

الضرائب والعدالة الاجتماعية ملخص السياسة

مصر



نحو مقارنة ضريبية للأزمة الاقتصادية

منصة العدالة الاجتماعية
Social Justice Platform



المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية
Egyptian Center for Economic & Social Rights



annd

Arab NGO Network for Development

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

إعداد:

نورهان شريف وعمر غنام
كانون الأول/ديسمبر 2017



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة
اقليمية مكونة من تسعة شبكات وطنية و ٢٣ منظمة غير
حكومية تعمل في ١٢ دولة عربية

ص.ب.: ١٤/٤٧٩٢ | المزرعة: ٢٠٧٠ - ١١٠٥ | بيروت، لبنان
هاتف: +٩٦١١٣١٩٣٦٦ | فاكس: +٩٦١١٨١٥٦٣٦

www.annd.org

<https://www.facebook.com/www.annd.org>

- ٣ ١. الخلفية العامة
- ٤ ٢. ملامح الهيكل الضريبي المصري الحالي
- ٦ ٣. ضرورة المقارنة الضريبية للأزمة
- ٨ ٤. التحديات العامة
- ١٠ ٥. التحديات في إطار المقارنة الضريبية
- ١٢ ٦. المقترح

الخلفية العامة

ينتشر في الدوائر الماركسية تأكيد أن تاريخ الاقتصاد الرأسمالي هو تاريخ التخرج من كارثة إلى أخرى، وربما يعد أكبر دليل فعلي على ذلك، هو تاريخ الاقتصاد المصري الذي اتسم بكارثته المتعاقبة منذ حكم محمد علي وأسرته حتى الآن، حيث أتت كل كارثة على عقب الأخرى، وأتى غالبية الحكام ليحاولوا اجتثاث الاقتصاد المصري من العوامل المادية المشكلة له ليتماشي مع أهواء وتحيزات نظامه. تتمثل هذه الكوارث الاقتصادية في جانبين أساسيين، أولهما الاستدانة فوق طاقة الاقتصاد على توليد ريع كاف للسداد، وثانيهما إفقار الشعب عن طريق سياسات ضريبية مجحفة تأتي على الأخضر واليابس خاسفة حقوق المواطنين وطموحاتهم لتمويل مديونيات الحكومة. وفي هذا الإطار من الإجحاف والإفقار يتشكل تاريخ الاقتصاد المصري عامة وهيكله الضريبي خاصة. ولا يزال الهيكل الضريبي المصري يركز على مشكلة المديونية في تشكيله. فكل إصلاح، أو تعديل، أو توجه اقتصادي، وكل قرار حكومي يصدر، تكون مرجعيته الأساسية الديون، وكيفية تغطية تكلفتها.

وتشكل النظام الضريبي الحالي في رحم السياسات النيوليبرالية التي سارع وتيرتها يوسف بطرس غالي. فأتى غالي إلى سدة وزارة المالية بعد أكثر من عقد من أزمة ١٩٩٠-١٩٩١ التي هددت الاقتصاد المصري بالإفلاس، والتي ثبتت أرجل السياسات النيوليبرالية في مصر كقاعدة للنمو الاقتصادي المتفادي للأزمات التمويلية. فكان تمكين غالي لهذه السياسات وجعلها الأساس الوحيد للسياسات الاقتصادية وعمود الخيمة للسياسات الضريبية أمراً متوقفاً منذ توليه، فشكل نظاماً ضريبياً ينصف رجال الأعمال على حساب رجال العمل. فالسياسات التي تبناها يوسف بطرس غالي وزير المالية المصرية قبل ثورة يناير ٢٠١١ من فرض ضريبة على الدخل ٢٠٪ لكل الشرائح، وإقرار قانون الضريبة العقارية، وتخفيض الرسوم الجمركية، والتمهيد لقانون الضريبة المضافة، كانت أولاً وأخيراً تهدف إلى رفع الحصيلة الضريبية عن طريق تشجيع الاستثمار وخاصة الأجنبي لتوفير النقد الأجنبي لخدمة الديون، وتوفير الحاجات الاستيرادية للبلاد. بغض النظر عن آثار هذه السياسات على عموم الجماهير من ناحية قدرتهم على تحمل هذه الأعباء من جهة وأثر ذلك على قدرة الدولة على خدمتهم من جهة أخرى. والآن يعد أكثر من ستة أعوام على رحيل غالي، ورغم تغير الحكومات المتعاقبة، والتغيرات العنيفة التي عاناها المجتمع والاقتصاد المصري، مازال الهيكل الضريبي المصري يشوبه نفس العوار، على الرغم من ادعائه السعي إلى المساواة. فالتغيرات التي طالته كانت إما للتوسع في رؤية غالي

كما حدث في تطبيق ضريبة القيمة المضافة ورفع سعرها، أو تغييرات تجميلية من دون أثر ملموس على قدرة الدولة التمويلية كما نرى في التطبيق المشوه للتصاعدية في الشرائح الضريبية.

