
أوراق عمل:

الإصلاح الضريبي في لبنان
مقارنة على ضوء مقتضيات العدالة والكفاءة والفعالية
د. عبد الحلیم فضل الله

ورقة عمل قدمت في ندوة "النظام الضريبي: عدالة وتنمية"

الإصلاح الضريبي

هل نحن بحاجة الى إصلاح ضريبي في لبنان؟

ولماذا؟

وبأي اتجاه؟

في نقد السياسة الضريبية

” السياسة الضريبية هي مؤشر على الاتجاه الذي تتبناه الدولة: هل هو اجتماعي يميل إلى معيار العدالة؟ أم اقتصادي يغلب معيار الكفاءة؟ أم...؟
” خلال التسعينيات اعتمد لبنان مقاربة ضريبية غير واقعية ومفرطة في ليبراليتها.
” فشلت فكرة اللجنة الضريبية في حينه، والتي قامت بصورة أساسية على تمويل عمليات إعادة الأعمار بالاعتماد على مدخرات الآخرين (الأموال والقروض الخارجية) وليس على تعبئة المدخرات المحلية.

Á

“ في المراحل اللاحقة قامت السياسة الضريبية على الآتي:

Ø الضرائب في خدمة الدين العام.

Ø زيادة الإيرادات من الضرائب دون إصلاحات بما في ذلك إصلاح الإدارة الضريبية وزيادة الجهد الضريبي.

Ø الحصول على أعلى مردود بأسرع وقت ممكن.

Ø الاتكال على السلطة النقدية في تحقيق هدف تحفيز الاقتصاد (تحفيز الاقتصاد من خلال دعم الفوائد وليس من خلال الإعفاءات الضريبية)

Ø استعمال قنوات الهدر والفساد في تنفيذ عمليات إعادة توزيع عشوائية ومكلفة.

التحفيز لسياسي للدين العام

قدرت دراسة للباحث عن «آليات تكوين الدين العام في لبنان» أن كلفة العامل السياسي بصفته أحد أسباب الدين العام تقدر بحوالي 13 مليار دولار (فضل الله: 2011).

كلفة العامل السياسي هو مجموع مؤشرين (1992-2005): العجز الزائد الذي يساوي 8300 مليار ل.ل + الايرادات الفائتة نتيجة تدني الاقتطاع الضريبي قياساً إلى المعدلات التي سجلت في سنة 2005 وما بعدها. وتقدر هذه الايرادات بـ 11 ألف مليار ل.ل.

قدر البنك الدولي الهدر الناتج عما أسماه كلفة الحكم الطائفي بحوالي 9 بالمائة من الناتج

الضرائب فقدت أدوارها الثلاثة: التوزيعية والتمويلية والاقتصادية.

” **الدور التوزيعي.** من خلال استبدالها بآليات الريع والمحاصّة، واخفاقها في تقليص الفجوات بين فئات المداخيل.

” الدور الاقتصادي من خلال اعتماد السياسة النقدية لتنشيط الاقتصاد بدلاً السياسة المالية والضريبية.

- يظهر الحياد الاقتصادي للضريبة في لبنان من خلال مؤشرات عدة منها:

Š تراجع نسبة الانفاق الاستثماري العام من مجموع الإيرادات الضريبية للحكومة من 54 بالمائة تقريباً عام 1997 إلى أقل من 7 بالمائة عام 2010 وما بعده).

Š ضعف تأثير الضرائب أو انعدامه على النمو الاقتصادي وجذب الاستثمارات. مثلاً: لم يكن لخفض المعدلات الضريبية عام 1993 (30/12/1993)، وخفض الرسوم الجمركية عام 2001، أثر يذكر أو دائم على النمو والاستثمارات.

” **الدور التمويلي** من خلال الاعتماد على الإيرادات الاستثنائية في تمويل جزء كبير من النفقات. يظهر ذلك من خلال استقرار نسب الفوائد على الدين العام إلى مجموع النفقات العامة عند مستويات مرتفعة (35%-40%) فيما بدأت تراجع نسب العائدات الضريبية من مجموع ارقام الموازنة.

الامر نفسه يظهر في النمو السنوي للدين العام والنمو السنوي للعائدات الضريبية.

نسبة الانفاق الاستثماري من مجموع الانفاق العام والايادات الضريبية 2010-1997

نسبة الانفاق الاستثماري العام من مجموع الايرادات الضريبية	نسبة الانفاق الاستثماري العام من مجموع الانفاق العام	السنة
54,66%	16,01%	1997
34,26%	13,42%	1998
32,75%	12,98%	1999
30,67%	8,47%	2000
10,98%	3,66%	2001
15,27%	6,02%	2002
15,86%	6,74%	2003
15,81%	7,75%	2004
10,97%	5,23%	2005
11,15%	4,64%	2006
9,99%	4,43%	2007
7,16%	3,44%	2008
6,13%	3,20%	2009
6,93%	4,05%	2010

''

'' ''

