

كيف يمكن لنظام ضريبي جديد استعادة النمو وتحقيق العدالة؟

مراجعة تشخيصية للنظام الضريبي اللبناني
وتوصيات عملية لتعزيز العدالة والفعالية

بالتعاون مع

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

راجع التقرير:

سابين حاتم، خبيبة اقتصادية أولى ومديرة الشركات 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

التصميم: تونيا سلامه

التواصل التحريري: جيد بكداش

حزيران 2023

حقوق الملكية الفكرية لـ«Financially Wise» ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

كلّ الحقوق محفوظة

www.financially-wise.org

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

كلمة شكر

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مالي من «مؤسسة المجتمع المنفتح». كذلك نتوجه بالشكر إلى «معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي» لمساهمته في الدراسة.

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

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.

قائمة المحتويات

6	الملخص التنفيذي
10	مقدمة: لماذا يعتبر الإصلاح الضريبي أمراً بالغ الأهمية للبنان؟
13	الفصل الأول: عرض تشخيصي للنظام الضريبي الحالي
13	القسم الأول: نظرة عامة على الواقع المالي الكلي والسياسات المتبّعة: عقد من التناقضات
21	القسم الثاني: نزيف رأس المال البشري
23	القسم الثالث: إدارة ضريبية ضعفت بفعل الأزمة
24	1. سلامة قاعدة المكلفين المسجلين
25	2. الإدارة الفعالة للمخاطر
27	3. دعم الامتثال الطوعي
28	4. تقديم التصاريح وسداد الإلتزامات الضريبية في الوقت المحدد
30	5. دقة الإبلاغ في التصاريح الضريبية
31	6. فعالية تسوية المنازعات الضريبية
32	7. المساءلة والشفافية
33	القسم الرابع: الفجوات في عدالة وفعالية النظام الضريبي
33	1. الفجوات في تصاعدية الضريبية
37	2. مستويات التصاعدية
39	3. المعاملات الضريبية التفضيلية
41	القسم الخامس: إطار قانوني مبعثر
42	الفصل 2 - بناء نظام ضريبي أفضل للبنان
42	القسم 1: ما الذي يجعل النظام عادلاً؟
44	القسم 2: ماذا عن تجارب البلدان الأخرى؟
44	1. تعزيز العدالة في نظام الضرائب المغربي
45	2. إصلاح ضريبة الدخل على الأفراد في إيطاليا
45	3. زيادة معدلات الضريبة في البرازيل
45	4. توسيع قاعدة الضرائب في النمسا
46	5. تغيير جذري في الإمارات العربية المتحدة
46	6. الإصلاح الضريبي في مصر
47	القسم 3: ما الذي يمكن عمله في لبنان؟
48	1. السيناريو 1: الإصلاح الشامل/ نحو تجديد النظام الضريبي وإعادة هيكليته
49	2. السيناريو 2: الإصلاح من خلال وحدات منفصلة (الإصلاح المؤسسي)
55	7. ملاحظة ختامية
56	ملحق - الإجتماع التشاوري
57	قائمة المراجع

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 وعمق الفوارق في المستويات الاجتماعية التي طالما اتسمت بتفاوت حاد يعود حتى إلى ما قبل الأزمة الأخيرة، حيث فاق حينها دخل 10% من السكان الذين يشكلون الفئة الأغنى خمسة أضعاف دخل الـ 50% الذين يشكلون النسبة الأفقر من المواطنين (Assouad, 2021).

منعطف صعب يشهده لبنان اليوم، فمن دون إصلاحات سريعة وفعالة 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 مرتكزاً 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:

- تسلط 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 سلباً 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% و83% - ضاعفت من تعرّض الإستدامة المالية لمزيد من التهديدات.
- حتى قبل الأزمة، إنّ عدم رفع نسب الضرائب كبّد الخزينة أكلافاً مرتفعة جداً إذ بلغت كلفة عدم تحصيل ضرائب إضافية بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي، ما يتراوح بين 34 و36 مليون دولاراً سنوياً من فوائد دين.
- زادت كلفة عدم كفاية التحصيل الضريبي بعد الأزمة وتفاقت بسبب تباين أسعار الصرف وقُدرت قيمة خسائر الإيرادات الناجمة عن سوء تقييم الرسم الجمركي

وحدها بنحو 4.8% من الناتج الاجمالي (صندوق النقد الدولي، 2023).

■ **المثير للجدل هو أنّ المحاولة الوحيدة لرفع الضرائب** إرتدت سلباً. فبين أواخر 2017 وبداية 2018 تم اتخاذ العديد من التدابير لرفع معدلات الضريبة، إلا أنه وفي سياق الانكماش الاقتصادي، أنتجت هذه التدابير تأثيراً معاكساً، أدى إلى تراجع في مستوى الجباية بنسبة 1.8%. كما أدى إلى انخفاض معدلات 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 التحسن المالي بعد الأزمة، والمدفوع بارتفاع حاد في تحصيل الإيرادات، يبقى غير مستدام ولا يُتوقع له الاستمرار.**

الاستنتاجات الرئيسية حول القدرات البشرية والإدارة الضريبية:

■ **تراجع الأداء العام للموظفين الحاليين بشكل كبير نتيجة لتدهور ظروف العمل وزيادة الكلفة المعيشية التي تقامت 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 تمّ إعدادهم وتدريبهم على مرّ السنين إلى إضعاف قدرة الإدارة على استئناف نشاطها بانتظام أو القيام بأية إصلاحات. إنّ عجز الإدارة عن قيامها بمهامها من شأنه أن يزيد من تقويض علاقتها مع المكلفين كما يزيد من مخاطر الاحتيايل والتهرّب الضريبي.

الاستنتاجات الرئيسية حول الأنظمة والعمليات المعمول

بها في الإدارة الضريبية بناءً على نتائج أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية (TADAT):

■ **في حين أنّ قاعدة تسجيل وإدارة بيانات المكلفين متينة، إلا أنّ سلامة سجل المكلفين لا تزال هشّة وهو عرضة لمخاطر الدقة في تسجيل البيانات والمعلومات وللجرائم الإلكترونية وذلك بسبب الافتقار إلى آليات التحقق الآلي والتحقق المتبادل.**

■ **إنّ ضعف إدارة المخاطر ينتج عنه ثغرات لصالح فئة من المكلفين على حساب خزينة الدولة.**

■ **إنّ 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 سيّما 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 الملتمزم بالسيولة لفترة أطول والاستفادة أيضاً من عامل مرور الوقت الذي يؤثر على القيمة الفعلية للضرائب التي يتم دفعها.**

- الفجوة بسبب انخفاض قيمة العملة وعدم احتساب الضريبة على أساس القيمة الحقيقية للإيراد.
- أدت التعديلات عينها المعتمدة في قانون موازنة عام 2022 إلى زيادة التفاوت الضريبي بين فئات المكلفين بضرية الدخل.
- تعرّض رسم الإنتقال لتهرّب ممنهج.
- الضريبة على القيمة المضافة، والتي تعدّ مصدر الإيرادات الرئيسي للحكومة اللبنانية، هي ضريبة تنازلية على الدخل القابل للتصرف.
- المعاملات التفضيلية بما في ذلك التتزيلات والإعفاءات هي كثيرة ومصممة 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، وتتزيلات 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 والتتزيلات، أمراً أساسياً لاستعادة الحد الأدنى من العدالة.

- أدى ضعف التدقيق، إلى زيادة من إحصائية التهرّب أو التجنّب 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 لتركّز بالتالي على المكلفين ذي المخاطر العالية وهم بمعظمهم من كبار المكلفين افراداً كانوا أم شركات. أما لناحية المساواة في المعاملة، يواجه المكلفون اليوم مسارات مختلفة للخضوع للتدقيق، ومن المرجّح أن يحاول صغار المكلفين التهرّب من الضريبة مقارنةً بكبار المكلفين التي غالباً ما تشملهم برامج التدقيق.
- تعتبر تسوية المنازعات فعالة بشكل عام، إلا أنّها تستوجب بعض التحسينات لناحية سرعة الاستجابة، والاستقلالية تجاه الإدارة الضريبية.

الاستنتاجات الرئيسية حول فجوة الأثر التصاعدي للضرائب:

- سلّطت الدراسة الضوء على ثغرات في التصميم التصاعدي للضرائب بما في ذلك ضريبة الدخل ورسم الإنتقال وضريبة الأملاك المبنية. هذه الثغرات ناتجة إلى حدّ كبير عن عدم اعتماد التراكمية عن احتساب الضريبة التصاعدية.
- لا يخضع غير المقيمين للضريبة التصاعدية.
- إنّ 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

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 والاجتماعية لكل بلد، وتوجّهات السياسات العامة، والعقد الاجتماعي. نجاحه يرتبط بقدر ما تتجسّد 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، وتعدّ الحالة اللبنانية حالة فريدة من نوعها بسبب تعقيد مكونات اقتصاده السياسي. ونظراً للظروف والتحديات التي قد تعترض مسار وجهود

الإصلاح، يمكن للبنان أن يعتمد على مسارين محتملين للمضي قدماً:

1. سيناريو طويل الأجل من شأنه أن يرسخ الإصلاح في صلب الحوار المجتمعي والنقاش السياسي، ويخلق بيئة حاضنة لإعادة بناء أو تصميم أو هيكلية نظام ضريبي موجه نحو المزيد من التصاعدية، بما في ذلك الضرائب الموحدة، 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 معقد إذ غالباً ما يكون التغيير محفوفاً بالتعقيدات والمقاومة والتطورات غير المتوقعة على المستويات السياسية والمؤسسية والثقافية، والتي تتطلب من جميع أصحاب المصلحة تحديدها بعناية والسعي إلى معالجتها.

مقدمة: لماذا يعتبر الإصلاح الضريبي أمراً بالغ الأهمية للبنان؟

ضريبياً تساهل مع القطاع المصرفي، وشجع على التهرب الضريبي، وركّز الثروة في أيدي القلة، بينما أخضع المكلف 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 وفعالة، قد لا يعرف الاقتصاد الوطني نهاية للأزمة التي يعانيتها. هناك حاجة فعلية للبدء بتنفيذ الإصلاحات التي طال انتظارها وذلك من أجل: (1) إستعادة القدرة على تحمّل الديون، (2) تأمين التمويل اللازم للإنفاق الاجتماعي والائتماني، (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. ويشكل 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.

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 متعدد الأبعاد وزادت حدته 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 التقاعس السياسي في مواجهة الأحداث المتسارعة إلى بلوغ التضخم نسباً خيالية، ومدفوعاً برفع الدعم غير المدروس عن السلع الأساسية، مما تسبب بتراجع القدرة الشرائية للبنانيين بـ 97 درجة مقارنة بما كانت عليه قبل الأزمة؛ في حين أدى ارتفاع مستوى الدين العامة وتقلص احتياطات العملات الأجنبية إلى تقويض هامش أية معالجة سياسية. وبموازاة ذلك، تقلص أيضاً نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي المقدر، 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 وعمق 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). تفاقمت هذه الفجوة باتباع نظاماً

لماذا يعدّ تعزيز عدالة النظام الضريبي مفتاحاً لتحقيق الاستدامة؟

إنّ بناء نظام ضريبي عادل وفعال هو تحدّي رئيسي للمجتمعات الحديثة خاصةً في ظلّ العولمة، وسهولة الحركة والتنقل 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 وتدخّلاتها، 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 أطراف المجتمع.

وبموازاة هذا التعريف الفضفاض للمصطلح، تمّ وضع عدّة معايير لتقييم عدالة النظام الضريبي ترتكز 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 وأن 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 تدخّل الدولة لإعادة توزيع الدخل.

▪ **توزيع الدخل** هو عامل رئيسي لتحقيق تماسك اجتماعي أفضل، لا سيّما في بلد مثل لبنان يواجه أزمات متكررة ومزمنة. تتمثل العدالة بدعم الدولة للفئات الأشدّ فقراً من خلال التحويلات المباشرة، أو بشكل غير مباشر من خلال تسهيل الوصول إلى خدمات محددة كالتعليم، 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 تقتزن دائماً بالفعالية، 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 جداً لصانعي القرار وواضعي السياسات الضريبية التوصل إلى التوازن الأمثل بين الفعالية 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 الفعالية الاقتصادية وتنافسية النظام وجاذبيته.

استندت الدراسة إلى منهجية متعددة 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.

الفصل الأول: عرض تشخيصي للنظام الضريبي الحالي

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

1)، ظلت 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 اللذين اعتبروا هامشياً الأكثر فقراً في المنطقة، كالمغرب (28.4%) أو تونس (34.3%). هذه النسبة هي أيضاً أقل من متوسط جميع المناطق النامية، بما فيها 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).

يقدم هذا القسم نظرة عامة على السياق المالي الكلي في لبنان مركزاً بصورة خاصة على الضرائب، يتناول 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 والجبابة.