ملاح الهيكل الضريبي المصري الحالي

وهنا تتضح حدود العدالة الضريبية الحقيقية المتبعة في وجه الادعاءات الحكومية. فمثلاً حد الإعفاء الضريبي يقل عن الحد الأدنى للأجور الذي طالب به العمال آنذاك والمقدر حينها بـ ١٢٠٠ جنيه مصري، أي ١٤٤٠٠ جنيه سنوياً. بمعنى أن عاملاً يؤجر ثلث الحد الأدنى للأجور يلزم بدفع الضرائب على هذا الأجر الضئيل. كما أن الهيكل يقفز قفزات غريبة في الشريحتين الرابعة والخامسة. فالشريحة الرابعة تتضمن كل من كان دخله يتراوح بين الـ ٣,٧٥٠ جنيهاً شهرياً و١٦,٦٦٦ جنيهاً شهرياً، وشتان بين الطبقتين. والشريحة الخامسة تبدأ من ١٦,٦٦٦ شهرياً فقط، بلا شرائح خاصة للمليونيرات أو المليارديرات.

نسبة الضريبة	حدود الدخل	الشريحة
معفى من الضرائب	١٣٥٠٠ جنيه مصري سنوياً فأقل ^١	الأولى
١٠٪	من ١٣٥٠٠ إلى ٣٠ ألف جنيه مصري سنوياً	الثانية
١٥٪	من ٣٠ ألف إلى ٤٥ ألف جنيه مصري سنوياً	الثالثة
٢٠٪	من ٤٥ ألف إلى ٢٠٠ ألف جنيه مصري سنوياً	الرابعة
٢٢,٥٪	أكثر من ٢٠٠ ألف جنيه مصري سنوياً	الخامسة

أما بالنسبة إلى الشركات فشهد الموقف تغيرات كثيرة، فقد تم توحيد ضريبة الأرباح للشركات عند ٢٠٪ في أعقاب قانون ٢٠٠٥ باستثناء البنك المركزي المصري، الشركة العامة لقناة السويس، وهيئة البترول الذين يلتزمون بتسديد الضرائب على سعرها قبل تعديلات ٢٠٠٥ ألا وهو ٤٠٪، وشركاء هيئة البترول. ورفعت الحكومة سعر الضريبة إلى ٢٥٪ في أعقاب مايو ٢٠١٣ لتصل نسبة الضريبة الحقيقية إلى ٣٠٪ في أعقاب ضريبة الثروة التي كان من المفترض تطبيقها على الشركات، لينخفض سعر الضريبة في أعقاب تعديلات ٢٠١٥ إلى ٢٢,٥٪ فقط. والمخزي حقاً أن هناك من يدفع أقل مثل شركات المناطق الاستثمارية الخاصة التي تدفع ١٠٪ فقط، أو شركات المناطق الحرة التي تُعفى تماماً من الضرائب مقابل تسديد ١٪ من ربحها الصافي السنوي لهيئة الاستثمار. وهذا التراجع لصالح المستثمرين هو من أهم معالم النظام المصري. فعلى سبيل المثال، بعد أن أقرت الحكومة ضريبة أرباح رأسمالية تقدر بـ ١٠٪ في عام ٢٠١٤، تراجعت عنها بعد اعتراض المستثمرين، وهذا الأسلوب في التراجع المخزي والمستمر أمام قوى المستثمرين والأغنياء هو ما جعل الدولة غير قادرة على تمويل أنشطتها مجبراً إياها على الاعتماد على الاستدانة.