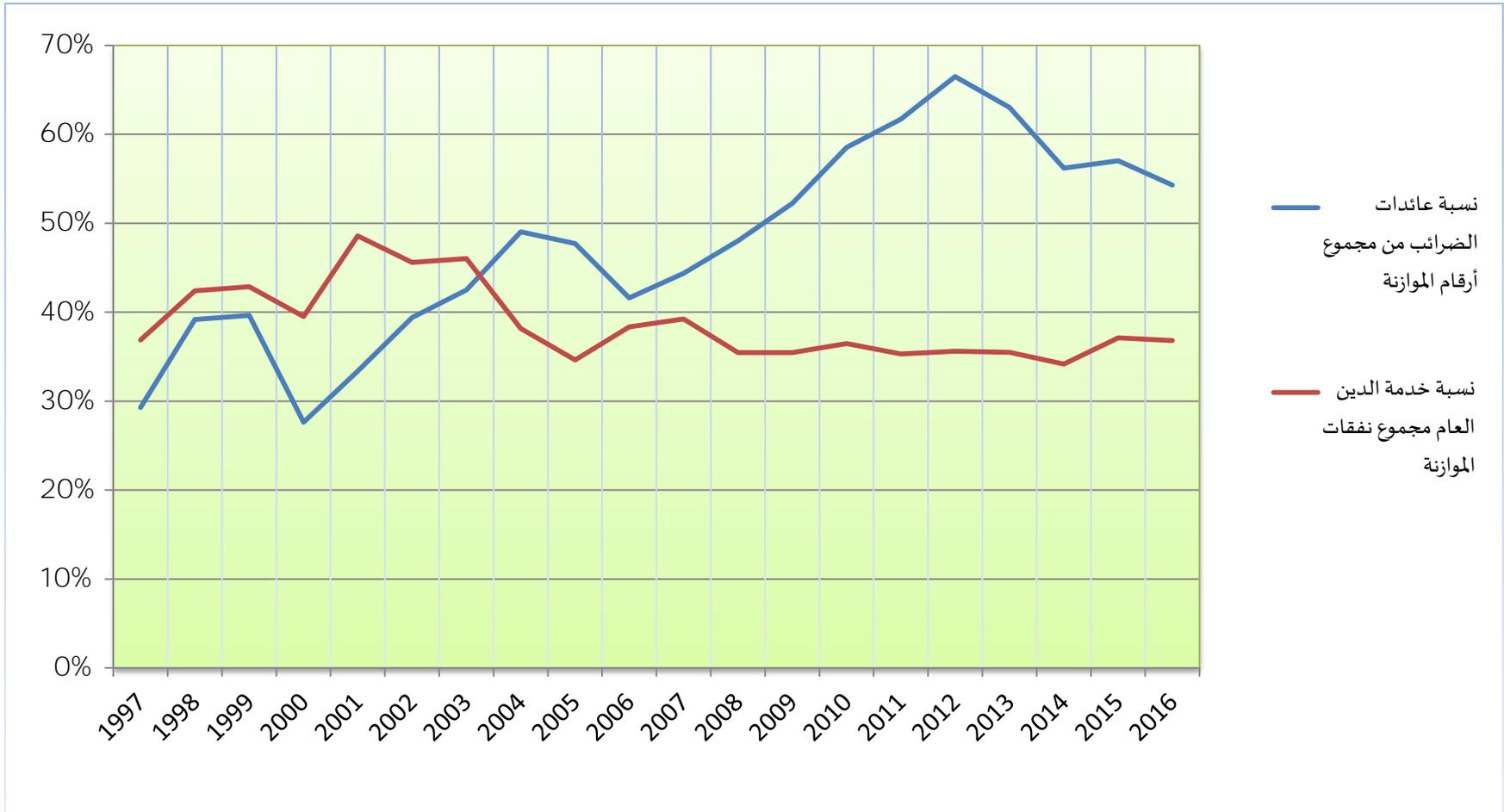
''

''

