

جمهورية مصر العربية



مَعْدَدُ المِطَطِطِ القومى

مذكرة خارجية رقم (١٢٩٨)

السياسة الضريبية والعدالة الاجتماعية
فى مصر خلال السبعينات

دكتور / أحمد عبد العزيز الشرقاوى

يونية ١٩٨١

بسم الله الرحمن الرحيم

قديم

قدمت هذه الدراسة الى المؤتمر العلمى الثامن للجمعية المصرية للإدارة المالية ، الذى انعقد بالقاهرة فى ابريل ١٩٨١ ، لبحث موضوع العدالة الاجتماعية فى ضوء السياسات المالية والاقتصادية فى مصر .

وغنى عن البيان أن الافكار والآراء التى وردت فى تلك الدراسة تعبر عن وجهة نظر الكاتب الشخصية ، وليس المعهد الخفى ينتمى الى اسره العلمية بالضرورة .

قائمة المحتويات

رقم الصفحة

١ - مقدمة منهجية	
١ / ١ - طرح المشكلة البحثية (أهمية الدراسة)	١
٢ / ١ - بناء المشكلة البحثية (فروض وحدود وهدف وأسلوب الدراسة) ..	٤
٢ - الاطار النظرى لبعض الاسس العامة والمفاهيم التحليلية والادوات المنهجية ..	
١ / ٢ - مفهوم النظام الضريبي	٦
٢ / ٢ - أهداف النظام الضريبي	٨
٣ / ٢ - مفهوم السياسة الضريبية	١٠
٤ / ٢ - مؤشرات للاستدلال على كفاءة السياسة الضريبية	١٢
٣ - أوجه قصور السياسة الضريبية فى تحقيق العدالة الاجتماعية فى مصر	
١ / ٣ - مدخل ضرورى	١٥
٢ / ٣ - اختلال الهيكل الضريبي	٢٠
٣ / ٣ - عدم استيعاب الطاقة الضريبية القومية	٢٥
٤ / ٣ - عدم الحصر الكامل للمجتمع الضريبي	٢٧
٥ / ٣ - جمود هيكل اسعار بعض الضرائب المباشرة	٢٩
٤ - الملحق الاحصائى	٣٠
٥ - هوامش الدراسة	٣٩

١ / ١ - طرح المشكلة البحثية (أهمية الدراسة) :

من الملاحظ أن موضوع النظام الضريبي في مصر أصبح - ابتداءً من السبعينات - من أهم الموضوعات التي تشغل مكانا بارزا من اهتمام المحافل السياسية والتنفيذية والأكاديمية والشعبية . ويرجع ذلك الى حقيقة بارزة تتمثل في عجز هذا النظام (بوضعه الحالي) عن اداء دوره الاجتماعي والاقتصادي والمالي بصورة تمكنه من المساهمة الايجابية والفعالة في مواجهة مشاكل التخلف وتحديات التنمية بصفة عامة ، وفي علاج مشكلات التفاوت في توزيع الثروة والدخل القومي والعجز في الموازنة العامة للدولة والتضخم بصفة خاصة ، وبالتالي في الاسهام في تحقيق التنمية الشاملة والعدل الاجتماعي .

فالمتتبع لتاريخ النظام الضريبي الحديث في مصر ، يلحظ على الفور أن ذلك النظام لم يشهد خلال عمره الذي ناهز الأربعين عاما ، أى محاولة تطوير شاملة ومتسقة مع طبيعة التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها البلاد خلال تلك الحقبة الزمنية بصفة عامة ، وفي السبعينيات من هذا القرن بصفة خاصة . اللهم الا محاولات جزئية ومحدودة استهدفت ترسيم النظام الضريبي في مصر أكثر من تغييره تغييرا جذريا ، لكي يكون أكثر موضوعية وعدالة في ارتباطه بالواقع المصري بمتغيراته السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتجددة والمعقدة والمتشابهة .

