جامعة القاهرة

كلية الحقوق

قسم المالية العامة والتشريع الضريبى

" دور السياسة الضريبية فى مواجهة ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي"

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه فى الحقوق

مقدمة من الباحث

السيد محمد السيد نصار

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ عبد الحفيظ عبد الله عيد - أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبي - كلية الحقوق - جامعة القاهرة. (مشرفاً ورئيساً)

الأستاذ الدكتور/ خالد سعد زغلول - أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبي - عميد كلية الحقوق - جامعة السادات. (عضواً)

الأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوي - أستاذ ورئيس قسم المالية العامة والتشريع الضريبي ومدير مركز البحوث والإستشارات القانونية.

كلية الحقوق - جامعة القاهرة. (مشرفاً وعضواً)

الأستاذ الدكتور/ مصطفى محمود عبدالقادر - وكيل أول وزارة المالية رئيس مصلحة الضرائب المصرية (سابقاً). (عضواً)

١٤٣٦ هـ - ٢٠١٥م

جامعة القاهرة

كلية الحقوق

قسم المالية العامة والتشريع الضريبى

" دور السياسة الضريبية فى مواجهة ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي"

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه فى الحقوق

مقدمة من الباحث

السيد محمد السيد نصار

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ عبد الحفيظ عبد الله عيد – أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبى – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوى – أستاذ ورئيس قسم المالية العامة والتشريع الضريبى ومدير مركز البحوث والإستشارات القانونية - كلية الحقوق – جامعة القاهرة

١٤٣٦ هـ - ٢٠١٥م

بسم الله الرحمن الرحيم

".... نرفع درجات من نشاء وفوق كل ذي علم عليم "

صدق الله العظيم

" سورة يوسف: الآية ٧٦ "

بسم الله الرحمن الرحيم

"... وما أوتيتم من العلم إلا قليلاً "

صدق الله العظيم

" سورة الإسراء: الآية (٨٥) "

إهداء

"... إلى أمي وأبـي جزاكما اللّه عنـي كل خيـر....."

تصدير

" لقد تقاسم الرومان والإنجليز فكرة أن القانون هو شىء يتعين اكتشافه أكثر مما يتعين سنه"

ونحن نرى " أن المسافة التى تفصل بين اكتشاف القانون وسنه وإضفاء طابع النظام عليه هى نفس المسافة التى تفصل بين قبول الناس للقانون والتزامهم به وبين تمردهم عليه "

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين حمداً كثيراً كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، وأشكره شكراً يليق بذاته وجلاله أن وفقني لإتمام هذه الدراسة وأتضرع إلى الله تعالى أن يتم نعمته علىّ فينال هذا العمل المتواضع تقدير واستحسان أساتذتي العلماء الأجلاء.
وبعد.....

يتوجه الباحث بأسمى وأصدق آيات الشكر والتقدير للعالم الجليل **الأستاذ الدكتور/ عبد الحفيظ عبد الله عيد**، أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبي، بكلية الحقوق، جامعة القاهرة، على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، والذى كان وسيظل للباحث نعم المُعلم والموجه، متعه الله بالصحة والعافية.

كما يتقدم الباحث بخالص الشكر وعظيم التقدير **للأستاذ الدكتور/ خالد سعد زغلول**، أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبي، وعميد كلية الحقوق، جامعة السادات لتفضل سيادته مشكوراً بالموافقة على الإشتراك فى لجنة المناقشة والحكم على الرسالة برغم عظيم مسئولياته وثقل أعبائه.

كما يطيب للباحث أن يسجل عظيم شكره وتقديره **للأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوي** أستاذ ورئيس قسم المالية العامة والتشريع الضريبى، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة والتى كانت لتوجيهات سيادته قيمة كبيرة في أن يخرج هذا العمل المتواضع إلى النور، كما أتشرف بأنني تتلمذت على يديه وتعلمت منه الكثير فى مجال البحث العلمي، فقد كان خير المُعلم الأمين والأخ المعين.

كما يتقدم الباحث بخالص الشكر وعظيم التقدير **للدكتور/ مصطفى محمود عبد القادر**، وكيل أول وزارة المالية، ورئيس مصلحة الضرائب المصرية (سابقاً) لتفضل سيادته مشكوراً بالموافقة على الإشتراك فى لجنة المناقشة والحكم على الرسالة، والذى لم يبخل على الباحث بالنصح والإرشاد مما أثرى هذا البحث.

كما يتوجه الباحث بخالص الشكر والتقدير إلى كل من قدم له يد المساعدة والعون خلال مراحل إعداد هذا البحث، فجزا الله الجميع عنه خير الجزاء.