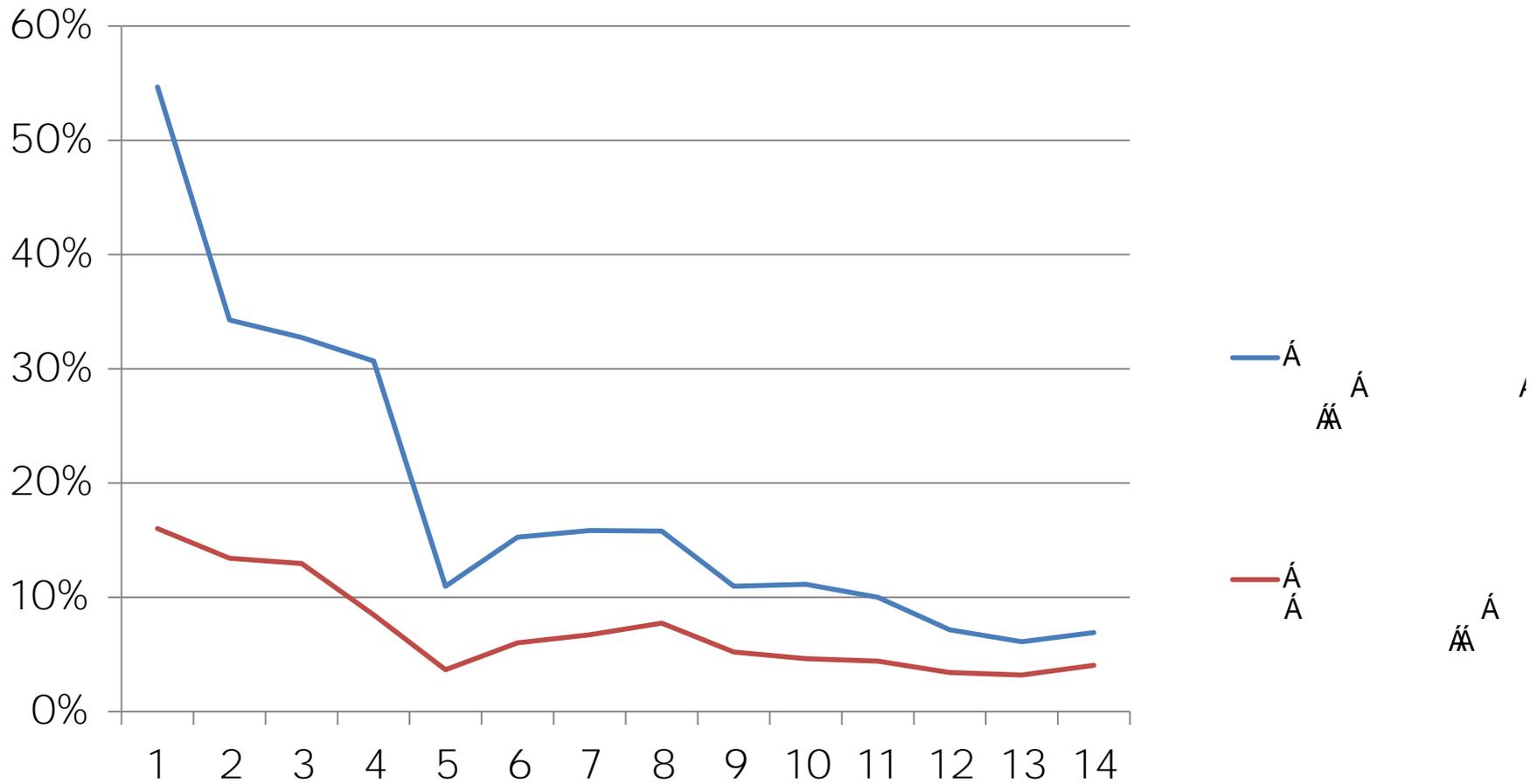
4 2 34 72 2 7



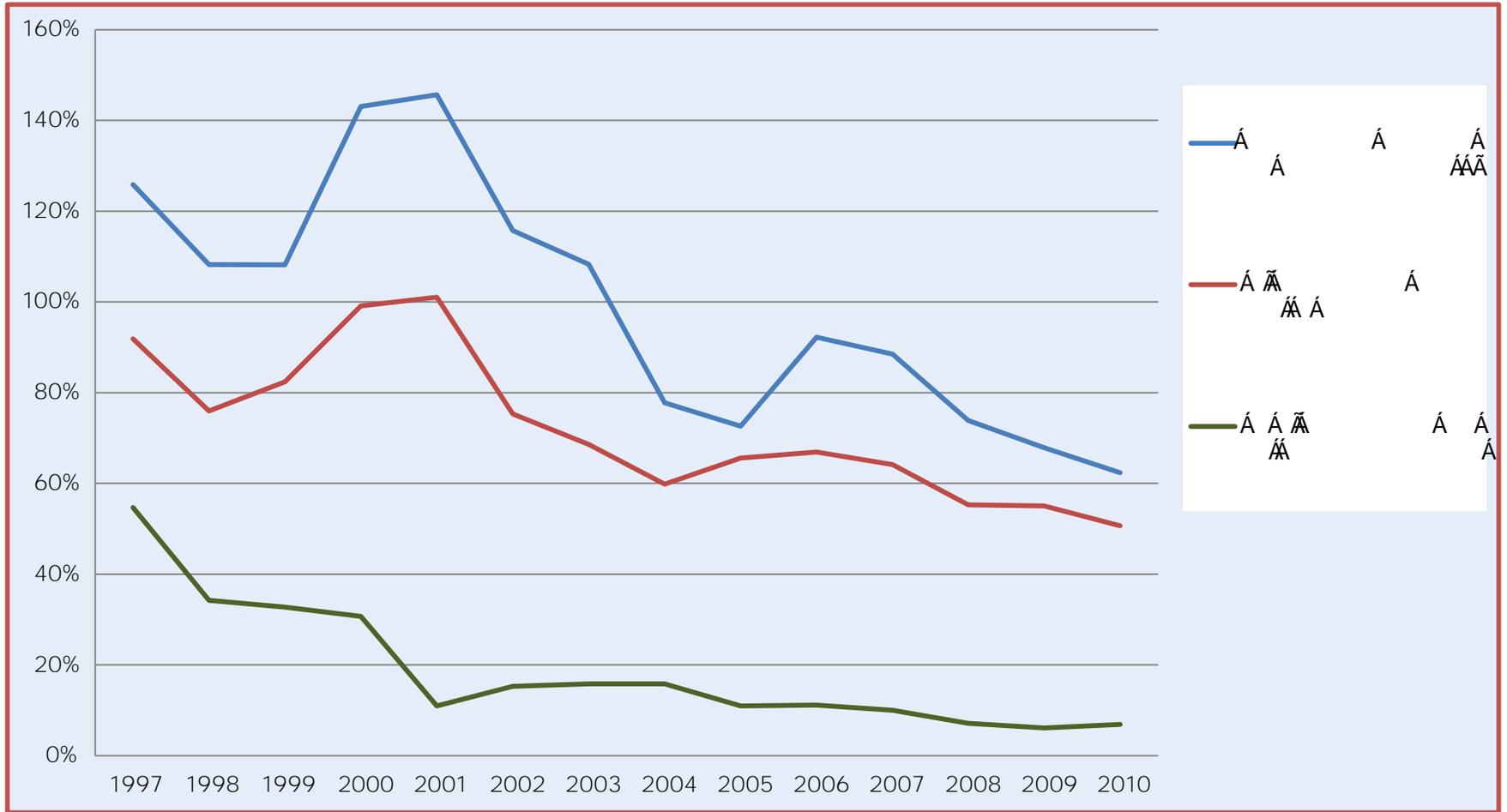
تطور نسب عائدات الضرائب والفوائد على الدين العام من مجموع نفقات الموازنة العامة



نسبة الانفاق الاستثماري العام من مجموع الإيرادات الضريبية والانفاق العام 1997-2010



خدمة الدين العام والرواتب والأجور والإنفاق الاستثماري في القطاع العام (نسبة مئوية من مجموع العائدات الضريبية 1997-2010)



” إن أي إصلاح ضريبي يجب أن يهدف إلى زيادة الفعالية الاقتصادية والتوزيعية والتمويلية للضرائب على نحو متوازن ومتكامل.

” إن تحقيق هذا الهدف يتطلب الرد على الاسئلة الآتية:

Ø هل تساهم الضريبة في لبنان في تخفيف اللامساواة وتحقيق العدالة؟

Ø هل العائدات الضريبية قريبة من المستوى الأمثل؟ وما مستوى الفعالية والجهد الضريبيين؟

Ø هل الهيكل الضريبي متناسق ويتناسب مع تصنيف لبنان في فئة البلدان ذات الدخل المتوسط؟

Á

Á

Á

أولاً- أثر الضرائب المباشرة وغير المباشرة على توزيع الدخل في لبنان

” اثر ضريبة الدخل على توزيع المداخيل.

” أثر الضرائب غير المباشرة على توزيع المداخيل.

” الأثر الاجمالي للاقتطاع الضريبة على المساواة.

GINI Index

نعتمد في هذه الفقرة على دراسة مشتركة من اعداد وزارة المالية وبرنامج الامم المتحدة الانمائي عن أثر ضرائب الدخل على توزيع مداخيل العاملين في لبنان. وذلك بالاعتماد على بيانات الوزارة.

شملت الدراسة 31 بالمائة من اليد العاملة في القطاع الخاص ومن بينهم العمال المسجلين والعاملين لحسابهم وأرباب العمل و لا تشمل موظفي القطاع العام.

قدرت الدراسة جيني الدخل في لبنان بـ 0,507 لكنه ينخفض إلى 0,453 بعد دمج الفئتين الأدنى بصفة واحدة، أخذاً بعين الاعتبار أن ذوي الدخل التي تقل عن الحد الأدنى يصرحون بأقل من مداخيلهم الحقيقية.