أما الضرائب غير المباشرة في مصر فقد تشكلت تماماً في ظل الازمات الاقتصادية، فطبقت ضريبة المبيعات تلبية لمطالب صندوق النقد الدولي مقابل حزمة إقراض ١٩٩١، وتم تطبيق ضريبة القيمة المضافة ثمناً لحزمة إقراض ٢٠١٦، حيث تفاوضت الحكومة مع المؤسسات الدولية المانحة في شأن تطبيقها لسنوات عدة، وأمضت حوالي خمس سنوات تتعهد بتقديمتها حتى سبتمبر ٢٠١٦ حين أصدرت الحكومة قانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٦ نزولاً عند رغبة المقرضين، حيث صدر القانون متضمناً رفع السعر العام للضريبة من ١٠٪ إلى ١٣٪ لترتفع ثانياً إلى ١٤٪ بموجب القانون في عام ٢٠١٧. وعلى الرغم من استثناءات عدة، فالقانون معيب بالأساس حيث إنه وُجِدَ سعر الضريبة رافعاً سعر بعض المنتجات الأساسية، وخافضاً سعر الضريبة على غالبية منتجات الرفاهية، وكأن القانون يعاقب الفقراء على فقرهم ويكافئ الأغنياء على إسرافهم.

وتتوقع الحكومة أن ترتفع نسبة الجهد الضريبي إلى 14,7٪ في مشروع موازنة عام 2017-2018. هذا على الرغم من أن الحكومة فشلت تاريخياً في تحقيق توقعاتها بخصوص نسبة التحصيل في ما عدا السنة الماضية، مستفيدة من الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد والاقتصاد العالمي، خصوصاً من تطبيق ضريبة القيمة المضافة. فالمؤشرات كلها من انخفاض ضرائب الدخل والأرباح المتواصل كنسبة من الضرائب عامة وصعود نسبة الضرائب غير المباشرة والاستمرار في تقديم تسهيلات للمستثمرين في صورة ضرائب شركات منخفضة النسبة والمحصول على حساب المواطنين الفقيرين، هي أوضح صور الإجحاف الضريبي الذي تتحمل عبئه الطبقات الفقيرة والمتوسطة في مخالفة واضحة للقاعدة الدستورية بشأن العدالة الضريبية، لتتحول بذلك نصوص الدستور المصري إلى مجرد كلام إنشائي فاقد القيمة والفاعلية.

ضرورة المقاربة الضريبية للأزمة

من شبه المستحيل الآن الحديث عن الاقتصاد المصري - حاضره، مستقبله، أو ماضيه - من دون التطرق إلى الأزمة الاقتصادية التي تطحنه الآن- فكل حديث عن الماضي ينتهي إلى كيف كان لنا أن نتجنب الأزمة وكل حديث عن المستقبل يدور حول إمكانية وكيفية الخروج منها. طبيعة الأزمة نفسها والرواية المحيطة بها تم صياغتها كأزمة نقد أجنبي، وذلك الوصف العام يجانب الحقيقة، فعلى الرغم من أن ضعف الدخل الأجنبي وضعف الاحتياطيات الأجنبية كانا في قلب الأزمة، إلا أن هذا الوصف يهمل الفشل الإداري في رفع الجهد الضريبي والقدرة على الجباية الفعالة للدولة، ويحول المناقشة تماماً إلى المناخ الاستثماري وظروف الاقتصاد العالمي، ما يجنب الحكومة الجزء الأكبر من اللوم، ويجعل هم الإصلاحات المقترحة وهدف المناقشة توفير مناخ أفضل للمستثمرين ويزيح المواطن تماماً من مركز الاهتمام.

فبمجرد التسليم بأن الأزمة في مركزها أزمة نقد أجنبي، نتنازل عن أرضية واسعة لنقد السياسات الحكومية المالية ونسمح لهذه السياسات بالمرور كمسلمات اقتصادية. لذا ارتأينا أن مقاربة ضريبية للأزمة الاقتصادية ستسمح لنا بإعادة المناقشة للأسباب الحقيقية لها المتمثلة في غياب الرغبة في تحقيق العدالة الضريبية والتهرب من مسؤوليات العدالة الاجتماعية، وغياب الكفاءة والرؤية في مؤسسات الدولة المالية. هذه المقاربة أيضاً ستسمح لنا بوضع المواطن في قلب الأزمة ثانية بدلاً من المستثمر. فالمواطن بصفته المستهلك والمكلف هو الممول الأساسي، وبصفته المتضرر من الأزمة هو محل الاهتمام

الأساسي، بالإضافة إلى ذلك فإن تفاعل المواطنين مع الأزمة يمثل فرصة سانحة لدفع مبادئ العدالة الضريبية في مقدمة الحوار العام بخصوص الأزمة والترويج لحللول ضريبية عادلة لحل العجز التمويلي عن طريق علاج الهيكل المهترئ الذي سبق شرحه.