تسلط النتائج الواردة في هذا الفصل الضوء على التباينات والمفارقات بين السياق الاقتصادي الكلي واستجابة السياسة الضريبية، التي تم وضعها وتطبيقها بصورة مخصصة دون الاستناد 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 و 2008، والتقدّم المحرز قبل الأزمة (الجدول

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

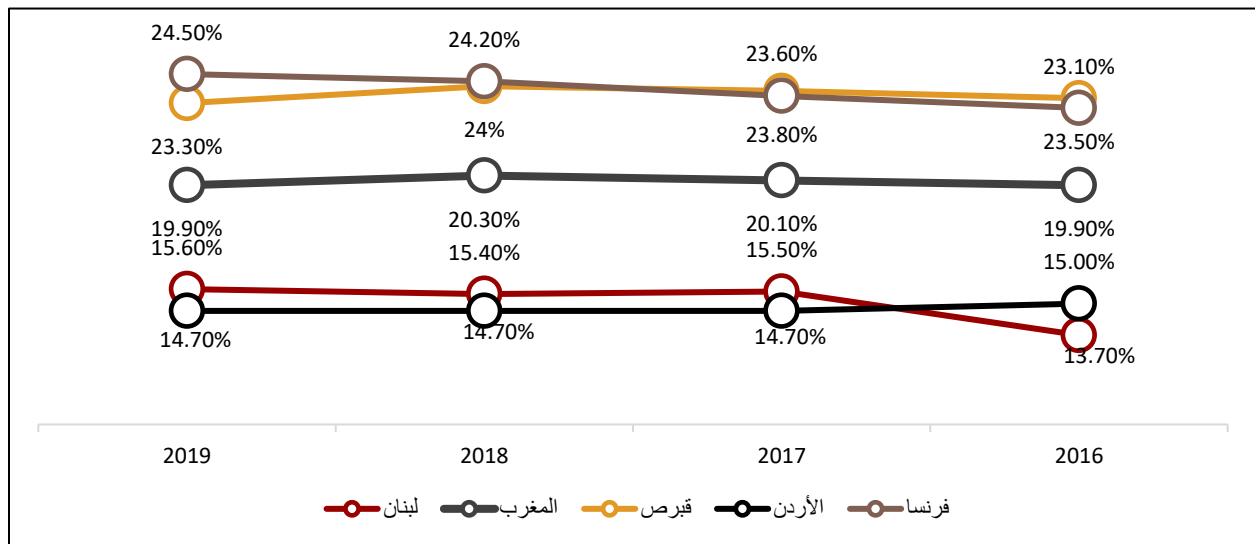
السنة	الإصلاحات
2002	تطبيق الضريبة على القيمة المضافة
2003	تطبيق الضريبة على الفوائد (بنسبة 5%)
2008	تطبيق قانون الإجراءات الضريبية
2017	زيادة الضريبة على الفوائد (من 5% إلى 7%) تطبيق الضريبة على ربح التحسين التحسين العقاري (تصل إلى 15%) زيادة معدل ضريبة الدخل على الشركات (من 15% إلى 17%) زيادة الضريبة 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).

الهيكلة للاقتصاد والحرب في سوريا أثراً على هذا المسار التصاعدي وولداً 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.

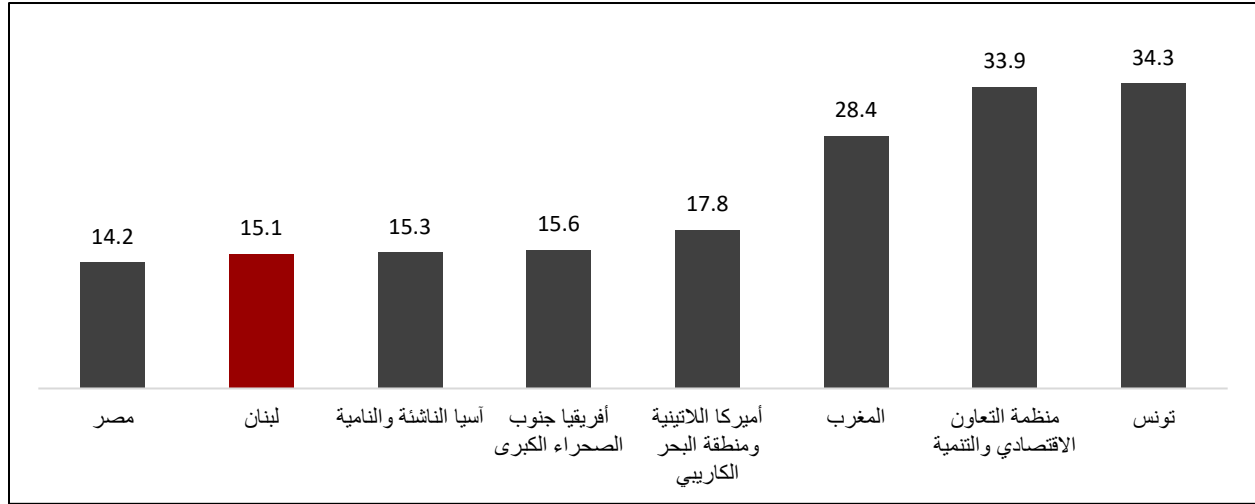
بالرغم من بدء التطبيق التدريجي للضريبة على القيمة المضافة بين عامي 2003 و2005 والنمو الكبير للاقتصاد آنذاك، شهدت الإيرادات الضريبية زيادات اعتباراً من عام 2005 لتصل إلى ذروتها في عام 2009 بنسبة تعادل 20.4% من الناتج المحلي الإجمالي. إلا أنّ الركود الناتج عن أوجه القصور

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



المصدر: بيانات البنك الدولي 2022.

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

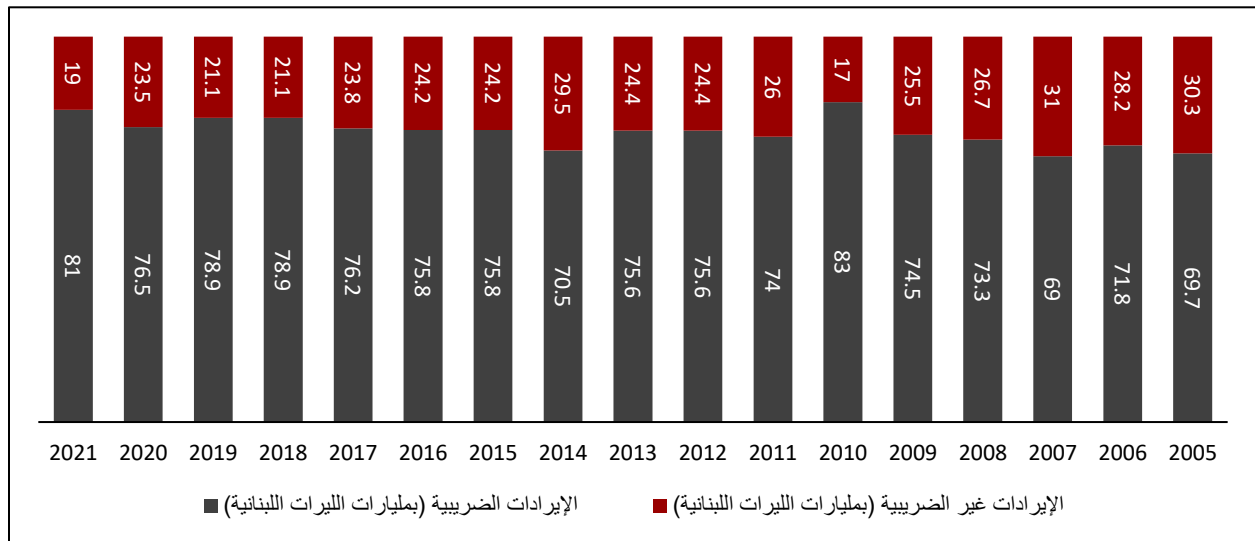


المصدر: آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي، تشرين الأول 2021؛ إحصاءات الإيرادات في أفريقيا، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2021).

جمعة (الرسم البياني 3). ترافق هذا مع أعباء ضريبية منخفضة وإنفاق مرتفع، أدى إلى عجز مالي متكرر وغير مستدام وأنتج بالتالي تراكم الدين العام الذي انتهى بتخلف لبنان عن سداد ديونه في آذار من العام 2020.

من المعروف في لبنان أن الإيرادات الضريبية كانت تشكل على مر السنوات الحصة الأكبر من إيرادات الدولة إذ تراوحت خلال العقد الماضي ما بين 69% و83% مما يعرض في حال انخفاضها الاستدامة المالية إلى مخاطر

الرسم البياني 3: تطور 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 أنه كلفة الضرائب غير المحصلة بالنسبة إلى فوائد الدين في السنوات التي سبقت الأزمة. بلغت التكلفة الضريبية الناتجة عن عدم رفع

معدل الضرائب نقطة مئوية واحدة من الناتج المحلي الإجمالي ما بين 51 مليار ليرة لبنانية و54 مليار ليرة لبنانية فوائد دين بين عامي 2016 و2019 أو بين 34 و36 مليون دولاراً أمريكياً (الجدول 2). لو أن لبنان توصل إلى تحقيق معدل مثالي 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، فسجلت معدلات أكثر ارتفاعاً بعد الأزمة وتفاقت بسبب اعتماد رزمة من الإجراءات الضريبية ذات أغراض مخصصة. ففي عام 2020، انخفضت نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 8.9% لتتراجع أكثر في عام 2021 وتسجل أدنى مستوى تاريخي لها بلغ 6.6% (IMF, 2023)، متأثرةً بالانكماش الاقتصادي وبتسارع وتيرة انهيار العملة الوطنية بالرغم من الإبقاء 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 كبد الخزينة خسارة لا تقل عن 4.8% من الناتج المحلي الإجمالي (IMF, 2023). وفي الوقت الذي تردد خلاله صانعو القرار في اتخاذ تدابير لتعديلات ضريبية خشية تقادم الاضطرابات الاجتماعية، كان القطاع العام خلال هذه الفترة الممتدة من 2019-2022 يواجه أشد أزمة في تاريخه الحديث متأثراً في الصميم بالقرار الذي اتخذته الحكومة في شهر آذار من العام 2020 والقاضي بتعليق سداد اليوروبند، مما حدّ من القدرة على الإقتراض من

جديد عبر الأسواق المالية لتأمين الاحتياجات التمويلية، باستثناء بعض القروض الممنوحة من مؤسسات دولية. 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 حدة التضخم. 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 للتوظيفة العامة خاصة الأكثر كفاءة بينهم، وأدت إلى خلل في الإدارات العامة وخسارة تراكمية على مرّ السنوات للخبرات التقنية كركيزة أساسية لمساندة الإدارة العامة في التعافي.

■ **ومن الجدير نكره أنّ المحاولة الوحيدة لرفع الضرائب ارتدت سلباً.** كان لزمة التدابير التي صدق 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، إلا أن رفع معدلات الضريبة خلال فترة ركود خلق تأثيراً معاكساً نتج عنه تراجع في الجباية، من 12,766 مليار ليرة لبنانية في 2018 إلى 12,535 مليار ليرة لبنانية في 2019، أي ما يعادل انخفاضاً بلغت نسبته 1.8%. من ناحية أخرى، شهدت الضريبة على القيمة المضافة، والتي تعتبر 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 فترة الركود أو الانكماش الاقتصادي،

في حين أن استهلاك السلع والخدمات الأخرى يكون الأكثر تأثراً بتغيّر الدخل أو الإيرادات، إلا أنه يتوقع 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 الاستهلاك في الأسر ذات الدخل المنخفض.