التقدير الوارد في الدراسة مرتفع نسبياً بالمقارنة مع الدراسات الأخرى التي تراوح فيها بين 0,33 و 0,43

يتراجع معامل جيني 2,1 نقطة فقط بعد الضريبة في لبنان مقارنة بتراجع مقداره 14 نقطة في دول OECD

توزيع العاملين ومدادخلهم في دراسة الأثر الضريبي على عدالة توزيع مداخيل العاملين في القطاع الخاص

النسبة المئوية من الناتج المحلي GDP	متوسط الدخل (دولار أميركي)	مجموع الدخل المصروح عنه (مليار دولار أميركي)	العدد	الفئة
11,1 %	14846	5,5	369279	العاملون بأجر
2,7 %	15148	1,3	88040	العاملون لحسابهم وأرباب العمل

Republic of Lebanon-Mof and UNDP; Assessing Labor Income Inequality in Lebanon Private Sector; Feb 2017

تغير حصص الفئات من مجموع المداخيل بعد اقتطاع ضرائب الدخل

التغير	الحصة من مجموع المداخيل بعد الضريبة	الحصة من مجموع المداخيل قبل الضريبة	الفئات بحسب المداخيل السنوية
0,1-	%2,1	%2	أقل من 6 مليون ل.ل.
0,1-	%21,4	%20,3	6-15 مليون ل.ل.
0,9-	%22,6	%21,7	15-30 مليون ل.ل.
0,2-	%21,5	%21,3	30-60 مليون ل.ل.
0,6-	%16,8	%17,4	60-120 مليون ل.ل.
1,8--	%15,5	%17,3	أكثر من 120 مليون ل.ل.

Á

تغير معامل اللامساواة «جيني» بعد اقتطاع ضريبة الدخل

الفئة	جيني قبل الضريبة	جيني بعد الضريبة	التغير
العاملون بأجر	47,9	غير محدد	غير محدد
العاملون لحسابهم وارباب العمل	60,6	غير محدد	غير محدد
كل العاملين	50,7	48,5	2,1

2- أثر الضرائب غير المباشرة بما فيها ضرائب الاستهلاك على اللامساواة مقاسة بمعامل جيني

- ” نعتمد في هذه الفقرة على التحليل الوارد في كتاب «فخ اللامساواة».
- ” قدرت الدراسة أثر الضرائب غير المباشرة على توزيع المداخيل استناداً:
- Ø إلى تقدير قياسي للعلاقة بين الاستهلاك والدخل.
- Ø وإلى فرضيتين:
- ” تشابه سلة الاستهلاك بين الفئات المختلفة.
- ” معدل الاقتطاع من الضرائب غير المباشرة إلى الناتج المحلي يساوي 12,3 بالمائة.

أثر الضرائب غير المباشرة على توزيع المداخيل بحسب الفئات

نسبة التغير في الدخل %	الدخل بعد فرض ضرائب غير مباشرة	متوسط دخل الفئة قبل فرض ضريبة غير مباشرة (ألف ليرة لبنانية)	الفئات
73-	455	1690	1
28-	4105	5708	2
20,5-	7620	9576	3
16,5-	12352	14785	4
12,9-	24788	28474	5
10,6	65884	73708	6

التغير في معامل اللامساواة جيني بعد اقتطاع الضرائب غير المباشرة

مقدار التغير في معامل جيني	معدل الضرائب غير المباشرة الى الناتج
0,53	%1
2,23	%6,8
4,57	%12,3
معامل جيني-الدخل قبل الضريبة 0,432	

Á

3- الأثر الاجمالي للضرائب على اللامساواة

على الرغم من اختلاف المنهجية المعتمدة في الدراستين يمكن الاستنتاج بأنّ الأثر الاجمالي للضرائب المباشرة وغير المباشرة في لبنان هو تراجعى، أي أنه يزيد اللامساواة في الدخل بدلاً من تحسينها، كما يظهر من الآتي:

الأثر الاجمالي للضريبة على توزيع المداخيل = التغير في قيمة معامل جيني بعد اقتطاع الضرائب المباشرة + التغير في قيمة معامل جيني بعد اقتطاع الضرائب غير المباشرة = $2,47 = 4,57 + 2,1 -$

ثانياً- الضغط الضريبي

” بالمقارنة مع البلدان الأخرى يصنف لبنان في فئة الدول النامية متوسطة الدخل بل إنه يميل إلى فئة الدخل المتوسط المرتفع. ومع ذلك فإن نظامه الضريبي ونسب الاقتطاع فيه بالكاد تتناسب مع الدول ذات الدخل المتدني.

” يبلغ متوسط الاقتطاع الضريبي في لبنان أقل من 14 بالمائة في مقابل:

. 35 بالمائة في دول OECD

. 26,9 بالمائة في دول MENA غير النفطية.

