

كيف يمكن لنظام ضريبي جديد استعادة النمو وتحقيق العدالة

مراجعة تشخيصية للنظام الضريبي اللبناني وتوصيات عمليّة
لتعزيز العدالة والفعاليّة

حزيران 2023

التصميم والتنفيذ: دوللي الهاروني
التواصل التحريري: جيد بكداش

© Financially Wise ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، 2026. جميع الحقوق محفوظة.

ISBN: 978-614-8074-04-2

institutdesfinances.gov.lb - www.financially-wise.org

كيف يمكن
لنظام ضريبي
جديد استعادة
النمو وتحقيق
العدالة

مراجعة تشخيصية للنظام الضريبي اللبناني وتوصيات عمليّة
لتعزيز العدالة والفعاليّة

حول هذا التقرير

يهدف هذا التقرير إلى تقييم الفجوات والتحديات في النظام الضريبي القائم حالياً في لبنان وذلك بناءً على معايير العدالة والكفاءة. وهو يسعى إلى تقديم توصيات للقيام بخطوات وإجراءات تصحيحية تهدف إلى فتح المجال أمام صانعي القرار بصوغ سياسات إصلاحية قائمة على معلومات البيانات وأدلة وافية، من شأنها أن تدعم خطة التعافي المطلوبة من أجل إعادة الاقتصاد اللبناني إلى مسار مستدام.

أعدّ هذا التقرير إسكندر البستاني، خبير في شؤون المالية العامة وساهمت في الإعداد باسمه أنطونيوس خبيزة ضرائب ورئيسة دائرة كبار المكلفين في وزارة المالية اللبنانية سابقاً.

راجع التقرير:

سابين حاتم، خبيرة اقتصادية أولى ومديرة الشراكات في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، حسن حمدان، رئيس قسم التخطيط الاستراتيجي وإدارة المخاطر في وزارة المالية اللبنانية، فرانثيسكا مارا ريشاردوني، مستشارة سياسات رئيسية في مؤسسة المجتمع المنفتح.

ساهمت في البحث هيفاء الحسيني وساشا ماريا سيللي.
نسّقت البحث مايا بصيبص.

قدّمت التوجيه الاستراتيجي لمياء المبيض بساط، رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

كلمة شكر

تمّ إنجاز هذه الدراسة بدعم ماليّ من "مؤسسة المجتمع المنفتح". كذلك نتوجّه بالشكر إلى "معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي" لمساهمته في الدراسة.

الشكر موصول للأشخاص الذين شاركوا في اللقاء التشاوري والذين أغنوا التقرير بمداخلاتهم.

رفع مسؤولية

إنّ الآراء الواردة في هذا التقرير تعود لأصحابها ولا تعكس بالضرورة آراء المؤسسة.

امسح الرمز لقراءة النسخة الإلكترونية



قائمة المحتويات

4	قائمة الرسوم البيانية
5	قائمة الجداول
6	الملخص التنفيذي
9	مقدمة: لماذا يعتبر الإصلاح الضريبي أمراً بالغ الأهمية للبنان؟
13	الفصل 1 عرض تشغيبي للنظام الضريبي العالي
14	القسم الأول: نظرة عامة على الواقع المالي الكلي والسياسات المتبعة: عقد من التناقضات
20	القسم الثاني: نزيف رأس المال البشري
22	القسم الثالث: إدارة ضريبية ضعفت بفعل الأزمة
31	القسم الرابع: الفجوات في عدالة وفعالية النظام الضريبي
38	القسم الخامس: إطار قانوني مبعثر
39	الفصل 2 بناء نظام ضريبي أفضل للبنان
40	القسم 1: ما الذي يجعل النظام عادلاً
42	القسم 2: ماذا عن تجارب البلدان الأخرى
45	القسم 3: ما الذي يمكن عمله في لبنان
52	ملاحظة فُتامية
53	ملحق الإجتماع التشاوري
54	قائمة المراجع

قائمة الرسوم البيانية

15	العبء الضريبي (نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي) - مقارنة بين البلدان	الرسم البياني 1
15	الإيرادات الضريبية (نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي، 2019)	الرسم البياني 2
16	تطور الإيرادات الضريبية وغير الضريبية (%)	الرسم البياني 3
18	تطور الإيرادات الضريبية (%) ، (2005-2021)	الرسم البياني 4
19	تطور الإيرادات الضريبية والنفقات (2005-2021)	الرسم البياني 5
19	الإيرادات الضريبية الفعلية والمقدرة في الموازنة (بمليارات الليرات)	الرسم البياني 6
35	مقارنة بين الدول - معدلات ضريبة دخل الأفراد والشركات	الرسم البياني 7
38	تعداد أنواع النصوص القانونية	الرسم البياني 8

قائمة الجداول

14	الإصلاحات الرئيسية وتدابير الإصلاح (2002-2022)	الجدول 1
16	تكاليف الضرائب غير المحصلة	الجدول 2
22	مجالات تقييم الأداء بحسب منهجية "أداة تقييم وتشخيص إدارة الضرائب TADAT"	الجدول 3
23	سلامة قاعدة المكلّفين المسجلين - موجز	الجدول 4
24	الإدارة الفعّالة للمخاطر - موجز	الجدول 5
26	دعم الامتثال الطوعي - موجز	الجدول 6
27	تقديم التصاريح وسداد المستحقات الضريبية في الوقت المحدد - موجز	الجدول 7
28	دقة الإبلاغ في التصاريح الضريبية - موجز	الجدول 8
29	فعاليّة تسوية المنازعات الضريبية - موجز	الجدول 9
30	المساءلة والشفافية - موجز	الجدول 10
32	أصحاب المهن الحرة - معدّلات الضرائب بحسب الفئات - معدّل	الجدول 11
33	تأثير التصاعدية بتغيّر أسعار الصرف الرسمية	الجدول 12
33	الاختلاف في فرض الضرائب للقاعدة الضريبية عينها (الرواتب والأجور)	الجدول 13
33	الضريبة على الأملاك المبنية - أمثلة	الجدول 14
34	مثال على التنازلية في الضريبة على القيمة المضافة	الجدول 15
36	عدد الإعفاءات بحسب القطاع	الجدول 16
41	المبادئ الأساسية للنظام الضريبي	الجدول 17
45	قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية	الجدول 18
47	قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (وقف استنزاف القدرات)	الجدول 19
48	قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (تحديث تصميم النظام الضريبي)	الجدول 20
49	قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (تبسيط الإجراءات)	الجدول 21
49	القائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (تحسين الرقابة والتدقيق)	الجدول 22
50	قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (تعزيز مشاركة المواطنين وانخراطهم في الشأن الضريبي)	الجدول 23
53	قائمة الحاضرين في الاجتماع التشاوري	الجدول 24

الملخص التنفيذي

يمرّ لبنان بسلسلة من الأزمات غير المسبوقة التي استنزفت موارده، وأدت إلى انكماش اقتصادي يُعتبر الأكبر في تاريخه الحديث، أغرق نسبة كبيرة من سكانه في فقر مدقع وعمّق الفوارق في المستويات الاجتماعية التي طالما اتسمت بتفاوت حاد يعود حتّى إلى ما قبل الأزمة الأخيرة، حيث فاق حينها دخل 10% من السكان الذين يشكّلون الفئة الأغنى خمسة أضعاف دخل الـ 50% الذين يشكّلون النسبة الأفقر من المواطنين (Assouad, 2021).

منعطف صعب يشهده لبنان اليوم، فمن دون إصلاحات سريعة وفعّالة يمكن أن يغرق الاقتصاد اللبناني في أزمة طويلة. هناك حاجة فعلية إلى تسريع عجلة التحرك نحو تنفيذ الإصلاحات التي طال انتظارها، من بينها النظام الضريبي الذي يشكّل أحد أركانها الرئيسية. من المتوقع أن يؤدي هكذا إصلاح إلى ضمان الإستدامة المالية، وتمويل الإنفاق الاجتماعي، وإصلاح الاقتصاد على اعتبارات العدالة والمساواة، واستعادة الحد الأدنى من الثقة بين المواطنين ودولتهم.

يقدم التقرير مراجعة تشخيصية للنظام الضريبي في لبنان ويضع عدد من السيناريوهات لخارطة طريق مستقبلية مركّزة على خمس محاور رئيسية وهي: (i) الإطار الماكرو اقتصادي، (ii) الإطار القانوني، (iii) القدرة البشرية، (iv) أداء النظام الضريبي، (v) وتصميم السياسات الضريبية.

الاستنتاجات الرئيسية حول السياق الاقتصادي الكلي

- تسلّط نتائج الدراسة الضوء على أوجه القصور بين السياق الاقتصادي الكلي واستجابة السياسة الضريبية، التي غالباً ما يتم وضعها وتطبيقها بصورة مرتجلة دون الإستناد إلى إطار مالي متوسط الأجل.
- أدّى اعتماد تدابير ضريبية بشكل منعزل عن بعضها البعض إلى خلل في النظام الضريبي وأثر سلبياً على الإستدامة المالية والنشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية.
- إنّ النظام الضريبي في لبنان لا يحصل ما فيه الكفاية من الإيرادات، إذ انخفضت نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي من 15.1% في العام 2019 (IMF, 2021)، إلى حوالي 6.6% في أواخر عام 2021 (IMF, 2023).
- وإضافة إلى ذلك، فإن الإيرادات الضريبية التي غالباً ما شكّلت الحصة الأكبر من إيرادات الدولة اللبنانية - إذ تراوحت خلال العقد الماضي بين 69% و 83% - ضاعفت من تعرّض الاستدامة المالية لمزيد من التهديدات.
- حتى قبل الأزمة، إنّ عدم رفع نسب الضرائب كُبد الخزينة أكلافاً مرتفعة جداً إذ بلغت كلفة عدم تحصيل ضرائب إضافية بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي، ما يتراوح بين 34 و 36 مليون دولاراً سنوياً من فوائد دين.
- زادت كلفة عدم كفاية التحصيل الضريبي بعد الأزمة وتفاقمت بسبب تباين أسعار الصرف وقُدّرت قيمة خسائر الإيرادات الناجمة عن سوء تقييم الرسم الجمركي وحدها بنحو 4.8% من الناتج المحلي (IMF, 2023).
- المثير للجدل هو أنّ المحاولة الوحيدة لرفع الضرائب ارتدّت سلباً. فبين أواخر 2017 وبداية 2018 تمّ اتخاذ العديد من التدابير لرفع معدّلات الضريبة، إلا أنّه وفي سياق الانكماش الاقتصادي، أنتجت هذه التدابير تأثيراً معاكساً، أدّى إلى تراجع في مستوى الجباية بنسبة 1.8%. كما أدّى إلى انخفاض معدّلات جباية الضريبة على القيمة المضافة، التي تُعدّ المصدر الرئيسي للإيرادات الضريبية للدولة، بنسبة 15.2% (وزارة المالية، 2020).
- أما مؤخراً وتحديداً في عام 2021، وبالرغم من الزيادة الاستثنائية في تحصيل الضريبة على القيمة المضافة، أصبح النظام الضريبي أكثر تمييزاً وإجحافاً.
- ساهمت زيادة الإيرادات الضريبية في العام 2021 بشكل مباشر في تقليص الفارق القائم لنسبة الضرائب إلى الإنفاق. ومع ذلك، فإنّ هذا التحسّن المالي بعد الأزمة، والمدفوع بارتفاع حاد في تحصيل الإيرادات، يبقى غير مستدام ولا يتوقّع له الاستمرار.

الاستنتاجات الرئيسية حول القدرات البشرية والإدارة الضريبية

- تراجع الأداء العام للموظفين الحاليين بشكل كبير نتيجة لتدهور ظروف العمل وزيادة الكلفة المعيشية التي تفاقمت بشكل كبير بفعل خسارة القيمة الحقيقية للدخل والإستنزاف الممنهج للقوى العاملة والماهرة منذ بدايات الأزمة.
- من المتوقع أن تواجه الإدارة الضريبية نقصاً في قدراتها البشرية على المدى المتوسط، إذ يتم توظيف موظفيها الماهرين في أماكن أخرى. قد يؤدي استنزاف المواهب ومغادرة الموظفين الذي تم إعدادهم وتدريبهم على مَرّ السنين إلى إضعاف قدرة الإدارة على استئناف نشاطها بانتظام أو القيام بأية إصلاحات. إنَّ عجز الإدارة عن قيامها بمهامها من شأنه أن يزيد من تقويض علاقتها مع المكلفين كما يزيد من مخاطر الاحتيال والتهرب الضريبي.

الاستنتاجات الرئيسية حول الأنظمة والعمليات المعمول بها في الإدارة الضريبية

- بناءً على نتائج أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية (TADAT) في حين أنَّ قاعدة تسجيل وإدارة بيانات المكلفين متينة، إلا أنَّ سلامة سجل المكلفين لا تزال هشة وهو عرضة لمخاطر الدقة في تسجيل البيانات والمعلومات وللجرائم الإلكترونية وذلك بسبب الافتقار إلى آليات التحقق الآلي والتحقق المتبادل.
- إنَّ ضعف إدارة المخاطر ينتج عنه ثغرات لصالح فئة من المكلفين على حساب خزينة الدولة.
- إنَّ القدرات المحدودة للإدارة الضريبية اليوم تمنعها من القيام بالاستثمار لدعم الامتثال الطوعي الذي هو أساس لتحقيق عدالة أكبر.
- يؤدي التأخير المتكرر وتمديد فترة السماح للتصريح ودفع الضرائب لا سيَّما في أوقات التدهور السريع لقيمة العملة، إلى ازدياد التمييز بين المكلفين وعدم المساواة فيما بينهم إذ يفتح لفئة دون الأخرى فرصة الاستفادة من عائد فائدة السيولة المتوفرة لديهم حيث يحتفظ غير الملتزم بالسيولة لفترة أطول والاستفادة أيضاً من عامل مرور الوقت الذي يؤثر على القيمة الفعلية للضرائب التي يتم دفعها.
- أدَّى ضعف التدقيق، إلى زيادة من احتمالية التهرب أو التجنب الضريبي بشكل كبير، وشكّل بالتوازي أداة غير مباشرة لمعاقبة المكلفين الملتزمين لصالح الممتنعين عن دفع الضرائب. وفي ظلّ الأزمة الحالية، ونتيجة لمغادرة الموظفين وظائفهم، لم تعد برامج التدقيق تتم بشكل منتظم وممنهج واستبدلت بوضع الأولويات لنطاق الاستهداف لتركز بالتالي على المكلفين ذوي المخاطر العالية وهم بمعظمهم من كبار المكلفين أفراداً كانوا أم شركات. أما للاحية المساواة في المعاملة، يواجه المكلفون اليوم مسارات مختلفة للخضوع للتدقيق، ومن المرجح أن يحاول صغار المكلفين التهرب من الضريبة مقارنةً بكبار المكلفين التي غالباً ما تشملهم برامج التدقيق.
- تعتبر تسوية المنازعات فعّالة بشكل عام، إلا أنَّها تستوجب بعض التحسينات للاحية سرعة الاستجابة، والاستقلالية تجاه الإدارة الضريبية.

الاستنتاجات الرئيسية حول فجوة الأثر التصاعدي للضرائب

- سلَّطت الدراسة الضوء على ثغرات في التصميم التصاعدي للضرائب بما في ذلك ضريبة الدخل ورسم الإنتقال وضريبة الأملاك المبنية. هذه الثغرات ناتجة إلى حدٍ كبير عن عدم اعتماد التراكمية عن احتساب الضريبة التصاعدية.
- لا يخضع غير المقيمين للضريبة التصاعدية.
- إنَّ ضريبة الأملاك المبنية ليست تصاعديّة على نحو تراكمي.
- تراجع أثر تصاعدية الضريبة بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية وتعدّد أسعار الصرف قبل التعديلات التي أدخلت على قانون موازنة العام 2022.
- وبعد التعديلات التي لحظها قانون موازنة عام 2022، تراجع أثر تصاعدية ضريبة الدخل من جديد، واتسعت الفجوة بسبب انخفاض قيمة العملة وعدم احتساب الضريبة على أساس القيمة الحقيقية للإيراد.
- أدَّت التعديلات عينها المعتمدة في قانون موازنة عام 2022 إلى زيادة التفاوت الضريبي بين فئات المكلفين بضرريبة الدخل.
- تعرّض رسم الإنتقال لتهرب ممنهج.

- **الضريبة على القيمة المضافة، والتي تعدّ مصدر الإيرادات الرئيسي للحكومة اللبنانية، هي ضريبة تنازلية على الدخل القابل للتصرف.**
- **المعاملات التفضيلية بما في ذلك التنزيلات والإعفاءات هي كثيرة ومصمّمة إما لصالح قطاعات/صناعات محدّدة أو لفئات محدّدة من دافعي الضرائب. بالنسبة للضرائب التي تغطيها هذه الدراسة (ضرائب الدخل، رسم الإنتقال، ضريبة الأملاك المبنية، وضريبة القيمة المضافة)، تم منح إعفاءات لما لا يقل عن 135 فئة من الأفراد والصناعات، وتنزيلات خاصة لما لا يقل عن 27 فئة من الأفراد.**
- **إنّ الاستخدام المفرط للمعاملة التفضيلية يوسّع فجوة عدم المساواة بين المكلفين بشكل عام كما أنّه يجعل من الصعب على الإدارة ضبط الإجراءات والتحكّم بها، ويزيد من مخاطر واحتمال الاستنسابية في تطبيق القوانين.**
- **يُعدّ توحيد معايير المعاملة التفضيلية، بما في ذلك الإعفاءات والتنزيلات، أمراً أساسياً لاستعادة الحد الأدنى من العدالة.**

التوصيات

على ضوء هذا التقييم التشخيصي لواقع النظام الضريبي في لبنان، تحاول الدراسة توفير إطار نظري وعملي لتحسين فعالية وعدالة النظام الضريبي الحالي وبدء حوار حول الركائز الأساسية للإصلاح.

إنّ الوصول إلى وضع نظام ضريبي عادل يختلف بحسب الخصائص الاقتصادية والمجتمعية لكل بلد، وتوجّهات السياسات العامة، والعقد الاجتماعي. نجاحه يرتبط بقدر ما تنجح السلطات في التوفيق بين الأهداف الضريبية من جهة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى، وتضمن توزيع العبء الضريبي بشكل عادل بين مختلف فئات المجتمع.

وعادةً ما يبدأ هكذا مسار بتأطير الدور المالي للدولة بما في ذلك التخصيص وإعادة التوزيع وتحفيز النمو والاستقرار الاقتصادي ضمن استراتيجية واضحة تأخذ بعين الاعتبار أساسيات الاقتصاد الكلي.

أظهرت تجربة الدول أنه لا توجد مقارنة مثالية واحدة لإصلاح النظام الضريبي، وتُعدّ الحالة اللبنانية حالة فريدة من نوعها بسبب تعقيد مكوّنات اقتصاده السياسي. ونظراً للظروف والتحديات التي قد تعترض مسار الإصلاح وجهوده، يمكن للبنان أن يعتمد على مسارين محتملين للمضي قدماً:

1. سيناريو طويل الأجل من شأنه أن يرسّخ الإصلاح في صلب الحوار المجتمعي والنقاش السياسي، ويخلق بيئة حاضنة لإعادة بناء أو تصميم أو هيكلة نظام ضريبي موجه نحو المزيد من التصاعدية، بما في ذلك الضرائب الموحّدة، وضريبة الثروة والضرائب المخصّصة، وحزم الحوافز الضريبية، وإدارة الأداء وتوعية المواطنين، الخ.
2. ويتمثل الخيار الثاني في تنفيذ تدابير تصحيحية لتثبيت النظام القائم في الأجلين القصير والمتوسط. ومن بين هذه التدابير تحسين تحصيل الإيرادات، وإنهاء استنزاف القدرات، وتحديث تصميم السياسات، وتوحيد الإجراءات، وتعزيز مشاركة المواطنين.

في حين أن إصلاح النظام الضريبي أمر أساسي لتشكيل مجتمع أكثر عدلاً ولدعم التنمية الاقتصادية، إلا أنّ مساره معقّد إذ غالباً ما يكون التغيير محفوفاً بالتعقيدات والمقاومة والتطورات غير المتوقّعة على المستويات السياسية والمؤسسية والثقافية، والتي تتطلّب من جميع أصحاب المصلحة تحديدًا بعناية والسعي إلى معالجتها.

لماذا يعتبر الإصلاح الضريبي أمراً بالغ الأهمية للبنان؟

يشهد لبنان منذ تشرين الأول 2019 سلسلة من الأزمات غير المسبوقة استنزفت موارده الحيوية، وأدت إلى أكبر انكماش اقتصادي في تاريخه الحديث؛ أغرقت نسبة كبيرة من سكانه في فقر مدقع متعّد الأبعاد وزادت حدّته مع إنهيار العملة الوطنية ليتجاوز بحسب بيانات الاسكوا الـ 80% من إجمالي السكان (UNESCWA، 2021)؛ في حين وصلت نسبة البطالة إلى ما يقارب الـ 30% مع معدّل مشاركة لا يتخطى 43% للقوى العاملة (ILO, CAS, 2022).

