



سلسلة أوراق عمل معهد التخطيط القومي

السياسة الضريبية فى ضوء التطورات المتوقعة

د. دينا قاسم

أ. سالمة متولى

ورقة عمل رقم (3 - 2024)

يوليو 2024



سلسلة أوراق عمل

السياسة الضريبية في ضوء التطورات المتوقعة

د. دينا قاسم
مدرس الاقتصاد - مركز السياسات الاقتصادية الكلية - معهد التخطيط القومي
dina_inp2011@hotmail.com

أ.سالمه متولى
مدرس مساعد الاحصاء - مركز السياسات الاقتصادية الكلية - معهد التخطيط القومي
Salema.ali@feps.edu.eg

ورقة عمل رقم 3-2024

تم النشر لأول مرة في عام 2024 بواسطة معهد التخطيط القومي.

سلسلة أوراق عمل معهد التخطيط القومي: تستهدف هذه السلسلة عرض بعض النتائج الأولية للبحوث التي يجريها معهد التخطيط القومي بقصد مناقشتها من جانب المعنيين من داخل المعهد وخارجه تمهيدا لتطوير هذه النتائج والارتقاء بمستوى البحث العلمي بالمعهد، وإعادة نشر الورقة في وعاء نشر محكم محليا أو إقليميا أو دوليا.

حقوق النشر © معهد التخطيط القومي 2024

كل الحقوق محفوظة. لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذا المنشور بأي شكل من الأشكال الورقية أو الإلكترونية أو الميكانيكية أو التحريرية، بما في ذلك أنظمة تخزين واسترجاع المعلومات، دون إذن كتابي من الناشر.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات والآراء الواردة في هذه السلسلة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المعهد وإنما هي مسؤولية المؤلف أو المؤلفين.

WWW.INP.EDU.EG

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - مكتب بريد رقم 11765
A.R.E SALAH SALEM ST. NASR CITY, CAIRO P.O.BOX: 11765

سلسلة أوراق عمل - معهد التخطيط القومي

Tax Policy in Light of Recent Development

السياسة الضريبية فى ضوء التطورات المتوقعة

د.دينا قاسم

مدرس الاقتصاد - مركز السياسات الاقتصادية الكلية

معهد التخطيط القومي

dina_inp2011@hotmail.com

أ. سالمة متولى

مدرس مساعد الإحصاء-مركز السياسات الاقتصادية الكلية

معهد التخطيط القومي

salema.ali@feps.edu.eg

ملخص:

تتناول هذه الورقة دراسة وتحليل السياسة الضريبية في ضوء التطورات الحديثة الناتجة عن رقمنة الاقتصاد وبشكل خاص الركيزة الأولى والثانية أو ما يعرف بحل الركيزتين two pillar solutions وفى ظل انضمام مصر إلى الفريق التوجيهي المختص بمتابعة الإطار الشامل لتطبيق الخطط التنفيذية لمحاربة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح (BEPS- Base Erosion and Profit Shifting) وانضمامها إلى المنتدى العالمي للشفافية وتبادل المعلومات لأغراض الضريبة التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بهدف تحديث اتفاقيات منع الازدواج الضريبي ، أصبح تطوير السياسة الضريبية في مصر يمثل أولوية بالغة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في إطار رؤية مصر 2030 ومواكبة التقدم التكنولوجي الذي يشهده العالم و التطورات الحديثة الناتجة عن رقمنة الاقتصاد.

وتتضمن أهداف الورقة: بيان مفهوم السياسة الضريبية وتطورها، وأوجه القصور الذي يواجه النظام الضريبي المصري مع عرض تجارب دول نجحت في وضع سياسة ضريبية كفء في ظل التطورات الحديثة وكيف يمكن الاستفادة من تجارب تلك الدول؟

وقد توصلت الورقة لعدة نتائج منها : هناك عدد من اوجه القصور في النظام الضريبي المصري والتي يعتبر من أهمها كبر حجم القطاع غير الرسمي، ظاهرة التهرب الضريبي والتجنب الضريبي ،وانخفاض كفاءة الجهاز الضريبي وانخفاض مستوى الوعى الضريبي، وضعف الطاقة الضريبية، وأن من أهم تحديات السياسة الضريبية الحالية هو وضع سياسة ضريبية تواكب العصر الرقمي، وتعمل على مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي، وبالإضافة الى دور السياسة الضريبية في تحقيق العدالة الاجتماعية في إطار عملية التنمية المستدامة، وبالتالي يتمثل التحدي أمام صانعي السياسات في الموازنة بين إيجاد حصة عادلة من عائدات الضرائب من جانب ، وتحقيق الكفاءة من جانب آخر.