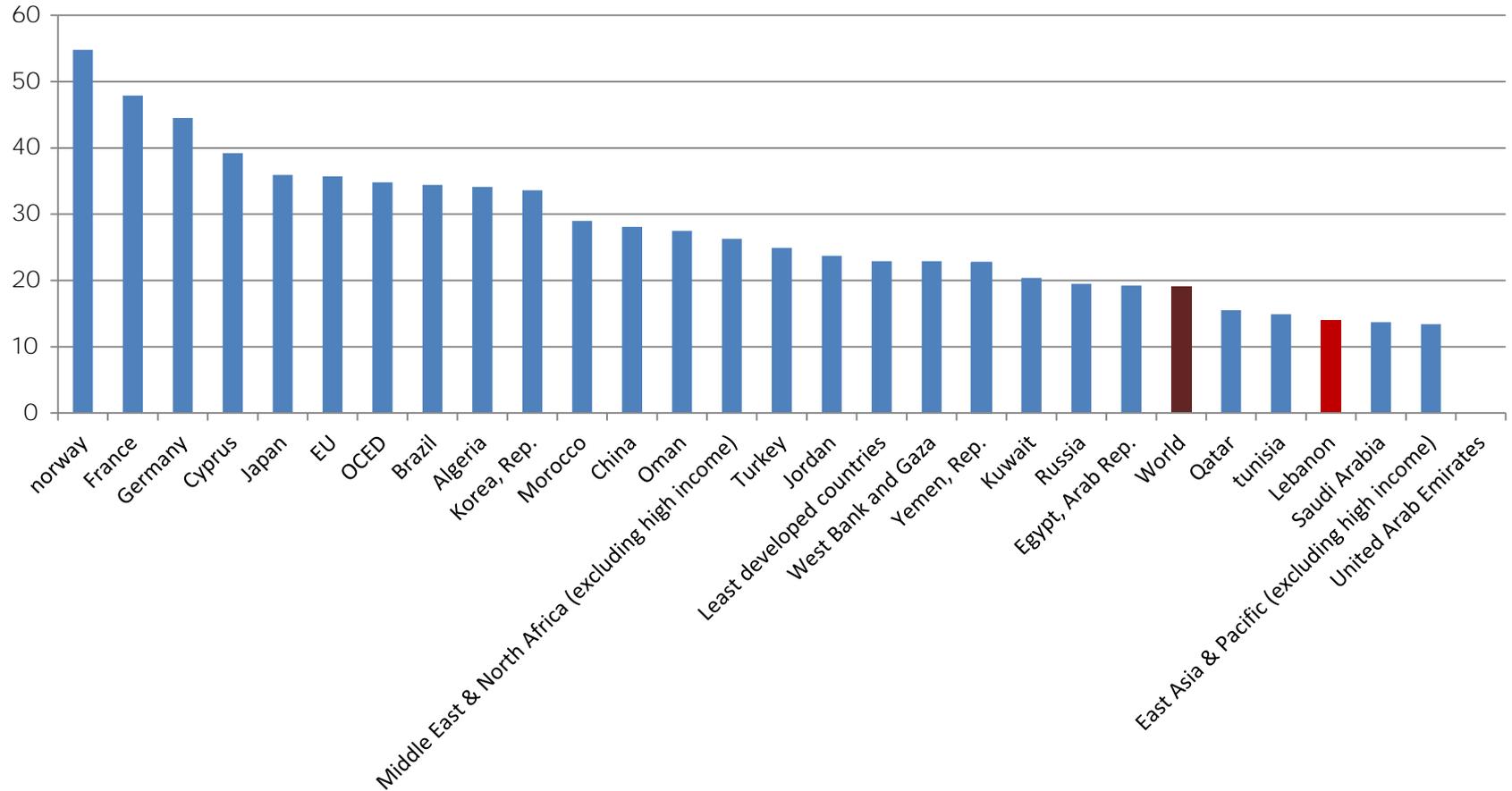
. 22,9 بالمائة في الدول الأقل نمواً

. 19,1 بالمائة على المستوى العالمي.

متوسط اقتطاعات الضمان الاجتماعي في البلدان ذات الدخل المتوسط يبلغ 4,2 بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي مقابل 2,6 بالمائة في لبنان.

يبلغ متوسط إيرادات الحكومة الضريبة وغير الضريبية 27 بالمائة في الدول متوسطة الدخل وما يزيد عن 30 بالمائة في عينة من 50 دولة عالية الدخل وحوالي 18 بالمائة في عينة من 65 دولة ذات الدخل المتوسط المنخفض

نسب الاقطاع الضريبي من GDP في بلدان مختارة



Source: data.worldbank.org/indicator

Á

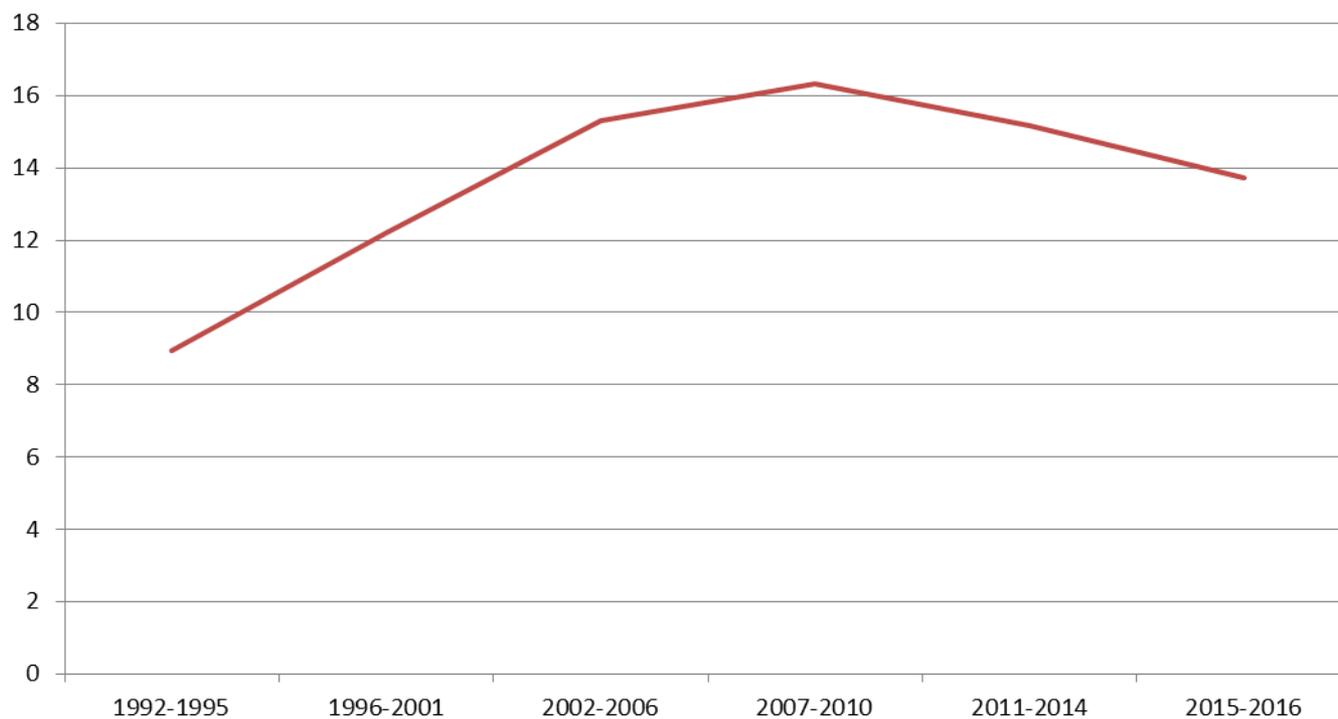
Á
G
P
Á
Á
Á

Á
Á
Á

Á

Turkey	24,9
Jordan	23,7
Least developed countries	22,9
Kuwait	20,4
Russia	19,5
Egypt, Arab Rep.	19,23
World	19,1
Tunisia	14,9
Lebanon	14
Saudi Arabia	13,7