هنا نصل إلى نهاية هذه السردية وهي النقطة التي لا تزال محل جدل في الدوائر البحثية المصرية وهي تطبيق ضريبة القيمة المضافة وأثارها السلبية على المواطنين، خصوصاً الأكثر فقراً منهم ودورها في تعميق الأثر التضخمي للأزمة وإعطائها منحى تطبيقياً يؤكد أن الفقراء سيظلون الأكثر تضرراً.

التحديات العامة

يواجه العمل العام في مصر والعمل الحقوقي خاصة صعوبات عدة نتيجة للظروف السياسية والأوضاع الأمنية في البلاد. أول هذه التحديات للعمل العام هي القوانين الحاكمة للعمل العام والتي يتم تضيق الحصار القانوني عن طريقها على المنظمات والأفراد العاملين فيه لتخفيف القطيع بتفعيل متطلبات تعجيزية تجبر الراغبين في العمل العام بالعمل تحت إصبع الأمن الوطني، مهددة استقلالية قرارها وقدرتها الحقيقية على مراقبة الحكومة وتقييم أداؤها. ثاني هذه التحديات هو ضعف التمويل الواصل إلى مؤسسات المجتمع المدني المصري حيث يؤدي قلق الممولين من غلق هذه المؤسسات فجأة في ضوء تصرفات الحكومة الفجائية وغير المتوقعة إلى العزوف عن التمويل. يؤدي ذلك إلى تعطيش المجتمع المدني المصري مجبرة إياه على العمل برواتب ضئيلة، وإيكال عدة من البرامج إلى قلة من العاملين، ما يؤثر سلباً على قدرتهم على تغطية هذه البرامج. وتكون النتيجة النهائية لهذا التعطيش إما إغلاق هذه المؤسسات تحت الضغط المالي، أو تحجيمها لدرجة لا تسمح لها بتحقيق أهدافها المرجوة. من المهم أن سياسة التعطيش هذه ليست مجرد صدفة، بل هو نهج متبع منذ تعيين السيدة فايزة أبو النجا مستشارة للأمن القومي كأمن طريقة لسحق المجتمع المدني، من دون استخدام العنف المباشر الذي قد يؤدي إلى تأليب المجتمع الدولي على الحكومة المصرية. أخيراً وليس أخراً التحدي الثالث وهو المناخ القمعي المتزايد في مصر، فما بين الحجب الأمني لأكثر من ٤٠٠ موقع إلكتروني، والاعتقالات المتزايدة، والإخفاء القسري متسارع الوتيرة، يعيش العاملون في المجتمع المدني ظروفًا يمتد تهديدها من عملهم إلى حياتهم الشخصية. هذا المناخ القمعي يؤثر مباشرة على قدرة المجتمع المدني على مباشرة أعماله بدءاً من تحجيم قدرته على العمل، ترهيب الجماهير من التواصل معه، وتضييق قدرته على رعاية أو تنظيم فعاليات وورش عمل أو مؤتمرات.

التحديات في إطار المقاربة الضريبية:

وصولاً إلى مرحلة العمل على هذه المقاربة، فقد تم التغلب على غالبية التحديات القانونية والتمويلية. ويبقى التحدي الأساسي والأصعب لتطبيقها هو التحدي الأمني. وترجم هذه التحديات الأمنية في تطبيق المقاربة في صورتين رئيسيتين، أولاهما هو تحجيم القدرة على عقد ورش عمل تدريبية ومؤتمرات لسببين رئيسيين وهما أولاً أن عقد هذه المؤتمرات عادة ما يتطلب إخطاراً أمنياً، ما يعني إمكانية تعطيل الورشة في حالة عدم الحصول عليه، وتعرض المنظمين لمخاطر أمنية. وثانياً هو حضور مخبرين أو ممثلين أمنيين للحكومة معرضين سلامة المشاركين أنفسهم للخطر. أما ثاني ترجمة لهذه التحديات الأمنية فيأتي في إطار المناصرة، حيث يصعب تأسيس تحالفات رسمية للمناصرة في ظل وضع أمني بهذه الهشاشة، حيث يعرض المشاركون بمجملهم إلى المساءلة الأمنية بمجرد تعرض إحدى المؤسسات المشاركة لأية مساءلة قانونية. كما أن الحجب المتواصل للمواقع الصحفية والاستحواد الإداري على عدة صحف، يعني أن جهود المناصرة العامة في الصحافة يجب أن تأتي عن طريق تنسيق فضفاض لهذه الجهود لئلا تعرض المناصرين لخطر الحجب أو الأسوأ، الاستحواد.