أدى التّعاكس السياسي في مواجهة الأحداث المتسارعة إلى بلوغ التضخم نسباً خياليّة، ومدفوعاً برفع الدعم غير المدروس عن السلع الأساسية، مما تسبّب بتراجع القدرة الشرائية اللبنانيين بـ 97 درجة مقارنة بما كانت عليه قبل الأزمة؛ في حين أدى ارتفاع مستوى الدين العام وتقلّص احتياطات العملات الأجنبية إلى تقويض هامش أية معالجة سياسية. وبموازاة ذلك، تقلّص أيضاً نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي المقدّر، وعاد إلى مستواه في منتصف التسعينات. كما دفع التآكل السريع للدخل الحقيقي القوى العاملة ذات المهارات العالية إلى الهجرة، وحرّم لبنان من أحد موارده الأكثر قيمة للتعافي: ثروة مواهبه.

استمرّ عدم المساواة في تسجيل نسبة مرتفعة وعمّق الفوارق الاجتماعية التي طالما اتسمت بتفاوت حاد يعود حتى إلى ما قبل الأزمة الأخيرة، حيث كان مدخول 10% من السكان ممن يشكّلون الفئة الأغنى يفوق بخمسة أضعاف مدخول الـ 50% ممن يشكّلون النسبة الأفقر من المواطنين (Assouad, 2021). تفاقمّت هذه الفجوة باتّباع نظاماً ضريبياً تساهل مع القطاع المصرفي، وشجّع على التهرّب الضريبي، وركّز الثروة في أيدي القلة، بينما أخضع المكلّف العادي لنظام ضريبي تنازلي أرهق الأكثر فقراً.

تجاهلت القوى السياسية لسنوات عدة العلاقة الواضحة بين الإصلاح الضريبي والتخفيف من حدة الفقر وعدم المساواة والإقصاء الاجتماعي، واستهانت بالآثار الاجتماعية التي تخلفها شلل أنظمة الحماية الاجتماعية لا سيما خلال الأزمات. أمام لبنان اليوم، فرصة ذهبية لإعادة التفكير في النموذج الاقتصادي الحالي، والقيام بإصلاح اقتصادي، ومعالجة الفوارق الاجتماعية، وضمان العدالة الضريبية، وإصلاح إدارة المال العام.

لهذا يقف لبنان أمام منعطف خطير، فمن دون إصلاحات سريعة وفعّالة، قد لا يعرف الاقتصاد الوطني نهاية للأزمة التي يعانيها. هناك حاجة فعلية للبدء بتنفيذ الإصلاحات التي طال انتظارها وذلك من أجل:

- (1) إستعادة القدرة على تحمّل الديون،
- (2) تأمين التمويل اللازم للإنفاق الاجتماعي والبنائي،
- (3) استعادة قدرة النظام المالي على الصمود،
- (4) توحيد أسعار الصرف وتحسين الوضع الخارجي للاقتصاد،
- (5) تفعيل إدارة المال العام،
- (6) تعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد. ويشكّل إصلاح النظام الضريبي الركيزة الأساسية لضمان الاستدامة المالية، وتمويل الإنفاق على الحماية الاجتماعية وإعادة هيكلة الاقتصاد استناداً إلى مبادئ العدالة والمساواة، واستعادة الحد الأدنى من الثقة بين المواطنين والدولة.

لماذا يعدّ تعزيز عدالة النظام الضريبي مفتاحاً لتحقيق الاستدامة؟

إنّ بناء نظام ضريبي عادل وفعال هو تحدّي رئيسي للمجتمعات الحديثة خاصة في ظل العولمة، وسهولة الحركة والتنقّل للأفراد وللشركات، وتكرّر الصدمات الخارجية على مستوى الاقتصاد الكلي. تترقّب الحكومات بالمزيد من القلق توسّع الفوارق الاجتماعية والاقتصادية وعدم المساواة بين الجنسين، والتحديات الناجمة عن التغيّرات السريعة في الأسواق الدولية والاقتصادات الوطنية.

لا تقتصر مراجعة السياسات والأنظمة الضريبية على حشد المزيد من الموارد لتمويل توسّع دور الدولة وتدخلاتها، بل تعتبر أيضاً أداة لتحسين الاستقرار الاقتصادي، وتعزيز التناغم بين فئات المجتمع في إطار عقد اجتماعي أكثر شمولاً وقبولاً لدى مختلف الفئات، وصولاً إلى ترسيخ الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في نهاية المطاف.

كيف تُلحظ "العدالة" في السياسات الضريبية؟

إنّ مفهوم "العدالة" أو "العدالة الضريبية" هو مفهوم واسع يحمل العديد من الدلالات ويختلف معناه باختلاف مستخدميه من أصحاب المصلحة أو من الفئات المختلفة للمجتمع. بشكل عام، تُعرّف العدالة الضريبية بقدرة السياسة الضريبية على تلبية الاحتياجات والتوقعات الاقتصادية والاجتماعية، وضمان التوزيع العادل والمتساوي للعبء الضريبي على مختلف أطياف المجتمع.

وبموازاة هذا التعريف الفوضفاض للمصطلح، تمّ وضع عدّة معايير لتقييم عدالة النظام الضريبي تتركز على الجوانب الرئيسية التالية:

- **العدالة الأفقية**، وهي تتجاوز إطار الدخل الموحد لتشمل صافي ثروة الأفراد، تتأثر بعدة عوامل أهمّها الوضع الشخصي والأصول والالتزامات. ينبغي على نظام ضريبي عادل أن يتكيّف مع هذه العوامل وان يراعي مجمل أصول الفرد عند احتساب التقديرات وتحديد الاستثناءات والتنازلات.
- **العدالة العمودية**، التي تعتمد على مبدأ التصاعدية الشاملة، حيث يعكس تصميم النظام الضريبي مستوى العدالة الذي يطمح إليها المواطنون، بالإضافة إلى درجة تدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل.
- **توزيع الدخل** هو عامل رئيسي لتحقيق تماسك اجتماعي أفضل، لا سيّما في بلد مثل لبنان يواجه أزمات متكرّرة ومزمنة. تتمثّل العدالة بدعم الدولة للفئات الأشدّ فقراً من خلال التحويلات المباشرة، أو بشكل غير مباشر من خلال تسهيل الوصول إلى خدمات محدّدة كال التعليم، والرعاية الصحية، والنقل العام، وغيرها.
- **التوزيع العادل للعبء الضريبي**: إن النظام الضريبي العادل هو النظام القادر على الحؤول دون تمكّن الجهة الاقتصادية الأقوى في السوق من إلقاء العبء الضريبي جزئياً أو كلياً على عاتق جهة اقتصادية أخرى، بما ينسف مبدأ العدالة الضريبية.

المفارقة هي أنّ العدالة لا تقتصر دائماً بالفعاليّة، إذ إنّ معظم الضرائب تولّد اختلالات في السوق قد تعيق النمو الاقتصادي. وقد يؤدي الاختلال المفرط للأسواق، الناجم عن الضرائب، إلى تقليص حجم الاقتصاد وبالتالي إلى خفض الإيرادات الضريبية، كما أنّه قد يثني أصحاب الرساميل والمستثمرين عن إقامة المشاريع وزيادة التوظيف. لذا، من المهم جدّاً لصانعي القرار وواضعي السياسات الضريبية التوصل إلى التوازن الأمثل بين الفعاليّة والعدالة.

ما هو الهدف من هذه المراجعة التشخيصية وكيف أجريت؟

بناءً على ما سبق، تقدّم هذه الدراسة تقريراً تشخيصياً للنظام الضريبي اللبناني في محاولة لتمهيد الطريق أمام الإصلاح الضريبي المطلوب، وتوصي بتدابير محدّدة تضمن تحقيق عدالة ضريبية أكبر مع الأخذ بعين الاعتبار الفعاليّة الاقتصادية وتنافسية النظام وجاذبيته.

استندت الدراسة إلى منهجية متعدّدة الأساليب قوامها مقارنة موضوعية مبنية على خمسة ركائز رئيسية:

(أ) الإطار الماكرو اقتصادي،

(ب) الإطار القانوني،

(ج) القدرات البشرية،

(د) أداء النظام الضريبي،

(هـ) وتصميم السياسة الضريبية.

ارتكز التقييم على مراجعة مكتبية شاملة بالإضافة إلى مجموعة من النصوص القانونية والإدارية التي تحكم الضرائب الرئيسية بما في ذلك ضرائب الدخل والضريبة على القيمة المضافة وضريبة الأملاك المبنية ورسم الانتقال (مراجعة الـ **Compendium of Tax Laws and Regulations***). واستندت الدراسة على الآراء والمعلومات المختلفة التي تمّ تبويبها خلال اللقاءات التشاورية والمقابلات التي أجريت لهذا الغرض مع أصحاب المصلحة الرئيسيين ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية، وخبراء الضرائب، والاقتصاديين.

* https://institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2026-04/Report-Compendium%20of%20laws%20and%20regulations-sep23-en-new%20cover_0.pdf

عرض تشخيصي للنظام الضريبي الحالي

الفصل 1

القسم الأول

نظرة عامة على الواقع المالي الكلي والسياسات المتبعة: عقد من التناقضات

يقدم هذا القسم نظرة عامة على السياق المالي الكلي في لبنان مركزاً بصورة خاصة على الضرائب. ويتناول الإيرادات الضريبية للدولة وتطورها، والثغرات التي تشوب مخرجاتها بمحاولة لرسم صورة متكاملة عن العوامل المختلفة كالتدابير والإجراءات الحكومية والإصلاحات التي تؤثر على قدرة الإدارة العامة على التخطيط والتنبؤ والجباية.

تسلط النتائج الواردة في هذا الفصل الضوء على التباينات والمفارقات بين السياق الاقتصادي الكلي واستجابة السياسة الضريبية، التي تم وضعها وتطبيقها بصورة مخصصة دون الإستناد إلى إطار مالي متوسط الأجل. فضلاً عن ذلك، أدى اعتماد سلسلة من التدابير الضريبية المنعزلة عن بعضها البعض إلى خلل جوهري في النظام الضريبي ولّد آثاراً سلبية على كل من الاستدامة المالية والنشاط الاقتصادي.

■ إنَّ النظام الضريبي في لبنان دون المستوى الأمثل ولا يدر إيرادات كافية. وعلى الرغم من سلسلة الإصلاحات التدريجية التي أدخلت على النظام، لا سيّما بين عامي 2002 و2008، والتقدم المحرز قبل الأزمة (الجدول 1)، ظلّت الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي منخفضة نسبياً مقارنة بالبلدان الأخرى، لا سيما عند مقارنتها بالبلدان المستوردة للنفط أو بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. حدّ هذا المستوى المنخفض من الضرائب من قدرة الإدارة على تمويل الخدمات العامة الأساسية، وبالتالي ضمان الاستدامة المالية وتأمين النمو المطرد (الرسم البياني 1). في الواقع، كانت نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019 (15.1%) متقاربة مع مصر البلد الأكثر فقراً (14.2%)، وأدنى بكثير من نسب البلدان الأخرى التي تعتبر هامشياً الأكثر فقراً في المنطقة، كالمغرب (28.4%) وتونس (34.3%). كما أن هذه النسبة تقل عن متوسط جميع المناطق النامية، بما في ذلك آسيا الناشئة والنامية (15.3%)، وإفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (15.6%)، وأميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (17.8%). وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنها أدنى بكثير من متوسط النسبة المسجلة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (33.9%) (IMF، 2021) (الرسم البياني 2).

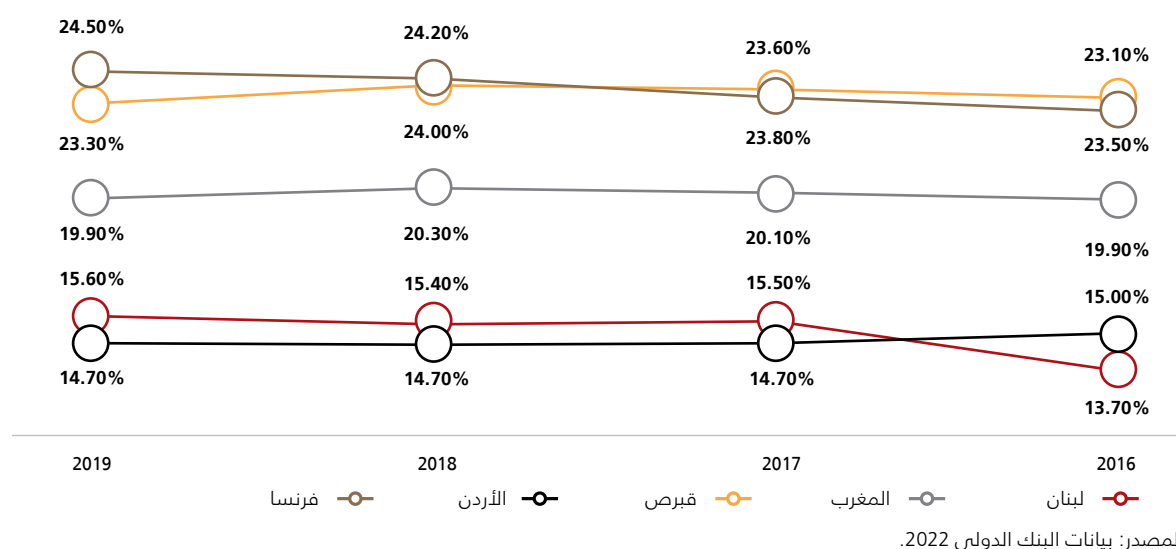
الجدول 1: الإصلاحات الرئيسية وتدابير الإصلاح (2002-2022)

السنة	الإصلاحات
2002	تطبيق الضريبة على القيمة المضافة
2003	تطبيق الضريبة على الفوائد (بنسبة 5%)
2008	تطبيق قانون الإجراءات الضريبية
2017	زيادة الضريبة على الفوائد (من 5% إلى 7%) تطبيق الضريبة على ربح التحسين العقاري (تصل إلى 15%) زيادة معدل ضريبة الدخل على الشركات (من 15% إلى 17%) زيادة الضريبة على القيمة المضافة (من 10% إلى 11%)
2019	زيادة نسبة الضريبة على الشطر الأعلى للدخل (من 20% إلى 25%)
2020-2022	تحديد الضريبة على الفوائد مؤقتاً بنسبة 10%

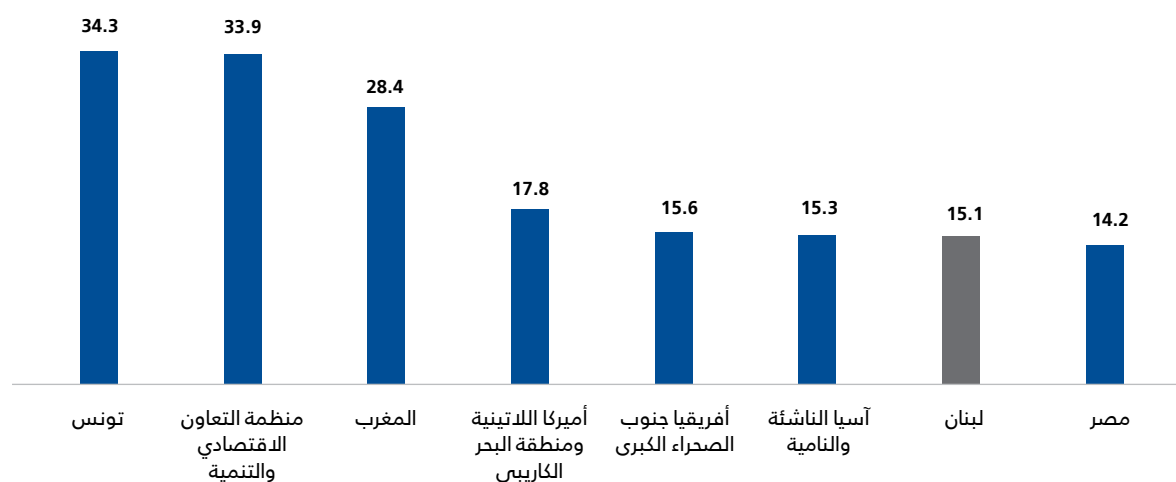
المصدر: وزارة المالية، "ما هي السياسات الضريبية التي ينبغي اعتمادها في لبنان؟ دروس من الماضي لمواجهة تحديات المستقبل، مبادرة الإصلاح العربية" (أيار 2021).

■ بالرغم من بدء التطبيق التدريجي للضريبة على القيمة المضافة بين عامي 2003 و2005 والنمو الكبير للاقتصاد آنذاك، شهدت الإيرادات الضريبية زيادات اعتباراً من عام 2005 لتصل إلى ذروتها في عام 2009 بنسبة تعادل 20.4% من الناتج المحلي الإجمالي. إلا أن الركود الناتج عن أوجه القصور الهيكلية للاقتصاد والحرب في سوريا أثراً على هذا المسار التصاعدي وولّد نتائج معاكسة ترجمت بتدني الإيرادات الضريبية إلى أدنى مستوى لها ناهز الـ 14.1% من الناتج المحلي عام 2016 متأثراً أيضاً بضعف الرقابة المفروضة على الحدود.

الرسم البياني 1: العبء الضريبي (نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي) - مقارنة بين البلدان



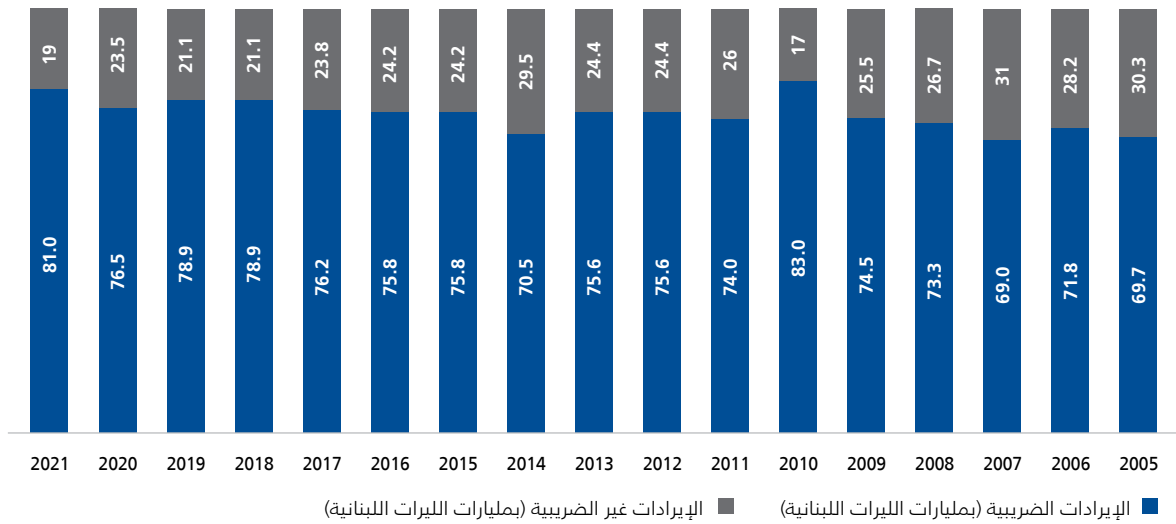
الرسم البياني 2: الإيرادات الضريبية (نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي، 2019)



المصدر: آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي، تشرين الأول 2021، إحصاءات الإيرادات في أفريقيا، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2021).

من المعروف في لبنان أن الإيرادات الضريبية كانت تشكّل على مرّ السنوات الحصّة الأكبر من إيرادات الدولة إذ تراوحت خلال العقد الماضي ما بين 69% و83% مما يعرّض في حال انخفاضها الاستدامة المالية إلى مخاطر جمة (الرسم البياني 3). ترافق ذلك مع أعباء ضريبية منخفضة وإنفاق مرتفع، ما أدّى إلى عجز مالي متكرر وغير مستدام، وأنتج بالتالي تراكمًا في الدين العام انتهى بتخلّف لبنان عن سداد ديونه في آذار من العام 2020.

الرسم البياني 3: تطوّر الإيرادات الضريبية وغير الضريبية (%)



المصدر: وزارة المالية، 2022.

■ **تكاليف عدم كفاية تحصيل الضرائب مرتفعة بشكل كبير، منذ ما قبل الأزمة.** وقد لجأت وزارة المالية اللبنانية بشكل منهجي إلى الاستدانة لتأمين احتياجاتها التمويلية، في حين كان بإمكانها زيادة معدل الضريبة العام، أو تقليص الفجوة الضريبية، أو اتخاذ تدابير تصحيحية. تُظهر المحاكاة السريعة أدناه كلفة الضرائب غير المحصلة بالنسبة إلى فوائد الدين في السنوات التي سبقت الأزمة. بلغت التكلفة الضريبية الناتجة عن عدم رفع معدل الضرائب بمقدار نقطة مئوية واحدة من الناتج المحلي الإجمالي ما بين 51 و54 مليار ليرة لبنانية من فوائد الدين بين عامي 2016 و2019، أو بين 34 و36 مليون دولار أمريكي (الجدول 2). لو أن لبنان توصّل إلى تحقيق معدل أمثل للضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، لاستطاع توفير ملايين الدولارات من فوائد الديون والتخفيف من عدم المساواة بين الأجيال.