تطور نسبة الضرائب من الناتج في لبنان في خمس فترات في المدة 1992-2016



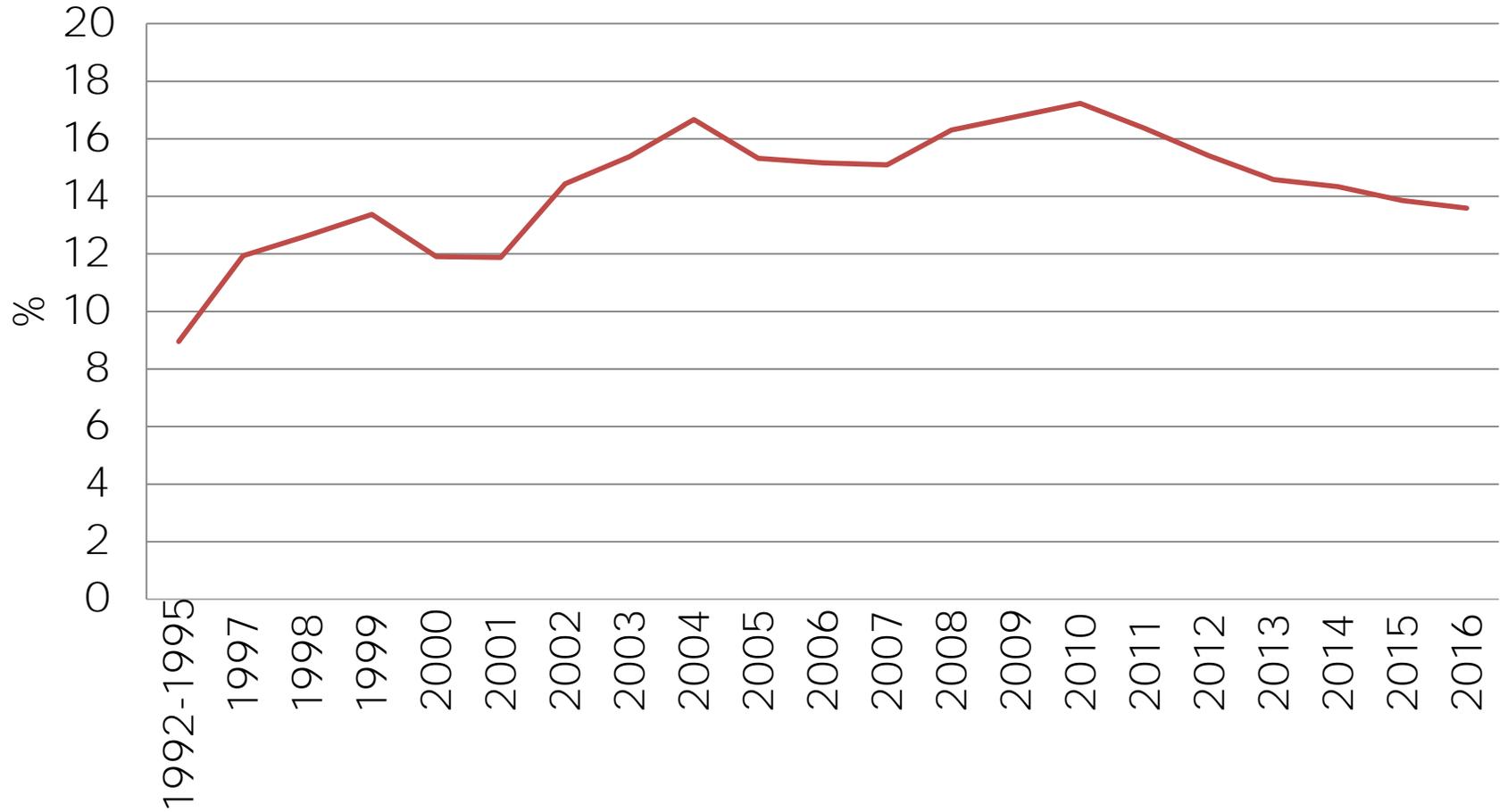
تطور نسبة الاقتطاع الضريبي من الناتج الاجمالي في لبنان في خمس فترات خلال المدة 1992-2016

Á	Á Á	Á
1992-1995	8,95	
1996-2001	12,2	
2002-2006	15,3	
2007-2010	16,34	
2011-2014	15,17	
2015-2016	13,72	

تطور نسبة الاقتطاع الضريبي من الناتج الإجمالي في السنوات 1992-2016

1992	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
8,95		11,93	12,63	13,37	11,90	11,88	14,43	15,38	16,67	15,32	15,16
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
15,10	16,30	16,77	17,22	16,36	15,40	14,58	14,34	13,85	13,59		

نسبة الاقتطاع الضريبي من الناتج في لبنان في السنوات 1992-2016



ثالثاً-الهيكل الضريبي

” يتسم الهيكل الضريبي في لبنان بأنه مستقر نوعاً ما عند مستويات منخفضة للضرائب المباشرة ومرتفعة للضرائب غير المباشرة.

” في السنوات الأخيرة حصل ارتفاع محدود في نسب ضرائب الدخل والاملاك المبنية في مجموع الإيرادات الضريبية. ويعود ذلك بصورة كبيرة الى ارتفاع معدلات التهرب من دفع الضريبة على القيمة المضافة والرسوم الجمركية.

” تقترب نسبة الإيرادات غير الضريبية من مجموع الإيرادات الحكومية في لبنان بمثيلاتها في البلدان ذات الدخل المتوسط المرتفع (13,6% مقابل 10,4%) ومعظمها من وفر الاتصالات.

” بالمقابل فان نسبة الضرائب المباشرة في لبنان هي أقل بكثير من مثيلاتها في مجموعتي البلدان ذات الدخل المتوسط-المرتفع وذات الدخل المرتفع (30% مقابل حوالي 50% و65% على التوالي)

” تعد ضرائب الدخل الشخصي الأكثر انخفاضاً مقارنة بالدول الأخرى إذ تبلغ 0,8% من الناتج المحلي في لبنان مقارنة ب2,3% في الدول العربية غير النفطية و8,9% في دول OECD

الضرائب المباشرة وغير المباشرة في لبنان مقارنة مع مجموعتي الدول مرتفعة ومتوسطة الدخل

المجموعة/البلد	نسبة الضرائب والرسوم المباشرة من مجموع الضرائب	نسبة الضرائب والرسوم المباشرة من مجموع الضرائب
معدل الدول مرتفعة الدخل	64,7%	35,3%
معدل الدول متوسطة ذات المداخيل المتوسطة- المرتفعة	49,3%	50,7%
لبنان (المتوسط العام للمدة 1992-2016)	30%	70%

التحصيل الضريبي بحسب فئات الدول (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي GDP)

لبنان	دول ذات الدخل المنخفض	دول ذات الدخل المتوسط - المنخفض	دول ذات الدخل المتوسط - المرتفع	OCED	العالم	
19	18,4	26,4	28,5	41,5	28,7	الايرادات الحكومية
14	13	17,7	20,7	35,4	20,5	الايرادات الضريبية
2,7	3,5	5	5,4	12,9	6,9	ضرائب الدخل على الافراد والشركات
4,1	4,9	5	5,2	6,8	5,9	VAT
2,7	3,7	4,9	4,6	0,6	3,6	الضرائب على التجارة الدولية