وتقدم هذه الورقة توصيات وبدائل لتعزيز دور السياسة الضريبية في ضوء التطورات الحديثة أمام صانع القرار وتحديد الأطراف ذات الصلة مع بيان التكلفة والعائد لنجاح تلك السياسة والتوصل لرؤى شاملة وفق إطار يضمن مشاركة كافة الأطراف المعنية.

الكلمات الدالة:

السياسة الضريبية - الرقمنة - التطورات الحديثة - الإيرادات الضريبية - النظام الضريبي المصري.

Summary:

This paper discusses tax policy in light of recent developments resulting from the digitization of the economy, especially the first and second pillars, or what is known as the two pillar solutions, and in light of Egypt's accession to the steering group concerned with following up the comprehensive framework for implementing executive plans to combat the erosion of the tax base and the transfer of profits (BEPS)(Base Erosion and Profit Shifting) and its joining the OECD Global Forum for Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes with the aim of modernizing double taxation prevention agreements, developing tax policy in Egypt has become a high priority for achieving sustainable development goals within the framework of Egypt's Vision 2030 and keeping pace with the technological progress that the world is witnessing, and recent developments resulting from the digitization of the economy.

The objectives of the paper include explaining the concept of tax policy and its development, the shortcomings facing the Egyptian tax system, while presenting the experiences of countries that have succeeded in developing an efficient tax policy in light of recent developments. In addition to that, how can we benefit from the experiences of those countries?

The paper reached several results, including: There are some shortcomings in the Egyptian tax system, the most important of which is the large size of the informal sector, the phenomenon of tax evasion and tax avoidance, the low efficiency of the tax system, the low level of tax awareness, and weak tax capacity, and the most important policy challenge is develop a tax policy that keeps pace with the digital age and works to combat the phenomenon of tax evasion, in addition to the role of tax policy in achieving social justice within

the framework of the sustainable development process, Therefore, the challenge facing policy makers is to balance between finding a fair share of tax revenues, and achieving efficiency on the other hand.

The conclusion is that this paper presents recommendations and alternative to enhance the role of tax policy in light of recent developments for the decision makers, identifies the relevant parties, and explain the cost and benefit for the success of that policy, and reaches comprehensive visions according to a framework that ensures the participation of all concerned parties.

Key words:

Tax policy - Digitization - Recent developments - Tax revenues –

The Egyptian tax system

مقدمة:

في ظل التغيرات التي يشهدها العالم اليوم واشتداد المنافسة بين الدول والمشروعات الاقتصادية، تسعى الدول لوضع خطط وسياسات تتماشى مع الأوضاع الاقتصادية الراهنة، وذلك بتوفير البيئة المناسبة بالنسبة للمشروعات القائمة والعمل على جلب رؤوس الأموال الأجنبية، ولن يتأتى هذا إلا من خلال وجود إصلاح لجميع القطاعات الاقتصادية، ولعل من بين أهم السياسات التي يجب على الدول إصلاحها ومراجعتها هي السياسة الضريبية باعتبارها أحد أدوات الضبط الاقتصادي وتحقيق مختلف أبعاد التنمية المستدامة، من حيث فعاليتها في تمويل الخزنة العامة للدولة، أو مساهمتها في تحقيق البعدين الاقتصادي والاجتماعي عن طريق تشجيع الاستثمار وتعبئة الادخار وترشيد الاستهلاك وتشجيع الصادرات، والتوزيع العادل للدخل وتحسين الأوضاع المعيشية للمواطن والمساهمة في حل بعض المشكلات الاجتماعية، إضافة إلى فعاليتها في الحد من التلوث وتحقيق إيرادات لتمويل الأنشطة صديقة البيئة.