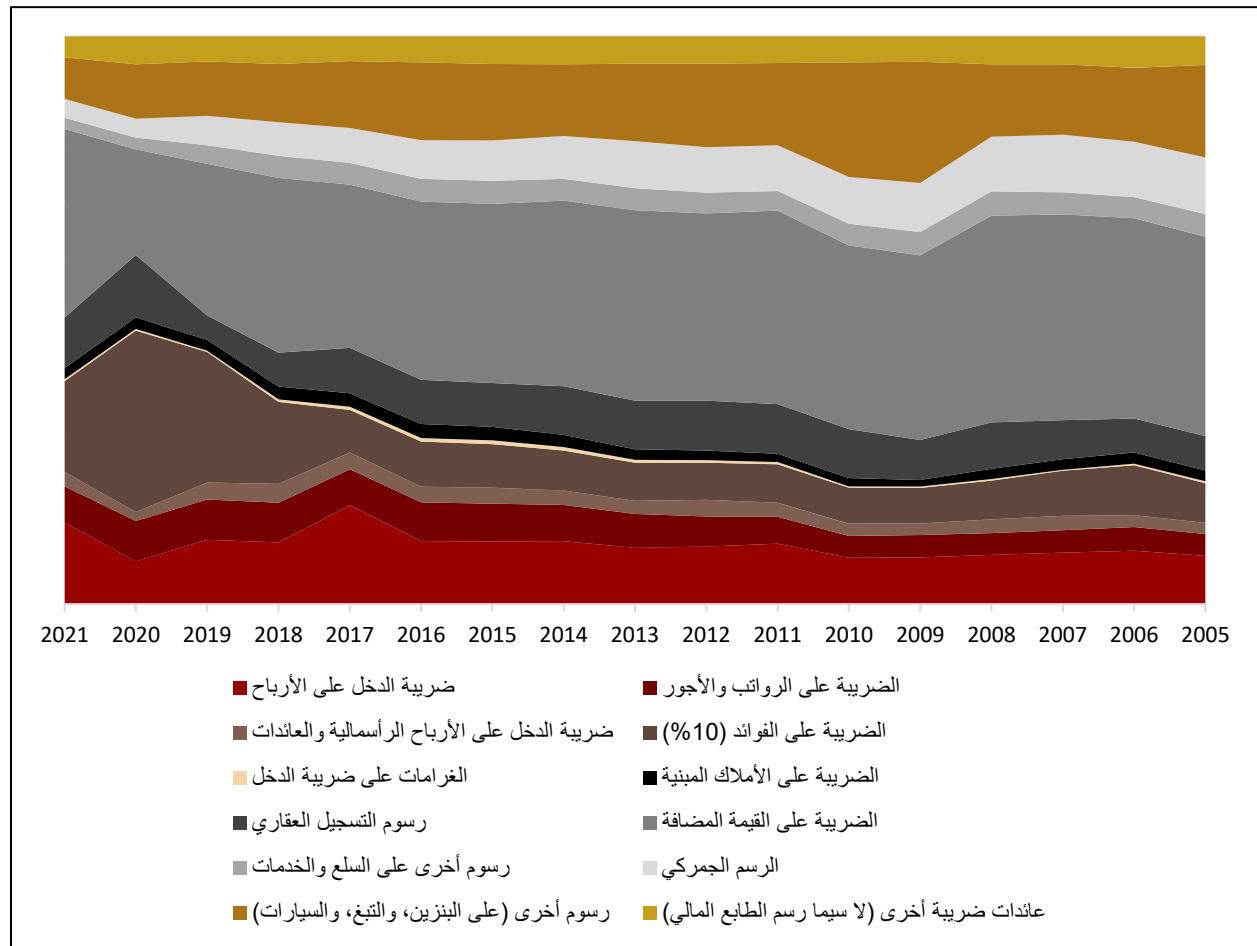
■ **وعلى الرغم من أنّ الضريبة على القيمة المضافة شهدت زيادة استثنائية في مستوى التحصيل، إلا أنّ النظام الضريبي أصبح أكثر إجحافاً.** فخلال العام 2021، ارتفعت إيرادات الضريبة على القيمة المضافة بنسبة 158%، ما أدى إلى تغيير جذري في بنية الإيرادات.

تاريخياً، شكّلت الضريبة على القيمة المضافة الحصة الأكبر من إيرادات الضرائب في لبنان، باستثناء عام 2020 حيث تجاوزت حصة الضريبة الدخل على الفوائد حصة الضريبة على القيمة المضافة (الرسم البياني 4). مما يشير على أنّ الحكومة كانت تعتمد بشكل جذري 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.

ولما كانت البيانات المتوافرة تشير إلى أن أكثر من نصف سكان لبنان يعيشون تحت خط الفقر الوطني (UNESCWA, 2021)، فقد أصبح من الضروري تحديث هيكلية الضريبة على القيمة المضافة ومعدلاتها لاستهداف منطقي للسلة الاستهلاكية للأسر باختلاف درجاتها في مقياس الدخل.

على غرار الاقتصادات النامية الأخرى، يعتمد لبنان على الضرائب غير المباشرة للسلع والخدمات المحلية والمستوردة، مما ينتج أثراً تنازلياً لصالح الأثرياء الذين يتمتعون بمقدرة على إدخار نسب أعلى من دخلهم، بينما يزيد العبء على الشريحة الأكثر فقراً كون جزءاً كبيراً من استهلاكها يخضع للضريبة ويزداد نسبياً بسبب التضخم.

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



المصدر: وزارة المالية، 2022.

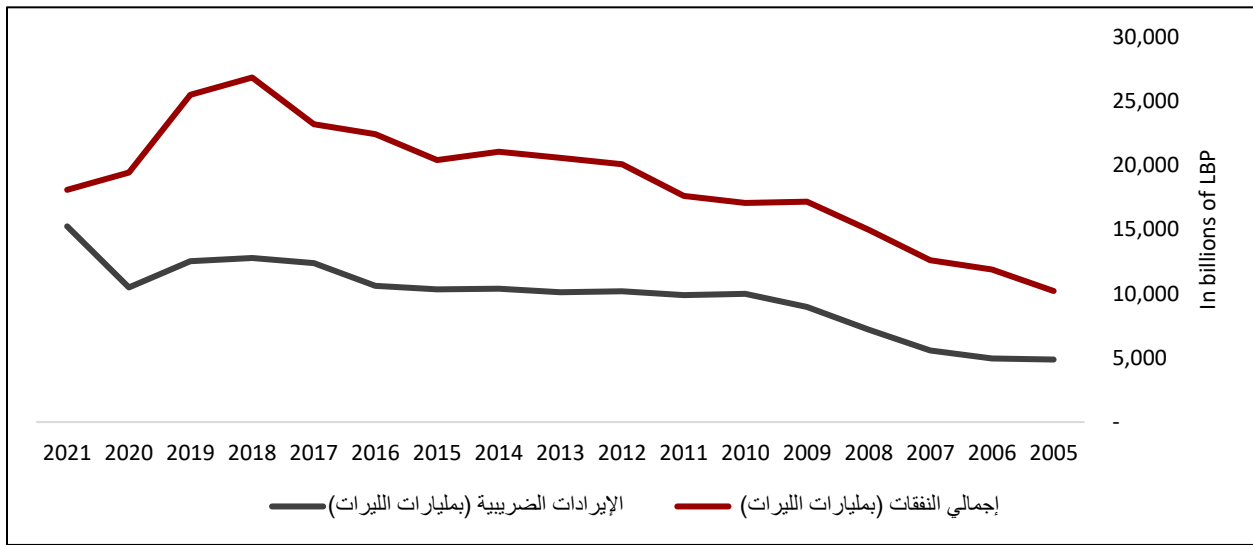
هذا التحسن المالي بعد الأزمة، مدفوعاً بارتفاع كبير في معدلات التحصيل، يبقى غير مستدام ولا يتوقع له الاستمرار. في الواقع، عوامل عدة تسبب انخفاضاً مقنعاً

سأهمت زيادة الإيرادات الضريبية في العام 2021 بشكل مباشر في تقليص الفجوة القائمة في نسبة الضرائب إلى الإنفاق (الرسم البياني 5). ومع ذلك، فإن

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 وفعاليتته.

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

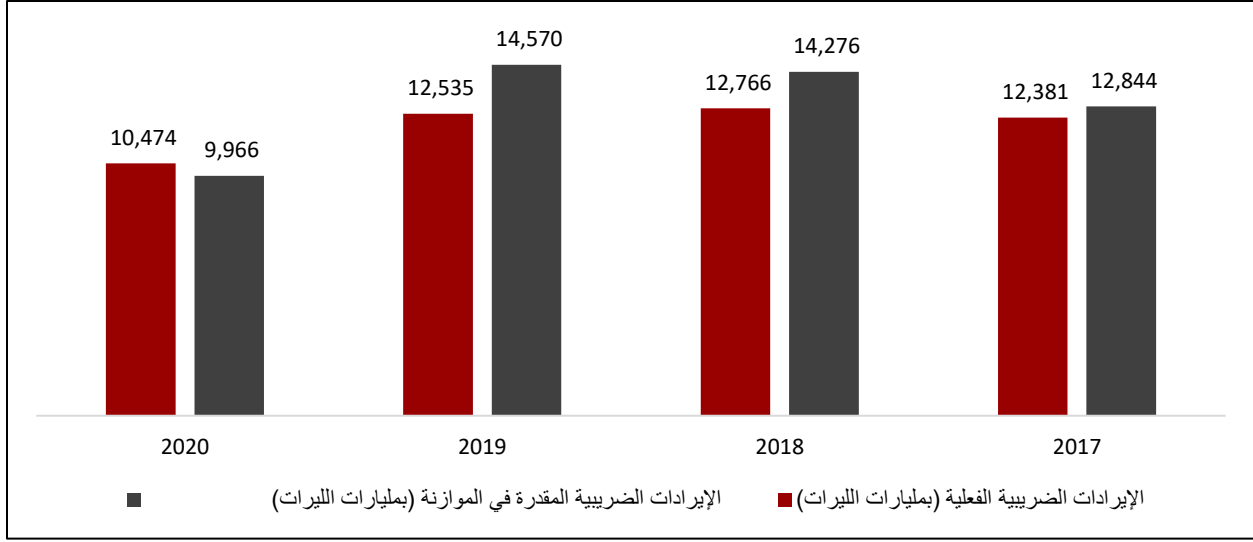


المصدر: وزارة المالية 2022

▪ **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

أعمق الأزمات الاقتصادية التي مرّت في تاريخها الحديث. وفي حين أن من المفترض أن تقود الإدارة الضريبية حملة لإصلاح النظام الضريبي، إلا أن النتائج أودت الى خسائر كبيرة في الرأسمال البشري وإلى أكبر مغادرة جماعية للتوظيف العامة.

اختصاراً، إنّ السياسة الضريبية لم تأت بالنتيجة المرجوة منها لناحية العدالة والفعالية والنتائج المنهجية بين السياسة الضريبية والسياق المالي الكلي مما أدى إلى تقويض الاستدامة المالية وإلى انخفاض كبير في الإيرادات؛ ترتّب عنه تدهوراً في الإدارات والمؤسسات العامة، بما في ذلك الإدارة الضريبية في وقت كانت تواجه فيه البلاد إحدى

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 عما يواجهه القطاع العام في لبنان منذ اندلاع الأزمة من استنزاف متواصل للمهارات. ولعلّ أهم الدوافع الرئيسية التي أدت إلى المغادرة الجماعية للوظيفة 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 أثرت 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 نتيجة عدم تجديد عقود الخدمات (5) توقف العديد من البرامج الإلكترونية بعد انتهاء صلاحية تراخيصها، (6) تردّي وضع التغذية الكهربائية، وما إلى ذلك.

ووبموازاة 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.

أما أهمّ التحديات التي تواجهها الإدارة الضريبية فهي:

- تراجع الأداء العام للموظفين الحاليين بشكل كبير نتيجة لظروف العمل والمعيشة والتي تقامت 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 للامتثال 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 الاجدى على وزارة المالية أن تتخذ إجراءات جذرية للحفاظ على كادرها البشري لضمان استمرارية الخدمة العامة.

▪ إنَّ 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 حصدت عام 2007 جائزة الأمم للخدمة العامة "لخدمة المكلفين" Service Award for "Taxpayer Service" the UN Public، 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 أولوية لمعالجة قدرات الإدارة الضريبية وتعزيز بيئة العمل بشكل يسمح باستعادة الأداء التشغيلي كما يجب تزويدها بالكفاءات اللازمة لمساندتها على الوفاء بمهامها.

▪ 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، يتبين أنها استعادت 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.

القسم الثالث: إدارة ضريبية ضعفت بفعل الأزمة

- يسأط 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 أفكاراً وآراءً مصوبةً لتعزيز جودة النظام الإداري الحالي وتحسين فعالية وعدالة النظام الضريبي في لبنان.
- ومن أبرز التحدّيات:
 - ضعف التنسيق بين الوحدات الضريبية، ما يؤدي إلى اختلاف الممارسات والأهداف.
 - ضعف التنسيق بين الوحدات الضريبية والوحدات غير الضريبية.
- النقص في الموظفين وتوزيع غير فعّال للموارد البشرية ما بين المديریات، 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 للفعّالة.

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

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

1. سلامة قاعدة المكلفين المسجلين

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

والتحقّق المتبادل يضيف على النظام طابعاً غير رسمي، ويعرّضه لزيادة عدم الدقة في تسجيل المعلومات، وارتفاع مخاطر الجرائم الإلكترونية.

إنّ سلامة قاعدة 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 التحقّق الآلي

الجدول 4: سلامة قاعدة المكلفين المسجلين - موجز

نقاط الضعف	نقاط القوة
<ul style="list-style-type: none"> ▪ لا يخضع نظام الآلي الضريبي SIGTAS عند إصداره أوتوماتيكياً الرقم الضريبي التسلسلي إلى أية آلية تجنبه 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 للمكّلفين 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تتحقّق الادارة 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 التحقّق مما إذا كان المكلفون يمارسون أي نشاط آخر غير المصرّح عنه كما تقوم بالتأكد من توقف النشاط من خلال التحقّق بالإستناد إلى المعلومات الخارجية المتبادلة مع إدارة الجمارك والسجل التجاري والنقابات وغيرها ومقارنتها بالتصاريح. ▪ لا يتم إلغاء تسجيل المكّلفين الذين يتوقفون عن العمل طالما أنهم لا يزالون مسجلين في السجل التجاري؛ تلاحظ المعلومات عن توقف العمل وتدرج في سجلهم على النظام SIGTAS.

