل العمل فيتم المساواة علي سبيل المثال بين الحد الأقصى للضريبة على كل من الأجور والمرتبات والضريبة على أرباح شركات التطوير العقاري، التي حققت أرباحاً خيالية من الفرق بين السعر المدعم لأراضي الدولة التي خصصت لها وسعر متر المباني التي تطرحها للبيع.

وتأكيداً لتلك المحابة يتم إعفاء التوزيعات على أسهم رأسمال شركات المساهمة والتوصية بالأسهم والتوزيعات على حصص رأسمال تلك الشركات، ويعني هذا إن كبار رجال الأعمال يدفعون ضرائب فقط على ما يتلقونه من أجور ومكافآت مقابل مناصبهم الإدارية في الشركات التي يملكونها، أما الدخل التي يحصلون عليها مقابل ملكيتهم لرأسمال تلك الشركات فلا يدفعون عنها أية ضرائب لأنها معفاة بحكم القانون !

ومن ناحية أخرى فإن الحد الأقصى للضرائب على أرباح المشروعات في مصر يعتبر عن أقل المعدلات في العالم حيث يتراوح تلك المعدلات بين ٢٥% و ٣٥% في معظم النظم الضريبية وتصل الى ٤٠% في الولايات المتحدة الأمريكية و ٤١% في اليابان ، ولا يمكن الاستناد الي المقولة الشهيرة بأن رفع معدل الضريبة على أرباح الشركات يؤثر بالسلب على معدلات الاستثمار ولا يتناسب مع وضع مصر كدولة نامية ، فمعدلات الضرائب على ارباح الشركات في كل من الصين وماليزيا تبلغ ٢٥% وفي كل من اندونيسيا والمكسيك ٢٨% وفي الهند والبرازيل ٣٤% ، وجميعها دول تحقق معدلات مرتفعة للاستثمار والنمو .

ويتسم الهيكل الضريبي في مصر بارتفاع الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة (الضرائب على السلع والخدمات والجمارك) التي تمثل نحو ٤٨% من إجمالي الإيرادات الضريبية. ويتسم هذا النوع من الضرائب بترجع عبء الضريبة على الممول (متوسط معدل الضريبة) كلما ارتفع مستوى الإتفاق ومستوى المعيشة ، مما يجعل وطأته أشد على أصحاب الدخول الثابتة والفئات محدودة الدخل ، ولعله من المثير للاهتمام ان تقرير الفقر لعام ٢٠٠٧ الصادر عن وزارة التنمية الاقتصادية يقر صراحة بأن هيكل الضرائب الحالي يعد غير موات للفقراء نظراً لارتفاع نسبة الضرائب غير المباشرة .

أما على صعيد الحصيلة الضريبية الفعلية فإن الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة توضح وجود فجوة كبيرة بين مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي والتي تدور في المتوسط حوالى ٦٢% ونصيبه من إجمالي الضرائب المحصلة على أرباح شركات الأموال ففي عام ٢٠٠٩/٢٠١٠ على سبيل المثال لم تتجاوز الضرائب المحصلة على شركات الأموال (بخلاف الهيئة العامة للبتروول وهيئة قناة السويس) نحو ١٨,٦ مليار جنيه . وحتى لو افترضنا ان تلك الإيرادات جميعها محصلة من القطاع الخاص ولا تتضمن اى حصيلة من شركات قطاع عام (وهو فرض مجافي للحقيقة بكل تأكيد) لوجدنا أن نسبتها الى اجمالي حصيلة الضرائب على أرباح شركات الأموال لا تتجاوز ٣٠,٩%. وتثير تلك الفجوة الكبيرة بين نصيب القطاع الخاص في الناتج (طاقته الضريبية) ونصيبه الفعلي من الضرائب المحصلة على الأرباح كثيراً من التساؤلات

حول الأسباب المحتملة ، والى أى مدى تتعلق تلك الأسباب بإعفاءات ضريبية أو عدم التزام بالسداد أو وجود متأخرات وانخفاض في معدلات الحصر والتحصيل .

