معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (247)

دور السياسات المالية فى تحقيق النمو والعدالة فى مصر
(مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام)

الباحث الرئيسى

أ.د. سهير أبو العنين

نوفمبر 2013

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

معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٢٤٧)

"دور السياسات المالية فى تحقيق النمو والعدالة فى مصر"
مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام

نوفمبر ٢٠١٣

دور السياسة المالية فى تحقيق النمو والعدالة فى مصر
(مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام)

سبتمبر ٢٠١٣

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديـــــــــم

- يواصل معهد التخطيط القومي دوره الرائد في قيادة منظومة التخطيط في مصر منذ أكثر من خمسين عاماً، يناقش ويحلل ويقدم الحلول لأبرز قضايا التنمية في الواقع المجتمعي المصري، مما يساعد متخذي القرار ويلبى احتياجات المواطن مستخدماً في ذلك المفاهيم والأساليب العلمية الحديثة.
- ترسخ الإصدارات العلمية لأنشطة المعهد المختلفة مبادئ ومفاهيم الفكر التنموي من خلال رؤية واضحة ورسالة محددة تتشكل جوانبها وملامحها في تلك الإصدارات، ومنها سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، والتي يتواصل إصدارها منذ أكثر من ثلاثين عاماً لينشر من خلالها خطط البحوث السنوية للمعهد.
- يأتي العام البحثي ٢٠١٢ – ٢٠١٣ ليتناول بالتحليل والمناقشة بعض القضايا الجوهرية المطروحة في المجالات التنموية المختلفة (اقتصادية ، اجتماعية ، بيئية...الخ) لما تمثله من تحديات تعوق دفع عجلة التنمية المتكاملة.
- إن التوفيق في اختيار تلك القضايا – بعد توفيق الله سبحانه وتعالى – يعود الفضل فيه لجميع الزملاء أعضاء الهيئة العلمية بالمعهد، وأعضاء لجنة البحوث وتوجيهات لجنة تطوير البحوث. تبلورت تلك الاختيارات وتابع إجراءات تنفيذها وتحكيمها علمياً، ومن ثم إصدارها لجنة البحوث بالمعهد.
- شارك فى تنفيذ خطة البحوث للعام الحالي فرق بحثية من أعضاء الهيئة العلمية بالمعهد برئاسة نخبة متميزة من الزملاء، وتم الاستعانة ببعض الزملاء من الهيئات العلمية بالجامعات والمراكز والمعاهد البحثية من ذوى الاختصاص بالقضايا البحثية المطروحة، كما تم الاستعانة ببعض التنفيذيين من أصحاب الخبرات الميدانية كل في مجال تخصصه.
- وفى النهاية أنتهز هذه الفرصة لأثنى وأعبر عن عظيم شكري وتقديري لكل من ساهم في هذا الإنجاز من العاملين بالمعهد على مابذلوه من جهد عظيم ودؤوب لم يكن صدور هذه السلسلة من قضايا التخطيط والتنمية ممكناً بدونها، وأخص بالشكر الزملاء بالإدارة العامة للبحوث التعاقدية.

نسأل الله التوفيق

مدير المعهد

(أ.د. عزة عمر حسن الفندرى)

تقديم :

تعيش مصر فى فترة ما بعد ثورتى يناير ٢٠١١ و٣٠ يونيو ٢٠١٣ حالة من الحراك المجتمعى على كافة المستويات، وخاصة على المستوى السياسى، للانتقال بالمجتمع من أوضاع تكرست على مدى عشرات السنين إلى مجتمع جديد تتحقق فيه أهداف الثورة وتطلعات الأفراد إلى حياة أفضل.

ولعل من أهم أبعاد الحراك المجتمعى، والتى ترتبط بشكل مباشر بالحياة اليومية للأفراد، البعد الاقتصادى وتهدف إلى إعادة توجيه المجتمع إلى مسار أفضل للتنمية. والتفكير فى التغيير والمستقبل هو الشغل الشاغل وبصفة خاصة للمفكرين والباحثين فى المجال الاقتصادى. ومعهد التخطيط القومى ليس بعيداً عن الحراك الدائر والانشغال بهموم الوطن.

وتقع السياسة المالية فى قلب السياسة الاقتصادية وترتبط بشكل مباشر بقدرة الدولة على أداء وظائفها وإدارة الدولة فى كافة جوانبها. وفى هذا السياق فإن ما يشغل الدولة والباحثين حالياً بالدرجة الأولى هو عجز الموازنة العامة للدولة والدين العام وكيفية الخروج من هذه المشكلة والانطلاق على طريق التنمية. إلا أن هناك أهداف أخرى وأدوار كبيرة للسياسة المالية يجب مراعاتها وتفعيلها لضمان جودة أدائها عند صياغة السياسة المالية بمكوناتها المختلفة وأدواتها المتعددة.