2. الإدارة الفعالة للمخاطر

"فعالية تحديد ومعالجة مخاطر عمليات إدارة الإيرادات والضرائب".

السرية المصرفية العقوبات القانونية ممهداً الطريق لتحسين التدقيق الضريبي وتعزيز فعاليته، إلا أن تنفيذه لا يزال مرتبطاً بوضع آليات لكيفية تنفيذ التنازل عن السرية المصرفية، والمرهون بانتخاب رئيس جديد للبلاد وتشكيل حكومة جديدة.

- بنتيجة ذلك، إزداد التهرب الضريبي خلال العقدين المنصرمين من دون أي إجراء صارم من قبل الإدارة الضريبية لا سيما الودائع والحسابات المصرفية المتأتية من ميراث 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، استناد 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، إنحرافها عن متطلبات ركائز الالتزام الضريبي (التسجيل، والإيداع، والإبلاغ، والدفع). لم تستثمر إدارة الضرائب في خططها ما يكفي من الجهود لتعزيز الامتثال والوعي الضريبي.

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

- إنَّ 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.
- أثرت 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. وأن السرية المصرفية، التي أنشأت 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

نقاط الضعف	نقاط القوة
<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 منظم لتحديد أولويات عمليات التدقيق الميدانية الناتجة عن تقييم المخاطر. تشمل خطة الإدارة تدابير لإدارة المخاطر وتخفيفها، إلا أن الإدارة الضريبية لا تلتزم بتنظيم أنشطة واسعة النطاق لتعزيز الوعي الضريبي ولتحسين الامتثال 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. ■ يتمّ 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 أنّ الإدارة لم تكن قادرة على التنبؤ أو منع المخاطر التي أنتجتها الأزمة الاقتصادية وتداعيات جائحة كوفيد-19. انشلت قدرة الموظفين للوصول 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ تقوم الإدارة الضريبية بتجميع وتحليل المعلومات الداخلية من أجل تحديد مكانم الخطر لاسيما الدراسات المعدة في دائرة الالتزام المركزي وفي أقسام الالتزام للدوائر الضريبية الأخرى، بالإضافة إلى تصاريح المكلفين، والدراسات والبحوث التي تجريها الدوائر الضريبية. كما يتمّ 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). ■ تعتمد الإدارة شبكة مخاطر Risk Grid لتقييم مخاطر كل نوع ضريبية من الضرائب الأساسية، واختيار الملفات الواجب إحالتها إلى التدقيق الميداني. ■ يتم إعداد تقارير التدقيق والامتثال وتقديمها بشكل منظم. ■ يتم إعداد مشاريع قوانين ونصوص تنظيمية من شأنها تفعيل الالتزام الضريبي كما يتم متابعة التعديلات القانونية المتعلقة بها.

3. دعم الامتثال الطوعي

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

- إن دعم الامتثال الطوعي هو أساسي لتحقيق العدالة الضريبية، خاصة وأن صغار المكلفين عرضة أكثر لارتكاب الأخطاء خلال التصريح عن الضريبة مقارنة بكبار المكلفين مما يعرضهم للغرامات. بما أن كبار المكلفين هم بغالبيتهم من الشركات، فهم عادةً يعتمدون على محاسبين للتصريح عن ضرائبهم في حين أن صغار المكلفين يعتمدون على أنفسهم.
- وفي نظرة سريعة إلى الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، يتبين أن المعلومات الضريبية غير مُحدّثة الأمر الذي يجعل التصريح الضريبي لصغار المكلفين صعب، معقّد، ومكلف.
- وبالرغم من وفرة المعلومات المتاحة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، إلا أنها معقّدة وتفتقد إلى التبسيط لجعلها أكثر تلاءماً مع حاجات الجمهور.

الجدول 6: دعم الامتثال الطوعي - موجز

نقاط الضعف	نقاط القوة
<ul style="list-style-type: none"> ▪ بالرغم من أن المعلومات التي تتعلق بالتسجيل وتقديم التصاريح والدفع وحقوق المكلفين متوفرة ومنشورة، إلا أنه لا يصار إلى تحديثها بشكل منتظم. ▪ إن الخط الساخن أو مركز الإتصال الذي تم إنشاؤه للرد على استفسارات المكلفين وللإجابة على طلباتهم (7/24) 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 يتم اتخاذ أي إجراء لتحسين سرعة استجابة الإدارة على الطلبات أو الاستفسارات. ▪ لا تقوم الإدارة بجمع ملاحظات وردود فعل المكلفين بشكل دوري ومنهجي ومنتظم. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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.

4. تقديم التصاريح وسداد الإلتزامات الضريبية في الوقت المحدد

"أن يصرح ويسدد المكلّفون كامل إلتزاماتهم الضريبية في الوقت المحدد."

▪ أن التساهل فيما خص المهل الضريبية وتكرار تأجيلها، يفتح المجال للمزيد من اللادعالة خاصة تجاه المكلّف الملتزم بالمهل القانونية. يشجّع بالمقابل غير الملتزمين على ترسيخ ممارسات التأخر بشكل منهجي. يتضاعف الأثر السلبي لهذا النوع من الممارسات في زمن الأزمات النقدية وتدهور قيمة العملة ويصب لصالح المكلّفين غير الملتزمين إذ يمكن للضريبة إذا ما تمّ دفعها بعد انقضاء المهل الأساسية أن تخسر من قيمتها المالية الفعلية، وتحمل بالتالي الدولة كلفة الفرصة البديلة لتحصيل القيمة المالية الحقيقية للضرائب وما ينتج عنها من خسارة محتملة للإيرادات.

إنّ تمديد المهل بشكل متكرر يخلق مجالاً لتفاقم عدم المساواة بين مختلف فئات المكلّفين 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 تعتمدها الإدارة الضريبية لمتابعة المكلّفين غير الملتزمين بالمواعيد المحددة للتصريح الضريبي وكذلك متابعة مستوى السهولة في ملء نماذج التصاريح وتقديمها.

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

نقاط الضعف	نقاط القوة
<p>▪ إنّ نشر رزنامة المهل على الموقع الإلكتروني للوزارة، واستخدام وسائل إعلامية متنوعة و متعددة كمنصات التواصل الاجتماعي ليس كافياً لحث المكلّفين على الامتثال الضريبي وتقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية.</p> <p>▪ إنّ استعانة الإدارة بشكل متكرر ببعض الهوامش القانونية لإعطاء مهل أو فترة سماح إضافية في حالات محددة يمكن أن يولّد مفعولاً سلبياً أو يخفّز ضمناً غير الملتزمين على الاستمرار بممارساتهم.</p> <p>▪ إنّ الخصومات المتكررة على الغرامات من شأنه أن يشجّع المكلّفين على عدم التصريح وسداد مستحقّاتهم.</p> <p>▪ على الرغم من أنّ معظم كبار المكلّفين يقدمون تصاريحهم إلكترونياً، إلا أنّ نسبة التصريح الإلكتروني لصغار المكلّفين سواء الخاضعين لضريبة دخل الشركات أو</p>	<p>▪ إنّ معدل تقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية تتراوح نسبته ما بين 75% و 90% بالنسبة للخاضعين لضريبة الدخل على الشركات.</p> <p>▪ 95% من كبار المكلّفين الخاضعين لضريبة الدخل على الشركات يقدّمون التصاريح ضمن المهلة القانونية.</p> <p>▪ إنّ معدل تقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية تتراوح نسبته ما بين 75% و 90% بالنسبة للخاضعين لضريبة الدخل على الأفراد.</p> <p>▪ إنّ معدل تقديم التصاريح ضمن المهلة القانونية تتراوح نسبته بين 75% و 90% بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة.</p> <p>▪ 95% من كبار المكلّفين الخاضعين للضريبة على القيمة المضافة يقدّمون تصاريح ضمن المهلة القانونية.</p>

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.

■ المتأخرات الضريبية مرتفعة جداً وهي تفوق الحد الأدنى المعتمد من TADAT.

■ لا يتم شطب الديون القديمة غير القابلة للتحويل إذ تغيب النصوص القانونية الخاصة بهذا الشأن.

■ لا يوجد آلية منظمة لفصل الديون غير القابلة للتحويل عن الديون الممكن تحصيلها وفقاً لأولوية تحدّد مسبقاً مثل حجم المبالغ أو معايير أخرى.

■ إن معدل 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، ضريبة الدخل 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 الـ 90%.

■ مستحقات الضريبة على القيمة المضافة التي يتم تحصيلها في الوقت المحدد للدفع تشكّل حوالي 90% من إجمالي المبلغ المدفوع.

5. دقة الإبلاغ في التصاريح الضريبية

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

- يتم إعداد تقارير سنوية بنتائج عمليات التدقيق وفقاً لكل نوع من أنواعه وهي: التدقيق الموجّه، التدقيق الميداني، والتدقيق المكتبي. يقوم بالتدقيق المراقبين 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 ظلّ الأزمة، وبنتيحة المغادرة الجماعية للموظفين، لم تعد برامج التدقيق تجري بصورة منتظمة ودورية. كما تمّ وضع أولويات لنطاق الاستهداف الذي ارتكز على الفئات ذات المخاطر العالية وهم كبار المكلفين والشركات. أما للاحية المعاملة المتساوية، فيواجه المكلفون فيها مسارات مختلفة للاحية خضوعهم للتدقيق من قبل الإدارة. جزء ذلك، أصبح صغار المكلفين أكثر عرضة اليوم لمحاولة التهرب الضريبي مقارنةً بكبار المكلفين.

ضمان دقة التصاريح الضريبية هو أمر أساسي لعدالة النظام الضريبي. وفي ظل ضعف التدقيق، فإنّ النظام يكون أكثر عرضةً لمحاولات تخفيض المدفوعات او لمخاطر التهريب الضريبي؛ الأمر الذي يشكّل عقاباً غير مباشراً لأكثر المكلفين إلتراماً.

- قبل الأزمة، كانت الإدارة الضريبية تتبع خطة تدقيق سنوية بشكل ممنهج وموحد للكشف عن التقارير غير الدقيقة وردعها، تأخذ فيها بالإعتبار عدد المراقبين وأيام العمل وساعات العمل المطلوبة لكل نوع من أنواع التدقيق (مكتبي أو موجّه أو شامل)، وتشمل جميع فئات المكلفين، فيما كان يتم وضع خطة منفصلة لتغطية كبار المكلفين.
- يتمّ تقويم وتحديث الخطة على أساس شهري وفصلي للضريبة على القيمة المضافة وعلى أساس فصلي لضريبة الدخل.

الجدول 8: دقة الإبلاغ في التصاريح الضريبية – موجز

نقاط القوة	نقاط الضعف
<ul style="list-style-type: none"> ■ بنّت الإدارة عبر السنوات مخزوناً واسعاً من الممارسات الجيدة في التدقيق. ■ يتمّ إجراء المطابقة والتدقيق المتبادل مع العديد من الجهات الرسمية. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ أضعفت الأزمة بشكل كبير القدرة الرقابية التي تمّ بناؤها على مدى العقد الماضي، مما تسبّب في تراجع الإدارة عن تطبيق خطط التدقيق بشكل منتظم وممنهج. ■ وفي ظلّ شح الموارد البشرية من المرّجح 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 متباقتها يدوياً، إما من خلال Excel أو عن

<p>طريق الوصول إلى نظام الجهة العامة المعنية. لم تتمكن الإدارة لفترة طويلة من الزمن من إجراء مطابقة للحساب المصرفي بسبب قانون السرية المصرفية.</p> <p>▪ عدم مراقبة الفجوة الضريبية الناتجة عن التقارير غير الدقيقة يؤدي إلى عدم تحصيل مبالغ كبيرة من الضرائب.</p>	
---	--

6. 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 ومنتزجة على نحو يلئم المكلفين لتسوية المنازعات التي أنشأها القانون، ولجميع المكلفين بالتساوي الحق في اللجوء إلى إجراءات الاعتراض والاستئناف.
- بشكل عام، آلية تسوية المنازعات هي فعالة، إلا أنها تستوجب بعض التحسينات للاحية سرعة الإستجابة، والإستقلالية تجاه الإدارة الضريبية.

الجدول 9: فعالية تسوية المنازعات الضريبية - موجز

نقاط الضعف	نقاط القوة
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تعتبر لجنة الاعتراضات مستقلة جزئياً نظراً لوجود ممثل عن الإدارة الضريبية في اللجنة. ▪ 6 أشهر هي المدة النظامية لمراجعة الإعتراض 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 الشورى الدولة إلا في حالة الاعتراض. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ يحق للمكلف الطعن في قرار الإدارة الضريبية. ▪ تتم معالجة الإعتراضات من قبل وحدة مستقلة. ▪ إذا كانت نتيجة تسوية النزاع غير مرضية، يحق للمكلف الإستئناف أمام لجنة متخصصة يرأسها قاض (تابع لوزارة العدل). ▪ يحق للمكلف ايضاً إستئناف قرار لجنة الإعتراضات أمام مجلس شورى الدولة الذي يعتبر سلطة قضائية عليا. ▪ يتم إرسال المعلومات المتعلقة بحقوق الإعتراض وجدوله الزمني إلى المكلف.