الجدول 2: تكاليف الضرائب غير المحصلة

السنة	الناتج المحلي الإجمالي بمليارات الليرات	نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي	المعدل المرجح للفائدة السوية للديون بالعملة المحلية	تكاليف عدم تحصيل ضرائب توازي قيمتها نسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي* (بمليارات الليرات)
2016	77,105	13.7%	6.97%	53.74
2017	79,939	15.5%	6.70%	53.56
2018	82,764	15.4%	6.15%	50.90
2019	80,196	15.6%	6.47%	51.89

* تم تطبيق المعدل المرجح للفائدة السنوية على ما يوازي 1% من الناتج المحلي الإجمالي لاحتساب كلفة عدم الرجوع إلى الضريبة لتأمين التمويل.

المصدر: وزارة المالية، مرصد المالية العامة 2017-2021.

■ **أما التكاليف الناتجة عن عدم كفاية التحصيل الضريبي، فسجّلت معدلات أكثر ارتفاعاً بعد الأزمة وتفاقمت بسبب اعتماد رزمة من الإجراءات الضريبية ذات أغراض مخصّصة.** ففي عام 2020، انخفضت نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 8.9% لتتراجع أكثر في عام 2021 وتسجّل أدنى مستوى تاريخي لها بلغ 6.6% (IMF, 2023)، متأثرةً بالانكماش الاقتصادي وتسارع وتيرة انهيار العملة الوطنية بالرغم من الابقاء الهندسي لسعر الصرف الرسمي، المستخدم كأساس للإحتساب الضريبي، على ما كان عليه قبل الأزمة. تشير تقديرات صندوق النقد الدولي أن سوء تقييم الرسم الجمركي أو ضرائب الاستيراد كبّد الخزينة خسارة لا تقل عن 4.8% من الناتج المحلي الإجمالي (IMF, 2023). وفي الوقت الذي تردد خلاله صانعو القرار في اتخاذ تدابير لإجراء تعديلات ضريبية خشية تفاقم الاضطرابات الاجتماعية، كان القطاع العام خلال هذه الفترة الممتدة من 2019 إلى 2022 يواجه أشد أزمة

في تاريخه الحديث، متأثراً في الصميم بالقرار الذي اتخذته الحكومة في شهر آذار من عام 2020 والقاضي بتعليق سداد اليوروبند، مما حدّ من القدرة على الإقتراض من جديد عبر الأسواق المالية لتأمين الاحتياجات التمويلية، باستثناء بعض القروض الممنوحة من المؤسسات الدولية. لهذا لجأت الحكومة إلى طباعة المال لتمويل رواتب وأجور موظفي القطاع العام الذين خسروا أكثر من 95% من قيمة رواتبهم، بمن فيهم العسكريين مما فاقم من حدّة التضخّم. لغاية تاريخه، تعجز الحكومة عن تأمين تمويل مستدام لتعديل سلسلة رواتب موظفي القطاع العام، بينما تشهد رواتب موظفي القطاع الخاص ارتفاعاً تدريجياً. ترجمت النتيجة المباشرة لهذه الفوارق الاجتماعية الحادة بمغادرة جماعية من الوظيفة العامة، ولا سيّما من قبل الأكثر كفاءة، وأدّت إلى خلل في الإدارات العامة وخسارة تراكمية على مرّ السنوات، للخبرات التقنية التي تشكّل ركيزة أساسية لمساندة الإدارة العامة في التعافي.

■ **ومن الجدير ذكره أنّ المحاولة الوحيدة لرفع الضرائب ارتدّت سلباً.** كان لزمة التدابير التي صدّق عليها المجلس النيابي بين أواخر 2017 وبداية 2018 كما هو مفصّل في الجدول 1، أثراً مسائراً للدورة الاقتصادية: فبينما كانت الغاية المرجوة من هذا القرار تحصيل المزيد من الضرائب، فإن رفع معدّلات الضريبة خلال فترة ركود خلق تأثيراً معاكساً، نتج عنه تراجع في الجباية، من 12,766 مليار ليرة لبنانية في عام 2018 إلى 12,535 مليار ليرة لبنانية في عام 2019، أي ما يعادل انخفاضاً بلغت نسبته 1.8%. من ناحية أخرى، شهدت الضريبة على القيمة المضافة، والتي تُعتبر من المصادر الرئيسية للإيرادات الضريبية للدولة، انخفاضاً بنسبة 15.2% خلال الفترة عينها (وزارة المالية، 2020). وإذا كان من المعترف به أنّ استهلاك السلع والخدمات الأساسية هو الأقل تأثراً خلال فترات الركود أو الانكماش الاقتصادي، في حين أن استهلاك السلع والخدمات الأخرى يكون الأكثر تأثراً بتغيّر الدخل أو الإيرادات، إلا أنّه يُتوقع أيضاً خلال الأزمات أن تزداد نسبياً حصة ضريبة القيمة المضافة المرتبطة باستهلاك السلع والخدمات الأساسية، مما يجعل ضريبة القيمة المضافة أكثر تنازلية بالنسبة للدخل كونها تطل الجزء الأكبر من حجم استهلاك الأسر ذات الدخل المنخفض.

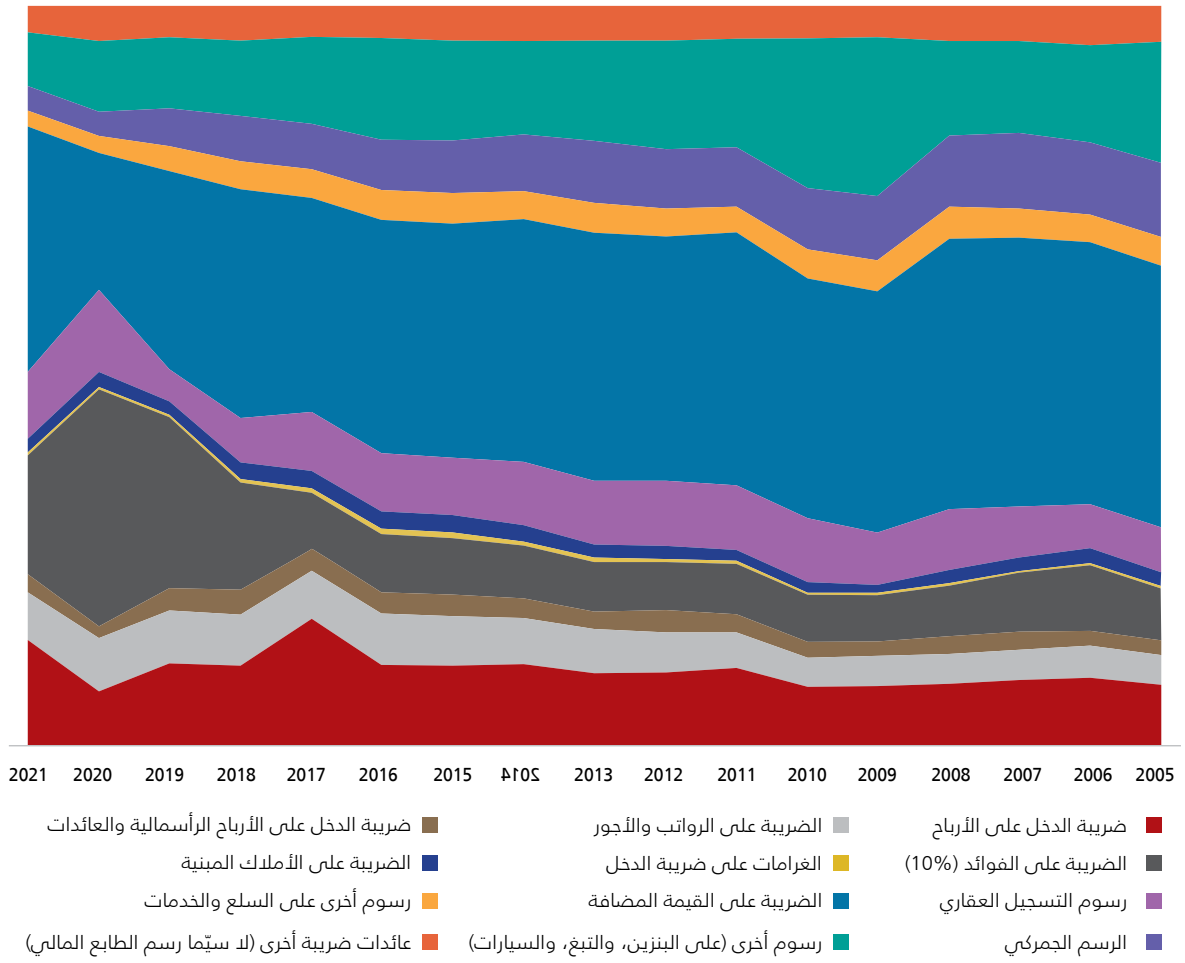
■ **وعلى الرغم من أنّ الضريبة على القيمة المضافة شهدت زيادة استثنائية في مستوى التحصيل، إلا أنّ النظام الضريبي أصبح أكثر إجحافاً.** فخلال العام 2021، ارتفعت إيرادات الضريبة على القيمة المضافة بنسبة 158%، ما أدّى إلى تغيير جذري في بنية الإيرادات.

تاريخياً، شكّلت الضريبة على القيمة المضافة الحصة الأكبر من إيرادات الضرائب في لبنان، باستثناء عام 2020 حيث تجاوزت حصة ضريبة الدخل على الفوائد حصة الضريبة على القيمة المضافة (الرسم البياني 4). مما يشير إلى أنّ الحكومة كانت تعتمد بشكل كبير على الضرائب غير المباشرة كمصدر رئيسي للتمويل. من المتوقع أن يستمرّ هذا الاتجاه وأن يتسارع للأسباب التالية:

- (1) الضريبة على القيمة المضافة هي الأكثر تأثراً بتغيّر الأسعار مقارنة بجميع الضرائب الأخرى،
- (2) من المتوقع أن يستعيد استهلاك القطاع الخاص المستوى الذي كان عليه قبل الأزمة بسرعة أكبر مما يفعله الدخل،
- (3) الضريبة على القيمة المضافة هي الضريبة الأكثر فعالية لناحية التحصيل،
- (4) لا تزال دورة تخفيض قيمة العملة والتضخم المفرط خارج نطاق السيطرة.

على غرار الاقتصادات النامية الأخرى، يعتمد لبنان على الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات المحلية والمستوردة، مما ينتج أثراً تنازلياً لصالح الأثرياء الذين يتمتعون بمقدرة على ادخار نسب أعلى من دخلهم، بينما يزيد العبء على الشريحة الأكثر فقراً، كون جزءاً كبيراً من استهلاكها يخضع للضريبة ويتزايد نسبياً بسبب التضخم. ولما كانت البيانات المتوافرة تشير إلى أن أكثر من نصف سكان لبنان يعيشون تحت خط الفقر الوطني (UNESCWA, 2021)، فقد أصبح من الضروري تحديث هيكليّة الضريبة على القيمة المضافة ومعدّلاتها لاستهداف منطقي للسلة الاستهلاكية للأسر باختلاف درجاتها في مقياس الدخل.

الرسم البياني 4: تطور الإيرادات الضريبية (%، 2005-2021)

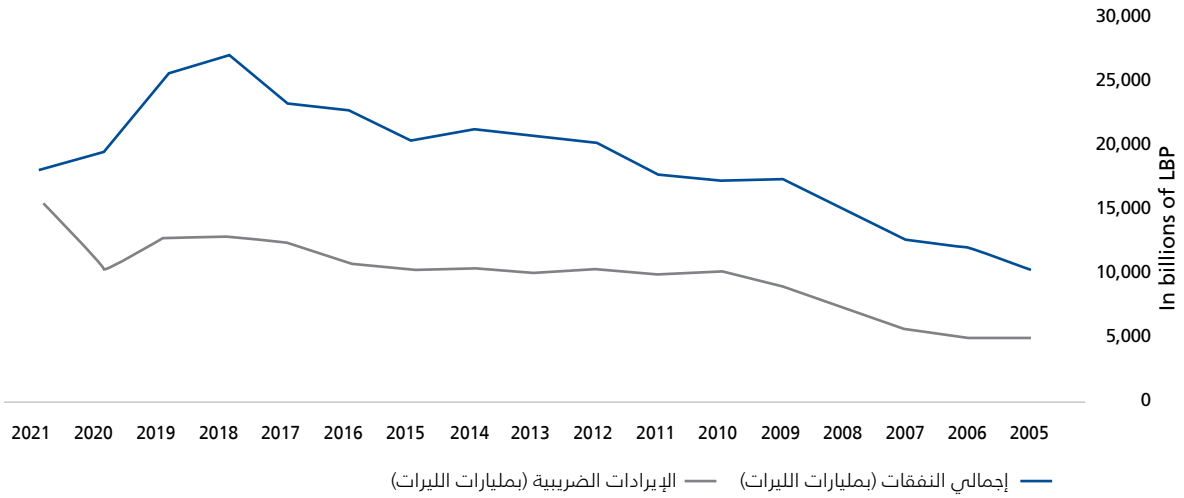


المصدر: وزارة المالية، 2022.

■ ساهمت زيادة الإيرادات الضريبية في العام 2021 بشكل مباشر في تقليص الفجوة القائمة في نسبة الضرائب إلى الإنفاق (الرسم البياني 5). ومع ذلك، فإنّ هذا التحسّن المالي بعد الأزمة، المدفوع بارتفاع كبير في معدلات التحصيل، يبقى غير مستدام ولا يُتوقع له الاستمرار. في الواقع، عوامل عدّة تسبب انخفاضاً ملحوظاً في نمط الإنفاق:

(1) تعليق سداد فوائد الديون، والتي بلغت نسبتها مجتمعة (فوائد الديون الداخلية والخارجية) قبل الأزمة أكثر من 30% من نفقات الموازنة (معهد باسل فليحان، 2021)، (2) تجميد سلسلة رواتب موظفي القطاع العام، و(3) زيادة كبيرة للمستحقات التي لم تعلنها الحكومة بشكل كامل. إن أي تعديل في جدول الرواتب سيؤدي إلى زيادة إجمالي النفقات أضعافاً مضاعفة. ولتحقق الاستدامة المالية على المدى المتوسط، ستحتاج الحكومة في الوقت نفسه إلى تحسين تحصيل إيراداتها ومستوى إنفاقها بطريقة تعزز من خلالها دور القطاع العام وفعاليتها.

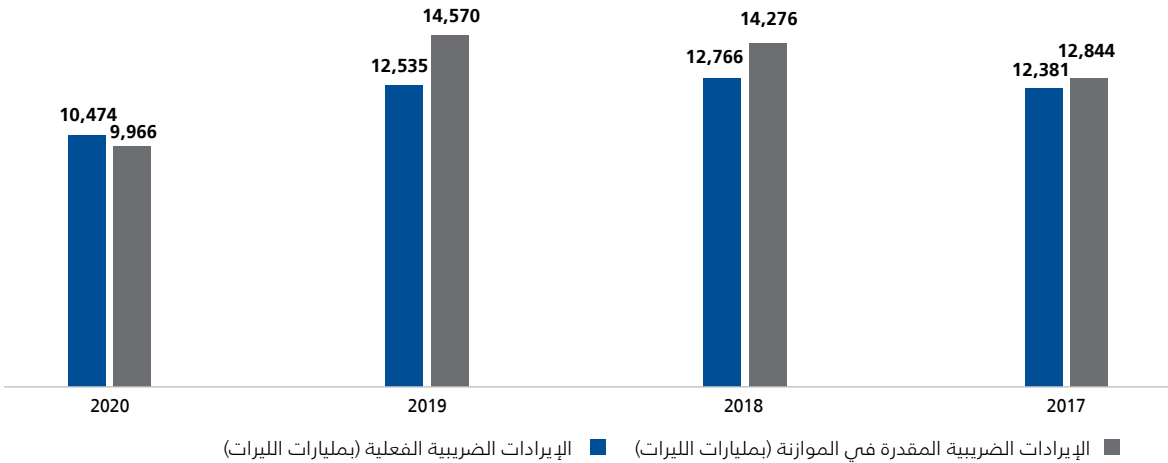
الرسم البياني 5: تطور الإيرادات الضريبية والنفقات (2021-2005)



المصدر: وزارة المالية، 2022.

■ **تعكس أنماط الجباية أيضاً قدرة ضعيفة على التخطيط والتنبؤ.** تميل وزارة المالية بشكل منهجي إلى زيادة تقدير إيرادات الموازنة العامة فيما أداها ضعيف في التحصيل الضريبي (الرسم البياني 6). تشير هذه الملاحظة إلى: (1) ضرورة تنسيق تصميم السياسات الضريبية عبر الوظائف المختلفة والمتنوعة في وزارة المالية، بما في ذلك وحدات التنبؤ المالي ومختلف أقسام الموازنة بدلاً من قصرها فقط على الإدارة الضريبية، (2) تحسين نماذج التنبؤ التي تقوم عليها فرضيات وتوقعات الموازنة.

الرسم البياني 6: الإيرادات الضريبية الفعلية والمقدرة في الموازنة (بمليارات الليرات)



المصدر: وزارة المالية، 2022.

اختصاراً، إنَّ السياسة الضريبية لم تأت بالنتيجة المرجوة منها لناحية الفعالية والعدالة نتيجة للتناقضات المنهجية بين السياسة الضريبية والسياق المالي الكلي، مما أدى إلى تقويض الاستدامة المالية وإلى انخفاض كبير في الإيرادات؛ ترتب عنه تدهور في الإدارات والمؤسسات العامة، بما في ذلك الإدارة الضريبية في وقت كانت تواجه فيه البلاد إحدى أعمق الأزمات الاقتصادية التي مرّت بها في تاريخها الحديث. وفي حين أن من المفترض أن تقود الإدارة الضريبية حملة لإصلاح النظام الضريبي، إلا أن النتائج أدت إلى خسائر كبيرة في رأس المال البشري وإلى أكبر مغادرة جماعية للوظيفة العامة.

القسم الثاني

نزيف رأس المال البشري

يتناول هذا القسم القدرات البشرية الحالية للإدارة الضريبية ويعاين قدرتها على اتخاذ تدابير الإصلاح، والأهم من ذلك قدرتها على تعزيز الإيرادات ومواكبة أحدث التطورات الاقتصادية.

لا يختلف واقع الإدارة الضريبية عمّا يواجهه القطاع العام في لبنان منذ اندلاع الأزمة من استنزاف متواصل للمهارات. ولعلّ أهم الدوافع الرئيسية التي أدت إلى المغادرة الجماعية من الوظيفة العامة هو فقدان القدرة الشرائية الناجمة عن إنهيار قيمة الليرة (العملة الوطنية)، والهجرة إلى خارج لبنان، أو البحث عن فرص أفضل داخل لبنان أو في خارجه، سواء في القطاع الخاص أو في المنظمات غير الحكومية (معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، 2022).

يضاف إلى ذلك، كل ما واجهه موظفي القطاع العام من تحديات أثّرت سلباً على ظروف العمل، أهمّها: على سبيل المثال (1) صعوبة الوصول إلى مكان العمل بسبب ارتفاع تكاليف المواصلات، (2) فقدان الوصول إلى تغطية الرعاية الصحية، (3) عجز الإدارة عن شراء السلع والمستلزمات والنقص في اللوازم المكتبية كمحابر والطابعات، (4) توقف صيانة وتنظيف المكاتب بنتيجة عدم تجديد عقود الخدمات، (5) توقف العديد من البرامج الإلكترونية بعد انتهاء صلاحية تراخيصها، (6) تردّي وضع التغذية الكهربائية، وما إلى ذلك.

وبموازاة ذلك، وبما أنّ الأنظمة المرعية الإجراء تسمح لموظفي القطاع العام بإجازة إدارية غير مدفوعة لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد مرّة واحدة، وإجازات غياب أطول، بحسب الأنظمة الداخلية لكل إدارة أو مؤسسة، تقدّم عدد كبير من الموظفين، لا يمكن تحديده، بطلب هكذا إجازات واختار قسم آخر منهم المغادرة، بينما قام آخرون بممارسة عملاً رديفاً بانتظار تنفيذ خطة إنقاذ القطاع العام لتحديد ما إذا كانوا سيعودون.

أمّا أهم التحديات التي تواجهها الإدارة الضريبية فهي:

- تراجع الأداء العام للموظفين الحاليين بشكل كبير نتيجة لظروف العمل والمعيشة والتي تفاقمت بسبب تدني القيمة الحقيقية للدخل.
- من المتوقع أن تخلو الإدارة الضريبية من الموظفين الكفؤين على المدى المتوسط، الذين يتم استقطابهم وتوظيفهم في أماكن أخرى.
- عدم قدرة الإدارة على تحديث سياستها الضريبية ومواءمتها مع الإتجاهات الدولية. على سبيل المثال، لم تستطع بعد إخضاع الشركات الرقمية المتعددة الجنسيات مثل وسائل التواصل الاجتماعي وغيرها للامتنال لنظام الضرائب اللبناني.
- القدرة المحدودة على إنتاج التقارير المطلوبة وتعزيز الشفافية.
- عدم قدرة الإدارة على استشراف واتخاذ تدابير للوقاية من المخاطر المؤسسية كالهجرة الوظيفية، والتي قد تطيح بما تبقى من مؤسسات الدولة. وبالرغم من أن المخاطر المرتبطة باستنزاف المهارات لا تقتصر على الإدارة الضريبية، بل تشمل جميع الإدارات، وكان من الأجدي على وزارة المالية أن تتخذ إجراءات جذرية للحفاظ على كادرها البشري لضمان استمرارية الخدمة العامة.