وأيـه ذلك أنه بعد الاخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي في عام ١٩٧٤ ، قلقت طرحت القيادة السياسية في البلاد موضوع تطوير النظام الضريبي تطورا يستهدف في الأساس تحقيق العدالة الاجتماعية وذلك من خلال الرسالة التي بعث بها السيد رئيس الجمهورية الى مجلس الشعب والحكومة بتاريخ ١٩٧٥ / ٢ / ٢ بشأن بعض المبادئ العامة الواجبه الاتباع عند تعديل النظام الضريبي في مصر ، حيث ورد فيها ما يلي : (١)

"اننا من خلال سياسة الانفتاح الاقتصادى لصالح التقدم الاقتصادى لجميع شعبنا ، نرفض أن يكون جهدنا لاشرا' فئة محدوده على حساب الأغلبية الساحقة . ان النظام الضريبى يحتاج الى نظره جديدة لتصبح الضريبة الاداء الرئيسية لتحقيق أهدافنا . وفى سبيل ذلك فان النظام الضريبى يجب أن يحقق السياسات الآتية : أن تكون الضريبة وسيلة لتوزيع الاموال العامة بين المواطنين وليست مجرد وسيلة للحصول على موارد للدولة بحيث تأخذ السياسة الضريبية فى اعتبارها ظروف المواطن كلها وأن تمتد الى دخله كله ، والايفلت ايراد من الضريبة وتسد فى وجه الممول وسائل التحايل عن طريق توزيع عناصر الثروة والدخل على أفراد الأسرة الواحدة ، وأن تكون الضريبة وسيلة للحد من تضخم الثروات بما يضمن عداله فى توزيع الدخل القومى ، وأداءه لتغريب الفوارق بين الطبقات ، الأمر الذى يتطلب ضرورة التفكير فى تقرير ضريبة على الأرباح الرأسمالية التى تتحقق من زيادة قيمة بعض الاموال دون أى جهد مبذول ، وأن تكون الضريبة وسيلة للحد من مظاهر البذخ والاندفاع نحو الاستهلاك الترفى ، وحافزا على الاستثمار المنتج . "

ونتيجة لذلك ، فلقد تم الاعداد لمشروع قانون بشأن تحقيق العداله الضريبية (القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨) نوقش فى مجلس الشعب وتمت الموافقة عليه واصداره بتاريخ ١٥ مايو ١٩٧٨ .
الا أن السيد رئيس الجمهورية اعترض عليه ، واعد الى مجلس الشعب مع ملاحظات سيادته بتاريخ ٣٠ مايو ١٩٧٨ - والى تنطخض فيما يلى : (٢)

أ - اقتصار المشروع على تعديلات جزئية فى ضرائب الدخل القائمة . فهذه التعديلات على أهميتها لاتمس جوهر النظام الضريبى القائم الذى يرجع تاريخه الى قرابه ٤٠ عاما ، لم يدخل عليه خلالها سوى تعديلات جزئية بالرغم مما حدث بالبلاد من تطور جذرى فى النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية . وكان من الضرورى تحقيقا للعداله الاجتماعية اعاده النظر فى نظام الضرائب برمتها سواء فى ذلك الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، على أن يتم ذلك

فى ضوء السياسات النقدية والمالية والتجارية بوجه عام وسياسة الانفاق والأسعار والدخول بصفة خاصة • ويزيد من ضرورة المراجعة الشاملة للنظام الضريبي مانج عن سياسة الانفتاح الاقتصادى التى أخذنا بها منذ عام ١٩٧٤ ، من تقدم اقتصادى فى بعض المجالات وتزايد فى ثروات فريقق من المواطنين •