European Parliament Tax Revenue Mobilisation in Developing Countries Issues and Challenges Policy Department 2014

” يظهر الجدول أن أداء لبنان قريب بل إنه يقل أحياناً عن أداء البلدان ذات الدخل المنخفض على الصعيد المختلفة: إجمالي الإيرادات الحكومية، والإيرادات الضريبية، وضرائب الدخل على الأشخاص والشركات، وعائدات كل من الضريبة على القيمة المضافة وعلى المبادلات الدولية، وذلك بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي

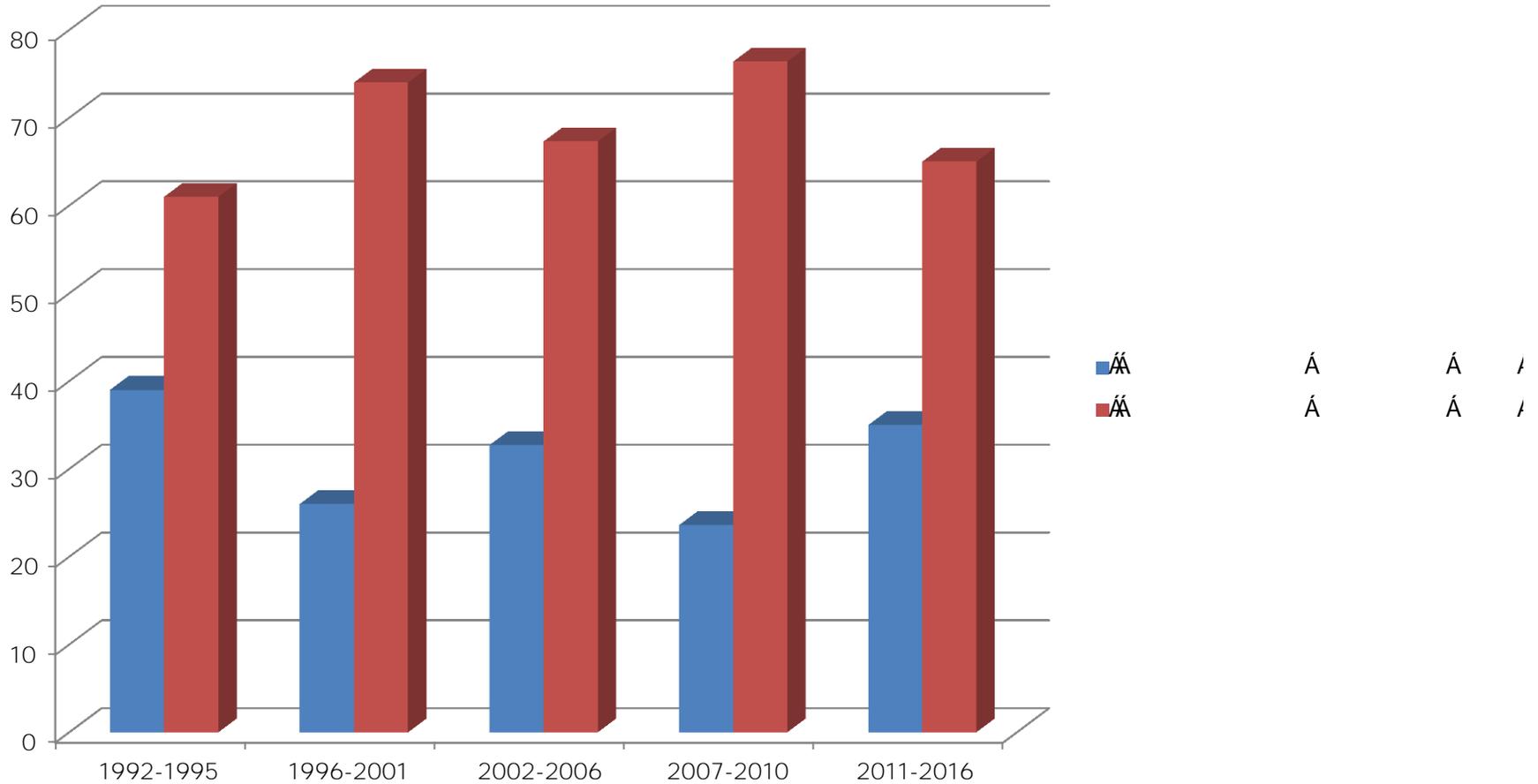
الهيكل الضريبي في لبنان 2015

النسبة من مجموع الايرادات %	الضريبة	النسبة من مجموع الايرادات %	الضريبة
	ÁÁ	Á	Á
GÍ Ê	TVAÁ	9,29	ÁÁ Á Á
F Î É Á Á Á Á Á	ÁÁ Á Á	5,32	Á Á Á
I Ê I	Á	6,11	Á Á Á
H Ê Á Á Á		2,25	Á Á Á Á
	ÁÁ	9,38	Á

توزيع الضرائب في لبنان في المدة 1992-2016

نسبة الضرائب المباشرة من مجموع الضرائب	نسبة الضرائب غير المباشرة من مجموع الضرائب	المدة
39	61	1992-1995
26	74	1996-2001
32,7	67,3	2002-2006
23,6	76,4	2007-2010
35	65	2011-2016