- فضلاً عن ذلك، أضعف استنزاف المواهب ومغادرة الوظيفة العامة، قدرة الإدارة على استئناف نشاطها بانتظام، وعلى القيام بأي إجراءات إصلاحية. مما يعني أن سنوات من الاستثمار في بناء القدرات البشرية ضاعت سدى. وبمراجعة سريعة لتاريخ الإدارة الضريبية، يتبيّن أنها استفادت منذ عام 2000 من التدريب داخل لبنان وخارجه (خاصةً من خلال معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي)، ومن برامج التوأمة والمساندة التقنية. ساهم هذا التدريب المكثف والمساندة التقنية في مواكبة الورش الإصلاحية الكبرى داخل الوزارة كاستحداث الضريبة على القيمة المضافة في عام 2002، واستحداث دائرة كبار المكلفين في عام 2005، بالإضافة إلى العمل على الإجراءات الموحدة وانضمام لبنان إلى اتفاقية التبادل التلقائي للمعلومات الضريبية عام 2017 وغيرها من البرامج.
- إنّ تدهور قدرة الإدارة على أداء المهام من شأنه أن يزيد من تقويض علاقتها مع المكلفين ويزيد من مخاطر الاحتيال والتهرب الضريبي. هذا الأمر يعتبر تراجعاً خطيراً خاصةً وأنها حصلت عام 2007 جائزة الأمم للخدمة العامة "لخدمة المكلفين" the UN Public Service Award for "Taxpayer Service" - وهو اعتراف بالجهود التي وضعتها الوزارة آنذاك لتحسين خدمة المكلف بما يتوافق مع المعايير الدولية (United Nations Office, 2007).

أمام هذه الهجرة الجماعية، وارتفاع نسب التغيب الوظيفي، وانخفاض القدرة الشرائية، واستنزاف المهارات، على وزارة المالية إعطاء الأولوية لمعالجة قدرات الإدارة الضريبية وتعزيز بيئة العمل بشكل يسمح باستعادة الأداء التشغيلي، كما يجب تزويدها بالكفاءات اللازمة لمساندتها على الوفاء بمهامها.

القسم الثالث

إدارة ضريبية ضعفت بفعل الأزمة

يسلّط هذا القسم الضوء على التحديات والثغرات الرئيسية لمنظومة الإدارة الضريبية من خلال دراسة الجوانب المختلفة للإدارة وإجراءاتها الضريبية، معتمداً على منهجية "أداة تقييم وتشخيص إدارة الضرائب، TADAT" بمجالاتها السبعة المحددة (الرجوع إلى الجدول رقم 4) (TADAT Secretariat, 2019) وعلى تقديم أفكار وآراء مصوبة لتعزيز جودة النظام الإداري الحالي وتحسين فعالية وعدالة النظام الضريبي في لبنان.

ومن أبرز التحديات:

- ضعف التنسيق بين الوحدات الضريبية، ما يؤدي إلى اختلاف الممارسات والأهداف.
- ضعف التنسيق بين الوحدات الضريبية والوحدات غير الضريبية.
- النقص في الموظفين وتوزيع غير فعال للموارد البشرية ما بين المديريات، والمصالح، والدوائر، والأقسام.
- غياب المكننة الحديثة، بما فيها تقديم التصاريح الإلكترونية والدفع الإلكتروني لجميع الضرائب وجميع المكلفين.
- تعدّد أنظمة المعلومات غير المدمجة، مما يعيق الإحصاءات ويؤثر على جودة التقارير والإدارة.
- غياب الاستثمار في التجهيزات الحديثة.
- ضعف التخطيط لضمان استمرارية الأعمال، خاصة فيما يتعلق باللوجستيات واحتياجات الموارد البشرية.
- غياب الإرادة السياسية للتنفيذ والقيام بالإصلاحات في غياب خطة وطنية، ما يعوق الإصلاحات التي قامت بها الإدارة سابقاً.
- ضعف البيئة الضامنة للمساءلة الفعّالة.

الجدول 3: مجالات تقييم الأداء بحسب منهجية "أداة تقييم وتشخيص إدارة الضرائب TADAT"

## مجالات التقييم	الوصف
المجال 1	سلامة قاعدة بيانات المكلفين المسجلين
المجال 2	الإدارة الفعّالة للمخاطر
المجال 3	دعم الامتثال الطوعي
المجال 4	تقديم التصاريح ودفع الضرائب في الوقت المناسب
المجال 5	دقة المعلومات الواردة في التصاريح الضريبية
المجال 6	حلّ النزاعات الضريبية بفعالية
المجال 7	المساءلة والشفافية

سلامة قاعدة بيانات المكلفين المسجلين

"تدرج في قاعدة بيانات تسجيل المكلفين كل الشركات والأفراد والكيانات الأخرى التي يتعيّن تسجيلها. وتكون المعلومات المحفوظة في قاعدة البيانات كاملة ودقيقة ومحدّثة".

إنّ سلامة بيانات المكلفين المسجلين هي أساس لضمان معاملة عادلة وسوية لجميع المكلفين بمختلف فئاتهم. وفي حين أنّ الآلية الحالية لتسجيل وإدارة بيانات المكلفين هي آلية صلبة، إلا أن الافتقار إلى عمليات التحقق الآلي والتحقّق المتبادل يضفي على النظام طابعاً غير رسمي، ويعرّضه لزيادة عدم الدقة في تسجيل المعلومات، وارتفاع مخاطر الجرائم الإلكترونية.

الجدول 4: سلامة بيانات قاعدة المكلفين المسجلين - موجز

نقاط القوة	نقاط الضعف
■ تتحقق الإدارة حالياً من وجود مكان فعلي لبعض النشاطات التي تتطلب مكاناً لممارسة العمل وذلك للحد من المؤسسات الوهمية التي لا تمارس أنشطة فعلية. ■ تتولى دوائر التدقيق والالتزام التحقق من عدم ممارسة المكلفين لأي نشاط غير مصرّح عنه، كما تتحقق من توقف النشاط عند التصريح بذلك، وذلك بالاستناد إلى المعلومات الخارجية المتبادلة مع إدارة الجمارك والسجل التجاري والنقابات وغيرها، ومقارنتها بالتصاريح المقدّمة. ■ لا يتم إلغاء تسجيل المكلفين الذين يتوقفون عن مزاولة النشاط طالما أنهم لا يزالون مسجلين في السجل التجاري؛ تلحظ المعلومات عن توقف العمل وتدرج في سجلهم على النظام SIGTAS.	■ لا يخضع نظام الآلي الضريبي SIGTAS عند إصداره أوتوماتيكياً الرقم الضريبي التسلسلي إلى أية آلية تجنّب التعرض للجرائم الإلكترونية والتزوير. ■ لا تتم عملية مطابقة المعلومات الخارجية (مديرية الجمارك - الدوائر العقارية - السجل التجاري - الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - النقابات) مع التصاريح والبيانات المقدمة من قبل المكلفين بشكل آلي، بل يتم ذلك في معظم الأحيان عبر جداول excel أو أحياناً ورقياً. ■ لا يتم إجراء تدقيق داخلي ممنهج لسجل المكلفين كما أنه لا يستعان بتدقيق خارجي لهذه الغاية. يتم فقط إعداد تقارير فصلية عن تطوّر عدد المكلفين المسجلين. ■ يمكن للمكلفين الدخول إلى السجل الخاص بهم عبر الانترنت وأن يقوموا بتعديلات محددة على معلوماتهم الشخصية. بالرغم أنه يتوجّب عليهم التبليغ عن بعض التعديلات بموجب كتاب خطي يقدّم إلى الإدارة المختصة، إلا أنه لا يوجد آلية ممنهجة لتدقيق دقة المعلومات المعدّلة.

الإدارة الفعّالة للمخاطر

"فعاليّة تحديد ومعالجة مخاطر عمليات إدارة الإيرادات والضرائب."

ينتج عن ضعف إدارة المخاطر ثغرات في النظام الضريبي من شأنها أن تعطي الأفضلية لفئة من المكلفين على حساب خزينة الدولة. في لبنان:

- إنّ الإدارة الضريبية قد وضعت آلية لإدارة المخاطر بدءاً من (1) تحديد المخاطر بناءً على مصادر داخلية وخارجية للمعلومات (2) التقييم، (3) التصنيف، و(4) وضع رقم كمي لمخاطر الالتزام الضريبي.
- أثّرت بعض الثغرات التي تشوب هذه الآلية على جودة العمليات وأضعفت من فعاليتها. فعلى سبيل المثال، لم تتمكن الإدارة الضريبية من الوصول إلى أحد أهم المصادر الرئيسية للمعلومات الخارجية التي تسمح بالتحقق من دقة المعلومات ومطابقة البيانات، وهي قاعدة البيانات المالية للمصارف التجارية، المحمية بموجب قانون السرية المصرفية. إذ إن السرية المصرفية، التي أنشئت في الأساس لتعزيز تنافسية الاقتصاد واستقطاب الرساميل الجديدة، سقطت حكماً مع التزام لبنان باتفاقية تبادل المعلومات الضريبية التي دخلت حيز التنفيذ عام 2018 ومعها بدأت عمليات الإبلاغ تتم تلقائياً عن جميع العمليات المالية لغير المقيمين إلى بلد إقامتهم الأصلي. في الآونة الأخيرة، أزال التنازل عن السرية المصرفية العقوبات القانونية، ممهداً الطريق لتحسين التدقيق الضريبي وتعزيز فعاليته، إلا أن تنفيذه لا يزال مرتبطاً بوضع آليات لتنفيذ التنازل عن السرية المصرفية، والأمر مرهون بانتخاب رئيس جديد للبلاد وتشكيل حكومة جديدة.
- بنتيجة ذلك، ازداد التهرب الضريبي خلال العقدين المنصرمين من دون أي إجراء صارم من قبل الإدارة الضريبية لا سيما في ما يتعلق بالودائع والحسابات المصرفية المتأتية من الإرث والخاضعة للضريبة. لعقود من الزمن، كانت شهادة حصر الإرث المقدمة من المرجعيات الدينية كافية ومقبولة لدى المصارف لنقل ملكية الحسابات دون الحاجة للحصول على موافقة مسبقة من دائرة رسم الانتقال في وزارة المالية. عملياً، استفاد كبار المودعين من هذه الثغرة أكثر بكثير مما استفاد صغار ومتوسطي المودعين، مما أدى إلى توسيع فجوة اللامساواة.
- ومن أوجه القصور الأخرى في إدارة المخاطر، انحرافها عن متطلبات ركائز الالتزام الضريبي (التسجيل، والإيداع، والإبلاغ، والدفع). لم تستثمر إدارة الضرائب في خطتها ما يكفي من الجهود لتعزيز الامتثال والوعي الضريبي.

الجدول 5: الإدارة الفعّالة للمخاطر - موجز

نقاط القوة	نقاط الضعف
■ تقوم الإدارة الضريبية بتجميع وتحليل المعلومات الداخلية من أجل تحديد مكامن الخطر، لا سيما الدراسات المعدة في دائرة الالتزام المركزي وفي أقسام الالتزام في الدوائر الضريبية الأخرى، بالإضافة إلى تصاريح المكلفين، والدراسات والبحوث التي تجريها الدوائر الضريبية. كما يتم الاعتماد على الخبرة المهنية للمدققين والمراقبين في الكشف عن ممارسات التهرب الضريبي للمكلفين. تعتمد الإدارة أيضاً على مصادر خارجية لتطوير برامج التدقيق (الجمارك - الإدارات والمؤسسات العامة - السجل التجاري - الموردين والزبائن - النقابات - جمعية الصناعيين، وما إلى ذلك).	■ المصادر الخارجية المستخدمة لتحديد مخاطر الإمتثال فيما يتعلّق بالضرائب الرئيسية لا تشمل بيانات المؤسسات المالية حيث إنه لم يسمح للإدارة الضريبية بموجب قانون السرية المصرفية بالوصول إلى هذه المعلومات لغاية عام 2022، حيث تمّ التصديق على تعديلات منحت الإدارة الضريبية الحق في الوصول إلى الحسابات المصرفية ضمن شروط محددة. ■ لا تتسم عملية تقييم المخاطر بتقييم منهجي لركائز الامتثال الأربعة (التسجيل، والإقامة، والإبلاغ، والدفع). ■ لا تقوم إدارة الضرائب بتحديث خطتها المتوسطة المدى بشكل منتظم لتحديد أولويات عمليات التدقيق الميدانية الناتجة عن تقييم المخاطر. تشمل خطة الإدارة تدابير لإدارة المخاطر وتخفيفها، إلا أن الإدارة الضريبية لا تلتزم

نقاط القوة

- تعتمد الإدارة شبكة مخاطر Risk Grid لتقييم مخاطر كل نوع ضريبية من الضرائب الأساسية، ولاختيار الملفات الواجب إحالتها إلى التدقيق الميداني.
- يتم إعداد تقارير التدقيق والامثال وتقديمها بشكل منتظم.
- يتم إعداد مشاريع قوانين ونصوص تنظيمية من شأنها تفعيل الالتزام الضريبي كما يتم متابعة التعديلات القانونية المتعلقة بها.

نقاط الضعف

- بتنظيم أنشطة واسعة النطاق لتعزيز الوعي الضريبي ولتحسين الامثال الضريبي العام.
- الممارسات المستخدمة لمراقبة وتقييم التعامل مع المخاطر المتعلقة بتقديم التصاريح ودفع الضرائب لا تتم بناءً على عملية أو آلية موثقة أو وفقاً لمعايير محددة للتقييم.
- يتم تسجيل الملاحظات الواردة من القطاعات الاقتصادية والمهنية ولكن لا يتم إجراء تقييم لقياس أثر الإجراءات المتخذة للمعالجة.
- على الرغم من وجود عملية لإدارة المخاطر المؤسسية (الإدراج، واحتمالية الحدوث والتأثير، واستراتيجيات التخفيف من المخاطر، وما إلى ذلك)، إلا أنَّ الإدارة لم تكن قادرة على التنبؤ أو منع المخاطر التي أنتجت الأزمة الاقتصادية وتداعيات جائحة كوفيد 19. انشلت قدرة الموظفين على الوصول إلى العمل وفشلت الإدارة في تلبية المتطلبات الأساسية لبيئة عمل مناسبة.
- تشهد الإدارة مغادرة عدد كبير من موظفيها، مما يستنزف قدرتها على مواجهة التحديات المتزايدة.

دعم الامتثال الطوعي

"حصول المكلفين على المعلومات والدعم الضروريين للامتثال طوعاً بتكلفة معقولة."

إن دعم الامتثال الطوعي هو أساسي لتحقيق العدالة الضريبية، خاصةً وأنّ صغار المكلفين أكثر عرضةً لارتكاب الأخطاء خلال التصريح عن الضريبة مقارنةً بكبار المكلفين مما يعرضهم للغرامات. بما أنّ كبار المكلفين هم بغالبيتهم من الشركات، فهم عادةً يعتمدون على محاسبين للتصريح عن ضرائبهم في حين أنّ صغار المكلفين يعتمدون على أنفسهم.

- وفي نظرة سريعة إلى الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، يتبيّن أن المعلومات الضريبية غير محدّثة الأمر الذي يجعل التصريح الضريبي لصغار المكلفين صعباً، معقداً ومكلفاً.
- وبالرغم من وفرة المعلومات المتاحة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، إلا أنّها معقّدة وتفتقد إلى التبسيط لجعلها أكثر ملاءمةً مع حاجات الجمهور.

الجدول 6: دعم الامتثال الطوعي - موجز

نقاط القوة	نقاط الضعف
■ ينشر على موقع وزارة المالية الإلكتروني الموجبات الضريبية للمكلفين: مهل تقديم التصاريح - مهل الدفع - النماذج بالإضافة إلى الكتيبات المعدة من قبل الإدارة. ■ تستخدم الإدارة قنوات متعددة لتسهيل امتثال المكلفين، مثل وسائل التواصل الاجتماعي، وتطبيقات الهاتف المحمول، والندوات ذات الصلة، وما إلى ذلك، فضلاً عن البيانات الصحفية والمقابلات الإعلامية. ■ خففت الإدارة بشكل كبير العبء المحاسبي على صغار دافعي الضرائب.	■ بالرغم من أنّ المعلومات التي تتعلق بالتسجيل وتقديم التصاريح والدفع وحقوق المكلفين متوفرة ومنشورة، إلا أنه لا يصار إلى تحديثها بشكل منتظم. ■ إنّ الخط الساخن أو مركز الاتصال الذي تم إنشاؤه للرد على استفسارات المكلفين وللإجابة على طلباتهم (24/7) توقف عن العمل. ■ تقوم وزارة المالية بصرف جزء من الغرامات الضريبية المحصّلة خلال السنة المالية على شكل مكافأة تضاف إلى رواتب الموظفين، مما يخلق تضارباً في المصالح. ■ لا يتم مراقبة الوقت المستغرق للرد على طلبات دافعي الضرائب ووسطاء الضرائب. ولم يتمّ اتخاذ أي إجراء لتحسين سرعة استجابة الإدارة للطلبات أو الاستفسارات. ■ لا تقوم الإدارة بجمع ملاحظات وردود فعل المكلفين بشكل دوري ومنهجي ومنتظم.

تقديم التصاريح وسداد المستحقات الضريبية في الوقت المحدد

"أن يصرّح ويسدّد المكلّفون كامل التزاماتهم الضريبية في الوقت المحدد."

- إنّ تمديد المهل بشكل متكرر يخلق مجالاً لتفاقم عدم المساواة بين مختلف فئات المكلفين لناحية إدارة السيولة، ولناحية القيمة الفعلية للمال في زمن تدهور قيمة العملة، حيث يمكن لغير الملتزم الاحتفاظ بالسيولة لفترة أطول.
- إنّ التصريح عن ضرائب الدخل والضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الأجور والرواتب ضمن المهل القانونية هو دليل على فعالية الآلية التي تعتمد عليها الإدارة الضريبية لمتابعة المكلفين غير الملتزمين بالمواعيد المحددة للتصريح الضريبي وكذلك لمتابعة مستوى السهولة في ملء نماذج التصاريح وتقديمها.
- أنّ التساهل فيما يخص المهل الضريبية وتكرار تأجيلها، يفتح المجال للمزيد من اللامعالية خاصة تجاه المكلف الملتزم بالمهل القانونية. ويشجّع بالمقابل غير الملتزمين على ترسيخ ممارسات التأخر بشكل منهجي. ويتضاعف الأثر السلبي لهذا النوع من الممارسات في زمن الأزمات النقدية وتدهور قيمة العملة، ويصب ذلك لصالح المكلفين غير الملتزمين إذ يمكن للضريبة، إذا ما تمّ دفعها بعد انقضاء المهل الأساسية، أن تخسر من قيمتها المالية الفعلية، مما يحمل الدولة كلفة الفرصة البديلة لتحصيل القيمة المالية الحقيقية للضرائب وما ينتج عنها من خسارة محتملة للإيرادات.

الجدول 7: تقديم التصاريح وسداد المستحقات الضريبية في الوقت المحدد - موجز

نقاط القوة	نقاط الضعف
- إنّ نسبة تقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية تتراوح ما بين 75% و90% بالنسبة للخاصين لضريبة الدخل على الشركات. 95% من كبار المكلفين الخاصين لضريبة الدخل على الشركات يقدّمون التصاريح ضمن المهلة القانونية. - إنّ نسبة تقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية تتراوح ما بين 75% و90% بالنسبة للخاصين لضريبة الدخل على الأفراد. - إنّ نسبة تقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية تتراوح بين 75% و90% بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة. 95% من كبار المكلفين الخاصين للضريبة على القيمة المضافة يقدّمون تصاريح ضمن المهلة القانونية. - إنّ نسبة تقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية تتراوح بين 75% و90% بالنسبة لضريبة الدخل على الرواتب والأجور. 75% من الضرائب الرئيسية يتم دفعها إلكترونياً عبر القطاع المصرفي أو الخدمات البريدية العادية. - يتم اقتطاع العديد من الضرائب من المصدر (على سبيل المثال، الضريبة على الرواتب والأجور، والضريبة على أرباح الأسهم، والضريبة على الفوائد المصرفية، والضريبة على المبالغ المدفوعة لغير المقيمين، والضريبة على الأرباح الناتجة عن تقديم الخدمات، أو بدلات الإدارة أو ما شابه ذلك، أو السلع). - نسبة تصاريح الضريبة على القيمة المضافة التي يتم تحصيل الضريبة المستحقة على أساسها إلى إجمالي عدد تصاريح ضريبة القيمة المضافة تتجاوز 90%. - مستحقات الضريبة على القيمة المضافة التي يتم تحصيلها في الوقت المحدد للدفع تشكّل حوالي 90% من إجمالي المبلغ المدفوع.	- إنّ نشر رزمة المهل على الموقع الإلكتروني للوزارة، واستخدام وسائل إعلامية متنوعة ومتعددة كمنصات التواصل الاجتماعي ليس كافياً لحث المكلفين على الامتثال الضريبي وتقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية. - إنّ استعانة الإدارة بشكل متكرر ببعض الهوامش القانونية لإعطاء مهل أو فترات سماح إضافية في حالات محددة يمكن أن يولّد مفعولاً سلبياً أو يحفز ضمناً غير الملتزمين على الاستمرار بممارساتهم. - إنّ الخصومات المتكررة على الغرامات من شأنها أن تشجّع المكلفين على عدم التصريح وسداد مستحقاتهم. - على الرغم من أنّ معظم كبار المكلفين يقدمون تصاريحهم إلكترونياً، إلا أنّ نسبة التصريح الإلكتروني لصغار المكلفين سواء الخاصين لضريبة دخل الشركات أو ضريبة الدخل على الأفراد لا تتجاوز 50%، علماً بأن عدد صغار المكلفين مرتفع بشكل كبير، وهم غير ملزمين بموجب القانون بتقديم التصاريح إلكترونياً. - الدفع المسبق ليس إلزامياً وفقاً للقانون ويعود الخيار فيه للمكلف مما يزيد من مخاطر الديون الضريبية. - التأخرات الضريبية مرتفعة جداً وهي تفوق الحد الأدنى المعتمد من TADAT. - لا يتم شطب الديون القديمة غير القابلة للتحصيل إذ تغيب النصوص القانونية الخاصة بهذا الشأن. - لا توجد آلية منظّمة لفصل الديون غير القابلة للتحصيل عن الديون الممكن تحصيلها وفقاً لأولوية تحدّد مسبقاً مثل حجم المبالغ أو معايير أخرى.