7. المساءلة والشفافية

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

- يقع مفهومي المساءلة والشفافية في صلب الحوكمة الرشيدة والمتطلبات الأساسية لإحياء وإرساء علاقة الثقة بين المواطنين والدولة. وفي ظل الغموض الذي يحيط بالبيانات العامة وخاصة المالية، لا يتّكّن المكلف في معظم الأحيان من أن يمارس حقه واجبه في مراقبة وتقييم أداء الحكومة ومساءلتها عن خياراتها في السياسات العامة.
- بشكل عام، تفتقد الإدارة الضريبية إلى المزيد من الشفافية فيما خص 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
<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 إلتزام الموظفين بآليات العمل وتحضير التقارير المطلوبة من المدير. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ لا توجد وحدة للتدقيق الداخلي داخل الإدارة الضريبية. ■ لا يتم إعداد خطة عمل سنوية للتدقيق الداخلي. ■ لا يوجد فريق عمل متخصص ومدرب لإنجاز أعمال التدقيق الداخلي. ■ لا تتم أرشفة التقارير المنجزة بطريقة مهنية ومنظمة للتمكّن من مراجعتها عند الحاجة. ■ لا يوجد في الإدارة مدونة سلوك للعمل. ■ لا يتم نشر نتائج التدقيق الداخلي. ■ لا يتم حفظ المعلومات والإحصاءات بشكل منهجي. ■ لا يتم إجراء استطلاع لمعرفة ثقة الرأي العام في النظام الضريبي. ■ لا يتم نشر نتائج تقييم الأداء المالي والإداري. ■ لا يتم نشر الخطط الإدارية التي تقوم بها الإدارة الضريبية.

القسم الرابع: الفجوات في عدالة وفعالية النظام الضريبي

الأمالك 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 التنازلات والإعفاءات كأساس لإرساء الحد الأدنى من العدالة الضريبية.

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، وضريبية

1. الفجوات في تصاعدية الضريبية

أي بتعبير أوضح، إذا كان صاحب مهنة حرّة غير مسجّل في قاعدة البيانات الضريبية لدى وزارة المالية وليس لديه رقم مالي، تقوم الجهة المتعاقدة معه (سواء أكانت هذه الجهة فرداً مكلفاً أو شركة مسجّلة) باقتطاع ما يعادل 7.5% (ضريبة 15% تُطبق على هامش ربح محدد مسبقاً نسبته 50%) من إجمالي الإيرادات وتدفع هذا المبلغ للإدارة. المنطق الأساسي وراء هذه الممارسة هو ضمان تدفق عائدات ضريبية من العمالة غير النظامية؛ إلا أنها سمحت في الوقت عينه لذوي المهن الحرّة بتجنيب دفع الضريبة التصاعدية المفروضة على شطور الدخل الخاضعة للنسب التي تزيد عن 7%.

على سبيل المثال، يمكن لصاحب مهنة حرّة تجاوز حجم أعماله 100,000,000 ليرة لبنانية (مجموع الشطر 1 والشطر 2) 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 المرجح أن يتمّ التحقق من صحّة البيانات لأسباب عدة، ومنها (1) إعتباره من صغار المكلفين، وبالتالي ليس على قائمة الأولويات ولن يعود

يعتمد لبنان نظاماً مزدوجاً لضريبة الدخل يترجم فرض ضرائب نسبية على جميع أشكال الدخل الصافي الناتج عن أي نوع من أنواع رأسمال، وضرائب تصاعدية على الدخل الناتج عن العمل. فعلى سبيل المثال، يخضع دخل ذوي المهن الحرّة والأجراء لضريبة تصاعدية بينما يخضع دخل الشركات لضريبة نسبية. وبالرغم من أنّ هذه الدراسة لا تسعى لمناقشة صحّة 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 كالضرائب على الأملاك المبنية، ورسم الإنتقال، والضريبة على القيمة المضافة.

لا يخضع غير المقيمين للضريبة التصاعدية، بل لمعدل ضريبي نسبية يبلغ 15%، يُطبق على دخلهم الخاضع للضريبة وذلك بعد اعتماد معدّل هامش ربح محدد مسبقاً نسبته 50% على جميع الإيرادات. سمحت الإدارة الضريبية ولعقود من الزمن لأصحاب المهن الحرّة غير المسجلين بتقديم التصاريح الخاصة بغير المقيمين (والتي لا تتطلب من المكلفين الحصول على رقم مالي)؛

للقيام بإجراءات التدقيق المتبادل للبيانات، (ج) يستغرق التدقيق الضريبي باستخدام الأسم وقتاً طويلاً وقد لا يكون فعالاً.

تدقيق حساباته بفائدة كبيرة، (2) عند التصريح بصفة غير مقيم، لا يمكن الاعتماد على رقم الهوية الضريبية TIN (هو رقم فردي يستحصل عليه المكلف المسجل)

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.

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 التصاريح ودفَعوا مستحقّاتهم الضريبية على أساس سعر صرف للدولار الواحد يساوي 1507.5 ليرة لبنانية، بينما كانت القيمة الفعلية لمداخيلهم أعلى من ذلك بكثير. وعليه يمكن استنتاج من الجانب التقني أنّ ضريبة الدخل على الرواتب والأجور تمّ تطبيقها على أساس تنازليّ خلال تلك الفترة. لنأخذ على سبيل المثال صاحب مهنة حرّة (أ) كسب 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 عينها، والبالغة

▪ **ضريبة الدخل على الإيراد المتأتي من عمل ليست تصاعديّة على نحو تراكمي لمختلف الفئات.** فهي وكما ذكرنا سابقاً، تصاعديّة على أصحاب المهن الحرّة 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 أجيراً في مؤسسة ويحقّق في الوقت عينه دخلاً من مهنة أخرى (مثلاً أستاذ جامعي أو مستشار غير متفرغ)، يتمّ التعامل مع كل دخل على حدة، وعلى هذا الفرد تقديم نموذج (ر8) لاحتساب فارق الضريبة الناتج عن ازدواجية التنزيلات فقط.

▪ **قبل التعديلات التي تضمنتها قانون موازنة العام 2022، ارتدّت تصاعديّة ضريبة الدخل بشكل معاكس وذلك بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية وتعدّد أسعار الصرف.** ففي الواقع، ينصّ القانون على ضرورة أن

300,000 ليرة لبنانية، بينما بلغت القيمة الحقيقية للدخل الذي حققه (ب) على أساس متوسط أسعار الصرف اليومية المسجلة بين 1/1/2021 و 31/12/2021، 505,000,000 ليرة لبنانية، أي ما يوازي 11 ضعف الدخل الذي حققه (أ).

حافظت التعديلات التي أُدرجت في قانون موازنة 2022، على هذه الارتدادات العكسية لتصاعدية ضريبة الدخل، وتضخمت معها فجوة التمييز لفئة محدّدة من المكلفين بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية. فقد نصّت التعديلات على أنه يجب اقتطاع ضريبة دخل الأجراء على أساس سعر صرف يساوي 15,000 ليرة قد يكون قابلاً للزيادة، في حين أنّ فئات

الجدول 12: تأثر التصاعدية بتغيير أسعار صرف الرسمية

السنة المالية	الإيراد السنوي (بالدولار الأميركي)	سعر الصرف الرسمي	متوسط سعر صرف السوق السوداء	إجمالي الضريبة السنوية (ل.ل.)	الضريبة (ما يوازيها بالدولار «الفريش»)	الشرط الأعلى (ل.ل.)	نسبة الضريبة المطبقة على الشرط الأعلى
2019	24,000	1,515	1,515	1,475,610	974	بين 15 و 30 مليون	7%
2020	24,000	1,515	6,705	1,475,610	217	بين 15 و 30 مليون	7%
2021	24,000	1,515	16,820	1,475,610	87	بين 15 و 30 مليون	7%
2022	24,000	15,000	30,313	14,005,000	462	بين 30 و 60 مليون	11%

الجدول 13: الإختلاف في فرض الضرائب للقاعدة الضريبية عليها (الرواتب والأجور)

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

▪ كذلك فإنّ الضريبة على الأملاك المبنية ليست تصاعديّة على نحو تراكمي، ما يعني أن التصاعديّة تُطبّق بشكل مقيّد على كل عقار على حدة، وليس على محفظة العقارات الإجمالية التي يملكها شخص واحد. كما هو موضّح في الجدول 14، إذا كانت العقارات مملوكة من أفراد مختلفين، فإنّ الضريبة المفروضة على كلّ منها تكون تصاعديّة. أمّا إذا كان عدد من العقارات مملوكاً من شخص واحد، ترتدّ التصاعديّة بشكل معاكس في مرحلة ما ويتراجع معها متوسط نسبة الضريبة على قيمة الأصول كلّما زاد حجم المحفظة.

▪ أدى التعديل عينه المعتمد في قانون موازنة 2022 إلى زيادة التباينات المالية بين مختلف فئات ضريبة الدخل. كما هو موضّح في الجدول 13، يتعيّن على شخص (أ) يعمل أجنبياً في مؤسسة ويتقاضى 24,000 دولار سنوياً أن يدفع ما يساوي تقريباً 462 دولار كرسوم ضريبية، في حين أنّ شخص (ب)، وهو صاحب مهنة حرّة يكسب المبلغ عينه سنوياً، يُعفى من الضرائب لأنه يستفيد من تخفيض بقيمة 60% يطبّق على الربح المقطوع.

الجدول 14: الضريبة على الأملاك المبنية - أمثلة.

رقم	قيمة الأصل (دولار أميركي)	القيمة التأجيرية (دولار أميركي)	الضريبة التقريبية (ما يوازيها 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%

▪ الضريبة على القيمة المضافة، والتي تعدّ مصدر الإيرادات الرئيسي للحكومة اللبنانية، هي ضريبة تنازلية على الدخل القابل للتصرّف. على الرغم من أنّ معدل هذه الضريبة هو بطبيعته نسبيّ ومطبّق بالتساوي على جميع أنواع الاستهلاك، إلا أنّ الأسر ذات الدخل المنخفض تدفع نسبة أعلى من دخلها كضريبة على الاحتياجات الأساسية، لأنّ نسبة الإنفاق (الميل الهامشي) على إستهلاك السلع والخدمات الأساسية تتراجع مع زيادة الدخل. على سبيل المثال، فإنّ الأسرة (أ) ذات الدخل الصافي البالغ ألف دولار تدفع 30%

▪ يخضع رسم الإنتقال لتهرب ممنهج: بالرغم من أنّ هذه الضريبة صُمّمت لتكون تصاعديّة، إلا أنّ جزءاً من المبلغ الخاضع للضريبة، والذي يتألف من حسابات مصرفية، يتمّ نقله بدون موافقة مسبقة من مديرية الواردات - رسم الإنتقال في وزارة المالية، أي يتمّ تجنيبه الخسوع للضريبة. وفي الواقع، استفاد الأشخاص الذين ورثوا حسابات مصرفية ضخمة من هذا التهرب الضريبي بصورة أكبر مقارنةً بأصحاب الحسابات الصغيرة، مما أدى إلى ضرب تصاعديّة الضريبة جزئياً.

المعدّل الضريبي عينه على كليهما، فإن الفرد (أ) الذي يجني دخلاً أقل يدفع ضريبة أعلى نسبياً بالمقارنة مع الفرد الذي يجني دخلاً أعلى (الرجوع إلى الجدول 15).

من دخلها على الطعام (300 دولار)، في حين أنّ الأسرة (ب) ذات الدخل الصافي البالغ 20,000 دولار ستدفع 15% من دخلها على الطعام (3,000 دولار). عند تطبيق

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

2. مستويات التصاعدية

يناقش هذا القسم التحدّيات التي تؤثر على مستويات التصاعدية المطبّقة بشكل رئيسي على ضرائب الدخل. تم استبعاد رسم الإنتقال والضريبة على الأملاك المبنية من التحليل لأنّه تم تسليط الضوء على ثغراتهما الرئيسية في القسم السابق.

