المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

التاريخ: ١٩٩٨/٢/٢٦

بحث في تعديل قانون ضريبة الدخل (*)

أقرّت الحكومة اللبنانية بموجب القانون رقم ٢٨٢ تاريخ ٣٠ كانون الاول ١٩٩٣ تعديل بعض أحكام قانون ضريبة الدخل الوارد بالمرسوم رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ واستحداث أحكام جديدة.

تناولت التعديلات المذكورة بشكل أساسي تخفيض النسب وعدد الشطور في ضريبة الدخل دون أن تتعداها إلى بنية النظام الضريبي النوعية، مستندة في ذلك إلى مبررات عدة أبرزها تشجيع الاستثمارات في البلاد.

ومن أبرز التعديلات أعلاه نذكر ما يلي:

١ــ تخفيض الضريبة على ارباح شركات الأموال من ٤١% إلى ١٠%.

٢ــ تخفيض الحدّ الاعلى للضريبة على ارباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية من ٥٠% إلى ١٠% ، والحدّ الادنى من ٦% إلى ٣%، إلى جانب تقليص الشطور من ١٢ إلى ٤ فقط.

٣ــ تخفيض الضريبة الناتجة عن الأرباح الرأسمالية (ربح التحسين الناتج عن عناصر الأصول عند بيعها أو إعادة تخمينها مستقبلاً) من ١٥ إلى ٦%.

٤ــ تخفيض الحد الأقصى للضريبة على الرواتب والاجور ومعاشات التقاعد من ٣٢ % إلى ١٠%، مع تقليص عدد الشطور من ١٣ إلى ٥.

٥ــ تخفيض الضريبة على دخل رؤوس الأموال المنقولة (توزيعات الاسهم ومخصصات أعضاء مجالس الادارة...) من ١٢% إلى ٥%.

٦ــ اعفاء فوائد وعائدات الحسابات الجارية كافة المفتوحة لدى المصارف بعدما كانت محصورة في حسابات الحكومة فقط.

٧ ــ تخفيض الضريبة على توزيعات شركات الأموال اللبنانية من ١٢% إلى ٥%.

٨ــ استثناء الأرباح الناتجة من التفرغ عن الأسهم من الخضوع للضريبة على دخل رؤوس الأموال المنقولة.

والملفت أن هذه التعديلات طاولت ضريبة تعد أصلا من أدنى الضرائب بالمقارنة مع الدول العربية المجاورة، حتى التي يقل متوسط دخل الفرد فيها عن مثيله في لبنان البالغ ٢٣٢٦ دولارا عام ١٩٩٥ بالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٢، بينما هو لا يزيد عن ٧٩٦ دولار في مصر و ١٤٣٩ دولار في الاردن خلال العام ذاته.

ففي مصر على سبيل المثال، تراوحت نسبة الضرائب الموحدة على مداخيل الأشخاص الطبيعيين بحسب مصادرها[١] بين ٢٠% على الدخل في الحد الأدنى (٢٥٠٠ جنيه، أي حوالي ٧٥١ دولار بسعر صرف ٣,٣٣ جنيهات للدولار الواحد)، و٤٨% على الدخل الذي يفوق ٦٨٠٠٠ جنيه، أي حوالي ٢٠٤٢٠ دولار باستثناء الضريبة على المرتبات التي تتراوح نسبتها بين ٢٠% حتى ٥٠ ألف جنيه و ٣٢% فيما زاد عن ذلك. ولا تقل في أي حال الضريبة على ايرادات رؤوس الأموال المنقولة، بما فيها أذون الخزانة عن ٣٢%. و إلى جانب الضريبة الموحدة على مداخيل الأشخاص الطبيعيين تفرض ضريبة على صافي الأرباح السنوية لشركات الأموال نسبتها ٤٠% باستثناء الشركات الصناعية التي يكون سعر الضريبة بالنسبة لها ٣٢% فقط.

