

This policy brief is supported by the Embassy of Canada. The opinions expressed in this brief do not necessarily reflect those of the donor.

1

The authors would like to thank Sami Zoughaib for his research support.

About the authors

Sami Atallah is the director of the Lebanese Center for Policy Studies (LCPS). He is currently leading several policy studies on youth social identity and political engagement, electoral behavior, political and social sectarianism, and the role of municipalities in dealing with the refugee crisis. He is the co-editor of *Democracy, Decentralization, and Service Delivery in the Arab World* (with Mona Harb, Beirut, LCPS 2015), co-editor of *The Future of Oil in Lebanon: Energy, Politics, and Economic Growth* (with Bassam Fattouh, I.B. Tauris, 2018), and co-editor of *The Lebanese Parliament 2009-2018: From Illegal Extensions to Vacuum* (with Nayla Geagea, 2018).

Mounir Mahmalat is a Ph.D. candidate in economics at Dublin City University, Ireland; fellow at the Harvard Department of Government; visiting scholar at the Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, American University of Beirut; and a doctoral fellow at LCPS. His scholarship focuses on the political economy of reform, specifically in the Middle East and Lebanon. He consults for UN ESCWA, focusing on the political economy of private sector development in MENA. He holds a master's degree in International Management and two bachelor's degrees in Engineering and Music Performance.

Why Does Lebanon Need CEDRE? How Fiscal Mismanagement and Low Taxation on Wealth Necessitate International Assistance

Mounir Mahmalat and Sami Atallah¹

Executive Summary

The CEDRE conference provided another opportunity for the Lebanese government to seek international support for investments in essential public infrastructure. The government used the Syrian refugee crisis as the central rationale, which would have made international support for Lebanon a moral imperative to secure the country's stability. In questioning this view, this brief reviews the fiscal conditions that gave rise to yet another donor conference in Paris. We argue that the factors which prevented the government from providing the necessary investments in the country's deteriorating infrastructure predate the Syrian crisis and lie within the domestic political economy. We identify two main factors that prevented the government from increasing its share of capital expenditures: First, an oversized public employment sector and high interest payments on sovereign debt severely constrain the governments' fiscal space today and will impose even higher burdens in the future. Second, the tax regime fails to place an equitable burden on wealthy segments of society and large corporations by keeping direct, progressive taxation low and relying instead on indirect and regressive taxes. To avoid future trips to Paris, the government should restructure its spending priorities and adopt a more equitable tax-regime that could finance necessary investments in public infrastructure.

In return for hosting more than 1 million Syrian refugees, the Lebanese government requested support from the international community to finance the country's dilapidated public infrastructure. Lebanon's political elite went to great lengths to argue that the presence of Syrian refugees has exacerbated the poor state of national electricity grids, water supply, and road networks to an extent that the governments' ramshackle finances cannot cope on their own. In response, the international community convened for the April 2018 CEDRE conference in Paris, during which the government secured pledges worth \$11 billion for an extensive wish list of infrastructure projects.²

However, the government was careful to conceal the structural reasons for the poor quality of the country's infrastructure, which predate the Syrian crisis: First, fiscal mismanagement has severely constrained fiscal space for capital expenditures, and second, the poor management of resources allocated to infrastructure projects has fostered inefficiency and corruption.

... fiscal mismanagement has severely constrained fiscal space for capital expenditures

This policy brief examines the fiscal conditions that gave rise to the CEDRE conference, already the fourth in the succession of the

so-called Paris conferences.³ We argue that the reasons which prevented the government from providing necessary investments in the country's deteriorating infrastructure predate the Syrian crisis and lie within the domestic political economy: Severe budget constraints due to high and rising expenses on public personnel and debt, chronically low tax collection especially for rich segments of society, large-scale tax evasion by corporations and high-income earners, and the long-term absence of a state budget that fostered current over capital expenditures and limited scrutiny over the effectiveness and efficiency of budget allocation. In effect, we demonstrate how the existing tax regime has effectively exempted the wealthier segments of society and corporations from paying their proportionate share of taxes—taxes which could fund investments in public infrastructure.

While the sudden influx of Syrian refugees exacerbated existing challenges, the refugee crisis did not create the conditions that led to the dilapidated state of Lebanon's public infrastructure. Rather, the refugee crisis provided an opportunity for the government to legitimize another call for international assistance.

To prevent future trips to Paris, Lebanon must reform its public finances by addressing inefficiencies in spending and revenue collection. Moreover, Lebanon needs to adopt a more progressive tax-regime that demands higher contributions among wealthier segments of society. In what follows, this policy brief reviews both the expenditure and revenue sides of the public budget to identify structural reasons that prevent the government from increasing its capital expenditures.

² Government of Lebanon Capital Investment Programme. 2018. 'Conférence Economique pour le Développement par les Reformes avec les Entreprises.' April. Available at: <http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PH-Name=Document&PageID=11231&published=1>.

³ An earlier policy brief focused on the poor management of resources allocated to infrastructure projects and highlighted the correlation between spending inefficiency, corruption and the low quality of public infrastructure: Garrote Sanchez, D. 2018. 'Combatting Corruption, a Necessary Step Toward Improving Infrastructure.' Policy Brief. Lebanese Center for Policy Studies.

Oversized Fixed Current Expenditures Constrain Capital Expenditures

Within a state's budget, capital expenditures are allocated to buying, maintaining, or improving a country's fixed assets, such as roads, bridges, or power plants.

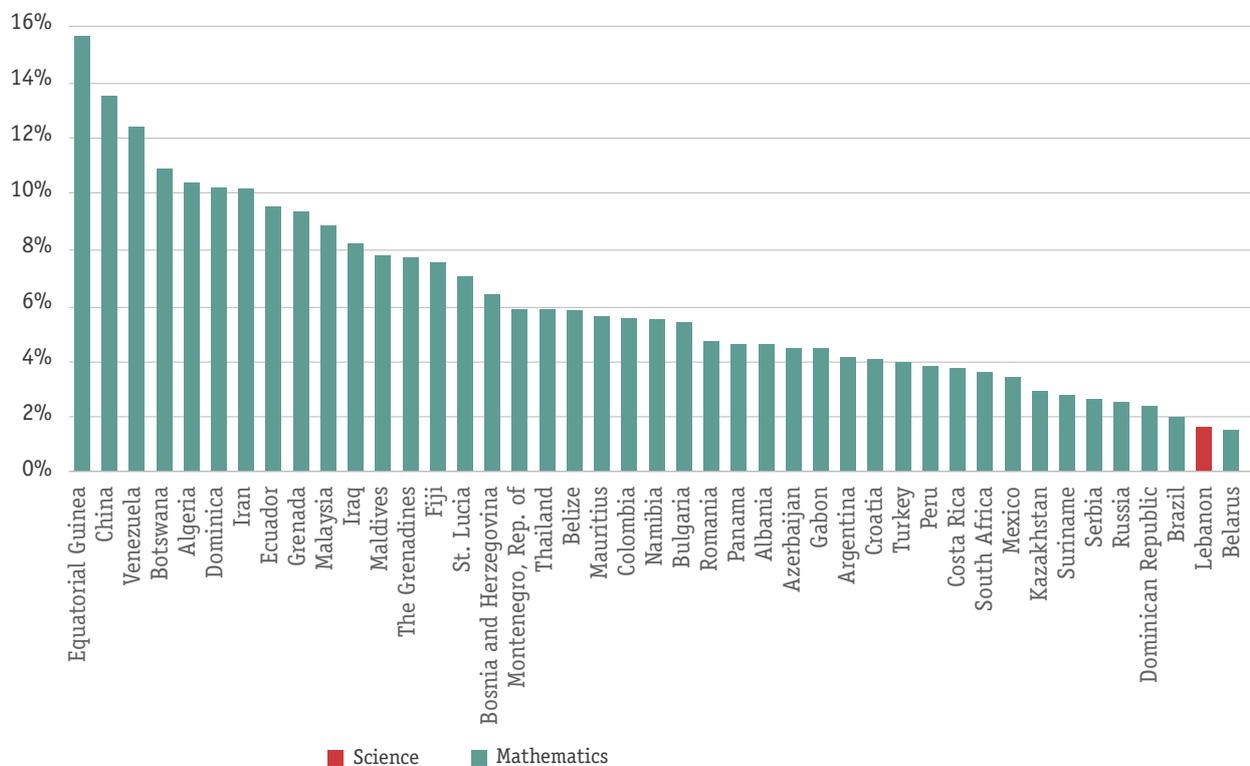
Capital expenditures constitute necessary investments for a country's economic and social development, as they provide opportunities for the expansion of the economy, social inclusion, and job creation.