ب - وواقع الأمر أن نجاح تجربتنا الديمقراطية ورسوخ قدمها رهين بما نحققه من تقدم اجتماعى واستقرار اقتصادى • فإذا كان الخائف لارأى له ، فإن الجائع لا أمان له ، وإذا كان التقارب بين الدخول يشيع المحبة فى النفس ويحقق التجانس بين أفراد المجتمع ، الأمر الذى يدعم السلام الاجتماعى والوحدة الوطنيه ، فإن الثغرات الكبير فى الدخول يؤدى الى عكس ذلك تماماً لأنه يساعد على بث الحقد والكراهيه فى النفوس ، ويدفع الى الفرقة والانقسام فى المجتمع •

وبناءً على ذلك أعيدت مناقشة ذلك المشروع بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨ على ضوء ملاحظات السيد رئيس الجمهورية ، وتم اصداره بصورة نهائية فى ٢٠ يوليو ١٩٧٨ •

ومرة أخرى ، فإنه اتضح بعد ذلك التاريخ أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨ لم يحقق أهداف القيادة السياسية تحقيقاً كاملاً ، وخاصة تلك المتعلقة بالعدالة الاجتماعية • الأمر الذى أدى الى استمرار المناقشات الدائرة فى مختلف المحافل سواء التنفيذية أو الأكاديمية أو المهنية أو الشعبية حتى وقتنا الحاضر • ومن ثم فلقد شهدت الفترة الاخيرة انعقاد الكثير من المؤتمرات العلمية سواء الأكاديمية أو المهنية لمناقشة هذا الموضوع الحيوى ، وظهور الكثير من الدراسات التحليلية للنظام الضريبي المصرى ، منها تلك الدراسة الشاملة التى ساهم الكاتب فى الاشراف والاعداد لها ، والتى صدرت عن معهد التخطيط القومى (٣)

٢/١ - بناء المشكلة البحثية (فروض وحدود وهدف وأسلوب الدراسة) :

ارتكازا على ما تقدم وانطلاقا منه ، فإنه استكمالا للدراسات التى تناولت (وتتناول) موضوع تطوير النظام الضريبى فى مصر ، فإن الكاتب قد اختار موضوعا لهذه الورقة يتمثل فى " السياسة الضريبية والعدالة الاجتماعية فى مصر " ، وذلك اسهاما جديدا منه فى تلك الدراسات والمناقشات المتصلة حول هذا الموضوع الحيوى ، خاصة وأن الحكومة بصدد الانتهاء من اصدار قانون جديد للضرائب فى مصر ، وتركيزا منه على جانب هام وجوهري من جوانب السياسة الضريبية ، ألا وهو جانب امكانيات مساهمتها فى تحقيق العدالة الاجتماعية ، باعتبارها هدف استراتيجى أصيل من الأهداف القومية التى ينبغى أن يسعى الى تحقيقه أى مجتمع بصفة عامة ، والمجتمع المصرى بظروفه المتميزة بصفة خاصة .

وفى الحقيقة فإن دراسة هذا الموضوع فى تلك الورقة انما تقوم على عدد من الفروض Hypotheses الأساسية ، المستقاة من طرحنا السابق للمشكلة البحثية ، والتى تتمثل فى :

أ - العجز الواضح للنظام الضريبى المصرى بوضع الحالى عن اداء دوره الاجتماعى والاقتصادى والمالى بصفة عامة .

ب - القصور البين - بالتالى - للسياسة الضريبية بوضع الحالى فى مصر عن المساهمة الايجابية الفعالة فى تحقيق هدف العدالة الاجتماعية .

ومن ثم فإن هدف تلك الدراسة انما يتمثل - بالتحديد - فى تحديد وتوصيف وتحليل أوجه ومظاهر قصور السياسة الضريبية فى تحقيق هدف العدالة الاجتماعية فى مصر خلال السبعينات (١٩٧٠ / ٦٩ - ١٩٧٩) .

وتحقيقا لهذا الهدف ، فإن الكاتب من الناحية المنهجية سوف :

أولا : يعرض لاطار نظرى يتكون من مجموعة من الاسس العامه والمفاهيم التحليلية
والادوات المنهجية التى يمكن استخدامها (وسوف يستخدم بعضها) لمعالجة النظام الضريبى بصفة
عامه والسياسة الضريبية بصفة خاصة فى الواقع التطبيقى معالجة علمية .