- يعتبر لبنان من ضمن البلدان التي تعتمد ضرائب دخل ذات نطاق ضيق ونسب منخفضة. وعلى سبيل المثال، فإن أعلى معدل يُطبق على ضريبة دخل الأفراد والمرتبطة بشطر الدخل الأعلى (25%) هو الأدنى بين البلدان المختارة في الرسم البياني 7 حيث يصل هذا المعدل إلى 45% في بلدان أخرى. كما أن المعدل الأعلى الذي 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 نسب أعلى على الشطر الأعلى وتقسيم هذه الشطور أكثر لتطال الفئات الأغنى بفعالية أكبر. أمّا إذا كانت الحكومة غير مستعدة لفرض ضريبة تصاعدية على دخل الشركات أو زيادة المعدلات

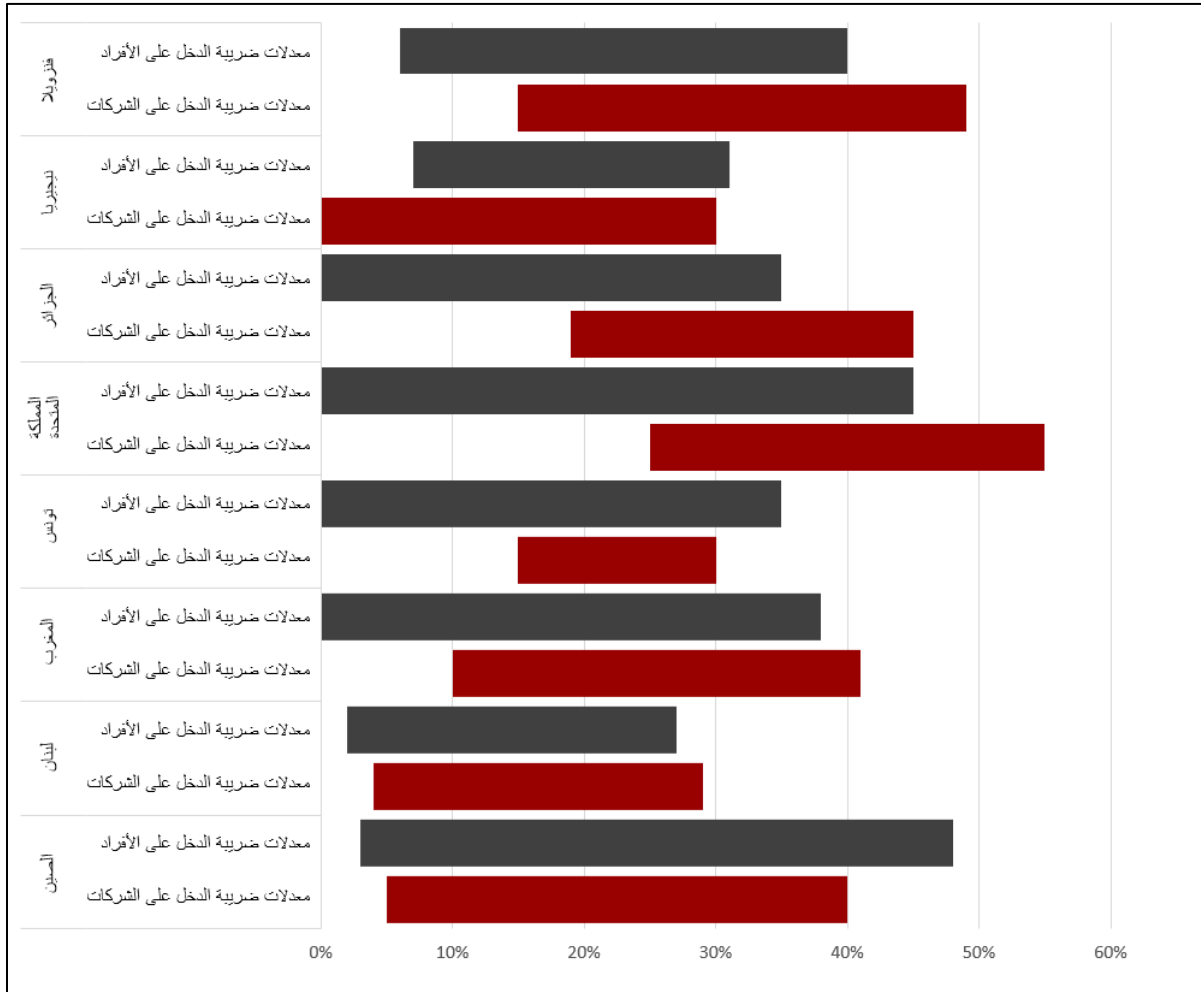
الضريبة الحالية، لتجنب الهروب المحتمل للرساميل والذي لا يمكن تعويضه بعوامل تنافسية أخرى، يمكنها على الأقل وضع حدّ للتساهل المفرط في الإعفاءات الضريبية مثل (1) إعفاء أنصبة الأرباح التي توزّعها الشركات القابضة وشركات الأوف شور من الضرائب، (2) الإعفاءات المتعلقة بالأرباح على الرساميل الناتجة عن بيع الأسهم في الشركات المساهمة، وغيرها. ومع ذلك، يمكن الطعن بفرض ضرائب كاملة على الشركات القابضة، باعتباره ازدواجاً ضريبياً.

- فيما قد يعترض الكثيرون على الإزدواجية في فرض ضرائب الدخل، كما ذكرنا سابقاً، باعتبارها باباً إلى ضرب التصاعدية، إلا أنّ ذلك لا يمنع من تطبيق ضريبة دخل موحّدة تعزّز التصاعدية أقله بالنسبة إلى الدخل الناتج عن العمل. تستخدم الضريبة الموحّدة على الدخل إجمالي إيراد المكلف من جميع مصادره كأساس لاحتساب الضريبة، وهو المعيار المناسب لتقييم قدرة المكلف على تحمّل العبء الضريبي. لا تتحقق العدالة إلا من خلال فرض ضرائب تصاعدية على جميع

قادرة على تطبيق التصاريح والدفع الإلكتروني. يمكن أيضاً تطبيق ضريبة الدخل الموحدة على الأسر، مما يضمن تحقيق المزيد من العدالة.

مصادر الإيرادات. هذا النظام يوفّر التكاليف الإدارية وتلك المتعلقة بالجباية، ولكنه يتطلب من الإدارة أن تمتلك الكفايات التقنية والإدارية والقانونية اللازمة لتكون

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



المصدر: PwC, Worldwide Tax Summaries 2023

3. المعاملات الضريبية التفضيلية

- يتناول هذا القسم حجم ونطاق المعاملات الضريبية التفضيلية الممنوحة لفئات محددة من المكلفين أو لقطاعات محدّدة.
- يشمل تصميم المعاملة التفضيلية التنزيلات والإعفاءات لدعم 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 واحتمال الاستسبابية في تطبيق القوانين ويقوّض من عدالتها.
- يسلّط الضوء الجدول 1 من الـ [Compendium of Tax Laws and Regulations](#) على ملاحظات جوهرية تم جمعها وتبويبها خلال الدراسة.
- 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 الإنتقال، 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 مقرّرة بموجب 25 نصاً قانونياً مختلفاً، (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 الدخل على 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 الإنتقال.
- وقد أشارت تقارير صندوق النقد الدولي بوضوح أنّ منح الحوافز الضريبية توجّهت بطريقة مفرطة لشركات محدّدة (ولا سيّما شركات الأوف شور والشركات القابضة)، وإلى قطاعات معيّنة (مثل قطاع النقل، الصناعة، الزراعة، السياحة، تكنولوجيا المعلومات، الاتصالات والصناعة-الزراعية) وإلى بعض المناطق (IMF، 2023). لذا يتوجب على الإدارة الضريبية أن تعيد النظر بشكل جذري بتصميم المعاملات الضريبية التفضيلية خاصةً وأنّه تم تصنيف العديد منها على أنها ذي كفاءة متدنيّة ومشوّهة وغير فعّالة، كما أنّها تزيد من فجوة عدم المساواة بين المكلفين وما بين مختلف فئات المكلفين.
- إلا أن الإطار القانوني المجزأ يزيد أيضاً من صعوبة هذه المهمة.

الجدول 16: عدد الإعفاءات بحسب القطاع

القطاع	ضريبة الأملاك المبينة	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		1		3
الاستيراد				4
القطاع الصناعي	2	6		
الإرث			12	
التأمين		1		1
المجوهرات والحلي				1
العسكر		2		
النفط والغاز		2		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

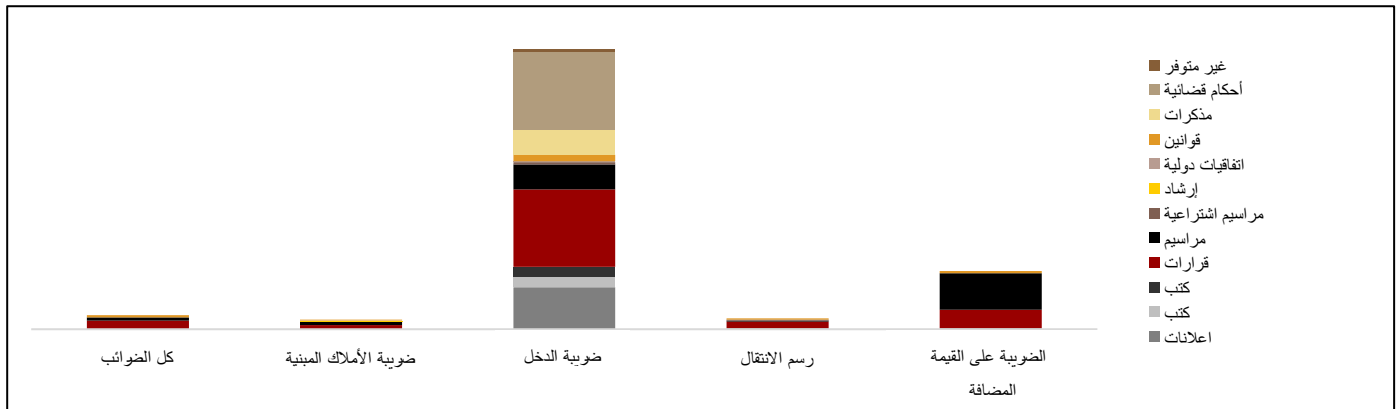
القسم الخامس: إطار قانوني مبثّر

- التعديلات الضريبية المرتجلة، التي عادة ما تضاف إلى مشروع الموازنة و التي غالباً ما تثير الإعتراض، أضعفت النظام الضريبي وأعاقت تطبيق التصاعدية في ضرائب محددة. إن المعدلات الضريبية المنخفضة بشكل عام والإعفاءات الضريبية المتعددة (الجدول 1 من الـ Compendium of Tax Laws and Regulations) التي تمّ منحها لتشجيع الإستثمارات والقطاع الصناعي لم تحقق النتائج المرجوة. وبدلاً من أن تساهم في تحسين بيئة الأعمال، فقد نتج عنها خسارة في التحصيل الضريبي.
- إن إصدار تعديلات ضريبية من خلال القنوات القانونية المختلفة، وبناءً على الاحتياجات الظرفية، من دون وضع رؤية اقتصادية أو خطط وطنية للقطاعات المعنية، قد أضعف بشكل كبير دور السياسة الضريبية وحدّ من أثرها.
- كما أن التعديلات المرتجلة أعاقت التأثير المرجو من قانون الإجراءات الضريبية الموحّدة الذي كان من المفترض أن يبسط الإجراءات الضريبية ويزيل التباينات بين القوانين المختلفة.

الهدف من هذا القسم هو تسليط الضوء على حالة التبثّر والتشتّت للإجراءات الضريبية ولإطار القانوني وتحديد أوجه القصور الحالي. ويجمع هذا القسم من الدراسة كلّ القوانين، والمراسيم، والقرارات، والتعديلات الواردة في قوانين الموازنات، والنصوص القانونية الأخرى المتعلقة بضرائب الدخل، والضريبة على القيمة المضافة، ورسم الإنتقال، وضريبة الأملاك المبنية.

- إن الإطار القانوني الضعيف والمبثّر يضر بنفس القدر بالمكفّف، والنظام الضريبي ككلّ، والإدارة الضريبية.
- تعدّد النصوص القانونية (350 نصاً قانونياً مختلفاً تخضع لها الضرائب الأربعة المذكورة أعلاه، منها 258 نصاً يتعلق بضرائب الدخل، و54 نصاً يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة وحدها) (الرسم البياني 8) التي تنظّم الإجراءات الضريبية، وتعدّد النصوص القانونية التي تمنح الفئات المختلفة من المكفّفين الحق بالاستفادة من الإعفاءات (55 إعفاء من ضرائب الدخل منها 33 إعفاء أقرتها مراسيم تشريعية مختلفة و22 إعفاء أقرتها قوانين مختلفة)، يعرقلان تحكّم الإدارة بإجراءاتها الضريبية، ويزيدان من مخاطر واحتمالات التطبيق الاستثنائي للقوانين، ويوسّعان فجوة عدم الإنصاف والمساواة.

الرسم البياني 8: تعداد أنواع النصوص القانونية



الفصل 2 - بناء نظام ضريبي أفضل للبنان

على ضوء ما تقدّم وتقييم الفصول أعلاه، يوفّر هذا الفصل إطار نظري وعملي لبدء الحوار حول إصلاح أو إعادة تصميم النظام الضريبي الحالي في لبنان. فهل يمكن لنظام ضريبي مستحدث ومجدّد أن يساعد في استعادة النمو والعدالة؟

القسم 1: ما الذي يجعل النظام عادلاً؟

مصدر الإيرادات الرئيسي للدولة، في حين لا تزال ضرائب الدخل الأخرى المفروضة على الشركات أو أصحاب المهن الحرة غير مطبّقة بشكل كامل.

■ هل تطبّق الإدارة السياسة الضريبية بشكل عادل؟ يتعلق ذلك مباشرة بممارسات الفساد وبما إذا كانت فئات معيّنة من المكلفين تستفيد أو تستغل نفوذ علاقاتها السياسية للتلاعب أو لتخطي الأنظمة.