وبالرغم من الزيادة غير المستقرة في حصيلة واردات ضريبة الدخل المحققة خلال الأعوام ٩٤ و٩٥ و١٩٩٦[٢] والتي أعقبت تخفيض معدلاتها، إلا أن نسبة هذه الضريبة إلى الناتج المحلي و إلى مجموع الواردات الضريبية المحققة شهدت انخفاضا كبيرا. إذ انخفضت نسبة ضريبة الدخل إلى الناتج المحلي الاجمالي من ١.٦ % عام ١٩٩٣ إلى ١.١%عام ١٩٩٥. كما تراجعت نسبتها إلى مجموع الايرادات الضريبية من ٨.٨% إلى ٤,٩% خلال الفترة ذاتها[٣].مما يشير إلى زيادة الاقتطاع الضريبي ، وبنسبة أكبر عبر الضرائب والرسوم غير المباشرة التي تكون وطأتها أكبر على اصحاب الدخل المحدود من ذوي الرواتب والأجور منه على ذوي المداخيل المرتفعة في الوقت الذي يستأثر فيه هؤلاء (الشركات

---

[١] مصادر مداخيل الأشخاص الطبيعيين هي : الضريبة على رؤوس الأموال المنقولة، الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية، الضريبة على المرتبات، الضريبة على أرباح المهن غير التجارية، وايرادات الثروة العقارية.

[٢] راجع الجدول الملحق رقم (١).

[٣] راجع الجدول الملحق رقم (١).

وأصحاب الرساميل) بحوالي ٧٢% من الدخل القومي. فيما تقدر حصة الرواتب والأجور بنسبة ٢٨% فقط[٤].

وبالمقارنة مع دول مجاورة نجد أن نسبة ضريبة الدخل إلى الناتج المحلي الاجمالي في مصر على سبيل المثال بلغت ٩.٩% و إلى مجموع الايرادات الضريبية ٤٧,١% وذلك خلال العام ١٩٩٥. أما في الاردن فقد بلغت هذه النسبة ٢,٨% و١٦,٨% على التوالي خلال العام نفسه. وذلك ما يتبين من خلال الجدول التالي :

جدول مقارن لنسب ضريبة الدخل إلى الناتج المحلي الاجمالي والايرادات الضريبية عام ١٩٩٥ (لبنان، مصر، الاردن):

البلد	النسبة إلى الناتج المحلي الاجمالي(%)	النسبة إلى مجموع الايرادات الضريبية(%)
لبنان	١.١	٤,٩
مصر	٩.٩	٤٧,١
الاردن	٢,٨	١٦,٨

هناك جملة اعتبارات تجعل الظروف مؤاتية لإعادة النظر على الأقل بضريبة الدخل إن لم يكن بالنظام الضريبي ككل. ومن هذه الاعتبارات ما يلي :

١ــ إن معدلات الضريبة على الدخل بأنواعها المختلفة في لبنان تعد من أدنى المعدلات في المنطقة.

٢ــ إن "الجنة الضريبية" التي أوجدتها هذه المعدلات المتدنية لم تحقق المردود المتوقع على صعيد زيادة الاستثمارات وتحفيز الانتاج، بدليل التدهور المستمر في معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي، ولا على صعيد تحسين أوضاع الخزينة التي تعاني من عجز مزمن.

---

[٤] بدارو، روي، مصدر مذكور.

٣ــ ضرورة زيادة موارد الخزينة لتصحيح الوضع المتدهور للمالية العامة في ظل الانفاق الباهظ الذي تتطلبه عملية البناء الاجتماعي والاقتصادي، خصوصا بعد فشل رهان " خطة النهوض الاقتصادي" على القطاع الخاص لتوظيف ما لا يقل عن ٢٠ مليار دولار بغضون العام ٢٠٠٠.

٤ــ انخفاض مخاطر التوظيف في لبنان، بحسب تأكيدات المسؤولين في الدولة ، لا سيما بعد انجاز الجزء الأكبر من عملية إعادة بناء وترميم البنية التحتية من اتوسترادات ووسائل اتصال ومصادر طاقة ، على الاقل في اطار بيروت الكبرى.