ثانيا : يستخدم مجموعة من البيانات المتاحة والمنشورة بواسطة مصاد رسميه للفترة محل
الدراسة (أى ١٩٧٠ / ٦٩ - ١٩٧٩) لاثبات الفرض الاساسى للدراسة ، أى تصور السياسة
الضريبية التى طبقت خلال السبعينيات فى المساهمة الايجابية والفعاله لتحقيق هدف العدالة
الاجتماعية فى مصر ، وبالتالى تحقيق هدف الدراسة ، وهو الوصول الى تحديد واضح لمظاهر
هذا التصور .

٢ - الاطار النظرى لبعض الأسس العامة والمفاهيم التحليلية والأدوات المنهجية :

١ / ٢ - مفهوم النظام الضريبي :

يمكن أن يعرف النظام الضريبي بأنه مجموعة التشريعات والسياسات والأجهزة التى تخطط وتدبر وتنفذ عمليات تعبئة أو جباية الاقتطاعات المالية التى يؤدى بها الاشخاص الطبيعىون والمعنويون للدولة بصورة جبرية ونهائية وبدون مقابل خاص ومباشر . ومن ثم فأنه من الواضح أن المحتوى الموضوعى لمفهوم النظام الضريبي إنما يقوم على مجموعة العناصر أو الأركان الأساسية الآتية :

أ - مجموعة من التشريعات ، التى تحدد فلسفة وأهداف ووسائل النظام الضريبي فى المجتمع .

ب - مجموعة من السياسات ، أى الترتيبات والاجراءات والقرارات التى يتم اعدادها واتخاذها على ضوء النصوص الواردة فى التشريعات الضريبية ، وعلى نحو يحقق أهدافها فى المجتمع .

ج - مجموعة من الأجهزة ، التى تعمل على تنفيذ السياسة الضريبية عن طريق قيامها بعمليات جباية الضرائب من الاشخاص الطبيعىين والمعنويين فى المجتمع .

وتنعكس تلك المكونات المتكاملة للنظام الضريبي - فى الواقع العملى - فى صورته حصيله ضريبية (أو كما يطلق عليها أحيانا الكتلة الضريبية) ، يتوقف حجمها وهيكلها أو تركيبها - بالتالى - على :

- أ - طبيعة التشريع الضريبي .
- ب - كفاية وكفاءة أدوات السياسة الضريبية .
- ج - كفاية وكفاءة أجهزة الادارة الضريبية .

ويعتبر النظام الضريبي (من حيث الاركان بالتحديد السابق) ، وبالتالي الكتلـــــــــــــــــه
والهيكل الضريبي (من حيث الحجم والخصائص) بصفة عامه داله فى متغيرين أساسيين هـــــــــــــــــا :

- أ - نوع النظام الاجتماعى والاقتصادى السائد ، من حيث كونه رأسمالياً
أم اشتراكياً ، وميكانيكية تشغيله ، من حيث كونها قائمة على آليات السوق أم التخطيط الشامل .
ب - درجة التنمية الاقتصادية (معبرا عنها بمعدل وطبيعة النمو الاقتصادى) ،
من حيث التعبير عن اقتصاد متقدم أم اقتصاد متخلف أو نامى .

وتأكيد لهذه العلاقة الارتباطية ، فانه يكفى أن نلقى نظره على واقع النظم الضريبية
فى دول العالم المختلفة ، مقسمة الى دول العالم الأول (الدول الرأسمالية المتقدمة) ودول العالم
الثانى (الدول الاشتراكية المتقدمة) ودول العالم الثالث (الدول المتخلفة أو النامية) . فطبقاً
لبعض الدراسات التطبيقية المقارنه فى هذا المجال فإنه : (٤)

— من الملاحظ أن الوزن النسبى للضرائب المباشرة يزداد فى الهياكل الضريبية
للدول الرأسمالية المتقدمة ، ويرتفع أسعارها ، نتيجة سياده مبدأ الملكية الخاصة لوسائل الانتاج
والتوزيع ، ومبدأ آليات السوق .