ومن الأهداف الأساسية للسياسة المالية حفز النمو الاقتصادى وإعادة توزيع الدخل فى اتجاه تحقيق العدالة. ومما يبرز أهمية هذه الأهداف وصعوبتها فى ذات الوقت هو ما قد ينشأ من تعارض بين هذه الأهداف، وكيفية التعامل مع هذا التعارض وصولاً إلى توازن ديناميكى وتوليفة مثلى لهذه الأهداف، ومن خلال التكامل والتنسيق مع السياسات الاقتصادية الأخرى وأدواتها المتعددة.

وتمثل الدراسة الحالية محاولة لإلقاء الضوء على هذه الأهداف الهامة للسياسة المالية ومقتضيات تفعيلها فى مصر وصولاً إلى تحقيق أهم أهداف الثورة وهى النمو والعدالة.

ونرجو من الله السداد والتوفيق.

سهير ابو العينين

مستخلص

تتناول الدراسة دور السياسة المالية فى تحقيق النمو وعدالة توزيع الدخل، وتركز بصفة خاصة على الضرائب والاستثمار العام.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج منها أن أهم مقتضيات تفعيل دور السياسة الضريبية فى مصر فى تحقيق النمو والعدالة ومواجهة التعارض بينهما يتمثل فى تعديل الهيكل الضريبى فى اتجاه الضرائب المباشرة وتضمين درجة مناسبة من التصاعدية فى ضرائب الدخل والشركات وزيادة الوزن النسبى لضرائب الملكية والثروة، والتفرقة بين كل من السلع الضرورية والسلع الكمالية من ناحية، والسلع المحلية والسلع المستوردة من ناحية أخرى فى سعر ضريبة المبيعات، وذلك لتشجيع الانتاج المحلى وزيادة درجة العدالة فى تحمل العبء الضريبى.

وفيما يتعلق بالاستثمار العام فقد أوضحت الدراسة أنه يمثل العنصر الوحيد فى السياسة المالية الذى يحقق كل من أهداف النمو والعدالة ومواجهة الفقر دون تعارض بين هذه الأهداف.

وتوضح الدراسة ضرورة زيادة حجم الاستثمار العام فى مصر وضورة تعديل هيكله القطاعى فى اتجاه زيادة الوزن النسبى للاستثمار فى قطاع الزراعة، وهو أكثر أنواع الاستثمار العام تخفيضاً للفقر، وأيضاً زيادة الاستثمار فى التعليم والصحة.

أوضحت الدراسة أيضاً التفاوت الكبير بين التوزيع الجغرافى للفقر فى مصر وبين التوزيع الجغرافى للاستثمار العام وضرورة معالجة هذا الخلل لتفعيل دور الاستثمار العام فى تحقيق النمو والعدالة.

Abstract

The study approaches the role of fiscal policy in economic growth and equity, and focuses on taxes and public investment.

The analysis shows the implications to enhance the role of taxes in Egypt to promote growth and equity, while resolving the contradictions that may evolve between the two targets. The study concludes that taxes structure should be adjusted towards more progressivity in income and corporate taxes and bigger weight for direct taxes and property taxes. There is a need also to assign different rates for sales taxes for luxury and necessary goods, and for domestic and imported good, in order to stimulate domestic production.

Concerning public investment it was shown that public investment is the only element in fiscal policy that contributes to both growth and equity without trade-off.

The study concludes that Egypt needs to increase the size of public investment. It also needs to adjust its structure towards bigger weight for investment in agriculture, because of its big role in combating poverty, and also needs to increase investment in education and health.

It was also shown the big discrepancy between the geographic pattern of poverty and of public investment, and the need to adjust the latter to meet the needs of the poor governorates, and thus improve growth and equity.

شكر وتقدير

يتوجه الباحث الرئيسى بالشكر والتقدير لفريق العمل بالدراسة على ما بذلوه من جهد متميز وعلى روح التعاون والتواصل الفعال بين كل أعضاء الفريق.

الشكر موصول أيضاً إلى إدارة المعهد ولجنة البحوث على ما قدموه من دعم فى سبيل إنجاز هذه الدراسة.

كما يتوجه بالشكر أيضاً إلى السكرتارية الفنية على جهدهم فى تحرير البحث.