وقد تزايد اهتمام الحكومات بالضرائب كأحد أدوات السياسة المالية التي تحقق من خلالها أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية فضلاً عن الأهداف المالية إذ إن السياسة الضريبية تصاغ أهدافها باتساق وانسجام مع أهداف السياسة الاقتصادية بشكل عام، وقد لجأت مختلف الدول وفي إطار الإصلاح الضريبي إلى البحث عن البدائل الممكنة للحفاظ على سياسة ضريبية فعالة ماليًا واقتصاديًا واجتماعيًا (Richard and Eric,2003 p15)

القسم الأول: الأهداف والمخطط التفصيلي

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في بيان مدى مساهمة السياسة الضريبية في مواجهة التغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، يذكر أن الدول النامية تعاني ضعفاً ملحوظاً في كل من الإدارة الضريبية والامتثال الضريبي كما تكثر بها القطاعات التي من الصعب إخضاعها للضرائب وتعاني مصر مثل معظم الدول النامية من ضعف القاعدة الضريبية وضعف الامتثال الضريبي وارتفاع نسبة التهرب الضريبي وضعف في موارد الموازنة العامة للدولة، لذا تحاول الدراسة الإجابة عن الآتي:

- هل يمكن صياغة سياسة ضريبية تحقق التوازن بين الأهداف المختلفة مثل زيادة تعبئة الإيرادات مع ضمان أن يكون النظام الضريبي عادلاً ومنصفاً في ظل التغيرات التي يشهدها العالم؟

- هل الإجراءات التي تتعلق بالسياسة الضريبية والإدارة الضريبية عند وضع تنبؤات عن الإيرادات يمكن أن توفر أفضل المعلومات الممكنة أمام صانع السياسات للاختيار بين البدائل المختلفة؟

الفجوة المعرفية: في ضوء مراجعة بعض الأدبيات الحديثة يمكن بيان الفجوة المعرفية بأن الدراسة الحالية ستقوم بدراسة وتحليل السياسة الضريبية الكفاء في ظل التطورات الحديثة إذ تعد السياسة الضريبية محوراً مهماً في رسم الخرائط الاقتصادية والاجتماعية، ودراسة تجارب دول نجحت في وضع سياسات ضريبية تأخذ في الاعتبار التغيرات والتطورات الحديثة والإفادة من تلك التجارب بالنسبة للنظام الضريبي المصري من خلال رفع كفاءة عمل الإدارة الضريبية وتحسين الأداء المستمر للنظام الضريبي وأخيراً معالجة بعض القصور في النظام الضريبي في ظل التطورات الحديثة الناتجة عن رقمنة الاقتصاد وتوفير البدائل أمام صانع القرار من خلال توفير أفضل المعلومات الممكنة.

المنهجية المستخدمة: تستخدم الدراسة المنهج الاستنباطي وأسلوب التحليل الإحصائي للبيانات المتاحة في مصر ودول مقارنة للخروج بدروس مستفادة من تجارب دول نجحت في وضع سياسات ضريبية فعالة في ضوء التغيرات.

تساؤلات البحث:

- هل المنظومة الضريبية في مصر تعاني من بعض القصور؟
- ما مدى استعداد الأنظمة الضريبية في مصر للتكيف مع التغيرات والتطورات الناتجة عن رقمنة الاقتصاد؟

- هل يمكن لمصر الإفادة من تجارب دول نجحت في وضع سياسة ضريبية تأخذ في الاعتبار التغيرات والتطورات الحديثة؟

الفرضية الأساسية:- الإجراءات التي تتعلق بالسياسة الضريبية والإدارة الضريبية عند وضع تنبؤات عن الإيرادات لتوفير أفضل المعلومات الممكنة أمام صانع السياسات للاختيار بين البدائل المختلفة مما يحقق التوازن بين أهداف السياسة الضريبية.