■ هل يمكن أن تكون الأنظمة الضريبية أكثر تصاعديّة؟ يتعلّق ذلك مباشرة بمستوى التصاعديّة المطبّقة في الضرائب المختلفة، بما في ذلك مدى ارتفاع معدلات الضرائب المطبّقة حالياً، وما إذا كانت هناك ثغرات، ومن بينها الإعفاءات المفرطة، بما يحّد من التصاعديّة أو ترتد عليها بنتائج معاكسة.

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 يبرز 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.

إنّ الوصول إلى وضع نظام ضريبي عادل يختلف باختلاف العقد الاجتماعي الخاص بكل دولة ويرتبط تحقيقه بقدرة نجاح السلطات في 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 أنّ الضرائب يجب أن تستند إلى عاملين أساسيين: قدرة الأفراد على الدفع من جهة، وقدرة الحكومة على تقديم الخدمات التي تلبي احتياجات المجتمع وتحقيق القيمة الأمثل من إنفاق المال العام من جهة أخرى.

يجب أن يكون النظام «العادل» قادراً على الإجابة على الأسئلة التالية:

■ هل يتم توزيع العبء الضريبي بالتساوي؟ هذا التساؤل ينطبق على جميع أنواع الضرائب (الضرائب على الدخل، والضرائب على المبيعات والعقارات، إلخ)، وجميع القطاعات (التعليم، الرعاية الصحية، السياحة، إلخ)، وكل فئة من فئات الأفراد. يجب أن تكون السياسات الضريبية قادرة على تبرير المعاملة التفضيلية وعلى تحديد تأثيرها الإيجابي المحتمل على الإقتصاد والمجتمع.

■ هل يدفع معظم المواطنين الضرائب ويتحمّلون 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

الجدول 17: المبادئ الأساسية للنظام الضريبي

المبدأ	التوضيح
العدالة الأفقية	في الظروف المتشابهة يجب أن يدفع المكلفون مبالغ ضريبية متشابهة.
العدالة العمودية	على المكلفين الميسورين أن يدفعوا على الأقل النسبة عينها من دخلهم كضرائب كما يدفع المكلفون الأقل يسراً.
الملاءمة	عندما توفّر الضرائب لا يكفي لتلبية الاحتياجات الأساسية للمجتمع.
البساطة	عندما يسهل فهم النظام من قبل المكلفين وتتحقق كلفة الامتثال الضريبي، وعندما يكون النظام سهل الاستخدام ويُجنب تعقيد النماذج والتصاريف.
الشفافية	عندما يستطيع المكلفون 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 تسعى الضرائب لأن تكون محايدة وعادلة بين الأنشطة التجارية المختلفة.
الكفاءة	يجب أن تقلل بقدر الإمكان تكاليف الإمتثال للشركات والتكاليف الإدارية للحكومات.

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

القسم 2: ماذا عن تجارب البلدان الأخرى؟

- تمثلاً في المغرب، كان الهدف الرئيسي دعم النشاطات الاقتصادية وتعزيز العدالة الضريبية.
- الهدف الأساسي في إيطاليا كان خفض اللامساواة.
- أرادت البرازيل تعزيز الحياد الضريبي. لو أن الحكومة قامت باعتماد مقارنة شاملة للإصلاح، لكانت حققت نمو اقتصادي وزادت من الإنتاجية.
- أمّا الإمارات العربية المتحدة، فكان هدفها خفض اعتمادها على الإيرادات النفطية.

أظهرت تجربة 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. وما قد يكون تدابير إصلاحية في بلد ما، قد يُعتبر خطأً في بلد آخر. غير أنه يمكن الوصول إلى استخلاص ومفاده أنّ تأطير عملية تنفيذ الإصلاح مع تحديد رؤية استراتيجية واعتماد مقارنة شاملة يشكّلون الشروط الأساسية للنجاح على غرار التجارب الدولية التالية:

1. تعزيز العدالة في نظام الضرائب المغربي

بشكل كامل على هذا القطاع، (ب) إنفاذ فرض الضرائب على أصحاب المهن الحرة لتوسيع قاعدة الضرائب، (ج) إصلاح نظام الضريبة على القيمة المضافة وتصفية مبالغ الاستردادات 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 تمكّن المغرب من تعزيز التصاعدية ودعم الاقتصاد من خلال تحفيز مركز للإنتاج وتعزيز الإيرادات (International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Dept., 2018).

تمّ تحديد ثلاث مجالات استراتيجية للإصلاح في عام 2013: (1) توسيع قاعدة الضرائب، (2) ترشيد الإنفاق الضريبي، (3) استعادة الثقة بين الإدارة الضريبية والمكلفين. في الأصل، كان نظام الضرائب المغربي يعاني من قاعدة ضيقة إما بسبب الإعفاءات المفرطة أو بسبب النشاط غير الرسمي: نحو 80% من ضرائب الشركات كانت تُدفع من قبل 2% فقط من المؤسسات، و70% من عائدات ضرائب الدخل كان يدفعها الأجراء، إضافة إلى زيادة في مطالبات استرداد الضريبة على القيمة المضافة إيمبالغ ضخمة. بدأت الإدارة المغربية في موازنتها العامة لعام 2014، اعتماد عدّة إجراءات إصلاحية، ومن بينها: (أ) فرض الضرائب على الشركات الزراعية الكبيرة كخطوة أولى نحو فرض الضرائب

2. إصلاح ضريبة الدخل على الأفراد في إيطاليا

التخفيضات الضريبية المرتبطة برعاية الأطفال والمزايا الأخرى (كإعانات الأطفال) بمبلغ إعانة شامل واحد. وبالرغم من اعتماد إيطاليا لإجراءات خاصة بسياقها الاقتصادي والاجتماعي، إلا أنها اعتمدت مقاربة شاملة للإصلاح الضريبي قائم على خفض العبء الضريبي على الدخل المتأتي من العمل، توسيع قاعدة الضريبة على القيمة المضافة والتخلي عن التخفيضات الضريبية الخاصة بالسلع التي يستهلكها الأغنياء، تيويم نظام تقييم الممتلكات بالإضافة إلى إجراءات أخرى.

في العام 2021، وبالرغم من الانعكاسات المتوقعة منها لناحية تضيق القاعدة الضريبية وخفض الإيرادات، اعتمدت إيطاليا عدّة إجراءات إصلاحية لتبسيط نظام الضرائب وتعزيز العدالة (Cammeraat & Crivelli, 2020). شملت 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

3. زيادة معدلات الضريبة في البرازيل

عائدات الأرباح. ومع ذلك نصح صندوق النقد الدولي أنّ مقاربة شاملة لإصلاح الضريبي يجب أن تلغي المعاملات التفضيلية الخاصة بضرائب دخل الشركات والأفراد فضلاً عن إعفاءات ضرائب الاستهلاك من أجل تحفيز الإنتاجية والنمو وتخفيض عدم المساواة على المستويين الدخل والجغرافي.

في العام 2021، زادت البرازيل معدلات الضريبة على بعض أنواع الدخل المتأتية من الرأسمال لتعزيز الحياد في النظام الضريبي. وفي إطار إصلاح شامل لضريبة الدخل، قامت بمراجعة الضرائب على الدخل المحقق في الأسواق المالية لتعزيز الحياد بين أنواع الاستثمارات المختلفة (Coelho, 2021). وكان أحد المكونات الرئيسية للإصلاح، اعتماد ضريبة بنسبة 15% تقطع عند توزيع

4. توسيع قاعدة الضرائب في النمسا

زيادة القيم المحققة (Federal Ministry, Republic of Austria, Finance, 2023). وتعمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أيضاً على تطوير إطار عالمي لشفافية الضرائب، لتسهيل التبادل التلقائي للمعلومات الضريبية حول التعامل بالعملات الرقمية بطريقة موحدة (OECD, 2023).

في عام 2021، فرضت النمسا أيضاً ضريبة على الدخل الناتج عن تداول العملات الرقمية، فبات يخضع الدخل المتأتي من مبيعات العملات الرقمية لمعدل ثابت قدره 27.5% (يساوي معدلات ضريبة الأرباح الرأسمالية). يشمل الدخل الناتج عن بيع العملات الرقمية الدخل الحالي الناتج عن العملات الرقمية بالإضافة إلى الدخل الناتج عن

5. تغيير جذري في الإمارات العربية المتحدة

أعلنت دولة الإمارات العربية المتحدة عن تغيير جذري في نظامها الضريبي، فاعتمدت على ضريبة عامة على دخل الشركات اعتباراً من منتصف 2023، وهي كناية عن ضريبة اتحادية على أرباح الشركات ستدخل حيز التنفيذ اعتباراً من الربع الثالث من العام 2023. ومن المتوقع أن

6. الإصلاح الضريبي في مصر

أدخلت مصر إصلاحات جذرية بين الفترة الممتدة من 2005 إلى 2016 شملت ثلاث مجالات أساسية: (أ) تحديث ضريبة الدخل سنة 2005 وحثّ المكلفين على الإمتثال، وتعزيز الثقة بين الإدارة والمكلفين، وتبسيط الإجراءات ومكنتها، (ب) اعتماد ضريبة جديدة على الأملاك في سنة 2008، (ث) واستبدال ضريبة المبيعات بالضريبة على القيمة المضافة سنة 2016. وكان للإصلاح

يطبّق معدل ضريبة الدخل على الشركات والبالغ 9% من قيمة الدخل الخاضع للضريبة والذي يتجاوز 100,000 دولار على جميع الأنشطة في الإمارات العربية المتحدة (KPMG,2022)

الأول أثر إيجابي على إيرادات الدولة وعلى الاقتصاد اللذين شهدا زيادة كبيرة في الإيرادات الضريبية في السنة اللاحقة، زيادة ثابتة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتحسين بيئة الاستثمار. بالإضافة لذلك كان لاعتماد الضريبة على القيمة المضافة أثر مباشر في تحصيل ضرائب الاستهلاك وإجمالي الإيرادات الضريبية (Gamaledin Awad, 2019).

القسم 3: ما الذي يمكن عمله في لبنان؟

تُعدّ الحالة اللبنانية فريدة من نوعها بالنظر إلى تعقيدات اقتصاده السياسي. وفي حين أنه يمكن الاعتقاد بأن الظروف الأليمة التي يعانها البلد اليوم قد تزيد من الرغبة في الإصلاح، نجد أنّ مقاومة التغيير لا تزال على أشدها. فالإصلاح تعترضه عقبات من داخل الإدارة وخارجها، من المؤكد أنه ينبغي تصميم تدابير إصلاحية على نحو يضمن الوصول إلى مكاسب سريعة وتهيئة أرضية صلبة لنظام ضريبي أكثر عدلاً وفعالية. ولكن الظروف الحالية والتحديات التي ذكرناها أعلاه تدفع إلى طرح العديد من التساؤلات حول مستقبل النظام الضريبي: إلى أي مدى يمكن للحكومة اللبنانية أن تصمم إجراءات إصلاحية، وتتوقع نتائج إيجابية، بدون إطلاق حوار صريح يعيد مدّ الجسور بينها وبين المواطنين؟ كيف يمكن لأي إصلاح، بغض النظر عن صوابيته، أن ينسجم مع تطلعات المواطنين إلى مجتمع عادل وقابل للتطور في ظلّ استمرار العقد الاجتماعي القديم والمتصدع؟ كيف يمكن للبنان أن يتصوّر وأن يصمّم أي

تتراوح بين عدم الثقة بالدولة، والمصالح الخاصة التي تغذيها الإنقسامات السياسية والمصالح الخاصة، وضعف قدرات الإدارة والموارد البشرية، وسوء نظام الحوكمة. علاوة على ذلك كلّه، فإنّ التغييرات الجذرية التي أحدثتها الأزمة ربما ألحقت بالإدارة الضريبية ضرراً دائماً يصعب إصلاحه.

إصلاح ضريبي بدون الإجابة على سؤال أساسي وهو: أي دولة يريدونها المواطنون؟

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

في حين أنّ لبنان سيحقق وبدون شك فائدة أكبر إذا ما اعتمد مقاربة شاملة لإصلاح نظامه الضريبي (مراجعة الجدول 18)، نعتقد بأن بعض التدابير من شأنها تأمين بعض الاستقرار ولجم الإنحدار المتسارع للأداء الضريبي.

1. السيناريو 1: الإصلاح الشامل/ نحو تجديد النظام الضريبي وإعادة هيكليته

والبحث في السياسات الضريبية لتهيئة أرضية خصبة للقيام بتغييرات جذرية.