Compared to peer-countries in the upper middle-income bracket, Lebanon has one of the lowest ratios of capital spending to GDP

Since the reconstruction period in the early 90s, Lebanon's capital expenditures have declined steadily. Compared to peer-countries in the upper middle-income bracket of the World Bank classification, Lebanon has one of the lowest ratios of capital spending to GDP (figure 1). With less than 2% of capital expenditures to GDP, Lebanon ranks well below average compared to peer-countries of 6% to GDP.⁴

⁴ Based on the IMF Government Finance Statistics Database.

Figure 1
Capital expenditures to GDP in upper middle-income countries, 2015



Source IMF Government Finance Statistics Database.

5

Standard Chartered. 2017. 'Lebanon - Debt Sustainability: What We Need to Know' On the ground. May. research.sc.com.

On the expenditure side, the public budget is severely constrained by three major items: Interest payments on treasury bills, wages for public employees, and transfers, such as to Electricité du Liban

6

IMF Article IV Consultation, February 2018. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/02/12/ms021218-lebanon-staff-concluding-statement-of-the-2018-articleiv-mission>.

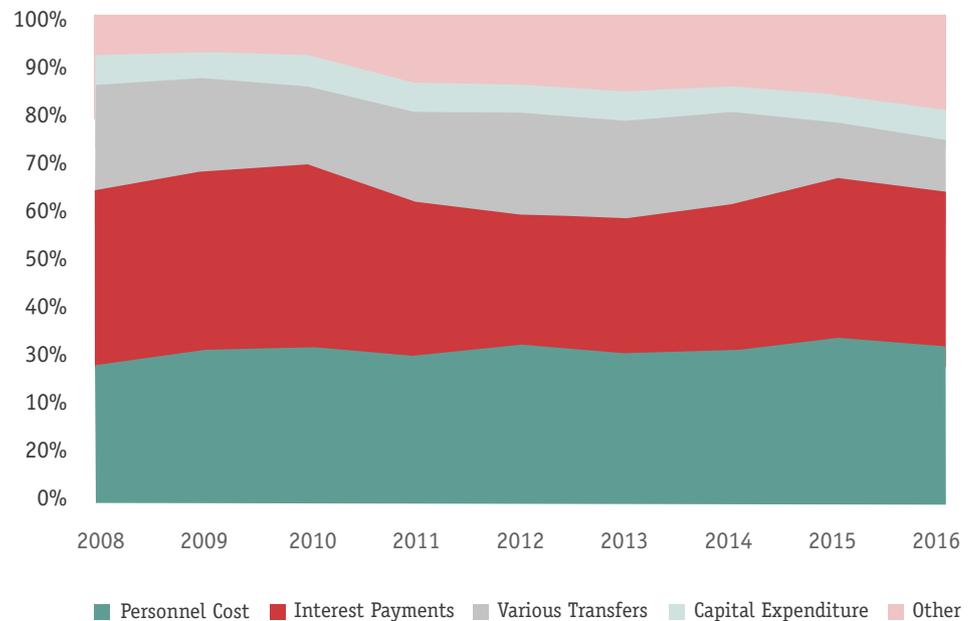
The structural reasons for the low share of capital expenditures lie in governmental priorities of budget allocation and tax collection. On the expenditure side, the public budget is severely constrained by three major items: Interest payments on treasury bills, wages for public employees, and transfers, such as to Electricité du Liban. Although on a slightly declining

trend, these three components alone constitute some 80% of the state budget and leave little fiscal space to expand capital expenditures in the short-term. Instead, they require consolidated,

long-term efforts entailing the improvement of debt management, electricity generation, and effectiveness in public sector administration. However, as interest payments already consume more than 30% of the state's annual budget and more than 50% of total revenues,⁵ they pose severe risks to the country's finances⁶ and hardly serve as a primary source of additional capital expenditures.

Figure 2

Share of expenditures in the public budget, 2008 - 2016



Source **Lebanese Ministry of Finance**.

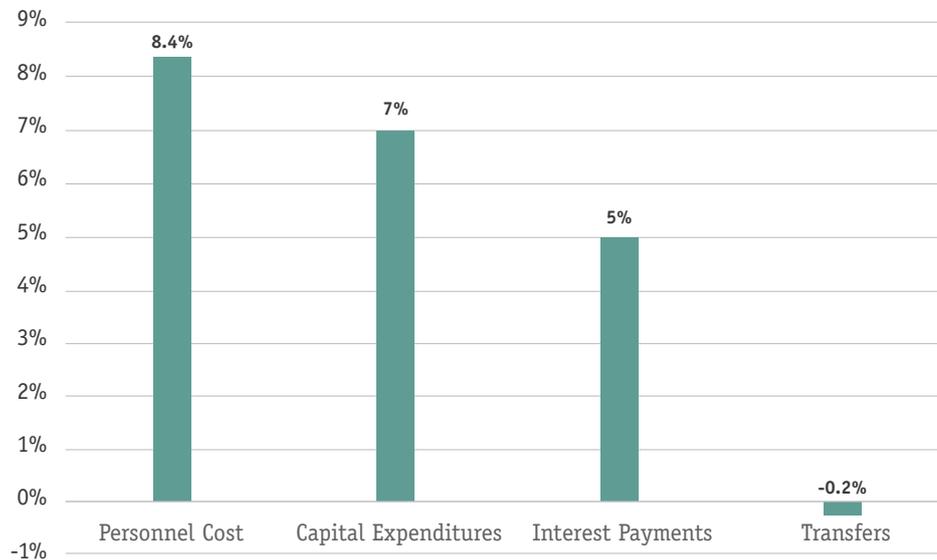
The absence of an approved budget from 2005 to 2017 largely prevented the reallocation of funds among ministries, such as providing additional funds for capital expenditures. During those years, the budget was constrained by the 'Rule of 12', which limited expenditures for each ministry to an amount that could not legally exceed the level of past expenditures times a multiplier which was determined based on economic conditions. Such strict rules on budget allocation therefore severely limited the governments' options to leverage the opportunities of an approved budget for political decisions, which advantaged current expenditures at the expense of strategic decisions for long-term investments. What is more, the absence of an approved budget hampered transparent management and oversight over the execution of the budget. The parliament and the Court of Accounts—two key institutions that should play a crucial role in holding the executive accountable—have either been unwilling or unable to exercise their authority to secure efficient spending on capital expenditures.⁷

The composition of the budget will continue to severely constrain fiscal space due to the high growth of personnel and other invariant costs. The share of personnel costs was the fastest growing major expenditure item in the public budget, even before the 2017 salary increase for public servants took effect. Personnel costs increased at 8.4% per annum on average from 2008 to 2016. In the same period, interest payments and capital expenditures increased by only 5% and 7% on average, while total transfers declined slightly by (0.2%) on average (figure 3). As personnel costs already consume one-third of the public budget, the 2017 wage hikes for public employees placed further strain on state finances and need to be offset by increased tax revenues. Given the widespread abuse of public employment by the political elite, reducing clientelism in public employment should constitute a major cornerstone in consolidating the public budget in the long-term.

The composition of the budget will continue to severely constrain fiscal space due to the high growth of personnel and other invariant costs

7
Refer to Geagea, N. 2018. In المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوريه التشريعي والرقابي; Saghieh, N. 2013. 'مجلس النواب: آراء سياسية على حساب مراقبة الموازنة' in الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء. 2013. Lebanese Center for Policy Studies; Maalouf, E. 2013. 'ديوان المحاسبة: تشتت الرقابات وضعف الامكانيات' In الموازنة في لبنان: الحاجة الى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء. 2013. Lebanese Center for Policy Studies.