الباحث

مقدمة

تُعد السياسة الضريبية من أهم أدوات وفنون السياسة المالية التى تستعين بها الدول لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، باعتبار أن السياسة الضريبية تحتوي وتُعبر عن المبادئ الرئيسية الحاكمة لفلسفة الضريبة ودورها فى المجتمع، وقد اتفق فقهاء المالية العامة على أن السياسة الضريبية تُعد جزءاً من برنامج تخططه، وتنفذه الدولة، من أجل إحداث آثار مرغوبة، وتجنب آثار غير مرغوب فيها تحقيقاً لأهداف المجتمع(١). خاصة بعد أن تطور دور الدولة، وتطورت معه أدوات وأهداف السياسة الضريبية، فلم يعد دورها مقصوراً على تغطية النفقات العامة للدولة، بل أصبحت أداة للتوجيه الاقتصادي وإعادة توزيع الدخول والثروات، وأداة لكفالة الاستقرار الاجتماعي والتنمية بشكل عام.

ويمثل النمو المتزايد لظاهرة الأنشطة الاقتصادية التى يمارسها الأفراد، بعيدًا عن الإطار المُنظِم لها داخل الدولة، ظاهرة خطيرة تتعدد آثارها السلبية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإن بدا لها بعض الآثار الايجابية. وهذه الظاهرة تنشأ وتنمو فى الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، إلا أن حجمها ونطاقها وآثارها تبدو أكثر وضوحًا فى الدول النامية، وذلك نتيجة للأوضاع السائدة فى تلك الدول، حيث تجد شريحة كبيرة من أصحاب المنشآت وأصحاب الحرف والمهن نفسها تعمل فى أنشطة اقتصادية، على الرغم من مشروعيتها، إلا أنها فى نفس الوقت لا يوجد لديها أي مستندات أو أوراق رسمية أو تراخيص، كما أنها غير مسجلة ضريبياً. بمعنى آخر لا تتطابق مزاولة هذه الأنشطة مع المعايير الرسمية (استيفاء المستندات والأوراق

---

(١) د/ حامد عبدالمجيد دراز، النظم الضريبية، الدار الجامعية، سنة ٢٠٠٣، ص ١٢٥.

والاشتراطات الحكومية السائدة فى البلاد) وغير منتظمة داخل الإطار الرسمي للاقتصاد.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية هذه الدراسة في أهمية الإحاطة بظاهرة الاقتصاد غير الرسمي من حيث تعريف هذا الاقتصاد، وخصائصه، وأهم أسبابه، و مدى حجمه بالنسبة للاقتصاد الرسمي فى كافة دول العالم. فطبقاً للدراسات المتاحة يبلغ حجمه فى الولايات المتحدة الأمريكية حوالى ٢٧% تقريباً من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، كما يمثل فى إيطاليا حوالى ٢١% تقريباً من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، وفى السويد يمثل ١٤% تقريباً من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي(١).

وفى مصر– وطبقاً لأحدث الدراسات – يمثل حجم الاقتصاد غير الرسمي حوالي ثلث النشاط الاقتصادي(٢).

كما تعد قضية مواجهة، أو جذب، أو تحويل، أو دمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي أحد الموضوعات الهامة متعددة الجوانب التى كثر الجدل بشأنها فى الفترة الأخيرة.

ولعل أهمية دراسة ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي. تكمن أيضاً فى أن أحد أهم آثارها السلبية الخطيرة تتمثل فى اختلال مبدأ العدالة الضريبية وفقدان جزء كبير من الحصيلة الضريبية مما يترتب عليه، ويؤدي عملياً، إلى تخفيض درجة فاعلية السياسة

(1) Friedrich Schneider, the Shadow Economy in Europe, 2013, P 23. Available at: http://www.Protisiviekonomiji.si.
(2) The World Bank, Policy Research Working Paper, 5356, July 2010.

المالية التى تنتهجها الحكومات بغرض رفع معدلات التشغيل والنمو، وتحسين نمط توزيع الدخول، وضمان عدالة التوزيع، وتحقيق التقارب فى مستويات الدخل الشخصي، مما يؤدي إلى المساهمة فى كفالة الاستقرار الاقتصادي الداخلي والخارجي.

كما أن نمو هذه الظاهرة وتزايدها يؤدي إلى استباق العاملين داخل هذا الاقتصاد، عن طريق عدم التسجيل الضريبي لجزء غير مبرر من دخولهم، فى حين كان يجب عليهم من خلاله المساهمة به فى عملية تمويل الإنفاق العام الموجهة للارتقاء بمستوى معيشة منخفضي الدخول، ولدعم مقتضيات النمو والتشغيل والاستقرار.

من هنا لا يمكن أن تؤدي السياسة المالية دورها المرجو منها إذا انتشرت هذه الظاهرة، وتزايدت فى المجتمع. وتزداد خطورتها أكثر مع تفاقم ظاهرة العجز المزمن فى ميزانية الدولة، كما هو الحال فى معظم دول العالم النامي ومنها مصر.