لمجابهة هذه المصاعب يجب الاعتماد على تنسيق غير رسمي فضفاض يركز على العلاقات الشخصية المباشرة بدلاً من الصلات الرسمية المؤسسية لتحجيم أية مخاطر أمنية قد يتعرض لها المشاركون. كما يجب الاعتماد على المصادر الإلكترونية للنشر والتعميم بدلاً من الجرائد المطبوعة، حيث إنه على الرغم من الحجب الإلكتروني، إلا أنها تتعرض لرقابة أقل نسبياً من المصادر المطبوعة. كما يمكن الالتفاف على الحجب بعدة طرق سواء (VPN) أو تحويل الموقع نفسه، وهي طرق لا يتسنى استخدامها في حالة الرقابة على المطبوعات، وأخيراً من المهم التذكير أنه لا توجد طريقة لتحديد هذه المخاطر تماماً، وأن كل هذه الإجراءات تهدف إلى تقليل التعرض للمخاطر قدر الإمكان في ظل الحفاظ على قابلية النشر والمناصرة.

المقترح:

سيكون الإطار العام للبرنامج الضريبي للعام المقبل هو المقاربة الضريبية للأزمة وهو ما سيتم كالاتي:

١- بحث شامل عن السياسات الضريبية للحكومة المصرية قبل وخلال الأزمة والسياسات الجبائية المقترحة في مناقشات الدائنين والسياسات المطبقة إستجابة لها (مثل الانتقال إلى نظام ضريبة القيمة المضافة ورفع تسعيرتها) ودورها في خلق الأزمة، وتعميقها والدور المقترح في التعافي منها.

٢- تفعيل مجموعة العمل الضريبية للباحثين والخبراء لمشاركة الرؤى حول القضايا الضريبية وتفعيل المقاربة الضريبية للأزمة في السنة المقبلة (٢٠١٨).

٣- خلق مساحة غير رسمية تعليمية للباحثين المبتدئين والمهتمين عن طريق عقد تدريبات متى سُنحت الظروف الأمنية.

٤- استغلال الروابط الشخصية الصحفية لإنشاء شبكة صحافية مناصرة للعدالة الجبائية لترسيخها كمحور أساسي للتعافي من الأزمة الاقتصادية.

٥- العمل على إمكانية تشكيل تحالف برلماني للعدالة الضريبية في الظروف الحالية ومحاولة إدخال القضايا الضريبية كمحور أساسي للنقاش في الانتخابات الرئاسية المقبلة.

٦- إنشاء حملة للضغط من أجل شفافية أكبر للبيانات الضريبية المفرج عنها حكومياً وتقسيمها بالمنطقة الجغرافية، النشاط الاقتصادي، الشريحة الضريبية، والنوع الاجتماعي لتوسيع وتعميق نطاق النقاش في قضايا العدالة الضريبية وتمكين المجتمع المدني والمعارضة من وضع تصورات بديلة لسياسات الحكومة. ستبدأ الحملة في فبراير ٢٠١٨ (قبل بداية الموسم الضريبي لتفادي ترحيل الحكومة المطالب للسنة المقبلة) وتنتهي بعد تصريح البيانات الضريبية في أبريل بتقييم مدى التفصيل فيها سواء بالنقد أو الإيجاب، في مؤتمر صحفي أو اجتماع عام إن أمكن. وفي حال لم يتح ذلك سيتم إصدار وتعميم بيان صحفي بتوقيع المشاركين في الحملة. ستركز الحملة بالأساس على وسائل التواصل الاجتماعي مستخدمة الصحافة المحترفة كمحور ثانوي للتعميم. من المهم في هذا الإطار إدراك أنه على الرغم من أن جمهور الحملة هو المواطن العادي، إلا أن الغرض منها هو جذب العاملين في المجتمع المدني لنقاش الموضوع ورفعته إلى مستوى رؤية الدولة لتقديم تنازل، وإن تراه تافهاً سيمنحها عرفان المجتمع المدني والدولي والمنظمات المالية.

