

كيف يمكن لنظام ضريبي جديد استعادة النمو وتحقيق العدالة؟ الملخص التنفيذي

مراجعة تشخيصية للنظام الضريبي اللبناني وتوصيات عملية لتعزيز العدالة والفعالية

اطلعوا على التقرير



حزيران 2023

حقوق الملكية الفكرية لـ "Financially Wise"
ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
كلّ الحقوق محفوظة
www.financially-wise.org

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

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 حتّى إلى ما قبل الأزمة الأخيرة، حيث فاق حينها دخل الـ 10% من السكان الذين يشكّلون الفئة الأغنى خمسة أضعاف دخل الـ 50% الذين يشكّلون النسبة الأفقر من المواطنين (Assouad, 2021).

منعطف صعب يشهده لبنان اليوم، فمن دون إصلاحات سريعة وفعّالة يمكن أن يغرق الاقتصاد اللبناني في أزمة طويلة. هناك حاجة فعلية إلى تسريع عجلة التمرّك 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 لاختبار 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.

- تسلّط نتائج الدراسة الضوء على أوجه القصور بين السياق للاقتصادي الكليّ واستجابة السياسة الضريبية، التي غالباً ما يتم وضعها وتطبيقها بصورة مرتجلة دون الإستناد إلى إطار مالي متوسط الأجل.
- أدّى اعتماد تدابير ضريبية بشكل منعزل عن بعضها البعض إلى خلل في النظام الضريبي وأثر سلبياً على الإستدامة المالية والنشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية.
- إنّ النظام الضريبي في لبنان لا يحضّل 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 الاستدامة المالية لمزيد من التهديدات.
- حتى قبل الأزمة، إن 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 وقُدّرت قيمة خسائر الإيرادات الناجمة عن سوء تقييم الرسم الجمركي وحدها بنحو 4.8% من الناتج الإجمالي (صندوق النقد الدولي, 2023).
- المثير للجدل هو أنّ المحاولة الوحيدة لرفع الضرائب إرتدّت سلباً. فبين أواخر 2017 وبداية 2018 تمّ اتخاذ العديد من التدابير لرفع معدلات الضريبة، إلا أنّه وفي سياق الانكماش الاقتصادي، أنتجت هذه التدابير تأثيراً معاكساً، أدّى إلى تراجع في مستوى الجباية بنسبة 1.8%. كما أدّى إلى انخفاض 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 و إجحافاً.
- ساهمت زيادة الإيرادات الضريبية في العام 2021 بشكل مباشر في تقليص الفارق القائم لنسبة الضرائب إلى الإنفاق. ومع ذلك، فإنّ هذا التحسّن المالي بعد الأزمة، والمدفوع بارتفاع حاد في تحصيل الإيرادات، يبقى غير مستدام ولا يتوقّع له الإستمرار.

الاستنتاجات الرئيسية حول السياق الاقتصادي الكلي

- سلّطت الدراسة الضوء على ثغرات في التصميم التصاعدي للضرائب بما في ذلك ضريبة الدخل ورسم الإنتقال وضريبة الأملاك المبنية. هذه الثغرات ناتجة إلى حد 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 تعديلات التي لحظها قانون موازنة عام 2022، تراجع أثر تصاعدية ضريبة الدخل من جديد، واتسعت الفجوة بسبب انخفاض قيمة العملة وعدم احتساب الضريبة على أساس القيمة الحقيقية للإيراد.
- أدّت التعديلات عينها المعتمدة في قانون موازنة عام 2022 إلى زيادة التفاوت الضريبيّ بين فئات المكلفين بضريبة الدخل.

الاستنتاجات الرئيسية حول فجوة الأثر التصاعدي للضرائب

الاستنتاجات الرئيسية حول الأنظمة والعمليات المعمول بها في الإدارة الضريبية

بناءً على نتائج أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية (TADAT)

- في حين إن قاعدة تسجيل وإدارة بيانات المكلفين متينة، إلا أن 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.
- إن ضعف إدارة المخاطر ينتج عنه ثغرات لصالح فئة من المكلفين على حساب خزينة الدولة.
- إن 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 الملتزم بالسيولة لفترة أطول والاستفادة أيضاً من عامل مرور الوقت الذي يؤثر على القيمة الفعلية للضرائب التي يتم دفعها.
- أدى ضعف التدقيق، إلى زيادة من إحصائية التهرب أو التجنّب الضريبي بشكل كبير، وشكّل بالتوازي أداة غير مباشرة لمعاقبة المكلفين الملتزمين لصالح الممتنعين عن دفع الضرائب. وفي ظل الأزمة الحالية، ونتيجة لمغادرة الموظفين وظائفهم، لم تعد برامج التدقيق تتم بشكل منتظم وممنهج واستبدلت بوضع الأولويات لنطاق الاستهداف للتركز 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 المرجح أن يحاول صغار المكلفين التهرب من الضريبة مقارنة بكبار المكلفين التي غالباً ما تشملهم برامج التدقيق.
- تعتبر تسوية المنازعات فعّالة بشكل عام، إلا أنها تستوجب بعض التحسينات لناحية سرعة الاستجابة، والاستقلالية تجاه الإدارة الضريبية.

- إنّ الاستخدام المفرط للمعاملة التفضيلية يوسّع فجوة عدم المساواة بين المكلفين بشكل عام كما أنه يجعل من الصعب على الإدارة ضبط الإجراءات والتحكّم بها، كما أنه يزيد من مخاطر واحتمال الاستنسابية في تطبيق القوانين.
- يُعدّ توحيد معايير المعاملة التفضيلية، بما في ذلك الإعفاءات والتنزيلات، أمراً أساسياً لاستعادة الحد الأدنى من العدالة.

- تعرّض رسم الإنتقال لتهرب ممنهج.
- الضريبة على القيمة المضافة، والتي تعدّ مصدر الإيرادات الرئيسي للحكومة اللبنانية، هي ضريبة تنازلية على الدخل القابل للتصرف.
- المعاملات التفضيلية بما في ذلك التنزيلات والإعفاءات هي كثيرة 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، وتنزيلات خاصة لما لا يقل عن 27 فئة من الأفراد.

الاستنتاجات الرئيسية حول القدرات البشرية والإدارة الضريبية

- **تراجع الأداء العام للموظفين الحاليين** بشكل كبير نتيجة لتدهور ظروف العمل وزيادة الكلفة المعيشية التي تفاقمت بشكل كبير بفعل خسارة القيمة الحقيقية للدخل والإستنزاف الممنهج لقوى 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.
- **إن عجز الإدارة عن قيامها بمهامها من شأنه أن يزيد من تقويض علاقتها مع المكلفين كما يزيد من مخاطر الاحتيايل والتهرب الضريبي.**

التوصيات

- 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 موجّه 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 الحصول الإيرادات، وإنهاء استنزاف القدرات، وتحديث تصميم السياسات، وتوحيد الإجراءات، وتعزيز مشاركة المواطنين.

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 تنجح السلطات في التوفيق بين الأهداف الضريبية من جهة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى، وتضمن توزيع العبء الضريبي بشكل عادل بين مختلف فئات المجتمع.

وعادة 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:

في حين أن إصلاح النظام الضريبي أمر أساسي لتشكيل مجتمع أكثر عدلاً ولدعم التنمية الاقتصادية، إلا أن مساره معقداً 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.