ويمكن القول أن السياسة الضريبية تستطيع أن يكون لها دور تلعبه فى هذا الإطار من خلال تطبيق وتفعيل النصوص والآليات الموجودة فى التشريع الضريبي، أو النصوص التى نقترح أهمية أضافتها للتشريع الضريبي، والاهتمام بتطوير الإدارة الضريبية، فمن الممكن أن تكون الضريبة أحد عوامل جذب هذا الاقتصاد إلى الإطار الرسمي فى الدولة، كذلك من الممكن أن تكون السياسة الضريبية أحد وسائل المواجهة لهذه الظاهرة، لا سيما بعد أن أصبح للضريبة أغراضاً متعددة اقتصادية واجتماعية وسياسية، ولم يعد الهدف المالي هو الهدف الرئيسي والوحيد لها. كما سيأتي مفصلاً بالدراسة، كما أن السياسة الضريبية الناجحة تهدف إلى تحقيق ثلاثة أدوار متوازنة هى:

١- دور تمويلي يتمثل فى توفير أكبر قدر ممكن من الحصيلة الضريبية اللازمة لتغطية الإنفاق العام، وإشباع الحاجات الأساسية للأفراد.

٢- دور اقتصادي يتمثل فى تحقيق التنمية الاقتصادية بمفهومها الشامل.

٣- دور اجتماعي يتمثل فى إعادة توزيع الدخول والثروات بين أفراد المجتمع، والحد من الظواهر الاجتماعية السلبية[١].

صعوبة الدراسة والتحديات التى واجهت الباحث:

- ندرة الدراسات التى تناولت موضوع الاقتصاد غير الرسمي بشكل عام ومن الناحية الضريبية بشكل خاص.
- النقص الكبير فى البيانات والمعلومات المتاحة عن ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي.
- صعوبة جمع البيانات والمعلومات عن ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي.
- عدم اتفاق الباحثين الذين تناولوا دراسة ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي على تعريف محدد وواضح للمقصود به.

نطاق البحث (حدود البحث):

تنقسم معظم الدراسات التى تناولت ظاهرة الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية أو القطاع غير الرسمي إلى قسمين:

---

(١) د/ سامح أحمد محمد إسماعيل، "المعاملة الضريبية لإيرادات المهن غير التجارية، بحث مقدم للمؤتمر الضريبى السادس عشر، الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، ٢٧ – ٢٩ يونية، سنة ٢٠١٠، ص ٨.

القسم الأول: يتعلق بالأنشطة الاقتصادية غير الرسمية المشروعة والتى تتمثل فى الكثير من الحرف والمهن اليدوية، وكذلك الكثير من أنشطة الصناعات بالمنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، بالإضافة إلى الأنشطة الخدمية والأعمال التى يقوم بها العاملون بأجهزة الدولة المختلفة والتى تتم بعد أوقات ومواعيد العمل الرسمية.

القسم الثانى: يتعلق بالأنشطة الاقتصادية غير الرسمية غير المشروعة والتى تتمثل فى الأنشطة الإجرامية مثل إنتاج وتصنيع المخدرات والاتجار فيها وتجارة السلاح وتهريب البضائع ..... وغيرها.

وتجدر الإشارة إلى أن دراستنا الحالية سوف تقتصر على معالجة ظاهرة الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية المشروعة، وسوف يتم استخدام مسمى " الاقتصاد غير الرسمي " أو " القطاع غير الرسمي " للإشارة إلى ظاهرة واحدة وهى الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية المشروعة التى يمارسها الأفراد بعيدًا عن الإطار المنظم لها داخل الدولة.

ويعتمد معيار الشرعية وعدم الشرعية بالنسبة لأنشطة الاقتصاد غير الرسمي على مدى قانونية مزاولة هذه الأنشطة، وممارسة هذه المهن والحرف من الأصل. فالأصل أن حق العمل الحر الشريف ينظمه القانون ويحميه ويقره، وتكمن العقوبة التى يقرها القانون فى هذا الشأن فى حال ممارسة المهنة أو الحرفة أو النشاط الاقتصادي بالمخالفة لأحكام القانون الذى ينظم تلك الأنشطة.

أما الأنشطة غير الشرعية فهى الأنشطة التى يعاقب القانون على ممارستها أو مزاولتها ابتداءً ويؤدي ممارسة هذه الأنشطة إلى إحداث أضرار مادية ومعنوية

للأفراد والمجتمع بأثره، مثال ذلك أنشطة البغاء، والرشوة، وتجارة المخدرات وجرائم السرقات .... وغيرها.