Figure 3

Growth rates of major expenditure items in the public budget, 2008 - 2016

Source **Lebanese Ministry of Finance, own calculations.**

Reliance on Indirect Taxation Precludes Increases in Tax Revenues

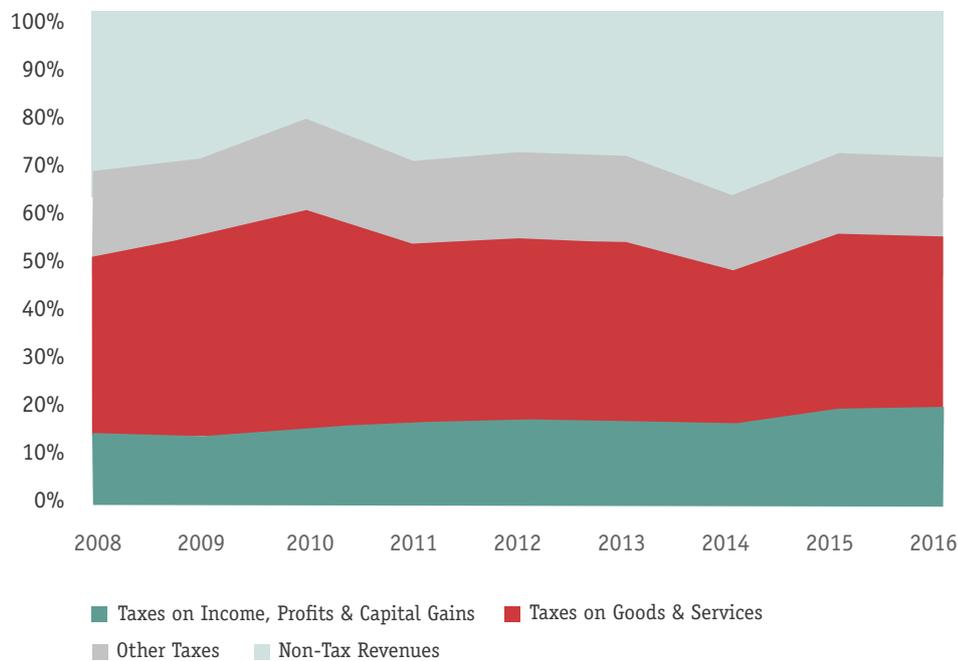
A fair and progressive tax regime facilitates social inclusion and equity by collecting taxes based on the ability to pay. The Lebanese government, however, relies on indirect taxation that disproportionately affects the poor and benefits wealthier segments of society. Breaking down the public revenue mix by major

The Lebanese government ... relies on indirect taxation that disproportionately affects the poor and benefits wealthier segments of society

sources of income shows that the government relies on a narrow tax base, which primarily comprises indirect, regressive taxes: Taxes on goods and services, such as

VAT, and non-tax revenues, such as those garnered from excise fees (figure 4). The contribution of direct, progressive taxes on income and profits from both individuals and corporations combined, by contrast, is comparably low and averages 17% of total revenues over the past decade.

Figure 4

Share of tax revenues to total government revenues, 2008 - 2016

Source **Lebanese Ministry of Finance**.

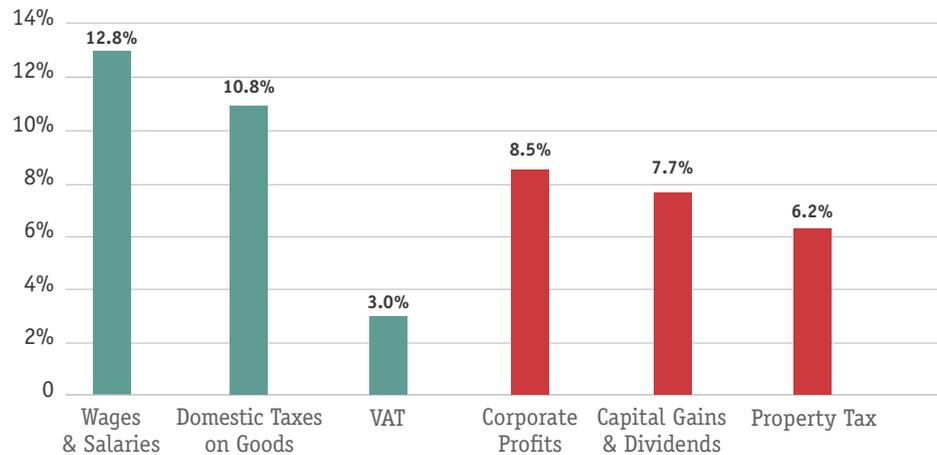
The share of progressive taxes to total revenues increased from 15% in 2008 to about 20% in 2016. However, during the same period, tax revenue items that burden the middle and working classes of society grew at a faster pace than tax items that affect higher incomes. For instance, tax revenues from wages and salaries (12.8%) and domestic taxes on goods (10.8%, such as on tobacco or alcohol) rose faster than tax revenues from corporate profits (8.5%), capital gains and dividends (7.7%), and property (6.2%) (figure 5). These disparate growth rates are particularly worrisome given the latter's lower initial levels, which would necessitate higher growth rates to catch up with the share of indirect taxes. Moreover, inheritance tax, which is a powerful tool to curb income inequality and finance public services, is noticeably absent in the public revenue mix. Yet, the Lebanese government shies away from tapping the country's wealth that is passed on from one generation to the next: From the already low level of direct tax income, revenue from inheritance tax contributes a meager 4.9%. Despite its extremely low levels, the growth of revenue from inheritance tax has been negative in real terms since 2011.⁸

In effect, the current tax regime continues to exert and even increases the disproportionate distribution of the tax burden at the expense of middle and lower social segments. Tax revenues from VAT increased at a slower pace (3%), which, among others, indicates a sluggish development of purchasing power and barely offsets inflation which averaged 3.4% during the same period.⁹

8 Growth rates of inheritance tax cannot be compared directly with growth rates from other revenue sources as its low levels render a comparison of average growth rates with other revenue sources misleading.

9 World Bank World Development Indicators.

Figure 5

Growth rate of major tax revenue items, 2008 - 2016

Source **Lebanese Ministry of Finance**.

Note **Green** tax items place a higher burden on the middle class, **red** items place a higher burden on the rich.

10

Assouad, Lydia. 2017. 'Rethinking the Lebanese Economic Miracle: The Extreme Concentration of Income and Wealth in Lebanon 2005-2014.' 13. WID. World Working Paper Series. Paris.

11

Assouad (2017) shows that income for the richer segments in Lebanon grew to such an extent over the last decade that Lebanon today ranks among the countries with the highest economic inequality in the world. The author shows that the top 0.1% of the society (roughly 3,000 individuals) receive approximately the same amount of income as the bottom 50% (1.5 million individuals). The richest 1 and 10% of income earners account for 23 and 57% of total national income. Also see: Assouad, Lydia, Lucas Chancel, and Marc Morgan. 2018. 'Extreme Inequality: Evidence from Brazil, India, the Middle East, and South Africa.' AEA Papers and Proceedings 108: 119-23. <https://doi.org/10.1257/pandp.20181076>.

The distribution of tax revenue items indicates the extent to which government taxes on the wealthier segments of society do not match their increase in income and wealth. The cumulative real growth of national income from 2005 to 2014 is positive only for the top 10% of income earners (figure 6).¹⁰ By contrast, the lower 80% of income earners experienced a negative growth in real income by 10% to 25% over the same period.

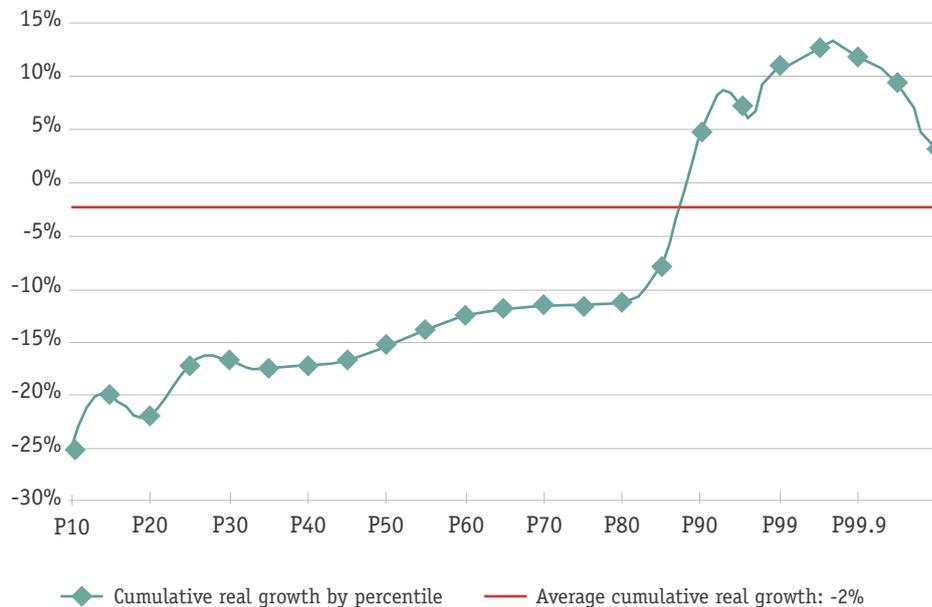
Hence, by continuing to rely on indirect taxation, the prevailing tax regime effectively benefits the rich at the expense of the poor. The income growth

[B]y continuing to rely on indirect taxation, the prevailing tax regime effectively benefits the rich at the expense of the poor

of wealthier segments of the economy is not matched by increases in revenues from taxes on corporations and rich individuals. This unfair distribution of the tax burden

across social segments has contributed to a significant increase in income and wealth inequality.¹¹

Figure 6

Cumulative real growth of national income by percentile, 2005 - 2014

Source **Assouad 2017**.