دقة الإبلاغ في التصاريح الضريبية

"قيام المكلفين بتقديم معلومات كاملة ودقيقة في تصاريحهم الضريبية."

ضمان دقة التصاريح الضريبية هو أمر أساسي لعدالة النظام الضريبي. وفي ظل ضعف التدقيق، فإن النظام يكون أكثر عرضة لمحاولات تخفيض المدفوعات أو لمخاطر التهرب الضريبي؛ الأمر الذي يشكل عقاباً غير مباشر لأكثر المكلفين التزاماً.

- قبل الأزمة، كانت الإدارة الضريبية تتبع خطة تدقيق سنوية بشكل ممنهج وموحد للكشف عن التقارير غير الدقيقة وردعها، تأخذ فيها بالاعتبار عدد المراقبين وأيام العمل وساعات العمل المطلوبة لكل نوع من أنواع التدقيق (مكتبي أو موجه أو شامل)، وتشمل جميع فئات المكلفين، فيما كان يتم وضع خطة منفصلة لتغطية كبار المكلفين.
- يتم تقويم وتحديث الخطة على أساس شهري وفصلي للضريبة على القيمة المضافة وعلى أساس فصلي لضريبة الدخل.
- يتم إعداد تقارير سنوية بنتائج عمليات التدقيق وفقاً لكل نوع من أنواعه وهي: التدقيق الموجه، التدقيق الميداني، والتدقيق المكتبي. يقوم المراقبون بالتدقيق بإشراف مراقبين رئيسيين، ويتم خلال هذه العملية اعتماد الإجراءات وفقاً لدليل التدقيق الشامل. بالإضافة إلى ذلك، تقوم الإدارة بتبادل المعلومات بين مديرية الضريبة على القيمة المضافة ومديرية الواردات، وأحياناً يتم وضع برامج تدقيق مشتركة.
- وفي ظل الأزمة، وبنتيجة المغادرة الجماعية للموظفين، لم تعد برامج التدقيق تجري بصورة منتظمة ودورية. كما تم وضع أولويات لنطاق الاستهداف ارتكزت على الفئات ذات المخاطر العالية، وهي كبار المكلفين والشركات. أما لناحية المعاملة المتساوية، فيواجه المكلفون فيها مسارات مختلفة لناحية خضوعهم للتدقيق من قبل الإدارة. جزء ذلك، أصبح صغار المكلفين أكثر عرضة اليوم لمحاولة التهرب الضريبي مقارنةً بكبار المكلفين.

الجدول 8: دقة الإبلاغ في التصاريح الضريبية - موجز

نقاط القوة	نقاط الضعف
■ بنيت الإدارة عبر السنوات مخزوناً واسعاً من الممارسات الجيدة في التدقيق. ■ يتم إجراء المطابقة والتدقيق المتبادل مع العديد من الجهات الرسمية.	■ أضعفت الأزمة بشكل كبير القدرة الرقابية التي تم بناؤها على مدى العقد الماضي، مما تسبب في تراجع الإدارة عن تطبيق خطط التدقيق بشكل منتظم وممنهج. ■ وفي ظل شح الموارد البشرية، من المرجح أن تستهدف خطط التدقيق، إن وجدت، كبار المكلفين بشكل رئيسي. ■ تقييم أثر برامج التدقيق على امتثال المكلفين غير منتظم وعشوائي وغير منهجي (حتى قبل الأزمة). ■ لا تتم المطابقة بشكل آلي بين المعلومات الواردة بشكل آلي بل تتم مطابقتها يدوياً، إما من خلال برنامج Excel أو عن طريق الوصول إلى نظام الجهة العامة المعنية. ■ لم تتمكن الإدارة لفترة طويلة من الزمن من إجراء مطابقة للحسابات المصرفية بسبب قانون السرية المصرفية. ■ عدم مراقبة الفجوة الضريبية الناتجة عن التقارير غير الدقيقة يؤدي إلى عدم تحصيل مبالغ كبيرة من الضرائب.

فعالية تسوية المنازعات الضريبية

"أن يكون مسار تسوية المنازعات الضريبية عادلاً ومستقلاً ويمكن المكلفين من الوصول إليه بسهولة كما يجب أن يكون فعالاً في حل المسائل المتنازع عليها في الوقت المناسب."

- توجد آلية مستقلة وعملية ومتدرّجة على نحو يلائم المكلفين لتسوية المنازعات التي أنشأها القانون، ولجميع المكلفين، بالتساوي، الحق في اللجوء إلى إجراءات الاعتراض والاستئناف.
- بشكل عام، آلية تسوية المنازعات هي فعّالة، إلا أنّها تستوجب بعض التحسينات لناحية سرعة الاستجابة، والاستقلالية تجاه الإدارة الضريبية.

الجدول 9: فعالية تسوية المنازعات الضريبية - موجز

نقاط القوة	نقاط الضعف
■ يحق للمكلف الطعن في قرار الإدارة الضريبية. ■ تتم معالجة الاعتراضات من قبل وحدة مستقلة. ■ إذا كانت نتيجة تسوية النزاع غير مرضية، يحق للمكلف الاستئناف أمام لجنة متخصصة يرأسها قاض (تابع لوزارة العدل). ■ يحق للمكلف أيضاً استئناف قرار لجنة الاعتراضات أمام مجلس شورى الدولة الذي يعتبر سلطة قضائية عليا. ■ يتم إرسال المعلومات المتعلقة بحقوق الاعتراض وجدوله الزمني إلى المكلف.	■ تعتبر لجنة الاعتراضات مستقلة جزئياً نظراً لوجود ممثل عن الإدارة الضريبية في اللجنة. ■ 6 أشهر هي المدة النظامية لمراجعة الاعتراض من قبل الإدارة الضريبية، في حين أن المدة القصوى بحسب المعايير الدولية (TADAT) هي 90 يوماً. ■ الإدارة غير ملزمة بالتراجع عن طريقها في معالجة القضايا التي تخسرها أمام مجلس شورى الدولة إلا في حالة الاعتراض.

المساءلة والشفافية

"اتسام الإدارة الضريبية بالشفافية في أداء أعمالها وخضوعها للمساءلة أمام الحكومة والمجتمع."

- يقع مفهوم المساءلة والشفافية في صلب الحوكمة الرشيدة والمتطلبات الأساسية لإحياء وإرساء علاقة الثقة بين المواطنين والدولة. وفي ظل الغموض الذي يحيط بالبيانات العامة، وخاصةً المالية منها، لا يتمكّن المكلف، في معظم الأحيان، من أن يمارس حقه وواجبه في مراقبة وتقييم أداء الحكومة ومساءلتها عن خياراتها في السياسات العامة.
- بشكل عام، تفتقد الإدارة الضريبية إلى المزيد من الشفافية في ما يخص التدقيق الداخلي والخارجي لأدائها.
 - نقاط الضعف المشار إليها في الجدول رقم 10، والتي تتعدّد من نقص الخبرة إلى غياب قنوات ثنائية الاتجاه للتواصل مع المكلفين، تحدّد من قدرة المكلف على مساءلة الإدارة عن أدائها.

الجدول 10: المساءلة والشفافية - موجز

نقاط القوة	نقاط الضعف
■ العديد من التقارير التي تتعلق بالمكلفين متوفّرة على نظام آلي داخلي، ويمكن مراجعتها من قبل المستخدمين وفقاً لمعايير يحددها المسؤول الذي لديه القدرة على تغيير حقوق الوصول وعناصر التحكم. ■ تتولى دائرة الشؤون الإدارية في مديرية الواردات ومديرية الضريبة على القيمة المضافة الإشراف على العمل الداخلي وعلى التزام الموظفين بآليات العمل، وتحضير التقارير المطلوبة من المدير.	■ لا توجد وحدة للتدقيق الداخلي داخل الإدارة الضريبية. ■ لا يتمّ إعداد خطة عمل سنوية للتدقيق الداخلي. ■ لا يوجد فريق عمل متخصص ومدرب لإنجاز أعمال التدقيق الداخلي. ■ لا تتمّ أرشفة التقارير المنجزة بطريقة مهنية ومنظمة للتمكّن من مراجعتها عند الحاجة. ■ لا يوجد في الإدارة مدوّنة سلوك للعمل. ■ لا يتمّ نشر نتائج التدقيق الداخلي. ■ لا يتمّ حفظ المعلومات والإحصاءات بشكل منهجي. ■ لا يتمّ إجراء استطلاع لمعرفة ثقة الرأي العام في النظام الضريبي. ■ لا يتمّ نشر نتائج تقييم الأداء المالي والإداري. ■ لا يتمّ نشر الخطط الإدارية التي تقوم بها الإدارة الضريبية.

القسم الرابع

الفجوات في عدالة وفعالية النظام الضريبي

سيعرض هذا القسم أوجه القصور والثغرات التي تشوب جودة النظام الضريبي وتصميمه؛ ويعاين أيضاً مختلف التعديلات الضريبية التي أُقرت خلال الأزمة وأثرها على اعتبارات العدالة والإنصاف.

أظهرت نتائج الدراسة وجود ثغرات في تصاعدية بعض الضرائب بما فيها ضرائب الدخل، رسم الإنتقال، وضريبة الأملاك المبنية، وأرجعت سبب هذه التصاعدية المخففة إلى عدم اعتماد التراكمية في الاحتساب الضريبي للتصاريح، كما أوصت بأهمية التركيز على توحيد معايير للمعاملات التفضيلية بما في ذلك التنزيلات والإعفاءات كأساس لإرساء الحد الأدنى من العدالة الضريبية.

الفجوات في التصاعدية الضريبية

- يعتمد لبنان نظاماً مزدوجاً لضريبة الدخل يترجم فرض ضرائب نسبية على جميع أشكال الدخل الصافي الناتج عن أي نوع من أنواع رأس المال، وضرائب تصاعدية على الدخل الناتج عن العمل. فعلى سبيل المثال، يخضع دخل ذوي المهن الحرة والأجاء لضريبة تصاعدية بينما يخضع دخل الشركات لضريبة نسبية. وبالرغم من أنّ هذه الدراسة لا تسعى لمناقشة صحة هذه الخيارات أو فعاليتها، إلا أنها سلّطت الضوء على العديد من الثغرات التي تحدّ من مفعول التصاعدية المستخدمة حالياً. كما رصدت فجوات على صعيد التصاعدية لأنواع أخرى من الضرائب كالضريبة على الأملاك المبنية، ورسم الإنتقال، والضريبة على القيمة المضافة.
- لا يخضع غير المقيمين للضريبة التصاعدية، بل لمعدل ضريبة نسبية يبلغ 15%، يُطبق على دخلهم الخاضع للضريبة وذلك بعد اعتماد معدّل هامش ربح محدّد مسبقاً نسبته 50% على جميع الإيرادات. وقد سمحت الإدارة الضريبية، ولعقود من الزمن، لأصحاب المهن الحرة غير المسجلّين بتقديم التصاريح الخاصة بغير المقيمين (والتي لا تتطلب من المكلّفين الحصول على رقم مالي)؛ أي، بتعبير أوضح، إذا كان صاحب مهنة حرة غير مسجّل في قاعدة البيانات الضريبية لدى وزارة المالية وليس لديه رقم مالي، تقوم الجهة المتعاقدة معه (سواء أكانت هذه الجهة فرداً مكلّفاً أو شركة مسجّلة) باقتطاع ما يعادل 7.5% (أي ضريبة بنسبة 15% تُطبق على هامش ربح محدد مسبقاً نسبته 50%) من إجمالي الإيرادات وتدفع هذا المبلغ إلى الإدارة. المنطق الأساسي وراء هذه الممارسة هو ضمان تدقّق عائدات ضريبية من العمالة غير النظامية؛ إلا أنها سمحت، في الوقت عينه، لذوي المهن الحرة بتجنّب دفع الضريبة التصاعدية المفروضة على شطور الدخل الخاضعة للنسب التي تزيد عن 7%.
- على سبيل المثال، يمكن لصاحب مهنة حرة تجاوز حجم أعماله 100,000,000 ليرة لبنانية (مجموع الشطرين الأول والثاني) قبل نهاية السنة المالية، أن يطلب من الجهة التي يتعاقد معها، وعند توقيع عقد جديد، أن تُدرجه في قيودها بصفته غير مقيم، فيدفع ضريبة نسبته القصوى 7.5% من غير المرجّح أن يتمّ التحقق من صحة البيانات لأسباب عدة، ومنها: (1) إعتباره من صغار المكلّفين، وبالتالي ليس على قائمة الأولويات ولن يعود تدقيق حساباته بفائدة كبيرة، (2) عند التصريح بصفة غير مقيم، لا يمكن الاعتماد على رقم الهوية الضريبية TIN (وهو رقم فردي يمنح للمكلّف المسجّل) لإجراء عمليات التدقيق المتبادل للبيانات، (3) يستغرق التدقيق الضريبي باستخدام الاسم وقتاً طويلاً وقد لا يكون فعالاً.

الجدول 11: أصحاب المهن الحرة - معدّلات الضرائب بحسب الفئات - معدّل

رقم الفئة	الفئة (ليرة لبنانية)	النسبة (%)
1	1 - 27,000,000	4
2	27,000,000 - 72,000,000	7
3	72,000,000 - 162,000,000	12
4	162,000,000 - 312,000,000	16
5	312,000,000 - 675,000,000	21
6	أكثر من 675,000,000	25

المصدر: قانون موازنة 2022.

- **ضريبة الدخل على الإيراد المتأتي من العمل ليست تصاعديّة على نحو تراكمي لمختلف الفئات.** فهي وكما ذكرنا سابقاً، تصاعديّة بالنسبة إلى أصحاب المهن الحرة والأجراء. فعلى سبيل المثال، إذا كان الفرد مسجلاً في أكثر من مهنة واحدة، تُطبق الضريبة التصاعديّة على مجموع الدخل التراكمي العائد من جميع المهن. أما إذا كان الفرد أجيّراً في مؤسسة ويحقق، في الوقت عينه، دخلاً من مهنة أخرى (مثلاً أستاذ جامعي أو مستشار غير متفرغ)، فيتمّ التعامل مع كل دخل على حدة، وعلى هذا الفرد تقديم نموذج (8) لاحتساب فارق الضريبة الناتج عن ازدواجية التنزيلات فقط.
- **قبل التعديلات التي تضمّنها قانون موازنة العام 2022، ارتدّت تصاعديّة ضريبة الدخل بصورة عكسية وذلك بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية وتعدّد أسعار الصرف.** ففي الواقع، ينصّ القانون على أن تتضمّن التصاريح الضريبية تحويل المبالغ الخاضعة للضريبة والمُحصّلة بالعملة الأجنبية إلى الليرة اللبنانية بناءً على سعر الصرف الرسمي. وعلى هذا الأساس، قدّم الأشخاص الذين تقاضوا دخلاً بالعملة الأجنبية خلال السنوات الثلاث الماضية تصاريحهم، ودفعوا مستحقّاتهم الضريبية على أساس سعر صرف الدولار الواحد يساوي 1507.5 ليرة لبنانية، بينما كانت القيمة الفعلية لمداخيلهم أعلى من ذلك بكثير. وعليه يمكن الاستنتاج، من الناحية التقنية، أنّ ضريبة الدخل على الرواتب والأجور طُبّقت على أساس تنازلي خلال تلك الفترة.
- **لنأخذ على سبيل المثال صاحب مهنة حرّة (أ) حقّق في العام 2021 دخلاً يبلغ 45,000,000 ليرة لبنانية، وصاحب مهنة حرّة (ب) كسب في العام نفسه دخلاً يبلغ 30,000 دولار أميركي "فريش".** بعد التنزيلات، دفع كلاهما قيمة الضريبة السنوية نفسها، والبالغة 300,000 ليرة لبنانية، بينما بلغت القيمة الحقيقيّة للدخل الذي حقّقه (ب) على أساس متوسط أسعار الصرف اليومية المسجّلة بين 2021/1/1 و 2021/12/31، 505,000,000 ليرة لبنانية، أي ما يوازي 11 ضعف الدخل الذي حقّقه (أ).
- **حافظت التعديلات التي أُدرجت في قانون موازنة 2022، على هذه الارتدادات العكسية في تصاعديّة ضريبة الدخل، وتضمّنت معها فجوة التمييز لفئة محدّدة من المكلفين بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية.** فقد نصّت التعديلات على وجوب اقتطاع ضريبة دخل الأجراء على أساس سعر صرف يساوي 15,000 ليرة لبنانية، قد يكون قابلاً للزيادة، في حين أنّ فئات الدخل المستخدمة أساساً لاحتساب الضريبة لم تجر زيادتها بالنسبة عينها، ما يعني أنّه مع انخفاض قيمة الليرة اللبنانية مقابل الدولار، سيلاحظ من يتقاضى راتبه المعتاد إنما بالدولار الأميركي "الفرش" هذه المرة ارتفاعاً في مستحقّاته الضريبية. فعلى سبيل المثال، سيجد أجير يتقاضى راتباً شهرياً قدره 2,000 دولار "فريش" أنّ نسبة الضريبة المفروضة على الشطر الأعلى من راتبه ترتفع من 7% إلى 11% (مراجعة الجدول 12). تجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أنه تمّ تضمين مشروع موازنة 2023 إجراءات تصحيحية لمعالجة فجوة سعر الصرف، إلّا أنّه لا يمكن قياس أي نتائج في الوقت الحالي.

الجدول 12: تأثير التصاعدية بتغيير أسعار الصرف الرسمية

السنة المالية	الإيراد السنوي (بالدولار الأمريكي)	سعر الصرف الرسمي	متوسط سعر صرف السوق السوداء	إجمالي الضريبة السنوية (ل.ل.)	الضريبة (ما يوازنها بالدولار "الفريش")	الشطر الأعلى (ل.ل.)	نسبة الضريبة المطبقة على الشطر الأعلى
2019	24,000	1,515	1,515	1,475,610	974	بين 15 و30 مليون	7%
2020	24,000	1,515	6,705	1,475,610	217	بين 15 و30 مليون	7%
2021	24,000	1,515	16,820	1,475,610	87	بين 15 و30 مليون	7%
2022	24,000	15,000	30,313	14,005,000	462	بين 30 و60 مليون	11%

الجدول 13: الاختلاف في فرض الضرائب للقاعدة الضريبية عينها (الرواتب والأجور)

السنة المالية	توصيف الحقبة	الضريبة (ما يوازنها بالدولار "الفريش")	الإيراد السنوي (بالدولار الأمريكي)
2019	قبل الأزمة	974	24,000
2020	متوسط سعر الصرف في السوق السوداء: 6,705	217	24,000
2021	متوسط سعر الصرف في السوق السوداء: 16,820	87	24,000
2022	متوسط سعر الصرف في السوق السوداء: 30,313	462	24,000

- أدى التعديل عينه المعتمد في قانون موازنة 2022 إلى زيادة التباينات المالية بين مختلف فئات ضريبة الدخل. كما هو موضح في الجدول 13، يتعين على شخص (أ) يعمل أجيراً في مؤسسة ويتقاضى 24,000 دولار سنوياً أن يدفع ما يعادل تقريباً 462 دولاراً كضريبة على الدخل، في حين أن شخصاً (ب)، وهو صاحب مهنة حرّة يكسب المبلغ عينه سنوياً، يُعفى من الضرائب لأنه يستفيد من تخفيض بنسبة 60% يطبق على الربح المقطوع.
- كذلك فإنّ الضريبة على الأملاك المبنية ليست تصاعدية على نحو تراكمي، ما يعني أن التصاعدية تُطبق بشكل مقيّد على كل عقار على حدة، وليس على إجمالي محفظة العقارات التي يملكها الشخص. كما هو موضح في الجدول 14، إذا كانت العقارات مملوكة من أفراد مختلفين، فإن الضريبة المفروضة على كلّ منها تكون تصاعدية. أمّا إذا كان عدد من العقارات مملوكاً من شخص واحد، فترتد التصاعدية بصورة عكسية في مرحلة ما، ويتراجع معها متوسط نسبة الضريبة على قيمة الأصول كلما زاد حجم المحفظة.