٥ــ التخفيف من الفروقات الكبيرة في توزيع الدخل القومي بين مختلف فئات المجتمع.

لذلك فقد اقترحت بعثة الخبراء الماليين من صندوق النقد الدولي (I M F) التي كانت زارت بيروت خلال الفترة ٢٥ كانون الثاني ــ ١١ شباط ١٩٩٣، أي قبل صدور القانون رقم ٢٨٢ بعدة أشهر، وبدعوة من وزارة المالية لتقديم العون الفني في اعداد برنامج اصلاح ضريبي، عدة توصيات لم تلق تجاوبا من قبل المعنيين، مع الاشارة إلى ان معدلات الضريبة على مختلف مصادر الدخل المقترحة من قبل لجان وزارة المالية التي واكبت عمل بعثة الصندوق حينها كانت دوما أقل من المعدلات المقترحة من قبل البعثة [١].

ونظرا لأهمية هذه التوصيات نذكر فيما يلي أبرزها:

أولاــ بالنسبة للضريبة على ارباح شركات الأموال:

تقترح البعثة أن لا تقل هذه الضريبة عن ٢٠% ضمن الشروط التالية [١]:

١ــ دعم وتفعيل الادارة الضريبية مع التأكيد على تعزيز الرقابة لضمان التزام المكلفين، وفرض غرامات على المتخلفين منهم إذا اقتضى الأمر.

٢ــ فرض ضريبة على حجم الأعمال لا تزيد عن ١% لتعويض خسارة الايرادات المالية التي ستخسرها الخزينة نتيجة التخفيض.

٣ــ توحيد الحوافز والاعفاءات الضريبية الموزعة في عدد من القوانين والتشويعات في قانون استثمار موحد يفترض أن يحصر الاعفاءات بالمشروعات التي تكتسب أهمية استثنائية على صعيدي التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطوير الاقتصاد[٢] .

---

[١] للمزيد من التفاصيل يمكن مراجعة نص ورقة بعثة (I M F) :

Lebanon : The Taxation of Income and Profits and its Reform , july 13, 1993.

[١] المعدل المعمول به حاليا، بموجب القانون رقم ٢٨٢ هو ١٠% فقط.

٤ــ التأكيد على ان تكون معدلات الضريبة على ارباح الشركات قريبة إلى أبعد حد ممكن من الحد الأقصى للضريبة المفروضة على ارباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية.

ثانياــ بالنسبة للضريبة على ارباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية :

تقترح البعثة فرض ضريبة على الارباح المذكورة تتراوح بين ١٥% كحد أدنى و ٢٥% كحد أقصى[٣] على الشكل التالي:

الشطور (ألف ليرة)	معدل الضريبة
أقل من ١١٨٠٠	%١٥
بين ١١٨٠٠ - ٥٩٠٠٠	%٢٠
أكثر من ٥٩٠٠٠	%٢٥

ثالثا ــ بالنسبة للضريبة على الرواتب والاجور ومعاشات التقاعد[٤] تقترح البعثة فرض

المعدلات التالية:

الشطور (ألف ليرة)	معدل الضريبة
أقل ٧٠٨٠	%١٠
بين ٧٠٨٠ و١٤١٦٠	%١٥

---

[٢] لم يصدر حتى الآن مرسوم تحديد المناطق التي ترغب الحكومة في تنميتها كما نصت عليه المادة(٥) مكرر من الفصل الثاني من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤ (قانون ضريبة الدخل).

[٣] المعدل المعمول به حاليا، بموجب قانون ٢٨٢ هو ٣% حد أدنى و١٠% حد أقصى.

[٤] المعدل المعمول به حاليا بموجب القانون ٢٨٢ يتراوح بين ٢% على الواردات الصافية التي لا تتجاوز خمسة ملايين ليرة و ١٠ % على تلك التي تزيد عن ٧٥ مليون ليرة.