الضرائب المباشرة وغير المباشرة في لبنان 1992-2016

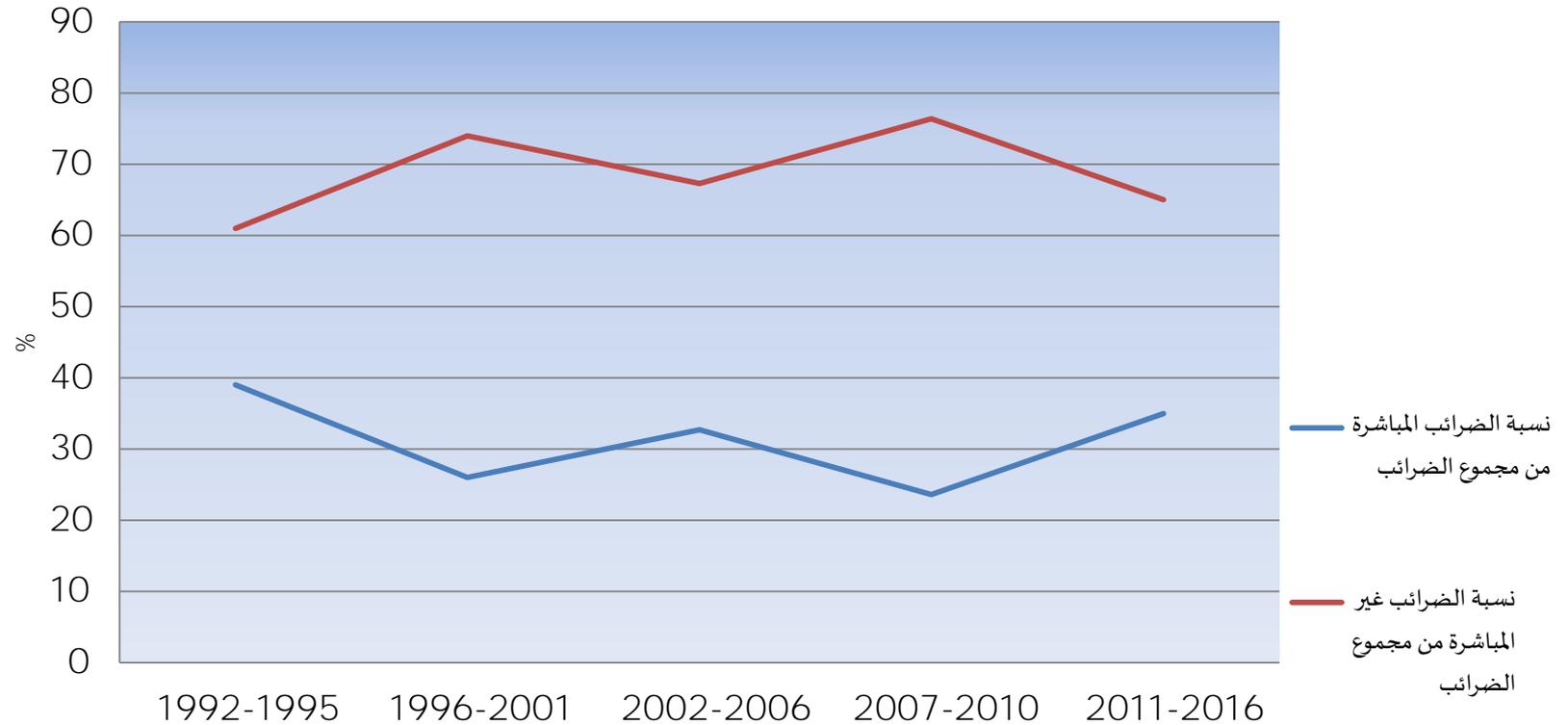


نسبة الضريبة على الدخل الشخصي من الناتج المحلي الاجمالي في عينة من البلدان العربية غير النفطية

نسبة ضرائب الدخل الشخصي من GDP %	البلد
5	موريتانيا
4,6	تونس
4,2	الجزائر
3,8	المغرب
2,8	اليمن
1,6	مصر
0,8	لبنان
0,6	الاردن

Source: IMF, MoF, UNDP Calculus

الضرائب المباشرة وغير المباشرة في لبنان 1992-2016



رابعاً-الفعالية والجهد الضريبيين

” يصنف لبنان في خانة الدول ذات الجهد الضريبي Tax effort المنخفض، وهذا ما ينعكس ضعفاً على التحصيل الضريبي Tax collection.

” قدرت دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي القدرة الضريبية للبنان بـ34,2% من الناتج أي ما يوازي مرتين ونصف التحصيل الفعلي.

” قدرت الدراسة نفسها الجهد الضريبي في لبنان بـ0,5 اي انه يجبي نصف الايرادات الممكن ان يحصلها. وذلك مقارنة بجهد ضريبي يبلغ: 0,55 في الدول متدنية الدخل و 0,64 و 0,76 في الدول متوسطة الدخل ومرتفعة الدخل على التوالي. وعلى سبيل المثال يبلغ الجهد الضريبي 0,77 في المغرب و0,75 في تونس و0,58 في الاردن.

الجهد الضريبي

		مرتفع	منخفض		
زامبيا توغو سورية	بوليفيا ساحل العاج غانا هندوراس كينيا نيكارغوا باكستان	الولايات المتحدة كوريا اليمن اليابان	مصر لبنان	ألبانيا البحرين الصين المكسيك كولومبيا	منخفض
جنوب افريقيا استراليا فرنسا اليونان ايطاليا النروج بريطانيا قبرص	البرازيل تشيلي بولندا كرواتيا فنلندا المغرب تونس فيتنام	تركيا اوكرانيا تشيكيا الدانمارك المانيا ايرلندا السويد سويسرا		بوليفيا استونيا الاردن لاتفيا مولدافيا روسيا سلوفاكيا	مرتفع

التحصيل الضريبي

التهرب الضريبي في لبنان

تتفق معظم الدراسات على ان التهرب الضريبي في لبنان واسع جداً وان بوسعه مضاعفة العائدات الضريبية وحتى من دون تغيير المعدلات الضريبية.

تتراوح التقديرات لحجم التهرب الضريبي والهدر الضريبي في لبنان نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي ما بين 8% و10%. تقدر دراسة قيد الاعداد في المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق التهرب الضريبي بما يتراوح بين 8,58% و11% من GDP في السنوات 1999-2013. أي ما يوازي 38,6 مليار دولار تراكمياً

ان ردم لبنان نصف الفجوة التي تفصله عن نسبة الايرادات الى الناتج في الدول ذات الدخل المتوسط-المتدني ستسمح له بإضافة ما لا يقل عن ملياري دولار سنوياً إلى إيراداته الحكومية.

ترتفع هذه الزيادة الى ثلاثة مليارات دولار تقريباً إذا أقر مشروع الضريبة الموحدة على الدخل حتى من دون زيادة الشطور (عن 6 شطور) أو تغيير النسب (بوجود اقتراح برفع الشطر الأعلى الى 25%)

يتوقع ان تؤدي الضرائب الجديدة الى رفع نسبة الايرادات الحكومية الى الناتج الى 21% اي الى ما كانت عليه عام 2012 تقريباً.

خطوط عريضة للإصلاح الضريبي

الأهداف والسياسات (2)

Á Á Á Á Á Á Á Á Á Á £
 Æ Á Á Á
 Á Á Á Á Á Á Á Á Á Á Á £
 Á Á Á Á Á Á Á Á Á Á
 È Á

الأهداف والسياسات- خلاصة واستنتاج

Á Á Á Á Á Á Á Á £

Æ Á

Á Á Á Á Á Á Á Á Á Á £

Á Á Á Á Á Á Á Á Á

Æ Á Á Á Á Á Á Á Á

Á Á Á Á Á Á Á Á Á £

È Á Á Á Á