الجدول 14: الضريبة على الأملاك المبنية - أمثلة

رقم	قيمة الأصل (دولار أمريكي)	القيمة التأجيرية (دولار أمريكي)	الضريبة التقريبية (ما يوازنها بالدولار)	متوسط نسبة الضريبة على قيمة الأصل
1	300,000	1,500	200	0.067%
2	550,000	3,000	900	0.16%
3	1,000,000	7,000	4,000	0.4%
المجموع	1,850,000	N/A	4,920	0.26%

المصدر: احتسابات المؤلف.

■ يخضع رسم الإنتقال لتهرب ممنهج: بالرغم من أن هذه الضريبة صُممت لتكون تصاعدية، إلا أن جزءاً من المبلغ الخاضع للضريبة، والذي يتألف من حسابات مصرفية، يتم نقله من دون موافقة مسبقة من مديرية الواردات - رسم الإنتقال في وزارة المالية، أي يتم تجنيبه الخضوع للضريبة. وفي الواقع، استفاد الأشخاص الذين ورثوا حسابات مصرفية ضخمة من هذا التهرب الضريبي بصورة أكبر مقارنةً بأصحاب الحسابات الصغيرة، مما أدى إلى تقويض تصاعدية الضريبة جزئياً.

■ الضريبة على القيمة المضافة، التي تعدّ مصدر الإيرادات الرئيسي للحكومة اللبنانية، هي ضريبة تنازلية على الدخل القابل للتصرف. على الرغم من أن معدل هذه الضريبة هو، بطبيعته، معدل نسبي يطبق بالتساوي على جميع أنواع الاستهلاك، إلا أن الأسر ذات الدخل المنخفض تدفع نسبة أعلى من دخلها كضريبة على الاحتياجات الأساسية، لأن نسبة الإنفاق (الميل الهامشي) على إستهلاك السلع والخدمات الأساسية تتراجع مع زيادة الدخل. على سبيل المثال، فإن الأسرة (أ) ذات الدخل الصافي البالغ ألف دولار تنفق 30% من دخلها على الطعام (300 دولار)، في حين أن الأسرة (ب) ذات الدخل الصافي البالغ 20,000 دولار تنفق 15% من دخلها على الطعام (3,000 دولار). وعند تطبيق المعدل الضريبي عينه على كليهما، فإن الفرد (أ) الذي يجني دخلاً أقل، يدفع ضريبة أعلى نسبياً مقارنة بالفرد الذي يجني دخلاً أعلى (مراجعة الجدول 15).

الجدول 15: مثال على التنازلية في الضريبة على القيمة المضافة

الفرد	الدخل الصافي بالدولار	الميل إلى استهلاك الطعام (%)	الاستهلاك بالدولار	الضريبة المفروضة بالدولار	نسبة الضريبة من الدخل (%)
أ	1,000	30	300	33	3.3
ب	20,000	15	3,000	330	1.65

مستويات التصاعدية

يناقش هذا القسم التحديات التي تؤثر على مستويات التصاعدية المطبقة بشكل رئيسي على ضرائب الدخل. وقد استُبعد رسم الإنتقال والضريبة على الأملاك المبنية من التحليل لأنه جرى تسليط الضوء على ثغراتهما الرئيسية في القسم السابق.

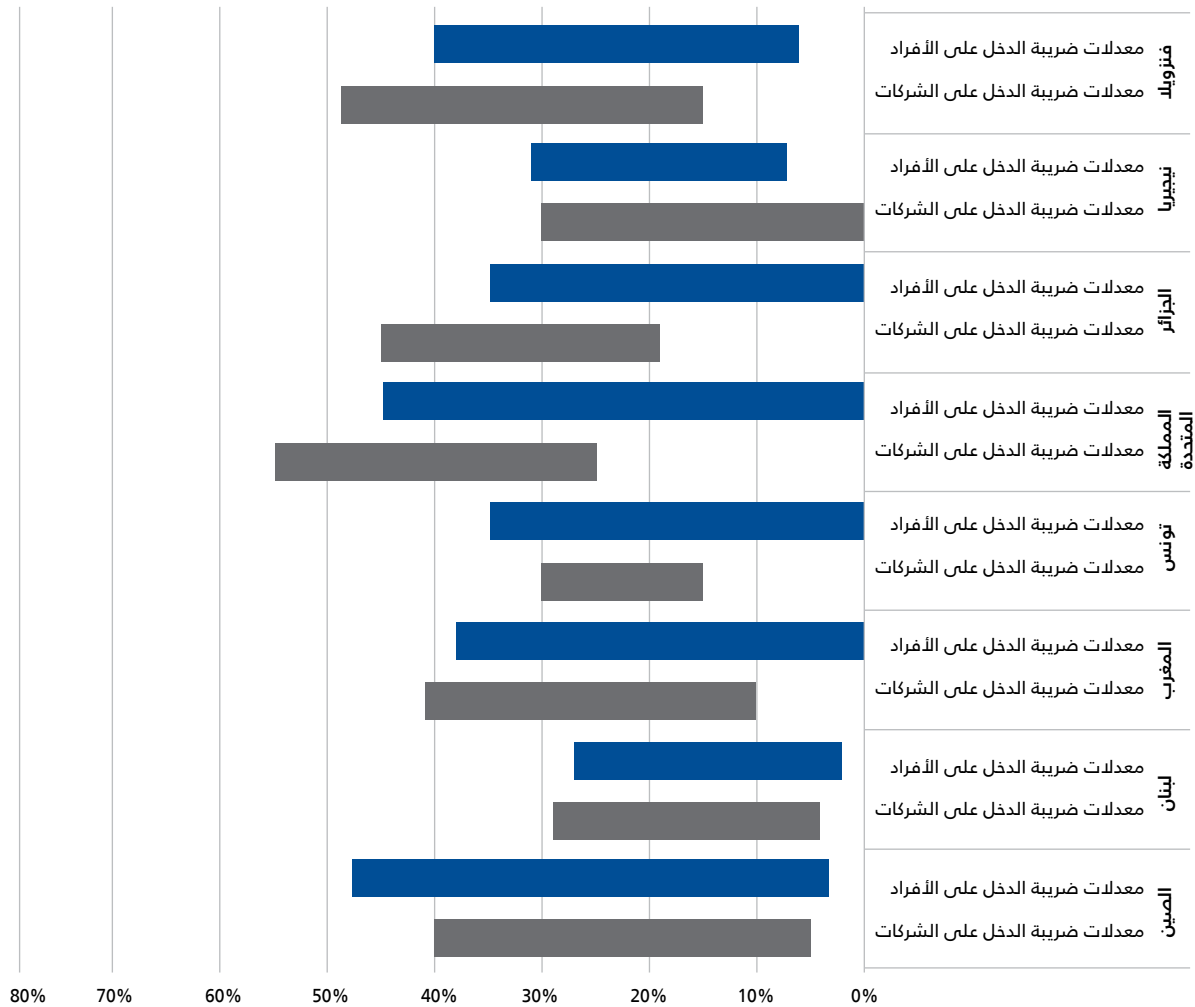
■ يُعدّ لبنان من بين البلدان التي تعتمد ضرائب دخل ذات نطاق ضيق ومعدلات منخفضة. وعلى سبيل المثال، فإن أعلى معدل يطبق على ضريبة دخل الأفراد والمرتبط بالشطر الأعلى من الدخل (25%)، هو الأدنى بين البلدان المختارة في الرسم البياني 7، حيث يصل هذا المعدل إلى 45% في بلدان أخرى. كما أن أعلى معدل يطبق على ضريبة دخل الشركات (27%) يعتبر من بين المعدلات الأدنى في المجموعة عينها من البلدان، إذ يتجاوز معدله 50% في بلدان أخرى (PWC، 2023).

■ من الممكن اعتماد معدلات أعلى على الشطر الأعلى، وتقسيم شطور الدخل بصورة أكبر لتطال الفئات الأكثر ثراءً بفعالية أكبر. أما إذا كانت الحكومة غير مستعدة لفرض ضريبة تصاعدية على دخل الشركات أو لزيادة المعدلات الضريبية الحالية، تجنباً للهروب المحتمل للرساميل والذي لا يمكن تعويضه بعوامل تنافسية أخرى، فيمكنها، على الأقل، وضع حدّ للتساهل المفرط في الإعفاءات الضريبية، مثل: (1) إعفاء أنصبة الأرباح التي توزّعها الشركات القابضة وشركات الأوفشور من الضرائب، (2) الإعفاءات المتعلقة بالأرباح الرأسمالية الناتجة عن بيع الأسهم في الشركات المساهمة، وغيرها. ومع ذلك، يمكن الطعن في فرض ضرائب كاملة على الشركات القابضة، باعتباره ازدواجاً ضريبياً.

■ فيما قد يعترض كثيرون على الإزدواجية في فرض ضرائب الدخل، كما ذكرنا سابقاً، باعتبارها مدخلاً إلى إضعاف التصاعدية، إلا أن ذلك لا يمنع من تطبيق ضريبة دخل موحّدة تعزز التصاعدية أقله بالنسبة إلى الدخل الناتج عن العمل. وتعتمد الضريبة الموحّدة على الدخل إجمالي إيرادات المكلّف من جميع مصادرها أساساً لاحتساب الضريبة، وهو المعيار الأنسب لتقييم قدرة المكلّف على تحمّل العبء الضريبي. لا تتحقق العدالة إلا من خلال فرض ضرائب

تصاعدية على جميع مصادر الإيرادات. يوفّر هذا النظام التكاليف الإدارية وتلك المتعلقة بالجباية، لكنه يتطلّب من الإدارة أن تمتلك الكفايات التقنية والإدارية والقانونية اللازمة لتكون قادرة على تطبيق التصاريح والدفع الإلكتروني. ويمكن أيضاً تطبيق ضريبة الدخل الموحدة على الأسر، مما يضمن تحقيق المزيد من العدالة.

الرسم البياني 7: مقارنة بين الدول معدلات ضريبة دخل الأفراد والشركات



المصدر: PwC, Worldwide Tax Summaries 2023

المعاملات الضريبية التفضيلية

يتناول هذا القسم حجم ونطاق المعاملات الضريبية التفضيلية الممنوحة لفئات محددة من المكلفين أو لقطاعات محدّدة.

- يشمل تصميم المعاملات الضريبية التفضيلية التنزيلات والإعفاءات الهادفة إلى قطاعات/صناعات محدّدة أو فئات معينة من المكلفين. إلا أنّ الاستخدام المفرط للإعفاءات يجعل من الصعب جداً على الإدارة ضبط إجراءاتها الضريبية، ويعقّد تطبيق القانون، ويزيد من خطر الاستنسابية في تطبيق القوانين واحتمالاتها، ويقوّض من عدالتها.
- يسلّط الجدول 1 من الـ [Compendium of Tax Laws and Regulations](https://institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2026-04/Report-Compendium%20of%20laws%20and%20regulations-sep23-en-new%20cover_0.pdf)* الضوء على أبرز الملاحظات التي جُمعت وبوّبت خلال الدراسة.

* https://institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2026-04/Report-Compendium%20of%20laws%20and%20regulations-sep23-en-new%20cover_0.pdf

- مُنحت استثناءات لما لا يقل عن 135 فئة من الأفراد أو القطاعات، واستهدفت التنزيلات الخاصة ما لا يقل عن 27 فئة من الأفراد في مختلف أنواع الضرائب التي تتناولها هذه الدراسة (ضرائب الدخل، رسم الانتقال، الضريبة على الأملاك المبنية، الضريبة على القيمة المضافة).
 - 61% من الإعفاءات و50% من التنزيلات أُقرّت بموجب قوانين.
 - تخضع ضرائب الدخل لأكثر من 50 نوعاً من الإعفاءات، أُقرّت بموجب 25 نصاً قانونياً مختلفاً، (أي 41% من الإعفاءات التي شملتها هذه الدراسة).
 - تخضع الضريبة على القيمة المضافة لـ 32 نوعاً من الإعفاءات.
 - يستفيد قطاع الصناعة من إعفاءات تتعلق بشكل رئيسي بضرائب الدخل.
 - يعفى قطاع التعليم من ضريبة دخل الشركات والضريبة على القيمة المضافة.
 - تُعفى المؤسسات الدينية ورجال الدين من: (أ) ضريبة الأملاك المبنية، و(ب) ضريبة الدخل على الرواتب والأجور، و(ج) ضريبة الدخل على أرباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية، و(د) رسم الانتقال.
- وقد أشارت تقارير صندوق النقد الدولي بوضوح أنّ منح الحوافز الضريبية توجّهت بطريقة مفرطة إلى شركات محدّدة (ولا سيما شركات الأوفشور والشركات القابضة)، وإلى قطاعات معيّنة (مثل النقل، والصناعة، والزراعة، والسياحة، وتكنولوجيا المعلومات، والاتصالات والصناعات الزراعية) وإلى بعض المناطق (IMF, 2023). لذا، يتوجب على الإدارة الضريبية أن تعيد النظر جذرياً في تصميم المعاملات الضريبية التفضيلية، لا سيما أن العديد منها صُنّف على أنه منخفض الكفاءة، ومشوه، وغير فعال، فضلاً عن أنه يزيد من فجوة عدم المساواة بين المكلفين وبين مختلف فئاتهم.
- إلا أن الإطار القانوني المجزأ يزيد أيضاً من صعوبة هذه المهمة.

الجدول 16: عدد الإعفاءات بحسب القطاع*

القطاع	ضريبة الأملاك المبنية	ضرائب الدخل	رسم الانتقال	الضريبة على القيمة المضافة
الزراعة		2		4
جميع القطاعات		13		
تسديد الموجودات		1		
الملاحة الجوية والبحرية		1		
القطاع المصرفي		5		2
ألعاب القمار واليانصيب				1
التعاونيات		1		
المهن الحرفية		1		
السلك الدبلوماسي		1		
العمل المنزلي		1		
التعليم				1
البيئة		1		
التصدير				2
القطاع الغذائي				1
الصحة				3
الاستيراد				4
القطاع الصناعي	2	6		
الإرث				12

القطاع	ضريبة الأموال المبنية	ضرائب الدخل	رسم الانتقال	الضريبة على القيمة المضافة
التأمين		1		1
المجوهرات والحلي				1
القطاع الصحي		1		
العسكر		2		
النفط والغاز				1
قطاع المساعدين الطبيين		2		
الطباعة				1
القطاع العام		3		
القطاع العقاري		1		
النشاطات الدينية		1		
الحماية الاجتماعية		1		
تكنولوجيا المعلومات		1		
نقل الملكية			1	
النقل				3

* قد لا يكون هذا الجدول شاملاً.

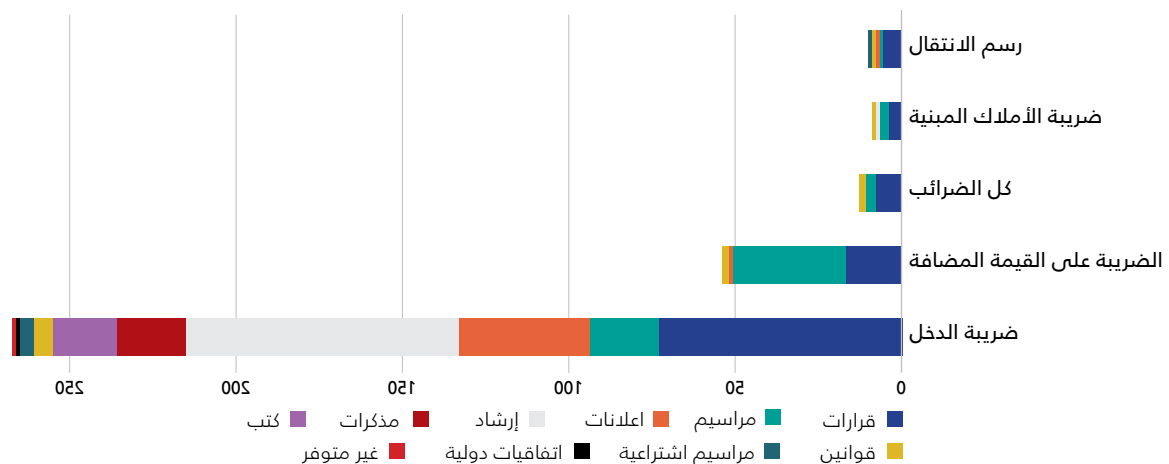
القسم الخامس

إطار قانوني مبعثر

الهدف من هذا القسم هو تسليط الضوء على حالة التبعثر والتشتت التي تتسم بها الإجراءات الضريبية والإطار القانوني، وتحديد أوجه القصور الحالي. ويجمع هذا القسم من الدراسة جميع القوانين، والمراسيم، والقرارات، والتعديلات الواردة في قوانين الموازنات، والنصوص القانونية الأخرى المتعلقة بضرائب الدخل، والضريبة على القيمة المضافة، ورسم الانتقال، وضريبة الأملاك المبنية.

- إن الإطار القانوني الضعيف والمبعثر يضر، بالقدر نفسه، بالمكلف، والنظام الضريبي ككل، والإدارة الضريبية.
- إن تعدد النصوص القانونية (350 نصاً قانونياً مختلفاً تخضع لها الضرائب الأربع المذكورة أعلاه، منها 258 نصاً يتعلق بضرائب الدخل، و54 نصاً يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة وحدها) (الرسم البياني 8)، التي تنظم الإجراءات الضريبية، وتعدد النصوص القانونية التي تمنح مختلف فئات المكلفين الحق بالاستفادة من الإعفاءات (55 إعفاء من ضرائب الدخل، منها 33 إعفاء أقرت بموجب مراسيم اشتراعية مختلفة و22 إعفاء أقرت بموجب قوانين مختلفة)، يعرقلان تحكم الإدارة بإجراءاتها الضريبية، ويزيدان من مخاطر التطبيق الاستنسابي للقوانين واحتماله، ويوسعان فجوة عدم الإنصاف وعدم المساواة.
- أضعفت التعديلات الضريبية المرتجلة، التي عادة ما تضاف إلى مشروع الموازنات والتي غالباً ما تثير الاعتراض، النظام الضريبي وأعاقت تطبيق التصاعدية في بعض الضرائب. كما أن المعدلات الضريبية المنخفضة بشكل عام، والإعفاءات الضريبية المتعددة (الجدول 1 من الـ [Compendium of Tax Laws and Regulations](#)*) التي مُنحت لتشجيع الاستثمارات والقطاع الصناعي، لم تحقق النتائج المرجوة. فبدلاً من أن تساهم في تحسين بيئة الأعمال، نتج عنها خسارة في التحصيل الضريبي.
- إن إصدار تعديلات ضريبية من خلال قنوات قانونية مختلفة، وبناءً على احتياجات ظرفية، من دون وضع رؤية اقتصادية أو خطط وطنية للقطاعات المعنية، قد أضعف، إلى حد كبير، دور السياسة الضريبية وحد من أثرها.
- كما أن التعديلات المرتجلة أعاقت، إلى حد كبير، الأثر المرجو من قانون الإجراءات الضريبية الموحدة الذي كان من المفترض أن يبسط الإجراءات الضريبية ويزيل التباينات بين القوانين المختلفة.

الرسم البياني 8: تعداد أنواع النصوص القانونية



* https://institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2026-04/Report-Compendium%20of%20laws%20and%20regulations-sep23-en-new%20cover_0.pdf

الفصل 2

بناء نظام ضريبي أفضل للبنان

على ضوء ما تقدّم، واستناداً إلى تقييم الفصول السابقة، يقدّم هذا الفصل إطاراً نظرياً وعملياً لبدء الحوار حول إصلاح النظام الضريبي الحالي في لبنان أو إعادة تصميمه. فهل يمكن لنظام ضريبي جديد ومجدّد أن يسهم في استعادة النمو وتحقيق العدالة؟

القسم الأول

ما الذي يجعل النظام عادلاً

إنَّ الوصول إلى وضع نظام ضريبي عادل يختلف باختلاف العقد الاجتماعي الخاص بكل دولة، ويرتبط تحقيقه بقدرة السلطات على التوفيق بين الأهداف الضريبية من جهة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى، لضمان توزيع العبء الضريبي بشكل منصف بين مختلف فئات المجتمع. بشكل عام، يُعتبر مؤيدو تطبيق مفهوم العدالة الضريبية أنَّ الضرائب يجب أن تستند إلى عاملين أساسيين: قدرة الأفراد على الدفع من جهة، وقدرة الحكومة على تقديم الخدمات التي تلبي احتياجات المجتمع وتحقيق القيمة المثلّى من إنفاق المال العام من جهة أخرى.

يجب أن يكون النظام "العادل" قادراً على الإجابة على الأسئلة التالية:

- هل يتم توزيع العبء الضريبي بالتساوي؟ ينطبق هذا التساؤل على جميع أنواع الضرائب (الضرائب على الدخل، والضرائب على المبيعات والعقارات، إلخ)، وجميع القطاعات (التعليم، والرعاية الصحية، والسياحة، إلخ)، وعلى كل فئة من فئات الأفراد. ويجب أن تكون السياسات الضريبية قادرة على تبرير المعاملة التفضيلية وتحديد أثرها الإيجابي المحتمل على الاقتصاد والمجتمع.
- هل يدفع معظم المواطنين الضرائب ويتحملون عبئاً عادلاً نسبياً؟ يجب تصميم النظام بصفته وحدة متكاملة وتجنّب منح الإعفاءات بشكل استثنائي أو مرتجل. لا ينبغي لضريبة الدخل على الرواتب والأجور أن تكون مصدر الإيرادات الرئيسي للدولة، في حين لا تزال ضرائب الدخل الأخرى المفروضة على الشركات أو أصحاب المهن الحرة غير مطبقة بشكل كامل.
- هل تطبق الإدارة السياسة الضريبية بشكل عادل؟ يتعلق ذلك مباشرة بممارسات الفساد وبما إذا كانت فئات معيّنة من المكلفين تستفيد نفوذ علاقاتها السياسية أو تستغله للتلاعب بالأنظمة أو تجاوزها.
- هل يمكن أن تكون الأنظمة الضريبية أكثر تصاعديّة؟ يتعلّق ذلك مباشرة بمستوى التصاعديّة المطبقة في الضرائب المختلفة، بما في ذلك مدى ارتفاع معدلات الضرائب المطبقة حالياً، وما إذا كانت هناك ثغرات، ومن بينها الإعفاءات المفرطة، بما يحدّ من التصاعديّة أو يؤدي إلى نتائج عكسية.