بين ١٤١٦٠ و ٢٣٦٠٠	٢٠%
أكثر من ٢٣٦٠٠	٢٥%

رابعا ــ فرض الضريبة على دخل رؤوس الأموال المنقولة ، بما فيها توزيعات الأرباح والفوائد بمعدل ١٠% [١].

والملاحظ أن مقترحات بعثة(I M F) أعلاه لم تتضمن فرض ضريبة عامة على الدخل يحتمها أي نظام ضريبي نوعي على الدخل. فهذه الضريبة تؤمن حصيلة ضريبية أوفر في ظل مساوئ وثغرات النظام الضريبي النوعي على الدخل. وعلى سبيل المثال نجد أن أكثر من ٥٠% من المكلفين بالضريبة على ارباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية في قضاء بعبدا عام ١٩٩١ قد صرحوا عن ارباح لا تتجاوز الحد الأدنى للشطور على الضريبة المذكورة ، أي ٦% في حين لم يصرح أحد عن ارباح في الشطر الأعلى ، أي ٣١ ــ ٥٠% [٢] .

ويذكر في هذا المجال ان مصر كانت اعتمدت نظام الضريبة العامة على دخل الاشخاص الطبيعيين، بدلا من ضريبة الأعمال التي تبناها التشريع اللبناني بنسبة ١%، إلى جانب الضرائب النوعية على مصادر دخلهم المذكورة آنفا ، وذلك حتى العام ١٩٩٣ عندما أقرت نظام الضريبة الموحدة على الدخل.

وتطال الضريبة العامة على دخل الاشخاص الطبيعيين صافي الايراد الكلي المكون من كل إيراد خضع لاحدى الضرائب النوعية بما في ذلك توزيعات شركات الأموال التي يحصل عليها الاشخاص الطبيعيون وما يؤول اليهم من الارباح والتوزيعات المحققة من المشروعات المتمتعة باعفاءات ضريبية... ويقصد بصافي الايراد الكلي مجموع الايرادات التي يحصل عليها المكلف مخصوم منها الاعفاء المقرر للاعباء العائلية وفوائد القروض والديون في ذمة المكلف ما لم يكن قد سبق خصمها من وعاء احدى الضرائب النوعية، وجميع الضرائب النوعية المسددة عن ذات السنة، وخسائر الاستغلال التجاري والصناعي والمهني، واقساط التأمين على الحياة الخاصة به وبعائلته واولاده... و ما إلى ذلك.

---

[١] المعدل المعمول به حاليا بموجب القانون ٢٨٢ هو ٥% فقط.

[٢] راجع الجدول الملحق رقم (٢).

وفي حساب سعر الضريبة العامة يمكن الانطلاق من متوسط الدخل الفردي في لبنان المقدر بنحو ٢٣٢٦ دولارا عام ١٩٩٥، أي حوالي ٣٨٠٠.٠٠٠ ليرة، مع اعتماد نسب شبيهة لتلك التي كانت معتمدة في مصر حتى عام ١٩٩٣ كما سبق وذكرنا[١] ، وهي تبدأ بنسبة ٩% وتنتهي بنسبة ٦٥% على الدخل الذي يتجاوز ٦٠مرة متوسط الدخل الفردي (أي ما يزيد عن ٢٢٨ مليون ليرة سنويا).

جدول رقم(١): واردات ضريبة الدخل المحققة خلال الاعوام ٩٣ــ ٩٦، ونسبتها إلى الناتج المحلي الاجمالي واجمالي الواردات الضريبية العادية:

البيان	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦
١ــ الواردات المحققة لضريبة الدخل (مليون ليرة)	١٧٧٠٣٧	٢٥٣٣٧٦	٢٠٦٩٧٥	٢٥٠٠٤٣
٢ــ نسبة(١) إلى الناتج المحلي الاجمالي(%)	١,٦	١,٧	١,٢	١,٣
٣ــ نسبة (١) إلى مجموع الواردات العادية المحققة(%)	٨.٨	٦,٣	٤,٩	٥,٨

خلاصة:

يعتبر البحث أن هناك عدة اعتبارات تفرض إعادة النظر بنظام ضريبة الدخل في لبنان، ليس أقلها الحاجة لردم الهوة الكبيرة في التفاوت بين المداخيل، وزيادة موارد الخزينة، وتصحيح المعدلات المتدنية جدا لضريبة الدخل بالمقارنة مع دول مجاورة ذات مستوى دخل فردي أقل من لبنان.