كما أن دراستنا الحالية سوف تكون فى نطاق ضريبة الدخل فقط. وذلك من خلال الوسائل والآليات والسلطات التى قررها القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الضريبة على الدخل وتعديلاته بالإضافة إلى الإشارة إلى بعض التشريعات الأخرى المتعلقة بموضوع الدراسة، والتى نرى أنه من الممكن أن تلعب دورا هاماً وحاسماً فى جذب ومواجهة ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي.

منهج البحث:

يقوم منهج الدراسة علي أسلوبي الاستقراء والاستنباط لملاءمتهما أسلوب البحث العلمي فى مجال المالية العامة، والتشريع الضريبي والاقتصاد، كما حاول الباحث اللجوء إلى أسلوب المقارنة بالتشريعات المختلفة لبعض الدول كلما أمكن ذلك، كما لجأ الباحث إلى البيانات الإحصائية المتاحة المتعلقة بموضوع الدراسة.

كما قام الباحث باتباع أسلوب البحث الميداني، حيث قام بإجراء بحث ودراسة ميدانية، وذلك لتعزيز الدراسة النظرية .

الهدف من الدراسة الميدانية:

وقد استهدف الباحث من وراء إتباع هذا الأسلوب التعرف على مدى نمو ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي، ومعرفة صور هذا النشاط، وخصائصه، وأسبابه، والنتائج المترتبة عليه، ومقارنة الدخل المحقق منه مع الدخل المحقق من العمل الرسمي ـ إن وجد ـ كما يهدف الباحث إلى استخدام نتائج البحث الميداني كمؤشر للتدليل على صحة

نتائج الدراسة النظرية، والوصول إلى كيفية وضع الحلول المناسبة لمواجهة هذه الظاهرة.

أسلوب البحث الميداني:

تعتمد الدراسة فى جانبها الميداني على الأسلوب الوصفي والتحليلي، وتعتمد على أسلوب المسح الميداني من خلال الحصر على الطبيعة عن طريق العينة، وذلك باختيار عينة عشوائية من المنشآت والمهن والحرف المختلفة غير المسجلة رسمياً، والتى لا تمتلك أي أوراق، أو مستندات رسمية، وغير مسجلة ضريبياً وذلك بنطاق محافظة الإسماعيلية.

وقد قام الباحث بمناقشة من يعملون فى هذا الاقتصاد، وقد بلغ عدد الحالات التى قام الباحث بحصرها مائة حالة تحتوى على مختلف الأنشطة والمهن والحرف والصناعات والمنشآت التى تعمل داخل الاقتصاد غير الرسمي.

وقد تم تصميم صحيفة الاستبيان التى اعتمدت عليها الدراسة الميدانية من قبل الباحث، وذلك تحت إشراف السادة الأساتذة الأجلاء المشرفين على هذه الدراسة، والذين قاموا باعتمادها بعد الاتفاق على شكلها ومحتواها النهائي، ثم قام الباحث بإجراء الدراسة الميدانية تحت إشراف الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، حيث حصل الباحث على موافقة الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء وذلك بالقرار رقم (٥٧٢) لسنة ٢٠١٢، والصادر بتاريخ ١٠/ ٥ / ٢٠١٢ بالموافقة على إجراء الدراسة.

خطة البحث:

وبناءً على ما تقدم تم تقسيم هذه الدراسة على النحو التالى:

الباب الأول:

ويتناول مفهوم الاقتصاد غير الرسمي، وكذلك أسباب نموه وآثاره، وذلك في ثلاثة فصول:

الفصل الأول:

ويعرض فيه الباحث لتعريف الاقتصاد غير الرسمي، ثم يعرض لأهم صـــور الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية وخصائص هذه الأنشطة.

الفصل الثاني:

و يعرض الباحث فيه لأهم أسباب نمو ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي.

الفصل الثالث:

ويعرض فيه الباحث لأهم الآثار السلبية المترتبة على نمو ظاهرة

الاقتصاد غير الرسمي ثم يعرض لأهم الآثار الإيجابية لهذه الظاهرة.

الباب الثاني:

ويتناول فيه الباحث الوسائل الضريبية لجذب الاقتصاد غير الرســـمي إلـــى القطاع الرسمي، وذلك في ثلاثة فصول على النحو التالى:

الفصل الأول:

تطوير التشريع الضريبي.

الفصل الثاني:

تطوير الإدارة الضريبية.

الفصل الثالث:

أهمية تبسيط قواعد وأسس المعاملة الضريبية للأنشطة الصغيرة

ومتناهية الصغر.

الباب الثالث:

ويتناول فيه الباحث الوسائل الضريبية لمواجهة ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي، وذلك في فصلين على النحو التالى:

الفصل الأول:

دور الحصر الضريبي فى مواجهة ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي.

الفصل الثاني:

العلاقة بين ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي وظاهرة التهرب الضريبي.

ثم تختتم هذه الدراسة بعرضٍ لأهم النتائج والتوصيات.