كما توضح الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة وجود فجوة كبيرة بين الضرائب المحصلة على دخل الأفراد من التوظيف (المرتبات والأجور) وأصحاب المشروعات التجارية والصناعية . ففي عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ بلغت الضرائب المحصلة على النشاط التجارى والصناعي نحو ٤,٧ مليار جنيه بما يمثل نصف حصيلة الضرائب على المرتبات والأجور (٩,١ مليار جنيه) رغم ان عدد ممولى الضريبة الأولى أكبر .

بل أن حصيلة الضريبة على دخل المهن غير التجارية (أطباء ، محامون ، فنانون .. الخ) في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ قد اقتصرت على رقم ضئيل لا يتجاوز ٣٩٠ مليون جنيه، وتؤكد البيانات أن متوسط ما يدفعه الممول في تلك الضريبة الأخيرة لا يتجاوز ٢٠٠ جنيه سنوياً.

كل ذلك يقود الى نتيجة واحدة وهي ضرورة وحتمية اصلاح النظام الضريبي الحالي في مصر الذي يتسم بضخامة الإمكانات المهدرة والمحابة للفئات المرتفعة من الدخل ، ولتوفير الموارد اللازمة لبنود الإنفاق السيادية الملحة من تعليم واسكان ونقل عام ومرافق وتوفير أجور كريمة للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة ..

المنسق العلمي للقاء

احمد زكى
(أ.د/أجلال راتب)

الورقة الأولى

الإصلاح الضريبي في مصر

إعداد

الأستاذ الدكتور / حمدي عبد العظيم

أستاذ الاقتصاد

والرئيس الأسبق لأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

مقدمة

صدر قانون الضرائب على الدخل رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ فى محاولة لتحقيق الإصلاح الضريبي فى ذلك الوقت حيث استهدف تحقيق العدالة الضريبية وتعزيز الثقة بين الممولين ومصلحة الضرائب بافتراض أن كافة البيانات الواردة فى الإقرارات الضريبية صادقة ومعبرة عن الحقيقة مالم يثبت العكس وأن عبء إثبات ذلك يقع على عاتق مصلحة الضرائب وذلك مقابل تغليظ عقوبة التهرب الضريبي واعتبارها جريمة ماسة بالشرف والاعتبار تمنع من تولى المناصب القيادية ومن العمل السياسى والحزبى العام ومن عضوية المجالس الشعبية والبرلمانية .

وقد حرص القانون على تخفيض سعر الضريبة الأقصى بحيث لا تتجاوز ٢٠% باستثناء بعض الجهات الهامة مثل قناة السويس وهيئة البترول حيث تخضع فوائضها لنسبة ٤٠,٥٥% للحصول على أعلى إيرادات ممكنة من ضرائبها لخزانة الدولة ، ويعنى ما سبق تحيز القانون لمصلحة كبار المستثمرين ورجال الأعمال الذين تتساوى أعباءهم الضريبية مع أعباء الطبقات الدنيا فى المجتمع حيث يخضع الجميع لنسبة ٢٠% من صافى الربح سنويا .

ولقد تعرض القانون للعديد من الإنتقادات التى أوضحتها نتائج التطبيق العملى مما يتطلب تعديل القانون للقضاء على العيوب والسلبيات المؤثرة على الاستثمار والتنمية والعدالة الضريبية فى نفس الوقت . وذلك بالإضافة إلى إجراء بعض التعديلات على اللاحة التنفيذية للقانون لتحقيق سهولة الإجراءات المحاسبية والإدارية وفض المنازعات بين الممولين ومصلحة الضرائب لتخفيض حجم المتأخرات الضريبية التى يقدرها البعض بحوالى ٤٠-٥٠ مليار جنيه .

وفى هذه الورقة نوضح أهم الجوانب السلبية فى القانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ وكيفية مواجهتها وذلك على النحو التالى :

أولا : الانتقادات الموجهة الى قانون الضرائب على الدخل

يمكن بيان أهم الانتقادات للقانون فيما يلي :