ويرى البحث أن توصيات بعثة صندوق النقد الدولي عام ١٩٩٣ جديرة بالبحث لما تضمنته من اقتراح معدلات تعتبر الحد الأدنى المفروض اعتماده. والتشديد على ضرورة أن يسبق أي بحث في تعديل أسعار الضريبة إعادة نظر

---

[١] راجع الجدول الملحق رقم(٣).

بالإدارة الضريبية التي تعاني من قصور مزمن يفتح المجال للكثير من الفساد وضياع الأموال العامة.

إلا أن البحث يحبذ إعتماد ضريبة عامة على الدخل إلى جانب ضرائب الدخل النوعية، طالما استمر العمل بهذه الضرائب، وذلك بدلا من ضريبة الواحد بالمائة على حجم الأعمال للأسباب التالية:

أولا ــ الصعوبات الاجرائية التي يمكن أن تعترض ضريبة الواحد في المائة نظرا للامكانيات الفنية والادارية المعقدة التي تتطلبها.

ثانيا ــ لا تطال ضريبة الواحد في المائة جميع مصادر الدخل، وإنما بالغالب مداخيل التجارة والصناعة. مما يبقي معظم المصادر الأخرى في منأى من الضريبة.

ثالثا ــ سهولة الاجراءات التي تتطلبها الضريبة العامة نسبيا.

رابعا ــ وفرة الحصيلة التي يمكن أن توفرها الضريبة بالمقارنة مع ضريبة حجم الاعمال.

وفي كلا الحالتين، فإن أي خيار لن يكون مجديا ما لم يصار إلى تفعيل وتعزيز وتنقية جهاز الادارة الضريبية، والابتعاد عن قواعد التخمين المعمول بها حاليا في ربط وتحصيل الضريبة، مما يوجد مجالا خصبا للرشوة والفساد وبالتالي ضياع وهدر الأموال العمومية، واعتماد قواعد ومقاييس علمية محددة لا تترك مجالا للتخمينات الشخ

مصـــــــادر البحث

أولا ــ العربية:

١ــ المجلة القضائية، مجموعة الضرائب المباشرة وغير المباشرة، الجزء الأول، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر.

٢ــ قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة للاعوام ١٩٩٣ ــ ١٩٩٦.

٣ــ الجريدة الرسمية ، عدد ١، تاريخ ١٩٩٤/١/٦.

٤ــ كتاب الاهرام الاقتصادي ــ دليل الضرائب، العدد ٧٣، مارس ١٩٩٤، القاهرة.

٥ــ د. شرف الدين، حسن، "شرح التعديلات الجديدة على قانون ضريبة الدخـــل " ــ مؤسسة دندرة للدراسات، بيروت.

٦ــ التقارير السنوية لمصرف لبنان ١٩٩٣ ــ ١٩٩٥.

ثانيا ــ الانجليزية:

1) Survey of Economic and social Developements in the ESCWA region , 1995 , United nations, Escwa, NewYork, 1996.

2) Lebanon : The Taxation of Income and Profits and its Reform, IMF - Fiscal Affairs department, july 13 - 1993.

3) Prices and Financial Statistics in the Escwa Region, UN - ESCWA, NewYork, 1995.

4) Badaro, Roy: Alternative Model for a, Lebanese Scenario, chamber of commerce and Industry in Beirut, 1997.

(ورقة مقدمة إلى ندوة " التقنيات البديلةلعمليات النمو المتكافئة" ، بيروت، أوتيل ريفيرا ١٣ تشرين الثـــاني ١٩٩٧)