فريق الدراسة

أ.د. سهير ابو العينين (باحث رئيسى)

أ.د. نيفين كمال

د. هبة الباز

د. أمل زكريا

د. داليا العدل

د. أحمد عاشور

أ. مريم رؤوف

أ. أمانى عبد الوهاب

أ. محمد حسنين

مستشارو الدراسة:

أ.د. ابراهيم العيسوى

أ.د. السيد دحية

السكرتارية الفنية:

محمد سيد النجار

زكية محمد محمد السيد

فهرس المحتويات

م	الموضوع	رقم الصفحة
	المقدمة	١١
	فصل تمهيدى: العلاقة بين السياسة المالية وبعض القضايا الهامة	١٤
	الفصل الأول: أثر الضرائب على النمو والعدالة (الإطار النظرى)	٢١
	١- الإطار المفاهيمى للضرائب	٢١
	١-١ قواعد النظام الضريبى	٢٢
	١-٢ مبادئ العدالة الضريبية	٢٢
	٢- أثر الضرائب على النمو	٢٣
	٢-١ الأثر على عرض العمل والادخار	٢٤
	٢-٢ الأثر على تكوين رأس المال البشرى والمادى	٢٤
	٣- أثر الضرائب على التوزيع	٢٦
	٤- اتجاهات الإصلاح الضريبى فى دول العالم	٢٩
	٤-١ الليبرالية الجديدة وتوافق واشنطن	٣٠
	٤-٢ اتجاهات معدلات الضرائب على الدخل	٣٠
	٥- السياسات الإصلاحية ومردودها على النمو والعدالة	٣٥
	٥-١ اختلاف طبيعة الإصلاح الضريبى وفقاً لمرحلة تقدم الدولة	٣٥
	٥-٢ الموازنة ما بين هدفى النمو وعدالة التوزيع	٣٦
	٥-٣ السياسات المساندة للإصلاح الضريبى	٣٩
	الفصل الثانى:التشريعات الضريبية فى مصر وانعكاساتها على النمو وعدالة توزيع الدخل	٤١
	١- الضريبة على الدخل	٤١
	١-١ تطور نظام الضرائب على الدخل فى مصر	٤١
	١-٢ القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الضريبة على الدخل وتعديلاته	٤٣
	٢- الضريبة على العقارات المبنية	٥٦
	٢-١ تطور نظام الضرائب على العقارات المبنية فى مصر	٥٦
	٢-٢ القانون رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الضريبة على العقارات المبنية وتعديلاته	٥٧

	٣- الضريبة العامة على المبيعات	٦٢
	٣-١ نبذة عن تطور نظام الضرائب على المبيعات فى مصر	٦٢
	٣-٢ القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته	٦٣
	٤- الضريبة الجمركية	٧٢
	٤-١ تطور قوانين الجمارك فى مصر	٧٢
	٤-٢ قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته	٧٣
	٤-٣ تطور نظم وقوانين التعريفة الجمركية فى مصر	٧٦
	٤-٤ القرار الجمهورى رقم ١٨٤ لسنة ٢٠١٣ بشأن إصدار التعريفة الجمركية	٧٦
	٤-٥ تقييم أثر قوانين وقرارات الجمارك والتعريفة الجمركية المطبقة حالياً	٧٧
	الفصل الثالث: هيكل الضرائب فى مصر وأثرها على النمو والعدالة	٨٤
	١- تطور الإيرادات الضريبية	٨٤
	٢- هيكل الإيرادات الضريبية وأثره فى تحقيق النمو والعدالة	٨٥
	٣- هيكل حصيلة الضرائب على الدخول والأرباح والمكاسب الرأسمالية	٨٧
	٤- هيكل حصيلة الضرائب على الممتلكات	٩٣
	٥- هيكل حصيلة الضرائب على السلع والخدمات	٩٥
	٦- الضرائب والإنفاق العام	٩٩
	الفصل الرابع: دور الاستثمارات العامة فى النمو وتوزيع الدخل- إطار نظرى	١٠٣
	١- العلاقة بين الاستثمار العام والنمو الاقتصادى	١٠٣
	١-١ التأثير المباشر للاستثمار العام على معدل النمو الاقتصادى	١٠٤
	١-٢ المتغيرات المؤثرة على العلاقة بين الاستثمار العام والنمو الاقتصادى	١٠٧
	١-٣ العلاقة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص	١٠٨
	٢- العلاقة بين الاستثمار العام وتوزيع الدخل والفقر	١٠٩
	٣- العلاقة الجدلية بين الاستثمار العام والنمو وتوزيع الدخل: هل من أولويات للإنفاق الاستثمارى العام؟	١١١
	الفصل الخامس: الاستثمارات العامة فى مصر ودورها فى تحقيق النمو والعدالة	١١٤