A declining trend in the ratio of tax revenues to GDP further illustrates the disparity between rising income in the high-income brackets and low direct taxation (figure 7). The share of tax revenues to GDP declined by 2.8% from 16.7% in 2004 to 13.9% in 2016. There are two main implications of this trend: First, declining revenues despite growing GDP and the disproportional rise of high incomes indicates the government's weak capacity to collect taxes it imposes on the wealthier

The government is either unable or unwilling to tax rich individuals and corporations as their income and profits increase

segments of society. The government is either unable or unwilling to tax rich individuals and corporations as their income and profits increase. Second, this trend reflects a tax regime that is highly regressive and places a relatively higher burden on the poor vis-à-vis the wealthy segments of society. The contribution of corporations and high-income earners to national GDP rose faster than their relative taxation.

Figure 7

Share of tax revenues to GDP in Lebanon, 2003 - 2016

Source [World Bank, World Development Indicators Database](#).

While maintaining low nominal taxation on high-incomes relative to the wealth of the economy constitutes a challenge in and of itself, Lebanon's tax collection is comparably low relative to the size of its economy and susceptible to evasion. Compared to peer-countries in the middle-income bracket, Lebanon's ratio of tax revenues to GDP was 13.6% in 2015, which ranked it

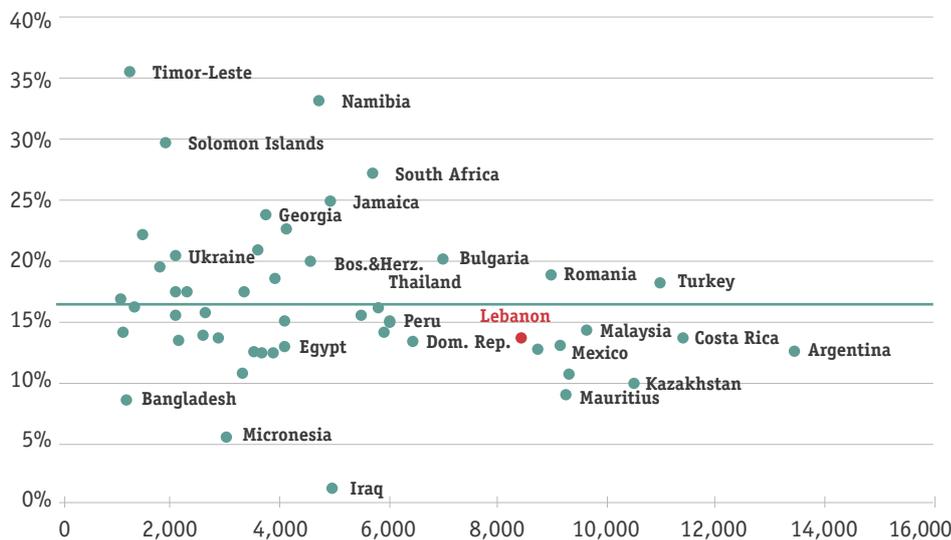
By increasing the share of tax revenue to GDP by the 2.8% needed to be at par with peer countries, Lebanon could raise an additional \$1.25 billion per year in additional revenues, which is equivalent to pledges made by donors at the CEDRE conference (\$11 billion over a ten-year period)

well below the world-average of middle income countries with 16.4% (figure 8). Catching up with the world-average of countries with a comparable income could by itself match the pledges of the CEDRE conference. By increasing the share of tax revenue to GDP by the 2.8% needed to be at par with peer countries,

Lebanon could raise an additional \$1.25 billion per year in revenues, which is equivalent to pledges made by donors at the CEDRE conference (\$11 billion over a ten-year period).

Figure 8

Share of tax revenues to GDP per capita for middle income countries, 2015¹²



Source IMF, Financial Statistics Database.

The magnitude of tax evasion constitutes another important indicator for the weakness of the Lebanese government to collect taxes. Two recent reports provide an estimate about the amount of tax evasion in Lebanon, which totaled between \$1.13 billion in 2015 (2.28% of GDP)¹³ and \$5 billion (10% of GDP).¹⁴ Such a fiscal evasion gap is nearly equivalent to Lebanon’s budget deficit and in comparison to other upper middle-income countries, Lebanon again fares much worse than the world-average of about 0.7% of GDP.¹⁵ The reports find that income tax evasion on corporate profits as well as on wages and salaries cause the brunt of foregone tax revenue, triggered by frail implementation of corporate governance. In fact, Lebanon’s rate of corporate tax evasion to total revenue of corporate taxes amounts to 54%. In other words, the untapped potential for taxation on corporate profits constitutes more than half of the taxes actually paid, which places Lebanon well below the world average (figure 9).¹⁶

The untapped potential for taxation on corporate profits constitutes more than half of the taxes actually paid

12

The choice of countries compared in this graph is determined by data availability, which is limited for tax data.

13

Blominvest Bank. 2017. ‘Tax Evasion in Lebanon: How Much of a Burden?’ Beirut. <http://blog.blominvestbank.com/wp-content/uploads/2017/11/Tax-Evasion-in-Lebanon-How-Much-of-a-Burden.pdf>.

14

Bank Audi. 2018. ‘Lebanon Economic Report.’ Beirut. <http://www.databank.com.lb/docs/Lebanon Economic Report-Q2 2018.pdf>.