يعتمد السيناريو 1 على ترسيخ الإصلاح في صلب النقاش السياسي، من خلال التزام بين إطلاق الحوار السياسي

الجدول 18: قائمة بالإجراءات الاستراتيجية ذات الأولوية

الرقم	الإجراء الاستراتيجي	الأولوية	الإطار الزمني	أصحاب 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
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 ومركزاتها 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 أكثر اعتماداً على الضرائب التصاعدية المباشرة وأقل اعتماداً على الضرائب غير المباشرة.
- إقرار ضريبة موحدة على الدخل، على أن تكون إما تصاعدية، وإما أن تتبع نظام ضريبة الدخل المزدوج بضرائب تصاعدية موحدة على كل دخل ناتج عن عمل وضريبة أقل تصاعدية أو مقطوعة على دخل رؤوس الأموال.
- استحداث ضريبة على الثروة.
- استحداث ضريبة على السلع المضرة لزيادة العبء الضريبي على الأنشطة التي تؤذي 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 عمليات تقييم الأداء كجزء من الطرق الحديثة لبناء إدارة قوية وقادرة.
- بناء ثقافة وعي ضريبي 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 الى المعلومات.

2. السيناريو 2: الإصلاح من خلال وحدات منفصلة (الإصلاح المؤسسي)

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

أ- تطبيق إجراءات تصحيحية فورية

- لا بد من اتخاذ تدابير تصحيحية فورية لتجنّب وقوع خسائر كبيرة في تحصيل الإيرادات والحد من التباينات الكبيرة الناتجة عن التدابير غير المنتظمة التي اعتمدت بسبب الأزمة النقدية.
- إن اعتماد سعر صرف موحد كأساس لاحتساب الضرائب من شأنه زيادة الجباية بنسبة تقارب 5% من الناتج المحلي الإجمالي (IMF، 2023) والقضاء على عدم المساواة واختلالات السوق المشار إليها سابقاً في دراستنا.
- مراجعة القيمة الإسمية لبعض السقوف والشطور الضريبية وربطها بمؤشر التضخم، بهدف تجنّب 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.
- رعاية 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، إلخ).
- تطوير أنظمة بسيطة لـ«خدمة العملاء» بهدف تسهيل التعامل مع إدارتي الضرائب والجمارك والحدّ من الإستتسابية في التعامل معهما.
- تحسين آليات تسوية النزاعات والحد من المحسوبيّة والبيروقراطية والفساد.

ج- تحديث تصميم النظام الضريبي

إنَّ إقرار ضرائب أكثر تصاعديّة مع إلغاء عدد من أولويات الإنفاق الملحة والتوجه نحو المزيد من عدالة الإعفاءات من شأنه أن يساعد الحكومات على تمويل

(Verdier, et al., 2022).

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

رقم	الإجراءات	إمكانية التطبيق
1	إن الانتقال نحو ضرائب تصاعديّة أكثر شمولية يمكنه أن يتم تدريجياً، بدون الحاجة إلى إنتظار 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 مصادر الدخل هذه، لتشمل 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 موحدة.	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 الولوج الموسّع إلى البيانات المحمية بموجب السرية المصرفية وذلك بغرض محاربة التهزّب الضريبي وزيادة الالتزام (IMF، 2023).	متوسط
4	مراجعة المعاملات التفضيلية، وعلى وجه التحديد الإعفاءات الكبيرة التي تصبّ لصالح الدخل من رؤوس الأموال (مراجعة الجدول 1 من 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 بعد 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 لتسهيل إدارتها ومراقبتها، وكشف التهزّب الضريبي المرتبط بالرواتب والأجور وغيرها، والتأكد من أن نشاطها يتوافق مع الغرض الذي أنشئت من أجله.
- وقف العمل بالتسويات الضريبية التي باتت ممارسة شائعة أثناء الأزمات، ما لم تكن مرتبطة بإجراءات إصلاحية.

د - تبسيط الإجراءات

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

رقم	الإجراءات	إمكانية التطبيق
1	إعتماد نظام مبسّط لصغار المكلفين للتصريح عن الضريبة على القيمة المضافة ودفعها.	متوسط
2	اعتماد تلقائي للنظام الإلكتروني عند التصريح والدفع لجميع المكلفين.	متوسط
3	العمل على توفير تسهيلات لتمكين أصحاب المهن الحرة من تقديم تصاريحهم إلكترونياً كما وإعداد ما يلزم من أنظمة وتسهيلات لتمكين وكلاء المكلفين من تقديم تصاريح وكلائهم إلكترونياً مما ينعكس إيجاباً على صحة المعلومات على أنظمة الإدارة الضريبية وعلى توفر المعلومات المطلوبة فور تقديم التصاريح لمعالجتها وتحليلها والاستفادة منها.	متوسط

هـ - 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، بالإضافة إلى الإدارات الأخرى مثل هيئة الشراء العام، إلخ).	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 لتوفير وصول آمن إلى السجل عبر الإنترنت.	سهل
4	إجراء تحقيقات لكشف الشركات والأفراد غير المسجلين من خلال الاستخدام المنتظم للمعلومات من الأطراف الخارجية وعمليات التفتيش الدورية للمباني التجارية ومكاتب التجار.	متوسط
5	إستحداث وحدة للتدقيق الداخلي وتدريب الموظفين الحاليين على الإجراءات الجديدة.	سهل

تدابير إضافية:

- إجراء مراجعة (من قبل الجهات الرقابية الرسمية) لعمليات وأنظمة التدقيق الداخلي مرة كل خمس سنوات على الأقل، وتدوين سياسات وعمليات 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 (مثلاً: الإتصال بالمكلفين مباشرة، مراعاة ظروف المكلفين وسوابقهم في التصريح، وإرسال إنذارات

- بالتصريح، وإصدار تقييمات بالضريبة المتوجبة المقدرة وغرامات التأخر في التصريح).
- التحديث المنتظم لسجل المكلفين بناءً على نتائج إجراءات الإنفاذ المتباعدة بحق المكلفين الذين لم يقدموا تصاريحهم.
- تحسين عملية تحصيل الضرائب المقطعة ضمن مواعيدها.
- التقييم الدوري لتأثير عمليات التدقيق على امتثال المكلفين.
- المراقبة الدورية لمؤشرات الأداء الرئيسية لخطة التدقيق: (1) نتائج التدقيق - التكاليف مقابل التحصيل، (2) الواردات المحصلة والوقت المستثمر في كل حالة 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 دون اعتراض أو استئناف من قبل المكلف.
- إجراء تحليل سردي وكمي لاتجاهات الامتثال والاختلالات التي كشفها التدقيق والوقت المستغرق لإتمام 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 روتيني للمكلفين الذين خضعوا للتدقيق لتقييم الكفاءة المهنية لعمليات التدقيق.
- إنشاء وحدة تدقيق داخلي مستقلة تتعاون مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهيئات مماثلة، وتقوم بإعداد ونشر إحصاءات حول النزاهة.
- التأكد من تنفيذ برنامج سنوي للتدقيق.
- التحقيق، بالتعاون مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والجهات المعنية، في أخطر تهم الفساد الموجهة إلى موظفي الإدارة الضريبية.

و- تعزيز مشاركة المواطنين وانخراطهم في الشأن الضريبي

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

رقم	الاجراءات	إمكانية التطبيق
1	إعداد حملات وأدوات إعلامية يمكن أن تعزز الوعي العام حول الضرائب.	سهل
2	مراجعة إطار النزاهة والحملات العامة التي تقوم بها الإدارة بناءً على نتائج المسوحات.	متوسط
3	ربط المساءلة بتنفيذ الموازنة.	متوسط
4	نشر التوعية وتعزيز التعاون مع النقابات والمجتمع المدني أمران أساسيان 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 تجسد القيم والمبادئ والتوجيهات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة اللبنانية أو الدولية المتعلقة بالأخلاق والنزاهة.
- تعميم مدونة الأخلاقيات وتعديلاتها بشكل دوري على موظفي الإدارة الضريبية.
- إنتاج ونشر الخطط الاستراتيجية والتشغيلية قبل دخول التدابير الضريبية حيز التنفيذ.
- إدخال ممارسات التغذية الراجعة لأخذ الآراء والملاحظات بعين الاعتبار.
- نشر نتائج عمليات التدقيق الخارجية.
- توثيق نتائج فجوة الامتثال ومتابعة التقدم المحرز مع نشر التقارير المرحلية الدورية.
- توثيق النماذج التي تم استخدامها والمنهجيات المتبعة.
- توثيق كيفية استخدام تقارير فجوة الامتثال لتصميم التدخلات التي من شأنها تحسين دقة التقارير.
- إدخال تحسينات على عضوية لجنة الاعتراضات من خلال تعديل القانون بحيث لا يكون لممثل وزارة المالية الحق في التصويت، بل فقط الحق في إبداء الرأي، ويتم إستبدال ممثل وزارة المالية بخبير محاسبة أو خبير ضرائب يتمتع بالإستقلالية.
- وضع نظام أفضل لإدارة العدد الكبير من الاعتراضات المقدمة. يمكن للإدارة الضريبية أيضاً التنسيق مع مجلس شورى الدولة أو السلطات الأخرى التي تستطيع المساعدة في تفسير القوانين والنصوص، وتقديم الإيضاحات المطلوبة.
- منح الإدارة الضريبية سلطة التعامل مع حالات محدّدة تتطلب معالجة سريعة، والتفاوض مع المكلفين المعنيين باتباع إجراءات شفافة.

7. ملاحظة ختامية

يمرّ لبنان اليوم بمنعطف خطير في رحلته نحو التعافي. أصبح من الضروري والملحّ فهم والإعتراف بالتحديات السياسية والمؤسسية والثقافية المختلفة التي تنتظرنا في عملية الإصلاح وإعادة البناء.

في حين أنّ إصلاح النظام الضريبي ضروري لبناء مجتمع أكثر عدالة ولدعم التنمية الاقتصادية، إلا أنّه ليس بالعملية البسيطة على الإطلاق، وغالباً ما يكون طريق التغيير مصحوباً بالتعقيدات والرفض والتطورات غير المتوقعة.

تغيير حالة الجمود الاجتماعي

إحدى العقبات الأساسية هي مقاومة التغيير. فالأرجح أنّ الناس، سواء الموظفون العموميون أو عامة المواطنين، يفضلون ما هو مألوف على ما هو غير مؤكد. سواء كان ذلك بسبب الخوف من المجهول، أو المصالح الشخصية، أو الخلافات الأيديولوجية، يمكن للرفض أن يتجلى بأشكال مختلفة، مما يشكّل تحدياً كبيراً أمام عملية الإصلاح. يتطلب التغلب على هذه المقاومة تواصلاً فعالاً، وائتلافاً قوياً من الداعمين، وسرديّة مقنعة تسلط الضوء على ضرورة

الإصلاح وفوائده، وفي نهاية المطاف على ضرورة الوصول إلى عقد اجتماعي جديد.

بث الحياة في الإدارات والمؤسسات العامة

علاوة على ما سبق، من شأن تعقيدات النظام الذي نقوم بتخصّصه أن تزيد من مستوى التحدي. فإلى جانب الرفض القوي للتغيير، تتعرّض الإدارات العامة، ومنها الإدارة الضريبية، لضغوط كبيرة لتنفيذ وقيادة أجندة الإصلاح. يُعد تأمين الدعم المالي والفني للقطاع العام شرطاً مسبقاً لضمان الحد الأدنى من التفاعل الإيجابي. ويتطلّب تحقيق التوازن الصحيح بين التحوّل والاستقرار تخطيطاً مفصّلاً وفهماً شاملاً ودقيقاً للتعقيدات التي تتطوي عليها هذه العملية.

خلق زخم سياسي

إنّ خلق زخم سياسي والحفاظ عليه هو التحديّ الأصعب في السياق اللبناني. والشروع في الإصلاحات هو الجزء الأسهل؛ فالإرادة والمشاركة السياسية هي التي تمنح المصادقية، وتضمن دعم التغيير، وتؤمن الاستمرارية، وتُبقي في النهاية على مسار التقدم.

ملحق - الإجتماع التشاوري

كان الإجتماع التشاوري جزءاً من المنهجية. وتمّ من خلاله جمع البيانات والمعلومات النوعية حول الجوانب المختلفة المرتبطة بالعدالة والفعالية. وقد قامت بتنظيمه "Financially Wise" واستضافه معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي بتاريخ 10 أيار 2023. جمع اللقاء 13 من كبار المسؤولين في 12 منظمة تمثل 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
جين 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. Retrieved from <http://docsdrive.com/pdfs/medwelljournals/ibm/2019/307-317.pdf>
- 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://documents1.worldbank.org/curated/en/702411559936259607/pdf/Platform-for-Collaboration-on-Tax-PCT-Progress-Report-2018-2019.pdf>
- 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://kpmg.com/us/en/home/insights/2022/02/tnf-uae-new-corporate-income-tax-system-scheduled-to-be-effective-1-june-2023.html>
- 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://www.oecd.org/newsroom/oecd-presents-new-transparency-framework-for-crypto-assets-to-g20.htm>
- 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>
- Schratzenstaller, M. (2015). Sustainable tax policy. Concepts and indicators beyond the tax ratio. *Revue de l'OFCE*, 5(141), 57-77. doi: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://www.unpri.org/download?ac=15325>
- UNESCWA .(2021) .*Multidimensional poverty in Lebanon .(2021-2019)* 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://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Report%20of%20Fifth%20UNPSA.pdf>
- Verdier, G., Rayner, B., Muthoor, 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/>