- ١- عدم التفرقة بين الممولين فى الإعفاءات مقابل الأعباء العائلية بين المتزوج ويعول أو المتزوج ولا يعول أو الأعزب حيث يتم إعفاء خمسة آلاف جنيه من صافى الربح للجميع ثم تفرض الضريبة على ما يجاوز هذا المبلغ سنوياً.
- ٢- يعتبر القانون شركات الأشخاص من الشركات ذات الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية دون النظر إلى حالة المنشآت الصغيرة مما يؤدي إلى تحويل بعض الشركات إلى منشآت فردية .
- ٣- عدم النص على تطبيق معايير المحاسبة المصرية أو المعايير الدولية المحاسبية بالنسبة للشركات الأجنبية العاملة فى مصر وذلك فيما لم يصدر بشأن معيار محاسبة مصرى ، ولا يخفى أهمية تعديل هذا الوضع للشركات الأجنبية التى تطبق المعايير المحاسبية الدولية بينما يقوم قانون الضرائب المصرى على تطبيق المعايير المصرية .
- ٤- عدم النص على إعفاء أجور عمال المداومة من الضرائب مثلما كان عليه الحال قبل إصدار القانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ ولائحته التنفيذية .
- ٥- عدم النص على اعتبار المخصصات من التكاليف واجبة الخصم رغم أن المبادئ المحاسبية تقضى باعتبارها تكلفة للحصول على الإيراد .
- ٦- قصر منح الإعفاء من الضريبة على أرباح المشروعات الصغيرة الممولة من الصندوق الاجتماعى للتنمية فقط دون أن يعفى المشروعات الصغيرة الممولة ذاتياً.
- ٧- ألغى القانون كافة الإعفاءات الواردة فى قانون الاستثمار رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ رغم أهمية هذه الإعفاءات للمشروعات الصناعية التى لم يرد ذكرها ضمن الأنشطة التى ورد إعفاءها من الضرائب فى القانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ .

٨- عدم الإتساق بين أحكام قانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتنمية المشروعات الصغيرة وقانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ الخاص بالضرائب على الدخل حيث فرق القانون (١٤١) بين المشروعات الصغيرة والمشروعات المتناهية الصغر بينما لم يفرق قانون الضرائب بينهما ، واقتصر فقط على بيان أحكام الضريبة على أرباح المشروعات الصغيرة وهو ما أثار الجدل والخلاف بين صغار الممولين (المشروعات المتناهية الصغر) الذين يتمسكون بالإعفاء من الضريبة بينما تعتبرهم مصلحة الضرائب مشروعات صغيرة يجب أن تخضع أرباحها الصافية للضريبة على الدخل .

٩- لم يفرق قانون رقم (١٤١) لسنة ٢٠٠٤ بين المشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعي وغير الممولة من الصندوق دون تفرقة بين الشركات والمنشآت الفردية بينما اشترط قانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ الحصول على الإعفاء الضريبي أن تكون المشروعات الصغيرة ممولة من الصندوق الاجتماعي وأن تكون منشآت فردية مهما كان حجم نشاطها أو رأس مالها ، ومن ثم فإن اختلاف الشكل القانوني ضريبياً يمنع من إستفادة المشروع من الإعفاء لمدة خمس سنوات وهو ما يتعارض مع أحكام القانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ والتي نص قانون الضرائب على خطر مخالفتها ، وهو أمر مثير للمنازعات بين الممولين ومصلحة الضرائب .

١٠- عدم التفرقة في المعاملة الضريبية بين المهن الحرة والمهن غير التجارية وقد خلت المادة (٣٣) من القانون من النص على كيفية تحديد إيرادات المهن الحرة الداخلة في وعاء الضريبة بينما حددت ذلك بالنسبة للمهن غير التجارية .

١١- عهدت المادة (٣٥) إلى اللاحقة التنفيذية بتحديد التكاليف والمصروفات الواجبة الخصم والتي لم يجر العرف على إثباتها بمستندات ولم يتبع ذلك بشأن النشاط التجارى ، كما وضع سقفاً لخصم تلك التكاليف والمصروفات (١٠%) وترك الخصم مطلقاً في النشاط التجارى واشترط لتحويل الخسائر

إمساك دفاتر منتظمة ، وهو ما لم يشترطه في النشاط التجارى وهو ما يعتبر تمييزاً غير دستورى بين ممولى ضريبة واحدة .

١٢- لا تجيز المادة (٥٤) من القانون خصم الخسائر المحققة في الخارج من وعاء الضريبة ، وتقتصر خصم الضريبة الأجنبية من الضريبة المصرية في حدود هذه الضريبة المصرية فقط وهو ما يخل بمبدأ العدالة الضريبية .