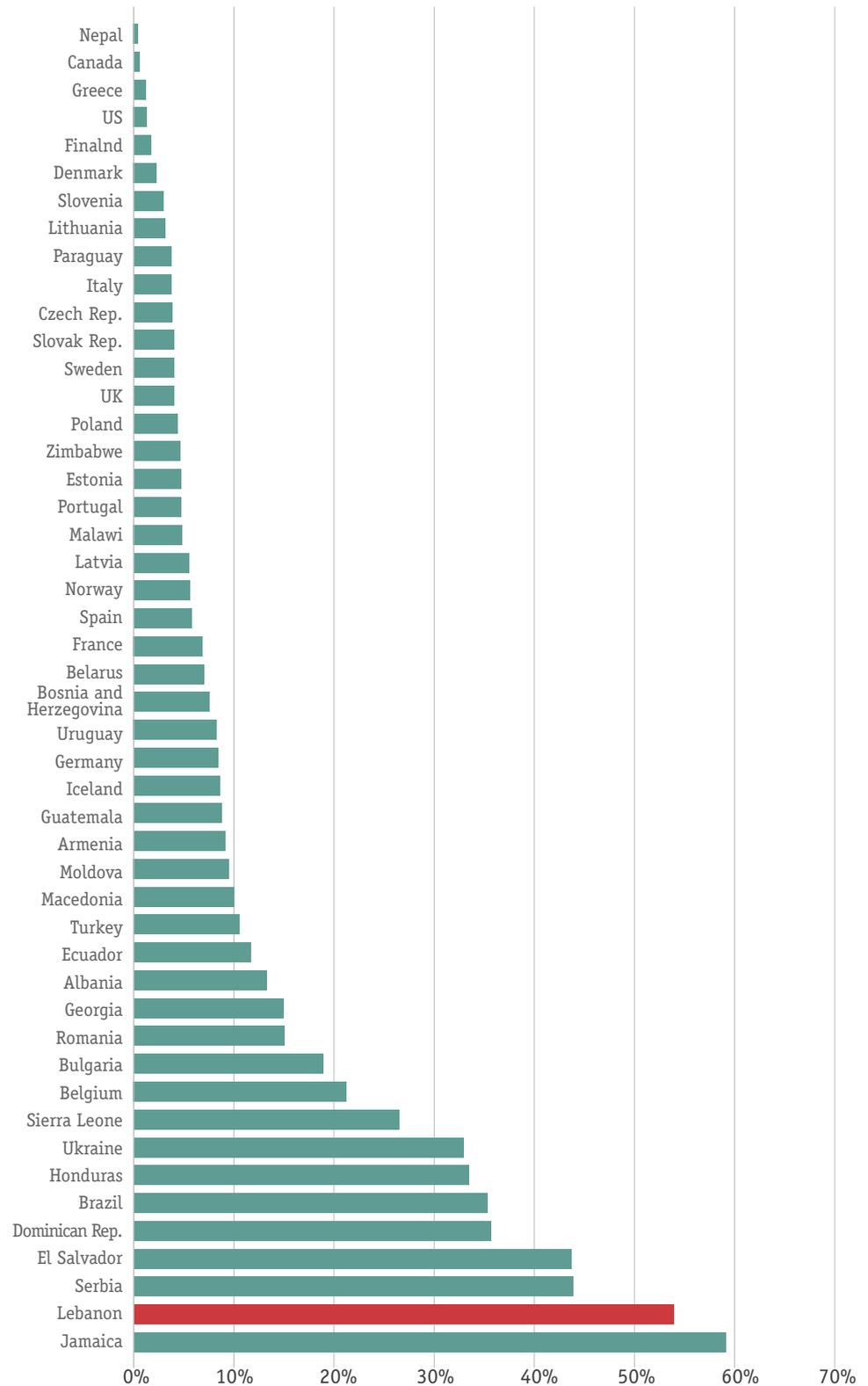
15

Janský, Petr, and Miroslav Palanský. 2017. ‘Estimating the Scale of Profit Shifting and Tax Revenue Losses Related to Foreign Direct Investment.’ Prague, Czech Republic. <https://ecpr.eu/Filestore/Paper-Proposal/6439202f-3956-4bcc-8e43-02733e51280a.pdf>.

16

Estimating tax evasion is chronically difficult. There exist a variety of methodologies to estimate the extent of tax evasion in a country. Given that the methodologies in the three sources are not directly comparable and can constitute only rough estimates, they need to be read with care. However, they give a sense of the magnitude of the problem.

Figure 9

Share of estimated tax revenue losses on total corporate tax revenue, 2015

Source Janský and Palanský 2017; Blominvest Bank 2017.

Avoiding Future Trips to Paris

Our analysis of Lebanon's budget and revenue composition shows that the reasons for the low share of capital expenditures and thereby chronically low investment rates originate in the domestic political economy rather than from exogenous shocks—that is, the Syrian refugee crisis. Contrary to government claims made around the CEDRE conference, the influx of Syrian refugees only exacerbated the pitiful trajectory of deterioration of Lebanon's public infrastructure—it did not create the structural conditions that necessitated international assistance.

We identify several factors for Lebanon's low share of capital expenditures. Lebanon suffers from systematically low tax collection rates and tended to rely on increases of indirect taxation in the past, rather than progressive taxation on wealthier segments of society.

Yet, leaving Lebanon's wealth largely untapped, it remains unavailable for necessary investments in public infrastructure and thereby inaccessible for most of the Lebanese population.

To increase the fiscal space for capital expenditures in the national budget, the government would need to ensure a fairer tax regime. Given the high poverty rates in the country, further increasing indirect and thereby regressive taxation to increase the governments' fiscal space to finance capital expenditures entails high risks for the economy and would place further strain on poorer segments of society. Instead, direct and progressive taxation such as higher income tax or taxes on capital gains could constitute a more equitable and economically viable way to finance capital expenditures. However, given the high entrenchment of the political elite with the private sector,¹⁷ increasing taxation of high-income earners and large corporations is unlikely to occur by itself and requires pressure from both international donors and civil society.

Although political parties highlighted inefficiencies in budgetary spending during the 2018 parliamentary election period, they have failed to address its root causes. Instead of classifying expenditures on the few remaining public cultural activities, such as music festivals, as 'wasteful spending' as suggested by the head of the budgetary committee, Mr. Ibrahim Kanaan,¹⁸ the government should 1) review hiring practices and increase efficiency in public sector employment 2) reduce mismanagement in the allocation of revenues and

Contrary to government claims made around the CEDRE conference, the influx of Syrian refugees only exacerbated the pitiful trajectory of deterioration of Lebanon's public infrastructure—it did not create the structural conditions that necessitated international assistance

17

Chaaban, Jad. 2016. 'I've Got the Power: Mapping Connections between Lebanon's Banking Sector and the Ruling Class.' 1059. Working Paper Series. Cairo.

Diwan, Ishac, and Jamal Ibrahim Haidar. 2017. 'Do Political Connections Reduce Job Creation? Evidence from Lebanon.' Mimeo. <http://scholar.harvard.edu/files/haidar/files/diwanhaidar-pcjc-01142017.pdf>.

18

Abu-Nasr, D., D. Khraiche, and O. Ant. 2018. 'It Could Be Crunch Time for World's Third Most-Indebted Country.' Bloomberg. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-05/it-could-be-crunch-time-for-worlds-third-most-indebted-country>. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-05/it-could-be-crunch-time-for-worlds-third-most-indebted-country>.

public procurement, 3) strengthen the tax base by increasing direct taxation, in particular taxes on high incomes, wealth, and inheritance and 4) reduce tax evasion by strengthening tax offices and corporate surveillance. Improving Lebanon's tax regime according to these guidelines can secure sustainable state finances that prevent future trips to Paris.

LCPS

About the Policy Brief

A Policy Brief is a short piece regularly published by LCPS that analyzes key political, economic, and social issues and provides policy recommendations to a wide audience of decision makers and the public at large.

About LCPS

Founded in 1989, the Lebanese Center for Policy Studies is a Beirut-based independent, non-partisan think-tank whose mission is to produce and advocate policies that improve good governance in fields such as oil and gas, economic development, public finance, and decentralization.

Contact Information Lebanese Center for Policy Studies

Sadat Tower, Tenth floor
P.O.B 55-215, Leon Street,
Ras Beirut, Lebanon
T: + 961 1 799301
F: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org

ما حاجة لبنان إلى سيدر؟ وكيف يحتم سوء الإدارة المالية والضرائب المنخفضة على الثروة الإستعانة بالمساعدات الدولية؟

منير مهملات وسامي عطاالله¹

ملخص تنفيذي

أتاح مؤتمر سيدر فرصة جديدة للحكومة اللبنانية في سعيها إلى تأمين الدعم الدولي للاستثمارات في البنية التحتية العامة الضرورية للبلد. وقد استخدمت الحكومة أزمة اللاجئين السوريين كحجة أساسية، ما يجعل من الدعم الدولي للبنان واجباً أخلاقياً لضمان استقراره. ويطرح هذا الملخص الشك في وجهة النظر هذه، بينما يستعرض الظروف المالية التي أدت إلى انعقاد مؤتمر جديد للمانحين في باريس. ونحن نعتبر أن العوامل التي منعت الحكومة من توفير الاستثمارات اللازمة للبنية التحتية المتهاكلة للبلد تعود إلى حقبة ما قبل الأزمة السورية، وهي تكمن في الاقتصاد السياسي الداخلي. وقد حدّدنا عاملين اثنين أساسيين يمنعان الحكومة من زيادة حصتها من النفقات الرأسمالية، ألا وهما: أولاً التوظيف المضحّم في القطاع العام، ودفعات الفائدة المرتفعة للديون السيادية التي تقيّد بشدّة السياسة المالية للحكومات اليوم، وهي ستؤدي أيضاً إلى أعباء أكبر في المستقبل. أمّا ثاني العاملين، فيتمثّل بفشل النظام الضريبي في فرض أعباءٍ منصفة على الشرائح الثرية في المجتمع كما على الشركات الكبرى من خلال الإبقاء على مستوى منخفض للضرائب المباشرة والتصاعدية، والاعتماد بدلاً من ذلك على الضرائب غير المباشرة والتراجعية. وتفادياً لإجراء رحلاتٍ مستقبلية إلى باريس، يتعيّن على الحكومة إعادة هيكلة أولويات الإنفاق، واعتماد نظام ضريبي أكثر إنصافاً، وقادرٍ على تمويل الاستثمارات اللازمة في البنية التحتية العامة.

أنجز ملخص السياسة هذا بدعم من سفارة كندا في لبنان. الآراء الواردة فيه لا تعكس بالضرورة وجهة نظر الجهة المانحة.

1

يتقدم معدّ الملخص بالشكر من سامي زغيب على دعمه البحثي.

عن الكتاب

سيامي عطاالله هو مدير المركز اللبناني للدراسات، ويشرف حالياً على عدد من الدراسات السياسية المتصلة بالهوية الاجتماعية للشباب ومشاركاتهم السياسية، والسلوك الانتخابي، والطائفة السياسية والاجتماعية، ودور البلديات في التعامل مع أزمة اللاجئين. هو محرر مشارك لكتاب السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي (مع منى حرب، بيروت، 2015)، محرر مشارك لكتاب مستقبل النفط في لبنان: الطاقة والسياسة والنمو الاقتصادي (مع بسام فتوح، أي بي تورييس، 2018)، ومحرر مشارك لكتاب المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي (مع نايلة جعجج، بيروت، 2018).