ينبغي أن تتماشى الجهود المبذولة لتحقيق المزيد من العدالة في النظام الضريبي (Mansour, Mitra, Carlo A. & Jewell, 2015) مع رؤية واضحة للدور المالي للدولة بما في ذلك تخصيص الموارد المالية وإعادة توزيعها وتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي. وهذا ما يبرّر الدعوة إلى تصميم نظام يتناسب مع السياق الاقتصادي والاجتماعي وظروف الاقتصاد الكلي لكل بلد على حدة.

في النهاية، يجب أن يكون النظام السليم قادراً على ضمان المبادئ الضريبية الأساسية المدرجة في الجدول 17.

الجدول 17: المبادئ الأساسية للنظام الضريبي

المبدأ	التوضيح
العدالة الأفقية	في الظروف المتشابهة يجب أن يدفع المكلّفون مبالغ ضريبية متشابهة.
العدالة العمودية	على المكلّفين الميسورين أن يدفعوا على الأقل النسبة عينها من دخلهم كضرائب كما يدفع المكلّفون الأقل يسراً.
الملاءمة	عندما توفّر الضرائب إيرادات كافية لتلبية الاحتياجات الأساسية للمجتمع.
البساطة	عندما يكون النظام الضريبي سهلاً في الفهم والاستخدام من قبل المكلّفين، وتكون النماذج والتصاريح بسيطة، بما يؤدي إلى خفض كلفة الامتثال الضريبي.
الشفافية	عندما يستطيع المكلّفون وبسهولة معرفة أين تذهب أموالهم وكيف يتم استخدامها.
السهولة الإدارية	عندما لا تكون النماذج معقدة ويمكن تعبئتها بسهولة، يمكن للدولة أن تتحقق مما إذا كانت الضرائب تُدفع في الوقت المحدد وبشكل صحيح. يجب أن تكون تكلفة تحصيل الضرائب ضئيلة بالنسبة إلى المبالغ المحصلة.
المرونة	يجب أن تكون أنظمة الضرائب مرنة وديناميكية بما يكفي لضمان مواكبتها للتطورات التكنولوجية والتجارية.
الحياد	يجب أن تكون الضرائب محايدة وعادلة بين مختلف أشكال الأنشطة التجارية.
الكفاءة	يجب أن تُقلّل بقدر الإمكان تكاليف الامتثال للشركات والتكاليف الإدارية للحكومات.

المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2014)، المبادئ الأساسية للضرائب.

القسم الثاني

ماذا عن تجارب البلدان الأخرى؟

أظهرت تجارب الدول أنه لا توجد مقارنة واحدة مثالية لإصلاح النظم الضريبية، وأن الأمر برّمته يعتمد على توجّهات السياسات العامة، والعقد الاجتماعي، والسياق الاقتصادي الكلي، وعوامل أخرى خاصة بكل بلد. فما يُعدّ تدبيراً إصلاحياً في بلد ما، قد يُعتبر خللاً في بلد آخر.

غير أنه يمكن استخلاص نتيجة مفادها أنّ تأطير عملية الإصلاح، من خلال تحديد رؤية استراتيجية واعتماد مقارنة شاملة يشكّلان شرطين أساسيين لنجاحها، على غرار التجارب الدولية التالية:

- المغرب: تمثل الهدف الرئيسي للإصلاح في دعم الأنشطة الاقتصادية وتعزيز العدالة الضريبية.
- إيطاليا: كان الهدف الأساسي خفض اللامساواة.
- البرازيل: سعت إلى الحياد الضريبي. لو أن الحكومة اعتمدت مقارنة شاملة للإصلاح، لكانت حققت نمواً اقتصادياً أعلى وزادت الإنتاجية.
- الإمارات العربية المتحدة: كان هدفها خفض اعتمادها على الإيرادات النفطية.

تعزيز العدالة في نظام الضرائب المغربي

تمّ تحديد ثلاثة مجالات استراتيجية للإصلاح في عام 2013:

- (1) توسيع القاعدة الضريبية،
- (2) ترشيد الإنفاق الضريبي،
- (3) استعادة الثقة بين الإدارة الضريبية والمكّلفين.

في الأصل، كان النظام الضريبي المغربي يعاني من ضيق القاعدة الضريبية، إما بسبب الإعفاءات المفرطة أو بسبب النشاط غير الرسمي. فكانت نحو 80% من ضرائب الشركات تُدفع من قبل 2% فقط من المؤسسات، وكان 70% من عائدات ضريبة الدخل يدفعها الأجراء، إضافة إلى تزايد طلبات استرداد الضريبة على القيمة المضافة بمبالغ ضخمة. وقد بدأت الإدارة المغربية، في موازنة عام 2014، اعتماد عدد من الإجراءات الإصلاحية، من بينها: (أ) فرض الضرائب على الشركات الزراعية الكبرى، كخطوة أولى نحو إخضاع هذا القطاع للضريبة بشكل كامل؛ (ب) إنفاذ فرض الضرائب على أصحاب المهن الحرة لتوسيع القاعدة الضريبية؛ (ج) إصلاح نظام الضريبة على القيمة المضافة، وتسوية مبالغ الاسترداد، وتقليص حجم الإعفاءات غير المناسبة (Mansour, Mitra, Carlo A., & Jewell, 2015).

في الواقع، لو أن الحكومة أدرجت هذه الإصلاحات من ضمن مقارنة شاملة للإصلاح الضريبي، لكان المغرب قد تمكّن من تعزيز التصاعدية ودعم الاقتصاد من خلال تحفيز مركز الإنتاج وتعزيز الإيرادات (International Monetary Fund., 2018 Middle East and Central Asia Dept., 2018).

إصلاح ضريبة الدخل على الأفراد في إيطاليا

في العام 2021، وبالرغم من الانعكاسات المتوقعة لناحية تضيق القاعدة الضريبية وخفض الإيرادات، اعتمدت إيطاليا عدداً من الإجراءات الإصلاحية لتبسيط النظام الضريبي وتعزيز العدالة (Cammeraat & Crivelli, 2020). وشملت هذه الإجراءات ما يلي:

- (أ) تخفيض شطور ضريبة الدخل،
- (ب) تخفيض معدلات الضريبة الهامشية،
- (ج) زيادة نسب التخفيضات الضريبية لذوي الدخل المنخفض والمتوسط وخفض هذه النسب لذوي الدخل المرتفع و
- (د) استبدال التخفيضات الضريبية المرتبطة برعاية الأطفال والمزايا الأخرى (كإعانات الأطفال) بإعانة شاملة موحدة.

وبالرغم من اعتماد إيطاليا إجراءات تتناسب مع سياقها الاقتصادي والإجتماعي، فإنها اعتمدت مقاربة شاملة للإصلاح الضريبي قائم على خفض العبء الضريبي على الدخل المتأتي من العمل، وتوسيع القاعدة الضريبية على القيمة المضافة والتخلي عن التخفيضات الضريبية الخاصة بالسلع التي يستهلكها ذوو الدخل المرتفع، وتيويوم نظام تقييم الممتلكات، بالإضافة إلى إجراءات أخرى.

زيادة معدلات الضريبة في البرازيل

في عام 2021، رفعت البرازيل معدلات الضرائب على بعض أنواع الدخل المأتي من رأس المال لتعزيز الحياذ في النظام الضريبي. وفي إطار إصلاح شامل لضريبة الدخل، قامت بمراجعة الضرائب على الدخل المحقق في الأسواق المالية، لتعزيز الحياذ بين مختلف الاستثمارات (Coelho, 2021). وكان أحد المكونات الرئيسية للإصلاح، إعتماد ضريبة بنسبة 15% تقتطع عند توزيع عائدات الأرباح. مع ذلك، أوصى صندوق النقد الدولي بأن تعتمد البرازيل مقاربة شاملة للإصلاح الضريبي، تشمل إلغاء المعاملات الضريبية التفضيلية المتعلقة بضرائب دخل الشركات والأفراد، فضلاً عن إعفاءات ضرائب الاستهلاك من أجل تحفيز الإنتاجية والنمو والحد من عدم المساواة على مستوى الدخل وبين المناطق الجغرافية.

توسيع القاعدة الضريبية في النمسا

في عام 2021، فرضت النمسا أيضاً ضريبة على الدخل الناتج عن تداول العملات الرقمية، فأصبح الدخل المتأتي من بيع العملات الرقمية خاضعاً لمعدل ثابت قدره 27.5% (وهو المعدل نفسه المطبق على الأرباح الرأسمالية). ويشمل هذا الدخل العوائد الجارية الناتجة عن العملات الرقمية، بالإضافة إلى الأرباح الرأسمالية المتحققة من ارتفاع قيمتها (Federal Ministry, Republic of Austria, Finance, 2023). وتعمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أيضاً على تطوير إطار عالمي لشفافية الضرائب، لتسهيل التبادل التلقائي للمعلومات الضريبية المتعلقة بالتعامل بالعملات الرقمية، وفق آلية موحدة. (OECD, 2023).

تغيير جذري في الإمارات العربية المتحدة

أعلنت دولة الإمارات العربية المتحدة عن تغيير جذري في نظامها الضريبي، من خلال اعتماد ضريبة عامة على دخل الشركات اعتباراً من منتصف 2023، وهي ضريبة اتحادية على أرباح الشركات ستدخل حيز التنفيذ اعتباراً من الربع الثالث من عام 2023. ومن المتوقع أن يطبق معدل ضريبة دخل الشركات البالغ 9% على الدخل الخاضع للضريبة الذي يتجاوز 100,000 دولار، وذلك على جميع الأنشطة في دولة الإمارات العربية المتحدة (KPMG, 2022).

الإصلاح الضريبي في مصر

أدخلت مصر إصلاحات جذرية بين الفترة الممتدة بين عامي 2005 و2016، شملت ثلاث مجالات أساسية: (أ) تحديث ضريبة الدخل عام 2005، وحثّ المكلفين على الامتثال، وتعزيز الثقة بين الإدارة والمكلفين، وتبسيط الإجراءات ومكنتها،

(ب) اعتماد ضريبة جديدة على الأملاك عام 2008،

(ث) واستبدال ضريبة المبيعات بالضريبة على القيمة المضافة عام 2016.

وكان للإصلاح الأول أثر إيجابي على إيرادات الدولة والاقتصاد، إذ شهدا زيادة كبيرة في الإيرادات الضريبية في السنة اللاحقة، زيادة ثابتة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتحسناً في بيئة الاستثمار. كما أنّ كان لاعتماد الضريبة على القيمة المضافة أثر مباشر في زيادة تحصيل ضرائب الاستهلاك وإجمالي الإيرادات الضريبية (Gamaledin Awad, 2019).

القسم الثالث

ما الذي يمكن عمله في لبنان؟

تُعَدُّ الحالة اللبنانية فريدة من نوعها بالنظر إلى تعقيدات اقتصادها السياسي. وفي حين قد يعتقد أن الظروف الأليمة التي يعانيها البلد اليوم تزيد من الرغبة في الإصلاح، فإنَّ مقاومة التغيير لا تزال على أشدها. فالإصلاح تعترضه عقبات من داخل الإدارة وخارجها، تتراوح بين عدم الثقة بالدولة، والمصالح الخاصة التي تغذيها الإنقسات السياسية، وضعف قدرات الإدارة والموارد البشرية، وسوء نظام الحوكمة. علاوة على ذلك، فإنَّ التغييرات الجذرية التي أحدثتها الأزمة ربما ألحقت بالإدارة الضريبية ضرراً دائماً يصعب إصلاحه.

من المؤكد أنه ينبغي تصميم تدابير إصلاحية تضمن تحقيق مكاسب سريعة وتهيئة أرضية صلبة لنظام ضريبي أكثر عدالة وفعالية. ولكنَّ الظروف الحالية والتحديات التي ذكرت أعلاه تدفع إلى طرح العديد من التساؤلات حول مستقبل النظام الضريبي: إلى أي مدى يمكن للحكومة اللبنانية أن تصمم إجراءات إصلاحية وتتوقع نتائج إيجابية، من دون إطلاق حوار صريح يعيد مدَّ الجسور بينها وبين المواطنين؟ كيف يمكن لأي إصلاح، بغض النظر عن صوابيته، أن ينسجم مع تطلعات المواطنين إلى مجتمع عادل وقابل للتطور في ظل استمرار العقد الاجتماعي القديم والمتصدع؟ وكيف يمكن للبنان أن يتصوّر وأن يصمّم أي إصلاح ضريبي بدون الإجابة على سؤال أساسي وهو: أي دولة يريدونها المواطنون؟

ليس الهدف من هذا القسم الإجابة عن السؤال المطروحين أعلاه، ولكنه يقترح خارطة طريق للوسائل التي يمكن إعمالها في المرحلة المقبلة.

في حين أنّ لبنان سيحقق، من دون شك، فائدة أكبر إذا اعتمد مقارنة شاملة لإصلاح نظامه الضريبي (مراجعة الجدول 18)، فإننا نعتقد أن بعض التدابير من شأنها أن تؤمن قدراً من الاستقرار، وتحد من التدهور المتسارع في الأداء الضريبي.

السيناريو 1 | الإصلاح الشامل/نحو تجديد النظام الضريبي وإعادة هيكليته

يعتمد السيناريو 1 على ترسيخ الإصلاح في صلب النقاش السياسي، من خلال التزامن بين إطلاق حوار سياسي والبحث في السياسات الضريبية، بما يهيئ أرضية ملائمة لإحداث تغييرات جذرية.

الجدول 18: قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية

الرقم	الإجراء الاستراتيجي	الأولوية	الإطار الزمني	اصحاب المصلحة
1	إطلاق حوار وطني لصياغة عقد اجتماعي جديد	مرتفعة	المدى القصير	جميع مكونات المجتمع
2	تقييم القدرة الحالية والحاجات الملحة والطارئة للإدارة الضريبية (من ضمنها تحديث البرامج المعلوماتية - شراء التجهيزات الرقمية وغيرها).	مرتفعة	المدى القصير	وزارة المالية، الإدارة الضريبية، صندوق النقد الدولي

رقم	الإجراء الاستراتيجي	الأولوية	الإطار الزمني	اصحاب المصلحة
3	وضع خطة متوسطة الأجل لإعادة بناء قدرة الإدارة الضريبية من خلال إجراءات ملموسة.	مرتفعة	المدى القصير	وزارة المالية، الإدارة الضريبية، صندوق النقد الدولي، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
4	تنفيذ خطة إعادة بناء قدرات الإدارة الضريبية.	مرتفعة	المدى المتوسط	وزارة المالية، الإدارة الضريبية، صندوق النقد الدولي، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، منظمات دولية أخرى
5	تحديد ركائز وسمات نظام ضريبي جديد للبنان (العدالة، الكفاءة، الشفافية، المستوى الأمثل لتصاعدية الضرائب، توزيع العبء الضريبي، إلخ).	مرتفعة	المدى المتوسط	وزارة المالية، الإدارة الضريبية، صندوق النقد الدولي، الحكومة، ممثلو القطاعات المعنية، ممثلو منظمات المجتمع المدني، إلخ.
6	تحديد وتطوير محاور الإصلاح ومرتكزاتها وتسلسلها.	مرتفعة	المدى المتوسط	وزارة المالية، الإدارة الضريبية، صندوق النقد الدولي، الحكومة، ممثلو القطاعات المعنية، ممثلو منظمات المجتمع المدني، إلخ.
7	وضع خطة زمنية للإصلاح والالتزام بتنفيذها.	متوسطة	المدى القصير إلى المتوسط	وزارة المالية، الإدارة الضريبية، صندوق النقد الدولي، الحكومة، ممثلو القطاعات المعنية، ممثلو منظمات المجتمع المدني، إلخ.

ما هي السمات الرئيسية لنظام ضريبي جديد في لبنان؟

- بناء نظام ضريبي يعتمد بدرجة أكبر على الضرائب المباشرة التصاعدية، وبدرجة أقل على الضرائب غير المباشرة.
- إقرار ضريبة موحدة على الدخل، على أن تكون إما تصاعدية، أو أن تتبع نظام الضريبة المزدوجة على الدخل، بحيث تُفرض ضريبة تصاعدية موحدة على الدخل المأثني من العمل، وضريبة أقل تصاعدية أو مقطوعة على دخل رؤوس الأموال.
- استحداث ضريبة على الثروة.
- استحداث ضريبة على السلع الضارة، بهدف زيادة العبء الضريبي على الأنشطة التي تضر البيئة.
- تحديد "ضرائب مخصصة" وزيادة الإنفاق على خدمات الحماية الاجتماعية.
- تصميم حزم تحفيزية لدعم التنمية الاقتصادية بما يتماشى مع الرؤية الاقتصادية الجديدة.
- استحداث أطر للكفاءات وقواعد للسلوك المهني (مدونة أخلاقيات)، واعتماد تقييم الأداء كجزء من الأساليب الحديثة لبناء إدارة قوية وقادرة.
- بناء ثقافة الوعي الضريبي لدى المكلفين والمواطنين.
- استخدام الذكاء الاصطناعي في إجراءات الإدارة الضريبية لتعزيز عمليات التدقيق الضريبي واستخراج البيانات.
- تبسيط الإجراءات الضريبية وفق تصميم يتمحور حول المستخدم، وإنشاء موقع إلكتروني موحد للولوج إلى المعلومات.

السيناريو 2 | الإصلاح من خلال وحدات منفصلة (الإصلاح المؤفّعي)

يتكوّن السيناريو 2 من حلول موضعية تستهدف الجوانب المختلفة للنظام الضريبي.

أ. تطبيق إجراءات تصحيحية فورية

لا بد من اتخاذ تدابير تصحيحية فورية لتجنّب تكبّد خسائر كبيرة في تحصيل الإيرادات والحد من التباينات الكبيرة الناتجة عن التدابير الاستثنائية التي اعتمدت بسبب الأزمة النقدية.

- إن اعتماد سعر صرف موحد كأساس لاحتساب الضرائب من شأنه زيادة الجباية بما يقارب 5% من الناتج المحلي الإجمالي (IMF، 2023) والحد من أوجه عدم المساواة واختلالات السوق التي أشارت إليها هذه الدراسة.
- مراجعة القيمة الإسمية لبعض السقوف والشطور الضريبية وربطها بمؤشر التضخم، بهدف تجنب زيادة العبء على صغار المكلفين (لا سيما الضريبة على القيمة المضافة، والضريبة على الرواتب والأجور، والضريبة على دخل المهن الحرة) (IMF، 2023).

ب. وقف استنزاف القدرات

وقف الاستنزاف هو شرط مسبق للتعافي.

الجدول 19: قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (وقف استنزاف القدرات)

رقم	الإجراءات	إمكانية التطبيق
1	منح حوافز لموظفي الإدارة الضريبية لضمان استمرارية العمل وانتظامه.	سهل
2	وضع خطة للتدريب وإعادة توزيع الموظفين للحد من تفاوت المهارات ضمن الإدارة الضريبية.	متوسط
3	إخضاع موظفي الإدارة الضريبية لتدريب مستمر لمواكبة المعايير الدولية والممارسات الجيدة.	سهل
4	وضع خطة لمكافحة التهرب الضريبي في جميع المجالات (ضريبة الدخل، الضريبة على القيمة المضافة، رسم الإنتقال، إلخ).	معقد جداً
5	التنسيق والتعاون مع الإدارات الأخرى للتدقيق والتحقق، بما في ذلك البلديات، والمديرية العامة للجمارك، والمديرية العامة للشؤون العقارية بالإضافة إلى مصادر أخرى من أصحاب المصلحة لمساندة الإدارة الضريبية في عملها.	متوسط
6	تحسين المكننة ودمج الأنظمة المعلوماتية الضريبية كوسيلة لتحسين الأداء العام للنظام.	معقد جداً

تدابير إضافية

- تحسين السياسات وآليات التنسيق بين جميع الدوائر الضريبية المعنية.
- تعزيز الحوار وتطوير الشراكات مع مؤسسات ومنظمات القطاعين العام والخاص (النقابات، وغرف التجارة والصناعة، وجمعية الصناعيين اللبنانيين، ووزارة الاقتصاد، والمديرية العامة للجمارك، والمديرية العامة للشؤون العقارية، المستوردين والمصدرين، وغيرها).
- تطوير أنظمة مبسطة لـ "خدمة العملاء" بهدف تسهيل التعامل مع إدارتي الضرائب والجمارك والحد من الإستنزافية في التعامل معهما.
- تحسين آليات تسوية النزاعات والحد من المحسوبية والبيروقراطية والفساد.