البيانات والمؤشرات المستخدمة: تطور بيانات الضرائب المباشرة وغير المباشرة خلال الفترة محل الدراسة ونسبتها لإجمالي الإيرادات ونسبتها للناتج المحلي الإجمالي مع تحليل التكلفة والعائد للسياسات المقترحة.

مصادر البيانات: وزارة المالية المصرية - البنك الدولي - صندوق النقد الدولي.

الحدود الزمنية: الفترة من عام 2010 إلى عام 2023 وذلك لوجود العديد من الإصلاحات التشريعية والهيكلية في الأنظمة الضريبية وفقًا للتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والبيئية أيضًا.

خطة البحث:

أولاً: مفهوم السياسة الضريبية وأهدافها وتطورها.

ثانياً: أوجه القصور التي تواجه النظام الضريبي في مصر.

ثالثاً: أفضل الممارسات الدولية التي نجحت في وضع سياسات ضريبية فعالة في ضوء التطورات الحديثة.

رابعاً: مدى الاستفادة من التجارب الدولية في رفع كفاءة السياسة الضريبية في ضوء التطورات الحديثة.

توصيات واقتراح سياسة بديلة أمام صانع القرار وتحديد الأطراف ذات الصلة.

الخاتمة

المراجع.

أولاً: مفهوم السياسة الضريبية وأهدافها وتطورها

مقدمة

تعد الضرائب إحدى أهم أدوات السياسة المالية للدولة، والتي تسعى جنباً إلى جنب مع سياسات الإنفاق الحكومي إلى تحقيق الأهداف المتعلقة بكل من الكفاءة في تخصيص الموارد، والعدالة في توزيع الدخل والثروات، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، وكذلك في تحقيق نمو احتوائي مستدام، وتعظيم القيمة المضافة، (إيمان مرعي، 2023، ص2).

مفهوم السياسة الضريبية

إن اختلاف أهداف السياسة الضريبية بين الدول أو داخل الدولة ذاتها أدى إلى تعدد تعاريفها، فنجد من يرى أن السياسة الضريبية تعني الظواهر الضريبية وتحليل أوجه النشاط المالي على مختلف المستويات، وهي تسعى إلى تحديد وتبدير حجم الإيرادات الكافية لتغطية احتياجات الاقتصاد، وكذا إحداث التوازن الاقتصادي بقدر الإمكان، وتحقيق العدالة الاجتماعية بتوزيع الأعباء العامة على الأفراد حسب قدرتهم، والاستفادة من جميع الخدمات على السواء، (ياسر علي، 2023، ص782). كما تعبر السياسة الضريبية عن مجموعة التدابير ذات الطابع الضريبي المتعلقة بتنظيم التحصيل الضريبي بقصد تغطية النفقات العامة من جهة، والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجيهات العامة للاقتصاد من جهة ثانية (معوض السيد، 2013). كما تعرف أيضاً على أنها مجموعة البرامج المتكاملة التي تخططها وتنفذها الدولة مستخدمة كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع، (المرسي السيد حجازي 1998)، وهناك من يعتبر أن السياسة الضريبية من أهم أدوات السياسة المالية لما تحقّقه في مجال التنمية الاقتصادية؛ لأنها تعد عنصراً من العناصر التي تؤثر على النشاط الاقتصادي بالإضافة إلى كل الأدوار الفعالة لكل ضريبة في الإطار العام للهيكل الضريبي من حيث أثر كل ضريبة بمجمل الدخل المحلي، (السيد عطيه عبدالواحد، 1999).

لم يهتم الاقتصاديون بإيجاد تعريف للسياسة الضريبية بقدر اهتمامهم بتعريف الضريبة ودورها الاقتصادي والاجتماعي على اعتبار أن الضريبة والنظام الضريبي يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالسياسة الضريبية، حيث تمثل الضريبة صياغة فنية لتلك السياسة من أجل تنفيذ أهدافها واعتبروا قرارات الدولة بشأن الضرائب هي السياسة الضريبية على الرغم من الأهمية المتزايدة للضريبة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، (حكمت عبدالكريم، 1973، ص1-521). ولا يعني ذلك عدم وجود تعريف للسياسة الضريبية حيث تعددت مفاهيم السياسة الضريبية تبعاً لتعدد أهداف الضريبة ذاتها ومن هذه المفاهيم:

مفاهيم السياسة الضريبية: السياسة الضريبية هي سلوك الدولة وفقاً لخطة تضعها لتسير عليها في شئونها الضريبية بهدف تحقيق أهداف مالية أو اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية، ترمي إلى تحقيقها من خلال تلك السياسة، (أمين عبدالفتاح سلام، 1970، ص1-398). السياسة الضريبية هي مجموعة البرامج المتكاملة التي تخططها وتنفذها الدولة مستخدمة كافة مصادرها الفعلية والمحتملة لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوب فيها وتجنب الآثار غير المرغوب فيها للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع، (المرسي السيد حجازي، 1998). السياسة الضريبية هي مجموعة البرامج التي تخططها الحكومة وتنفذها الدولة مستخدمة فيها كافة الأدوات الضريبية الفعلية والمحتملة لإحداث آثار معينة وتجنب آثار أخرى لا تتلاءم مع أهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، (المرسي السيد حجازي، 1998). السياسة الضريبية هي فن تمارسه الدولة مستخدمة كافة الوسائل والأدوات الضريبية الممكنة الحالية والمتوقعة لتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، (معوض السيد معوض، 2013، ص20).

- **مما سبق يمكن تعريف** السياسة الضريبية بأنها خطة لتحقيق أهداف تمثل السياسة العامة للدولة، وبالتالي فهي خطة تدير عليها الدولة لتحقيق أهدافها المالية، الاجتماعية، الاقتصادية.

وبالتالي فإن السياسة الضريبية هي مجموعة البرامج والتدابير ذات الطابع الضريبي المتعلقة بتنظيم الربط والتحصيل الضريبي بقصد تغطية النفقات العامة من جهة، والتأثير على الوضع الاقتصادي

والاجتماعي من جهة ثانية، وبذلك يتضح أن السياسة الضريبية تمثل أداة تستخدمها الدولة وتكيفها لتحقيق برامج محددة.

تطور السياسة الضريبية

تطور مفهوم الضريبة مع تطور مراحل الفكر الاقتصادي حيث انتقل من الحيادية إلى أن أصبح أداة لضبط الاقتصاد، وتحقيق أهداف الدولة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وبالتالي تطورت السياسة الضريبية وفقاً للتطور الذي يحدث في دور الدولة، والتحول من دولة الرفاهية إلى دولة المنافسة من خلال الدور التنظيمي والرقابي في حماية التعاملات والتعاقدات وحقوق الملكية. ويتطور دور الدولة في العصر الحديث، وزيادة تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية أصبح للضريبة مفهوم معاصر يرتبط بوظيفتها كأداة مالية تمكن الدولة من التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتوجيه النشاط الاقتصادي في وجهة معينة، وإن اختلفت درجات هذا التدخل وفق طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي السائد، ووفق مرحلة النمو التي وصل إليها المجتمع، ولذلك أصبحت الضرائب أداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة بعد أن تخلت عن حيادها التقليدي (Charles K. Rowley, 1996).

وهناك اختلاف للسياسة الضريبية في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية؛ حيث تسعى الدول النامية إلى استخدام الضرائب باعتبارها وسيلة أساسية لتحقيق تراكم رأس المال اللازم للتنمية الاقتصادية، في حين تسعى الدول المتقدمة لاستخدام السياسة الضريبية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ومعالجة الاختلالات التي تحدثها عملية التنمية الاقتصادية. (Martin Feldstein, 1987)

وتركز السياسة الضريبية في الدول المتقدمة بشدة على تحقيق التوظيف والتشغيل الكامل للطاقات الإنتاجية، وللموارد الاقتصادية والبشرية، بينما تتجه تلك السياسة في الدول النامية نحو تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ورفع مستويات الدخل، وتحقيق الرفاهية مما يتطلب حفز الاستثمار وتشجيعه، ورفع الكفاءة الإنتاجية، وترشيد الاستهلاك. (Vito Tanzi and Howell Zee, 2001)