منير مهملات طالب دكتوراه في الاقتصاد في جامعة دبلن سيتي في أيرلندا، وهو زميل في كلية دراسات الحكم في جامعة هارفرد؛ وأستاذ زائر لدى معهد عصام فارس للسياسة العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأمريكية في بيروت، وزميل بدرجة دكتوراه لدى المركز اللبناني للدراسات. تركز أبحاثه على الاقتصاد السياسي للإصلاح في الشرق الأوسط ولبنان. وهو مستشار لدى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا -الإسكو حيث يركز عمله على الاقتصاد السياسي لتنمية القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهو حاصل على إجازة الماجستير في الإدارة الدولية وشهادتي بكالوريوس في الهندسة وأداء الموسيقى.

في مقابل استضافة أكثر من مليون لاجئ سوري، طلبت الحكومة اللبنانية الدعم من المجتمع الدولي لتمويل البنية التحتية المتداعية للبلد. وقد سعت الطبقة السياسية اللبنانية جاهدةً لتبيان أن وجود اللاجئين السوريين فاقم الحالة المتردية لشبكة الكهرباء، وإمدادات المياه، وشبكات الطرق، إلى حدٍّ لم تعد معه مالية الحكومة المتداعية قادرة على معالجة الوضع لوحدها. واستجابةً لذلك، دعا المجتمع الدولي إلى انعقاد مؤتمر سيدر في شهر نيسان 2018 في باريس، ضمنت من خلاله الحكومة تعهدات بقيمة 11 مليار دولار لتنفيذ قائمةٍ مستفيضة من مشاريع البنية التحتية المتوخاة.² غير أن الحكومة حرصت على كتمان الأسباب الهيكلية لتردي نوعية البنية التحتية للبلد التي تعود إلى ما قبل الأزمة السورية، وأولها سوء الإدارة المالية الذي أدى إلى تقييد كبير للنفقات الرأس مالية، وثانيها سوء إدارة الموارد المخصصة لمشاريع البنية التحتية مما عزز عدم الكفاءة والفساد. يتناول ملخص السياسة العامة هذا الظروف المالية التي تمخضت عن مؤتمر سيدر، وهو المؤتمر الرابع ضمن سلسلة ما يعرف بمؤتمرات باريس.³ أما الأسباب التي منعت الحكومة من تأمين الاستثمارات اللازمة للبنية التحتية المتهالكة فتعود إلى ما قبل الأزمة السورية وتكمن في الاقتصاد السياسي المحلي:

سوء الإدارة المالية أدى إلى تقييد كبير للنفقات الرأس مالية

وتتمثل بالقيود الشديدة على الموازنة والناجمة عن النفقات العالية والمتصاعدة على الموظفين الحكوميين والدين العام، كما بالتدني المزمن لجباية الضرائب، ولاسيما لدى الفئات الثرية من المجتمع، والتهرّب الضريبي الواسع النطاق لدى الشركات وذوي المداخل المرتفعة، والغياب المطول لموازنة الدولة بما يحدّد النفقات الجارية على حساب النفقات الرأس مالية، ويحدّ من التدقيق في كفاءة مخصصات الموازنة وفعاليتها. وفي سياق الدراسة سنبيّن فعلياً كيف أن النظام الضريبي القائم قد أعفى في الواقع الفئات الثرية في المجتمع والشركات من دفع حصتها المتناسبة من الضرائب التي كانت لتموّل الاستثمارات في البنية التحتية الحكومية.

صحيح أن الدفع المفاجئ للاجئين السوريين قد فاقم من التحديات القائمة، إلا أن أزمة اللاجئين لم تولّد الظروف التي نجمت عنها الحالة المتردية للبنية التحتية في لبنان. فالحقيقة أن أزمة اللاجئين كانت فرصةً للحكومة خوّلتها إطلاق نداء جديد للمساعدة الدولية.

ومنعاً لأيّ رحلاتٍ مستقبليةٍ إلى باريس، على لبنان أن يصلح ماليته العامة من خلال معالجة أوجه عدم الكفاءة في الإنفاق وتحصيل الإيرادات. إلى ذلك، يحتاج لبنان إلى اعتماد نظام ضريبيّ تصاعدي أكثر، يفرض على الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع تقديم مساهماتٍ أكبر. وفي ما يلي، يستعرض ملخص السياسة العامة هذا جانبي النفقات والإيرادات للموازنة الحكومية، وذلك لحصر الأسباب الهيكلية التي منعت الحكومة من زيادة نفقاتها الرأس مالية.

² Government of Lebanon Capital Investment Programme. 2018. 'Conférence Economique pour le Développement par les Reformes avec les Entreprises.' April. Available at: <http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PHName=Document&PageID=11231&published=1>.

³ تمّ التركيز في ملخص سابق للسياسات على سوء إدارة الموارد المخصصة لمشاريع البنية التحتية، وقد سلط الضوء على العلاقة بين عدم الكفاءة في الإنفاق، والفساد، والنوعية المتدنية للبنية التحتية العامة: Garrote Sanchez, D. 2018. 'Combatting Corruption, a Necessary Step Toward Improving Infrastructure' Policy Brief. Lebanese Centerfor Policy Studies.

تضخيم النفقات الجارية الثابتة يقيّد النفقات الرأسماليّة

تُخصّص النفقات الرأسماليّة في موازنة الدولة لشراء الأصول الثابتة، وصيانتها، وتحسينها، ومنها الطرق، والجسور، ومحطّات توليد الطاقة الكهربائيّة. وتشكّل النفقات الرأسماليّة استثماراتٍ ضروريّةً للتنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة، إذ أنّها تتيح فرصاً لتوسيع الاقتصاد، والاندماج الاجتماعيّ، واستحداث الوظائف.

ومنذ حقبة إعادة الإعمار في مطلع التسعينيّات، تراجعت النفقات الرأسماليّة في لبنان، بوتيرةٍ مطّردة. ويسجّل لبنان، مقارنةً بالدول النظيرة المتوسّطة الدخل من الشريحة العليا بحسب

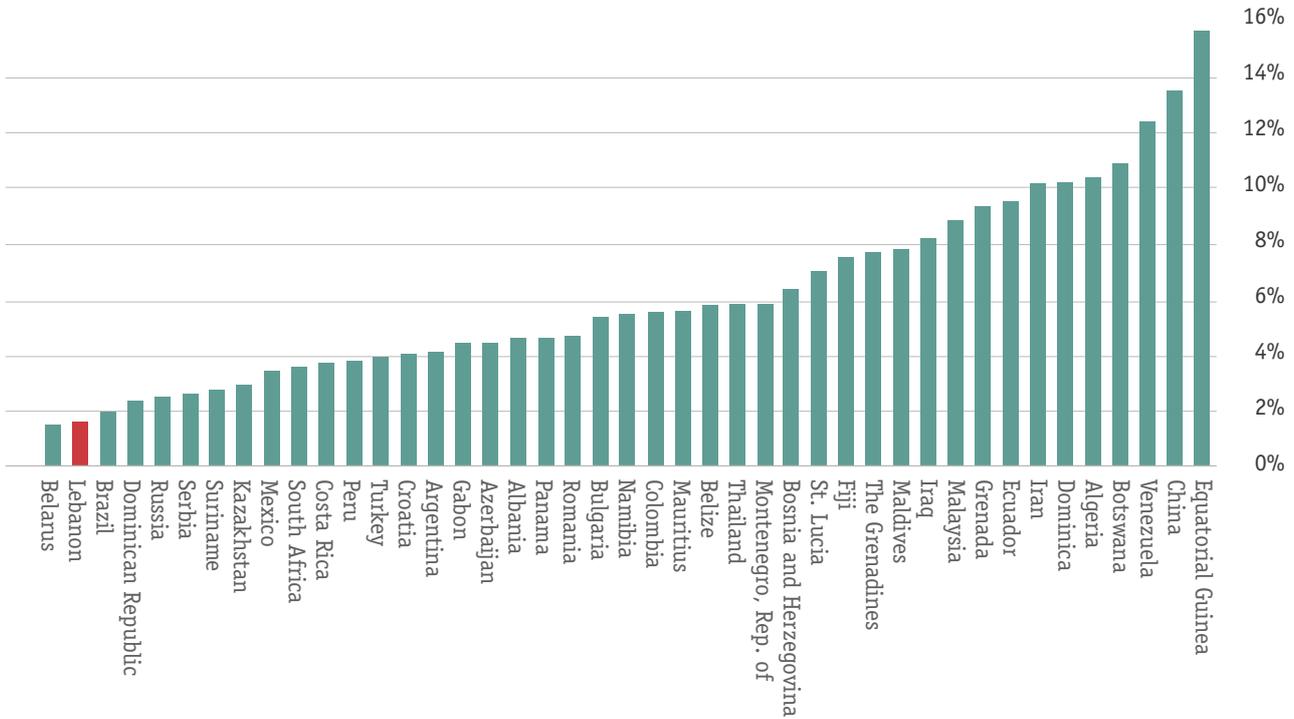
يسجّل لبنان، مقارنةً بالدول النظيرة المتوسّطة الدخل من الشريحة العليا بحسب تصنيف البنك الدولي، إحدى أدنى نسب الانفاق الرأسماليّ إلى إجمالي الناتج المحليّ