— بينما الهياكل الضريبية للدول الاشتراكية المتقدمة يغلب عليها الضرائب تهمير المباشرة
وبالتالى يتضائل الوزن النسبى للضرائب المباشرة فى تلك الهياكل ، وغنى عن البيان أن ذلك انمسا
يرجع الى أن عوائد حقوق التملك لا تمثل الا نسبة ضئيلة فى اجمالى الدخل القومى لتلك الدول ، وأن
الدخول بصفة عامة خاضعة لعمليات التخطيط الشامل .

— اما مجموعة دول العالم الثالث ، فانها تشترك مع مجموعة الدول الاشتراكية فى سيادة
الضرائب غير المباشرة فى هياكلها الضريبية ، وبالتالي فى تضائل الاهمية النسبية للضرائب المباشرة
فى اجمالى الكتلـــــــــــــــــه الضريبية لتلك الدول ، وانخفاض أسعارها . ويرجع ذلك الى ظروف هـــــــــــــــــى —
بالتأكيد — مختلفة تماما عن الظروف السائدة فى دول العالم الثانى أى الدول الاشتراكية، على النحو الذى
سوف يتضح فيما بعد . انظر الجدول رقم (١) فى الملحق الاحصائى .

٢ / ٢ - أهداف النظام الضريبي :

ويسمى النظام الضريبي في أى مجتمع (وخاصة مجتمعات دول العالم الثالث) الى تحقيق مجموعة من الأهداف ، تتمثل في الآتى :

أ - أهداف مالية : بمعنى توفير موارد مالية للدولة بصورة تكفل لها الوفاء بالتزاماتها تجاه الانفاق على الخدمات المطلوبة لافراد المجتمع من حيث الكم والنوع . أو بعبارة أخرى أكثر تحديدا مواجهة اعتبارات تمويل :

- الانفاق على الاستهلاك الجماعى ، أى تمويل الانفاق الجارى على خدمات الدفاع والأمن والعدالة والادارة العامة والتعليم والصحة وغيرها .

- الانفاق على الاستثمار غير الانتاجى للادارة الحكومية ، أى تمويل الانفاق على تشييد المدارس والمستشفيات والطرق والكبارى والموانى والمطارات وشبكات الصرف المغطى والكهرباء والاسكان الادارى وغيره .

- المساهمة في الانفاق على الاستثمار الانتاجى للقطاع العام ، عن طريق التمويل الجزئى في شكل منح رأسمالية لانشاء وحدات اقتصادية جديدة ، أو لزيادة رؤوس أموال الوحدات الاقتصادية القائمة . (*)

ب - أهداف اقتصادية : بمعنى المساهمة في تعبئة وتوجيه الفائض الاقتصادى المتاح والممكن (وخاصة المدخرات) للاستثمار بصورة تمكن من تعظيم الزيادة في الدخل القومى الحقيقى (أى معدل النمو الاقتصادى) ، ومن تصحيح الاختلال الهيكل والاقليمى (أى طبيعته ونطاق النمو الاقتصادى) في المجتمع ، أو بعبارة أخرى فانه يمكن صياغة هذا الهدف الاقتصادى الاستراتيجى في صورة عدد من الأهداف الاقتصادية الفرعية أو المشتقة ، مثل :

(*) اما الجزء الباقى من الاستثمارات الانتاجية ، فانه يتم تمويله (كما هو معروف) من مصادر التمويل الذاتى أولا ، ثم الاقتراض المصرفى سواء المحلى أو الاجنبى .