١٣- قصرت المادة (٣٦) بند (٤) من القانون الإعفاء الضريبي في مجال المهن غير التجارية على أعضاء نقابة معينة هي نقابة الفنانين التشكيليين فقط دون غيرهم من أعضاء النقابات الفنية الأخرى رغم تماثل مراكزهم القانونية ، وهو ما يجعل القانون مشوباً بعدم الدستورية .

١٤- يفرق القانون بين التبرعات المقدمة من الممول الى جهات حكومية ووحدات الإدارة المحلية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ، وتلك التبرعات المدفوعة الى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ودور العلم والمستشفيات ومؤسسات البحث العلمي حيث جعل خصم التبرعات الى الجهات الحكومية والإدارة المحلية والأشخاص الاعتبارية العامة من الوعاء الضريبي بدون حدود في حين جعل الحد الأقصى لما يخصم في حالة التبرعات الى مؤسسات المجتمع المدني ودور العلم والمستشفيات ومؤسسات البحث العلمى ١٠% فقط من الربح السنوى الصافى للممول الخاضع للضريبة .

ثانياً : ملاحظات على الضريبة العامة على المبيعات

يوجد بعض الملاحظات على ضريبة المبيعات يكن بيانها كما يلي :

١- خضوع السلع الرأسمالية للضريبة رغم أنها غالباً ما تقتنى بغرض استخدامها في مزاولة النشاط الانتاجي .

٢- إنخفاض حد التسجيل بالضريبة الى ٥٤ ألف جنيه في مرحلة الانتاج الصناعى وتأدية الخدمات والى ١٥٠ ألف جنيه في مرحلة تجارة الجملة وتجارة التجزئة وعدم تعديل هذه الأرقام منذ عام ١٩٩١ حتى الآن رغم زيادة الأسعار مما يتعين معه أن يتم رفع حد التسجيل ليكون نصف مليون جنيه لكافة الفئات .

- ٣- ارتفاع فئات الضريبة على كل من السلع والخدمات مما يتطلب تخفيض الفئة بواقع ٨% من ثمن بيع السلعة أو تأدية الخدمة ، وبواقع ٢٥% بالنسبة للسلع والخدمات الكمالية والإبقاء على السعر صفر بالنسبة للسلع المصدرة الى الخارج .
- ٤- تأخير قيام مأموريات الضرائب والمبيعات بإصدار النموذج (١٥) ضرائب مبيعات عقب عمليات الفحص وإشترط أن يقوم المسجل برد الفروق المستحقة طبقاً لمحضر الفحص .
- ٥- عدم تطبيق ضريبة القيمة المضافة يؤدي الى وجود ازدواج ضريبي مما يترتب عليه من عدم المساواة بين المسجلين جميعاً وعدم تسجيل البعض دون غيرهم وبالتالي وجود منافسة غير شريفة بين المسجلين وغيرهم .
- ٦- لا يزال يواجه المحاسبين صعوبة في الاطلاع على الملفات وتصويرها أو الحصول على البيانات اللازمة لهم فضلاً عن عدم الحصول على ما يفيد أتمام الفحص والتسديد والتسوية .
- ٧- عدم تفعيل دور لجان نظر التظلمات على نحو يحمي حقوق المسجلين خاصة مع استمرار العمل بأسلوب التقرير في الضريبة على المبيعات وتعرض المسجلين الى تحويلهم الى التهرب الضريبي .
- ٨- لا يزال هناك العديد من المشاكل القائمة بين مصلحة ضرائب المبيعات والمسجلين بسبب التفسيرات المختلفة لأحكام قانون الضرائب على المبيعات ولائحته التنفيذية ، وهو ما يتطلب سرعة حل هذه المنازعات وتحصيل حقوق الخزنة العامة من هذه الضرائب .
- ٩- ارتفاع أعباء الضريبة الإضافية الى ٢٦% سنوياً وهي بمثابة غرامة تأخير وضعت عام ١٩٩١ عندما كانت أسعار الفائدة في البنوك مرتفعة وأراد المشرع قطع الطريق على المتأخرين الذين يريدون استثمار قيمة الضريبة كودائع في البنوك وهو ما لم يعد له وجود في الوقت الحاضر .