تصنيف البنك الدولي، إحدى أدنى نسب الانفاق الرأسماليّ إلى إجمالي الناتج المحليّ (الرسم 1). ويحتلّ لبنان، الذي يسجّل أقلّ من 2% من النفقات الرأسماليّة إلى إجمالي الناتج المحليّ، مرتبةً أدنى بكثير من معدّل الـ 6% إلى إجمالي الناتج المحليّ للدول النظيرة.⁴

4
بحسب قاعدة البيانات الإحصائيّة لماليّة الحكومات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

الرسم 1

النفقات الماليّة إلى إجمالي الناتج المحليّ للبلدان المتوسّطة الدخل من الشريحة العليا، 2015



المصدر: قاعدة البيانات الإحصائيّة لماليّة الحكومات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

تكمُن الأسباب الهيكلية للحصة المتدنية من النفقات الرأسمالية في الأولويات الحكومية لمخصصات الموازنة وجباية الضرائب. وتخضع الموازنة العامة، في شقها المتصل بالنفقات، لقيودٍ شديدةٍ بسبب ثلاثةٍ من البنود الأساسية: دفعات الفائدة على سندات الخزينة، ورواتب موظفي القطاع العام، والتحويلات، ولاسيما منها تلك التي تُسدّد إلى مؤسسة كهرباء لبنان. وعلى الرغم من الاتجاه التراجعيّ الطفيف الذي تسجّله هذه العناصر الثلاثة، فهي تمثّل وحدها نحو 80%

5

Standard Chartered. 2017. 'Lebanon - Debt Sustainability: What We Need to Know'. On the ground. May. research.sc.com.

من موازنة الدولة، وهي قلّما تترك مجالاً مالياً لتوسيع النفقات الرأسمالية على المدى القصير، كما تستدعي في المقابل جهوداً طويلة الأمد تنطوي على تحسين إدارة الدين العام، وتوليد الكهرباء، والكفاءة في

تخضع الموازنة العامة، في شقها المتصل بالنفقات، لقيودٍ شديدةٍ بسبب ثلاثةٍ من البنود الأساسية: دفعات الفائدة على سندات الخزينة، ورواتب موظفي القطاع العام، والتحويلات، ولاسيما منها تلك التي تُسدّد إلى مؤسسة كهرباء لبنان

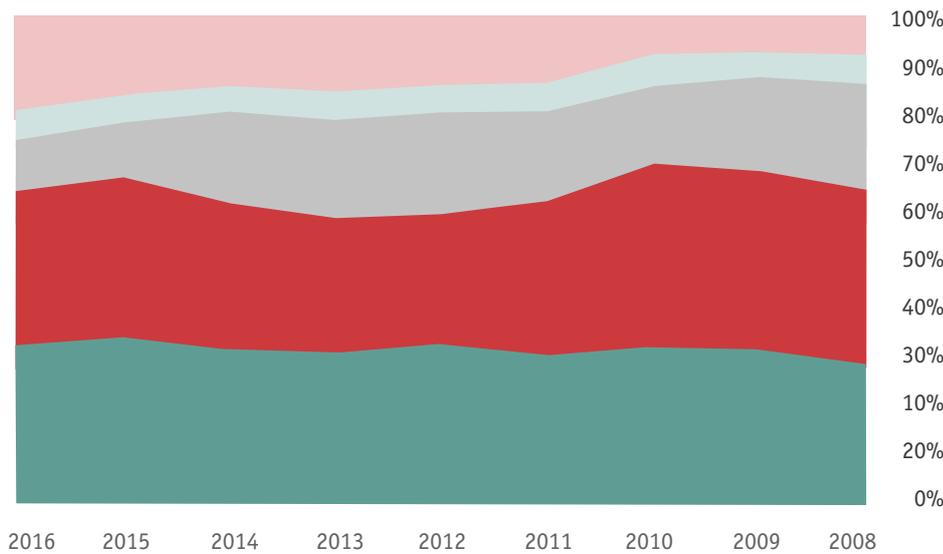
إدارة القطاع العام. إلّا أنّ مدفوعات الفائدة تستهلك وحدها أكثر من 30% من الموازنة السنوية للدولة، وأكثر من 50% من إجمالي الإيرادات،⁵ وهي بالتالي تطرح مخاطر وخيمة للمالية العامة،⁶ وقلّما تشكّل مصدراً رئيسياً إضافياً للنفقات الرأسمالية.

6

IMF Article IV Consultation, February 2018. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/02/12/ms021218-lebanon-staff-concludingstatement-of-the-2018-articleiv-mission>.

الرسم 2

حصة النفقات من الموازنة العامة 2008-2016



■ كلفة الموظفين ■ تأدية الفوائد ■ تحويلات مختلفة ■ نفقات رأسمالية ■ نفقات أخرى

المصدر: وزارة المالية اللبنانية.

إن الإحجام عن إقرار الموازنات بين 2005 و2017 أعاق إلى حد كبير إعادة توزيع الأموال بين الوزارات على نحوٍ يوفّر مثلاً مزيداً من الأموال للنفقات الرأسمالية. وخلال هذه السنوات، خضعت الموازنة 'للقاعدة الاثني عشرية'، التي حصرت النفقات لكل وزارةٍ بمبلغ لا يتخطى قانوناً سقف النفقات السابقة، مضروباً بمضاعفٍ تمّ تحديده على أساس الظروف الاقتصادية. ومن ثم، فإن مثل هذه القواعد الصارمة المفروضة على مخصّصات الموازنة من شأنها أن تحد بشدة خيارات الحكومة لاقتناص الفرص الناشئة عن إقرار الموازنة بسبب قراراتٍ سياسيةٍ حدّت النفقات الجارية على حساب القرارات الاستراتيجية للاستثمارات الطويلة الأمد. علاوة على ذلك، أعاق عدم إقرار الموازنة الإدارة الشفافة والرقابة على

تستمرّ تركيبة الموازنة بتقييد المجال الماليّ بشدّة نظراً لتنامي تكاليف الموظفين والنفقات الثابتة الأخرى

تنفيذ الموازنة. أمّا مجلس النواب وديوان المحاسبة، وهما مؤسستان أساسيتان يقع على عاتقهما دورٌ محوريٌّ

في مساءلة السلطة التنفيذية، فقد أبدتا عن عدم استعدادٍ أو عدم قدرةٍ على ممارسة صلاحيّتهما لضمان الإنفاق الفعّال على النفقات الرأسمالية.⁷