	١- تطور حجم وهيكل الاستثمارات الكلية	١١٤
	٢- تطور الاستثمارات العامة وتوزيعها القطاعى	١١٧
	٣- العلاقة بين الاستثمار العام والخاص فى مصر	١٢١
	٤- التوزيع الجغرافى للاستثمارات العامة وخريطة الفقر فى مصر	١٢٣
	الخلاصة والنتائج	١٢٨
	قائمة الجداول	
	جدول رقم (١-١): معدلات الضرائب الحدية على أرباح الشركات فى بعض الاقتصادات فى ٢٠١١ (نسبة مئوية%)	٣٢
	جدول رقم (١-٢): معدلات الضرائب الحدية على الدخل الشخصى فى بعض الاقتصادات فى ٢٠١١ (نسبة مئوية%)	٣٣
	جدول رقم (١-٣): تطور معدلات الضرائب الحدية على الدخل الشخصى فى بعض الاقتصادات	٣٤
	جدول رقم (١-٤): الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى فى عدد من الدول المتقدمة (%)	٣٥
	جدول رقم (١-٥): أثر بعض الإصلاحات الضريبية على النمو والعدالة	٣٨
	جدول رقم (٣-١): تطور الإيرادات العامة للدولة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢ - ٢٠١١/٢٠١٢)	٨٤
	جدول رقم (٣-٢): هيكل الإيرادات الضريبية وفقاً لنوع الضريبة	٨٦
	جدول رقم (٣-٣): هيكل حصيلة الضرائب على الدخول والأرباح وفقاً لدافع الضريبة	٨٨
	جدول رقم (٣-٤): حصيلة الضرائب على دخول وأرباح والمكاسب الرأسمالية للأفراد وفقاً لمصدر الدخل	٩٠
	جدول رقم (٣-٥): هيكل حصيلة الضرائب على دخول وأرباح الأفراد وفقاً لمصدر الدخل (%)	٩١
	جدول رقم (٣-٦): حصيلة الضرائب على دخول وأرباح والمكاسب الرأسمالية للشركات وفقاً لنوع المؤسسة	٩٢
	جدول رقم (٣-٧): هيكل حصيلة الضرائب على أرباح الشركات	٩٣
	جدول رقم (٣-٨): تطور حصيلة الضرائب على الممتلكات	٩٤
	جدول رقم (٣-٩): هيكل حصيلة الضرائب على الممتلكات	٩٥

	جدول رقم (٣-١٠): هيكل حصيلة الضرائب على السلع والخدمات خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢-٢٠١٠/٢٠١١)	٩٦
	جدول رقم (٣-١١): هيكل حصيلة الضرائب العامة على السلع والخدمات خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢-٢٠١٠/٢٠١١)	٩٧
	جدول رقم (٣-١٢): هيكل حصيلة الضرائب على الإنتاج خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢-٢٠١٠/٢٠١١)	٩٨
	جدول رقم (٣-١٣): هيكل المصروفات العامة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢-٢٠١١/٢٠١٢)	١٠٠
	جدول رقم (٥-١): أثر الاستثمارات العامة على خفض معدلات الفقر	١٢١
	جدول رقم (٥-٢): تقديرات خط الفقر ونسبة الفقراء فى عموم الجمهورية (١٩٩٩/٢٠٠٠ - ٢٠١٠/٢٠١١)	١٢٥
	قائمة الأشكال:	
	شكل رقم (١): تطور الاستثمارات الكلية خلال الفترة من ٢٠٠٠/٢٠٠١ إلى ٢٠١١/٢٠١٢	١١٥
	شكل رقم (٢): معدل الاستثمار الكلى للناتج المحلى الإجمالي (%)	١١٥
	شكل رقم (٣): تطور الهيكل النسبى للاستثمارات الكلية موزعاً على القطاعات والأنشطة الإقتصادية	١١٦
	شكل رقم (٤): توزيع الاستثمارات العامة قطاعياً	١١٨
	شكل رقم (٥): تطور نسب الاستثمار فى البنية التحتية / الناتج المحلى الإجمالي	١١٨
	شكل رقم (٦): نسبة الاستثمارات العامة إلى الاستثمارات الكلية موزعة على القطاعات والأنشطة الاقتصادية (%)	١١٩
	شكل رقم (٧): نسبة الفقراء وفقاً لأقاليم الجمهورية فى عامى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ و٢٠١٠/٢٠١١	١٢٥
	شكل رقم (٨): خريطة الفقر وخريطة الاستثمار العام فى مصر فى ٢٠١٠/٢٠١١	١٢٦