ج. تحديث تصميم النظام الضريبي

إنّ إقرار ضرائب أكثر تصاعديّة، إلى جانب إلغاء عدد من الإعفاءات الضريبية من شأنه أن يساعد الحكومة على تمويل أولويات الإنفاق الملّحة والتوجّه نحو المزيد من العدالة (Verdier, et al., 2022).

الجدول 20: قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (تحديث تصميم النظام الضريبي)

رقم	الإجراءات	إمكانية التطبيق
1	يمكن الانتقال نحو نظام ضريبي أكثر تصاعديّة وشموليّة تدريجيّاً، دون الحاجة إلى انتظار الشروع في خطة إصلاح شاملة. يمكن على سبيل المثال توسيع قاعدة المادة 53 من قانون ضريبة الدخل، التي تلزم أي فرد يعمل في وظائف متعدّدة تقديم تصريح سنوي يجمع جميع دخله، ليشمل بالإضافة إلى جميع مصادر الدخل (بما في ذلك الباب الثالث) ضريبة الأملاك المبنية. قد يشكّل ذلك الخطوة الأولى لتعزيز مبدأ التصاعديّة قبل إقرار ضريبة دخل موحّدة.	سهل
2	تعزيز السمات التصاعديّة للضريبة على دخل الأفراد، مع زيادة نسبة الضريبة على الشطور الأعلى.	سهل
3	يتوجب على مجلس الوزراء أن يسمح للإدارة الضريبية بالوصول الموسّع إلى البيانات المحمية بموجب السرية المصرفية وذلك بهدف مكافحة التهرب الضريبي وزيادة الالتزام (IMF, 2023).	متوسط
4	مراجعة المعاملات التفضيلية، ولا سيما الإعفاءات الكبيرة التي تصبّ في مصلحة الدخل المأتي من رؤوس الأموال (Compendium of Tax Laws and Regulations).	متوسط
5	إقرار ضرائب تصاعديّة شاملة على العقارات، وإخضاع إيرادات الإيجار للضريبة على دخل رؤوس الأموال.	معقد جداً
6	إخضاع الأرباح الناتجة عن رؤوس الأموال للضريبة.	معقد
7	إقرار مراسيم تطبيقية جديدة لتحديد كبار المكلفين، بما يراعي آثار التضخم الحاد.	سهل

تدابير إضافية

- منح حوافز ضريبية للاستثمارات الأجنبية بشرط أن يكون رأس المال أجنبياً ولا يتعارض مع قانون "الكابيتال كونترول".
- منح حوافز ضريبية للقطاعات الإنتاجية، بما في ذلك شركات معالجة النفايات، والصناعات الإبداعية، والمؤسسات المنشأة حديثاً التي تتطلب إستثمارات كبيرة والتي من شأنها التأثير إيجابياً على الإقتصاد ودعم تعافيه.
- اعتماد معدّلات متعدّدة للضريبة على القيمة المضافة.
- مراجعة شروط التصريح الخاصة بالجمعيات التي لا تتوخى الربح بما يسهّل إدارتها ومراقبتها، وكشف التهرب الضريبي المرتبط بالرواتب والأجور وغيرها، ويضمن توافق نشاطها مع الغرض الذي أنشئت من أجله.
- وقف العمل بالتسويات الضريبية التي أصبحت ممارسة شائعة أثناء الأزمات، ما لم تكن مرتبطة بإجراءات إصلاحية.

* https://institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2026-04/Report-Compendium%20of%20laws%20and%20regulations-sep23-en-new%20cover_0.pdf

د. تبسيط الإجراءات

الجدول 21: قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (تبسيط الإجراءات)

رقم	الإجراءات	إمكانية التطبيق
1	إعتماد نظام مبسّط لصغار المكلّفين للتصريح عن الضريبة على القيمة المضافة ودفعها.	متوسط
2	اعتماد تلقائي للنظام الإلكتروني عند التصريح والدفع لجميع المكلّفين.	متوسط
3	العمل على توفير تسهيلات لتمكين أصحاب المهن الحرة من تقديم تصاريحهم إلكترونياً، وإعداد الأنظمة والتسهيلات اللازمة لتمكين وكلاء المكلّفين من تقديم تصاريح موكلّهم إلكترونياً، بما ينعكس إيجاباً على دقة المعلومات الواردة في أنظمة الإدارة الضريبية، ويؤمّن توافر المعلومات المطلوبة فور تقديم التصاريح، بما يسهّل معالجتها وتحليلها والإستفادة منها.	متوسط

ه. تحسين الرقابة والتدقيق

الجدول 22: قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (تحسين الرقابة والتدقيق)

رقم	الإجراءات	إمكانية التطبيق
1	تحديث وتوسيع قاعدة بيانات الإدارة الضريبية (المتعلقة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، السجل التجاري، المديرية العامة للشؤون العقارية، وزارة الأشغال العامة والنقل، وغيرها من الإدارات والمؤسسات العامة، بما فيها هيئة الشراء العام).	سهل
2	تطبيق إجراءات ممكنة للتحقق المتبادل من خلال نظام متكامل يستخرج المعلومات من مختلف الإدارات، بما في ذلك المديرية العامة للجمارك، والمديرية العامة للشؤون العقارية وأمانات السجل العقاري، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والسجل التجاري، وهيئة الشراء العام، وبورصة بيروت، بالإضافة إلى القطاع المصرفي، وذلك بعد سريان قانون السرية المصرفية المعدل.	سهل
3	تطبيق إجراءات رقمية للتحقق من رقم التعريف الضريبي بما يوفّر وصولاً آمناً إلى السجل عبر الإنترنت.	سهل
4	إجراء تحقيقات لكشف الشركات والأفراد غير المسجلين من خلال الاستخدام المنتظم للمعلومات الواردة من الأطراف الخارجية، وإجراء عمليات تفتيش دورية للمباني التجارية ومكاتب التجار.	متوسط
5	إستحداث وحدة للتدقيق الداخلي وتدريب الموظفين الحاليين على الإجراءات الجديدة.	سهل

تدابير إضافية

- إجراء مراجعة دورية (من قبل الجهات الرقابية الرسمية) لعمليات وأنظمة التدقيق الداخلي مرة واحدة على الأقل خمس سنوات، وتوثيق عمليات وإجراءات الرقابة الداخلية في سجل خاص لدى الإدارة.
- توثيق الإجراءات، على أن تشمل متابعة إجراءات إنفاذ التصريح في مدة أقصاها 21 يوماً من تاريخ الاستحقاق (مثل: الإتصال بالمكلّفين مباشرة، مراعاة ظروف المكلّفين وسوابقهم في التصريح، وإرسال إنذارات بالتصريح، وإصدار تقييمات بالضريبة المستحقة وغرامات التأخر في التصريح).

- التحديث المنتظم لسجل المكلّفين بناءً على نتائج إجراءات الإنفاذ المتخذة بحق المكلّفين الذين لم يقدموا تصاريحهم.
- تحسين عملية تحصيل الضرائب المقتطعة ضمن مواعيد استحقاقها.
- التقييم الدوري لأثر عمليات التدقيق على امتثال المكلّفين.
- المراقبة الدورية لمؤشرات الأداء الرئيسية لخطة التدقيق وتشمل: (1) نتائج التدقيق - التكلفة مقابل التحصيل، (2) الإيرادات المحصلة والوقت المستغرق في كل عملية تدقيق، (3) عدد عمليات التدقيق المنجزة التي أدت إلى تكاليف إضافية مدفوعة، (4) عدد عمليات التدقيق المنجزة من دون تعديلات، إلخ.
- المتابعة الدورية لحالات قبول تعديلات المراجعة من دون اعتراض أو استئناف من قبل المكلّف.
- إجراء تحليل سردي وكمّي لاتجاهات الامتثال والاختلالات التي كشفها التدقيق، والوقت المستغرق لإنجاز عمليات التدقيق.
- إتخاذ إجراءات لمعالجة التوصيات الواردة في تقارير الأداء مثل (1) تحسين نتائج التدقيق المستقبلية، (2) مقارنة عمليات التدقيق المنجزة بما ورد في خطة التدقيق، (3) مراقبة قيمة التعديلات بحسب نوع التدقيق، إلخ.
- إجراء مسح دوري للمكلّفين الذين خضعوا للتدقيق لتقييم الكفاءة المهنية لعمليات التدقيق.
- إنشاء وحدة مستقلة للتدقيق الداخلي تتعاون مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والجهات المماثلة، وتتولى إعداد ونشر إحصاءات حول النزاهة.
- التأكد من تنفيذ برنامج سنوي للتدقيق.
- التحقيق، بالتعاون مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والجهات المعنية، في أخطر ادعاءات الفساد الموجهة إلى موظفي الإدارة الضريبية.

و. تعزيز مشاركة المواطنين وانخراطهم في الشأن الفردي

الجدول 23: قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية (تعزيز مشاركة المواطنين وانخراطهم في الشأن الضريبي)

رقم	الإجراءات	إمكانية التطبيق
1	إعداد حملات وأدوات إعلامية لتعزيز الوعي العام حول الضرائب.	سهل
2	مراجعة إطار النزاهة والحملات التوعوية التي تنفذها الإدارة، استناداً على نتائج المسوحات.	متوسط
3	ربط المساءلة بتنفيذ الموازنة.	متوسط
4	نشر التوعية وتعزيز التعاون مع النقابات ومنظمات المجتمع المدني، باعتبارهما عنصريين أساسيين لإعادة بناء الثقة بالقطاع العام.	سهل
5	تحسين الوصول إلى البيانات والمعلومات، وتقديم المعلومات الضريبية بطريقة مبسطة.	سهل
6	وضع آلية لإشراك المواطنين في عملية صنع القرار.	معقد جداً
7	تعزيز آلية تسوية المنازعات.	متوسط

تدابير إضافية

- اعتماد مدونة أخلاقيات تجسّد القيم والمبادئ والتوجيهات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة اللبنانية أو الدولية المتعلقة بالأخلاق والنزاهة.
- تعميم مدونة الأخلاقيات وتعديلاتها بصورة دورية على موظفي الإدارة الضريبية.
- إعداد ونشر الخطط الاستراتيجية والتشغيلية قبل دخول التدابير الضريبية حيز التنفيذ.
- اعتماد آليات التغذية الراجعة لأخذ الآراء والملاحظات في الاعتبار.
- نشر نتائج عمليات التدقيق الخارجية.
- توثيق نتائج قياس فجوة الامتثال، ومتابعة التقدّم المحرز، مع نشر تقارير مرحلية دورية.
- توثيق النماذج المستخدمة والمنهجيات المتّبعة.
- توثيق كيفية استخدام تقارير فجوة الامتثال في تصميم التدخلات التي تحسن دقة التقارير.
- إدخال تحسينات على عضوية لجنة الاعتراضات من خلال تعديل القانون بحيث لا يكون لممثل وزارة المالية حق التصويت، بل يقتصر دوره على إبداء الرأي، مع استبداله بخبير محاسبة أو خبير ضرائب يتمتع بالاستقلالية.
- وضع نظام أفضل لإدارة العدد الكبير من الاعتراضات المقدّمة. يمكن للإدارة الضريبية أيضاً التنسيق مع مجلس شورى الدولة أو الجهات المختصة الأخرى للمساعدة في تفسير القوانين والنصوص، وتقديم الإيضاحات المطلوبة.
- منح الإدارة الضريبية صلاحية التعامل مع حالات محدّدة تتطلب معالجة سريعة، والتفاوض مع المكلفين المعنيين وفق إجراءات شفافة.

ملاحظة ختامية

يمرّ لبنان اليوم بمنعطف خطير في رحلته نحو التعافي. أصبح من الضروري والملحّ فهم التحديات السياسية والمؤسسية والثقافية المختلفة التي تواجه عملية الإصلاح وإعادة البناء والإقرار بها.

في حين أنّ إصلاح النظام الضريبي ضروري لبناء مجتمع أكثر عدالة ودعم التنمية الاقتصادية، فإنه ليس عملية بسيطة على الإطلاق، وغالباً ما يكون مسار التغيير مصحوباً بالتعقيدات والمقاومة والتطورات غير المتوقعة.

تغيير حالة الجمود الاجتماعي

تعدّ مقاومة التغيير إحدى العقبات الأساسية أمام الإصلاح. فالأرجح أن يفضّل الناس، سواء الموظفون في القطاع العام أم المواطنون، المألوف على المجهول. وسواء كان ذلك نتيجة الخوف من المجهول، أو المصالح الشخصية، أو الخلافات الأيديولوجية، فإن هذه المقاومة قد تتجلى بأشكال مختلفة، مما يشكّل تحدياً كبيراً أمام عملية الإصلاح. ويتطلب التغلب عليها تواصلًا فعّالاً، واثلاًفاً قوياً من الداعمين، وسردية مقنعة تُبرز ضرورة الإصلاح وفوائده، وتمهّد في نهاية المطاف لإرساء عقد اجتماعي جديد.

بث الحياة في الإدارات والمؤسسات العامة

علاوة على ذلك، تزيد تعقيدات النظام موضوع الإصلاح من حجم التحديات. فالإلى جانب المقاومة القوية للتغيير، تواجه الإدارات العامة، ومنها الإدارة الضريبية، ضغوطاً كبيرة لتنفيذ أجندة الإصلاح وقيادتها. ويُعدّ توفير الدعم المالي والفني للقطاع العام شرطاً أساسياً لضمان الحد الأدنى من القدرة على الاستجابة الإيجابية. كما أن تحقيق التوازن بين التحول والاستقرار يتطلب تخطيطاً دقيقاً، وفهماً شاملاً للتعقيدات التي تنطوي عليها هذه العملية.

خلق زخم سياسي

يُعدّ خلق زخم سياسي والحفاظ عليه التحديّ الأصعب في السياق اللبناني. فالشروع في الإصلاحات هو الجزء الأسهل؛ أما الإرادة السياسية والمشاركة الفاعلة، فهما اللتان تمنحان الإصلاح المصداقية، وتضمنان دعم التغيير، وتؤمنان استمراريته، وتحافظان في نهاية المطاف على مسار التقدم.

ملحق

الإجتماع التشاوري

شكّل الاجتماع التشاوري جزءاً من المنهجية المعتمدة، إذ أتاح جمع البيانات والمعلومات النوعية المتعلقة بمختلف الجوانب المرتبطة بالعدالة والفعالية. وقد تولّت جمعية Financially Wise تنظيمه، فيما استضافه معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في 10 أيار/مايو 2023. وجمع اللقاء 13 من كبار المسؤولين يمثلون 12 جهة من القطاعين العام والخاص، والجهات المانحة، ومنظمات المجتمع المدني.

الجدول 24: قائمة الحاضرين في الاجتماع التشاوري

المشاركون	اسم المؤسسة	المنصب
شوقي بو ناصيف	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	مدير مالي
كريم ضاهر	HBD-T law firm	شريك مؤسس - خبير ضريبي
لمياء المبيض بساط	معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي	مستشارة وزير المالية لشؤون إصلاح الشراء العام
ياسمين ابراهيم	اليونيسف	اختصاصية في السياسات الاجتماعية
فريدريكو ليما	مكتب صندوق النقد الدولي - لبنان	ممثل دائم
كارين طعمة	الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين (ALDIC)	رئيسة
جينا شماس	مدراء مؤهلون لمكافحة الفساد - لبنان (LCACM)	رئيسة
لينا التنير	الجامعة الأميركية في بيروت	خبيرة ضريبية
جان طويلة	الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين (ALDIC)	اقتصادي
ليا يمين	مركز العلوم الاجتماعية للأبحاث التطبيقية (CESSRA)	مديرة مشاركة
ماري نويل أبي ياغي	مركز العلوم الاجتماعية للأبحاث التطبيقية (CESSRA)	مديرة مشاركة
أولغا جبيلي	شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)	مسؤولة أولى عن الأبحاث والبرامج
أحمد كعكاني	تنمية	مدير مالي أول
رانية بو حنا	تنمية	مديرة محاسبة

- Assouad, L. (2021). *Lebanon's Political Economy: From Predatory to Self-Devouring*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved from https://carnegieendowment.org/files/Assouad_Lebanons_Political_Economy.pdf
- Bifani, A., Daher, K., Assouad, L., & Diwan, I. (2021). *Which Tax Policies for Lebanon? Lessons from the Past for a Challenging Future*. Arab Reform Initiative. Retrieved from <https://www.arab-reform.net/publication/which-tax-policies-for-lebanon-lessons-from-the-past-for-a-challenging-future/>
- Cammeraat, E., & Crivelli, E. (2020). *Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy*. IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/02/21/Toward-a-Comprehensive-Tax-Reform-for-Italy-49023>
- Coelho, M. (2021). *Brazil: Tax Expenditure Rationalization Within Broader Tax Reform*. IMF. doi: <https://doi.org/10.5089/9781513596624.001>
- Federal Ministry, Republic of Austria, Finance. (2023). *Tax treatment of cryptocurrencies*. Retrieved from <https://www.bmf.gv.at/en/topics/taxation/Tax-treatment-of-crypto-assets.html>
- Gamaledin Awad, A. (2019). Tax Reform in Egypt. *International Business Management*, 11.
- Hatem, S. (2022). *Rapid Impact Assessment of the Crisis on Lebanese State Institutions (2020-2021)*. Beirut: Institute of Finance. Retrieved from <http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/rapid-impact-assessment-of-the-crisis-on-lebanese-state-institutions-2020-2021-report/>
- ILO, CAS. (2022). *Lebanon Follow-up Labour Force Survey – January 2022*. Beirut. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_844837.pdf
- IMF. (2021). *World Economic Outlook: Recovery During the Pandemic*. Washington, DC: IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>
- IMF. (2023). *Lebanon: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission*. Washington, DC: IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/03/23/lebanon-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission>
- IMF. (2023). *Lebanon: Technical Assistance Report on Putting Tax Policy Back on Track*. Washington, D.C.: IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/13/Lebanon-Technical-Assistance-Report-on-Putting-Tax-Policy-Back-on-Track-528121>

IMF, OECD, WB, UN. (2020). *Platform for Collaboration on Tax: PCT Progress Report 2018 - 2019*. Retrieved from <https://www.tax-platform.org/>

International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Dept. (2018). *Morocco: Selected Issues*. IMF. doi: <https://doi.org/10.5089/9781484346419.002>

KPMG. (2022, February 1). *UAE: New corporate income tax system, scheduled to be effective 1 June 2023*. Retrieved from <https://mof.gov.ae/en/news/the-ministry-of-finance-announces-the-introduction-of-a-corporate-tax-in-the-uae/>

Mansour, M., Mitra, P., Carlo A., S., & Jewell, A. (2015). *Fair Taxation in the Middle East and North Africa*. International Monetary Fund. doi: <https://doi.org/10.5089/9781513563565.006>

MoF. (2020). *Public Finance Monitor*. Beirut: MoF.

MoF. (2021). *Public Finance Monitor*. Beirut: MoF.

MoF. (2022). *Budget Law*. Beirut: MoF.

MoF. (2022). *Public Finance Monitor*. Beirut: MoF.

OECD. (2014). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy: Fundamental principles of taxation*. Paris: OECD. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy/fundamental-principles-of-taxation_9789264218789-5-en

OECD. (2023). *OECD presents new transparency framework for crypto-assets to G20*. Retrieved from <https://digital-finance-platform.ec.europa.eu/observatory/policy-corner/oecd-presents-new-transparency-framework-crypto-assets-g20?>

PWC. (2023). *Worldwide Tax Summaries*. Retrieved from <https://taxsummaries.pwc.com/algeria/individual/taxes-on-personal-income>

Roedler, F. (2014, November 11). *Fairness in Taxation*. Retrieved from <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/building-trust-ethics/discussion/fairness-taxation>

Schatzenstaller, M. (2015). *Sustainable tax policy. Concepts and indicators beyond the tax ratio*. *Revue de l'OFCE*, 5(141), 57-77. doi: 10.3917/reof.141.0057

TADAT Secretariat. (2019). *Field Guide*. TADAT Secretariat.

UNEP, UN Global Impact. (n.d.). *What is Tax Fairness and What Does it Mean for Investors*. 2021: UNPRI. Retrieved from <https://public.unpri.org/download?ac=15325>

UNESCWA. (2021). *Multidimensional poverty in Lebanon (2019-2021)*. Beirut. Retrieved from https://www.unescwa.org/sites/default/files/news/docs/21-00634-_multidimensional_poverty_in_lebanon_policy_brief_-_en.pdf

United Nations Office. (2007). *Report of the Fifth United Nations Public Service Day and Awards Ceremony*. Vienna: UN. Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/745430?v=pdf>

Verdier, G., Rayner, B., Muthoora, P. S., Vellutini, C., Zhu, L., Koukpaizan, V. d., . . . Sanya, B. (2022) *Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia*. IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/06/30/Revenue-Mobilization-for-a-Resilient-and-Inclusive-Recovery-in-the-Middle-East-and-Central-513773>

WBG. (2022). World Bank Open Data. Retrieved from <https://data.worldbank.org/>

512، كورنيش النهر
بيروت، لبنان
تلفون: +961 1 425 146/9
institute@iof.gov.lb
institutdesfinances.gov.lb



IOFLebanon



IOFLebanon



IOFLebanon



InstituteOfFinance



Institut des Finances Basil Fuleihan