- حماية الصناعات الوطنية .
- تشجيع الاستثمارات نوعيا وجغرافيا ، أى ذات الاولوية فى قطاعات معينة أو فى أقاليم معينة .
- تشجيع الادخار الاختيارى .
- الحد من الاستهلاك النهائى الفردى وخاصة على السلع الاستهلاكية الكمالية
- المستوردة من الخارج .

ج- أهداف اجتماعية : بمعنى المساهمة فى تحقيق العداله الاجتماعيه عن طريق التأثير فى نمط توزيع الثروه والدخل القومى بصوره تقلل من التفاوت الكبير بين أنواع ومستويات الدخل المختلفة ، وتخفف الاعباء عن أصحاب الدخل المحدوده والثابتة وخاصة تحت ظروف التضخم . وذلك انطلاقا من قاعدة أساسية استقرت فى الفكر العالى والاقتصادى (منذ آدم سميث) لفرض الضرائب ، وهى ضرورة مساهمه كافة اعضاء ايه جماعة منظمة فى تحمل الاعباء العامه كل حسب قدرته التكاليفيه . (٥)

وجد ير بالتتويه أنه اذا كان النظام الضريبى فى ايه مجتمع يسعى الى تحقيق تلك الأهداف الكبرى ، الا أن أولويات هذه الاهداف فى سلم التفضيل السياسى والاجتماعى لدولة معينة ، ووسائل وأدوات السياسة الضريبية المطبقة لتحقيقها بالتالى ، تختلف باختلاف نوع النظام الاجتماعى والاقتصادى ودرجه التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدول المختلفة ، على النحو السالف توضيحه .

٣ / ٢ - مفهوم السياسة الضريبية

ولكى يتمكن النظام الضريبي لايه مجتمع من تحقيق تلك الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية فى نسق متكامل ، فإنه يتعين رسم سياسة ضريبية معينة ، ينبغى أن تستند على مجموعة من القواعد ، لعل أهمها يتمثل فيما يلى :

أ - التحديد الواضح لأولويات تلك الأهداف الرئيسية للنظام الضريبي فى اطار سلم التفضيل السياسى والاجتماعى لدولة معينة وفى فترة زمنية محدده . ذلك التحديد الذى يرتبط - بطبيعة الحال ، وكما هو معروف - بالواقع الموضوعى سوا' السياسى أو الاجتماعى أو الاقتصادى على الصعدين المحلى والدولى لمجتمع معين وفى فترة زمنية معينة .

ب - التوليف المناسب بين أدوات السياسة الضريبية ، وخاصة مايتعلق منها بصفة رئيسية بالآتى :

- تحديد الهيكل الضريبي من حيث أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، وأوزانها النسبية فى الكتل الضريبية ، أو اجمالى الحصيلة الضريبية .

- تحديد أسعار لكل نوع من أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة .

- التمييز المتدرج لتلك الأسعار صعودا (بحيث أنه قد يصل الى الضريبة المانعـه على سبيل المثال فيما يتعلق بالرسوم الجمركية) أو هبوطا (بحيث أنه قد يصل الى الصفر ، أى الاغـا' الضريبي المطلق أو القيد بفترة زمنية معينة) ، وذلك على حسب نوع النشاط الاقتصادى (أى اذا ما كان نشاطا زراعيا أم صناعيا أم تجاريا) وموقعه (أى توزيعه الجغرافى أو الاقليمى) أو على حسب حجم ونوع الدخل والظروف الشخصية والاجتماعية للممولين على اختلاف ثنائهم .

ج - التنسيق بين السياسة الضريبية (بأدواتها المختلفة) والسياسات الاقتصادية بصفة عامة والسياسات المالية الاخرى (مثل سياسة الدين العام وسياسة الانفاق العام وسياسة الدعم ، على وجه الخصوص) والسياسات النقدية (مثل سياسة الاصدار النقدى - سياسة أسعار الفائده - سياسة أسعار الصرف) بصفة خاصة .