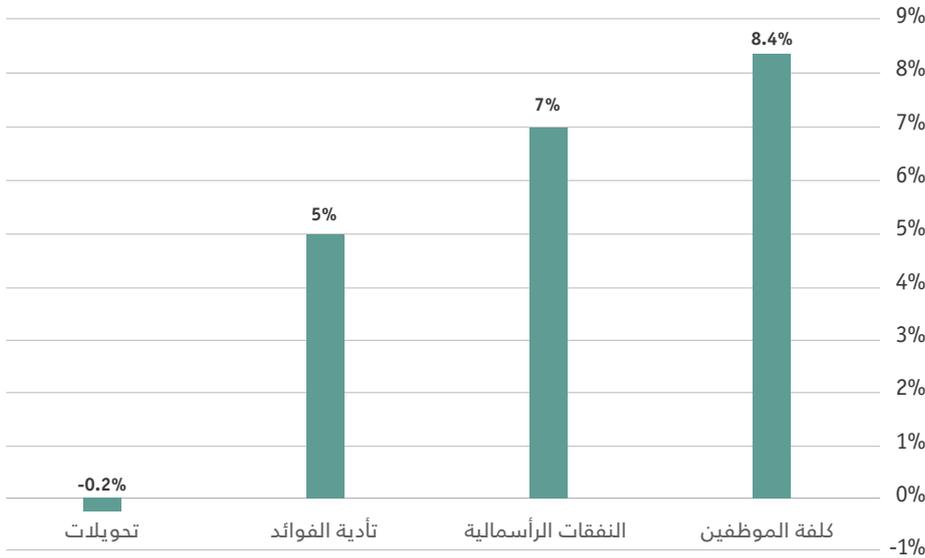
وستستمرّ تركيبة الموازنة بتقييد المجال الماليّ بشدّة نظراً لتنامي تكاليف الموظفين والنفقات الثابتة الأخرى. وشكّلت حصّة تكاليف الموظفين بند النفقات الأساسية الأسرع نموّاً في الموازنة العامة، وذلك حتّى قبل دخول زيادة رواتب موظفي القطاع العام حيّز التنفيذ في العام 2017. وازدادت تكاليف الموظفين بنسبة 8.4% سنوياً كمعدّل وسطي بين 2008 و2016. وخلال الفترة نفسها، ارتفعت مدفوعات الفائدة والنفقات الرأسمالية بنسبة 5% أو 7% فقط كمعدّل وسطي، في حين تراجعت التحويلات الاجمالية بشكلٍ طفيف بنسبة 0.2% كمعدّل وسطي (الرسم 3). وإذ تستهلك تكاليف رواتب الموظفين أصلاً ثلث الموازنة العامة، فقد فاقت زيادة رواتب الموظفين في القطاع العام عام 2017 من الضغط على المالية العامة، بما يستدعي تعويضاً من خلال زيادة الإيرادات الضريبية. ونظراً لتفشي سوء استغلال التوظيف في القطاع العام من قبل الطبقة السياسية، فإن الحدّ من الزبائنية في هذا القطاع يشكل ركناً أساسياً لتعزيز الموازنة العامّة على المدى الطويل.

7

نايلة جعجع. 2018. تقصير وتفعاص في مراقبة إعداد الموازنة وإرشاد سياسات الدولة العامة. في المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي. المركز اللبناني للدراسات. إيلي معلوف. 2014. ديوان المحاسبة: تشتت الرقابات وضعف الامكانات. في الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء. المركز اللبناني للدراسات. نزار صاغية. 2014. مجلس النواب: آراء سياسية على حساب مراقبة الموازنة. في الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء. المركز اللبناني للدراسات.

الرسم 3

معدلات نمو بنود النفقات الأساسية في الموازنة العامة، 2016-2008



المصدر: الحسابات الخاصة بوزارة المالية اللبنانية.

التعويل على الضرائب غير المباشرة يمنع زيادة الإيرادات الضريبية

من شأن النظام الضريبي العادل والتصاعدي أن يسهّل الإندماج الاجتماعي وتحقيق الإنصاف من خلال جباية الضرائب على أساس القدرة على الدفع. غير أن الحكومة اللبنانية تعتمد على الضرائب غير المباشرة التي تؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء، وتصبّ في مصلحة الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع. ويبين تقسيم الإيرادات الحكومية بحسب

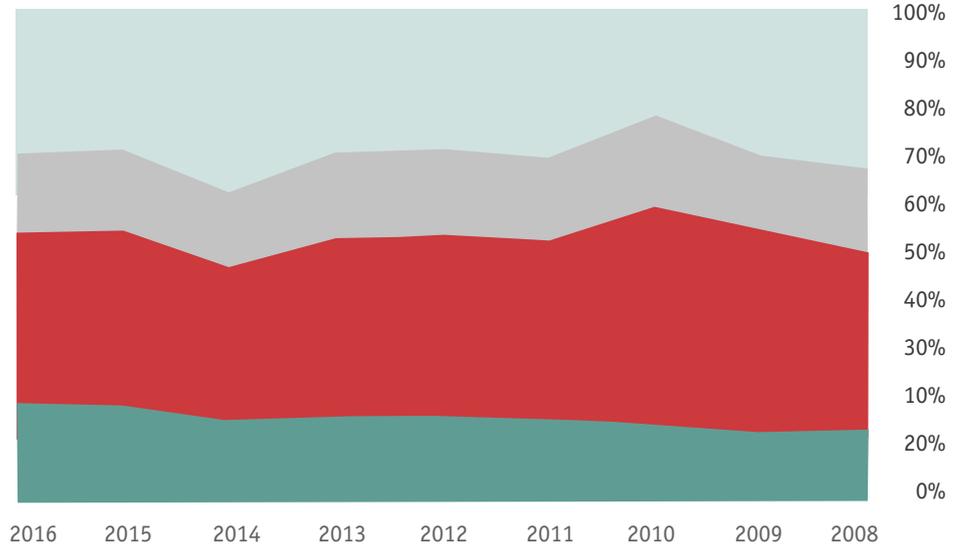
المصادر الرئيسية للدخل، أن الحكومة تعوّل على صحن ضريبي ضيقٍ يشتمل بشكلٍ أساسي على الضرائب غير المباشرة والرجعية: أي

الحكومة اللبنانية تعتمد على الضرائب غير المباشرة التي تؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء، وتصبّ في مصلحة الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع

الضرائب على السلع والخدمات، من قبيل الضريبة على القيمة المضافة، والإيرادات غير الضريبية مثل تلك المكتسبة من الرسوم على استهلاك التبغ والمشروبات الروحية (الرسم 4). وفي المقابل، تعتبر مساهمة الضرائب المباشرة والتصاعديّة على الدخل والأرباح التي تتم جبايتها من الأفراد والشركات معاً، متدنية نسبياً وقد بلغت 17% من إجمالي الإيرادات طوال العقد السابق.

الرسم 4

حصة الإيرادات الضريبية من إجمالي الإيرادات الحكومية 2008-2016



■ الضرائب على الدخل والأرباح والأرباح الرأسمالية ■ الضرائب على السلع والخدمات
■ إيرادات غير ضريبية ■ ضرائب أخرى

المصدر وزارة المالية اللبنانية.

ارتفعت حصة الضرائب التصاعديّة من إجمالي الإيرادات من 15% في 2008 إلى نحو 20% عام 2016. ولكن بند الإيرادات الضريبية الذي يشكّل عبئاً على الطبقات الوسطى والعاملة في المجتمع قد ازداد خلال الفترة نفسها بوتيرةٍ أسرع مقارنةً بالبند الضريبية التي تؤثر بذوي الدخل الأعلى. وعلى سبيل المثال، ارتفعت الإيرادات الضريبية من الرواتب والأجور (12.8%) والضرائب المحلية على السلع (10.8%)، (مثل تلك المفروضة على التبغ أو الكحول) بوتيرةٍ أسرع مقارنةً بالإيرادات الضريبية المحصّلة من أرباح الشركات (8.5%) ومن المكاسب الرأسمالية والأرباح من الأسهم (7.7%) ومن الملكية (6.2%) (الرسم 5). وتشكّل معدّلات النمو المتفاوتة هذه مدعاة قلق كبير نظراً لتدني مستوياتها الأولية، ما يستوجب معدّلات نموّ أعلى تماشياً مع حصة الضرائب غير المباشرة. إلى ذلك، يُلاحظ غياب رسم الانتقال عن الإيرادات الحكومية، وهي أداة قوية للحدّ من عدم المساواة في الدخل ولتمويل الخدمات الحكومية. غير أنّ الحكومة اللبنانية تتردّد في الاستفادة من ثروات البلاد التي يتمّ تناقلها من جيلٍ إلى آخر: انطلاقاً من المستوى المتدني أصلاً للضريبة المباشرة، لا تتعدّى مساهمة الإيرادات المتأبّية عن رسم الانتقال 4.9%. وعلى الرغم من مستوياتها الشديدة الانخفاض، فقد سجّل نموّ الإيرادات من رسم الانتقال قيمةً سلبية بالأرقام الحقيقية منذ العام 2011. 8. وفعلياً، يواصل النظام الضريبي الحالي بوتيرة عالية اعتماد التوزيع غير المتكافئ للعبء الضريبي على حساب الشريحتين الاجتماعيتين الوسطى والدنيا. وقد ارتفعت الإيرادات الضريبية من الضريبة على القيمة المضافة بوتيرةٍ أبداً (3%)، ما يشير إلى جملة أمورٍ من بينها النمو البطيء للقدرة الشرائية الذي بالكاد يعوّض عن التضخّم الذي بلغت نسبته 3.4% خلال الفترة نفسها. 9

8

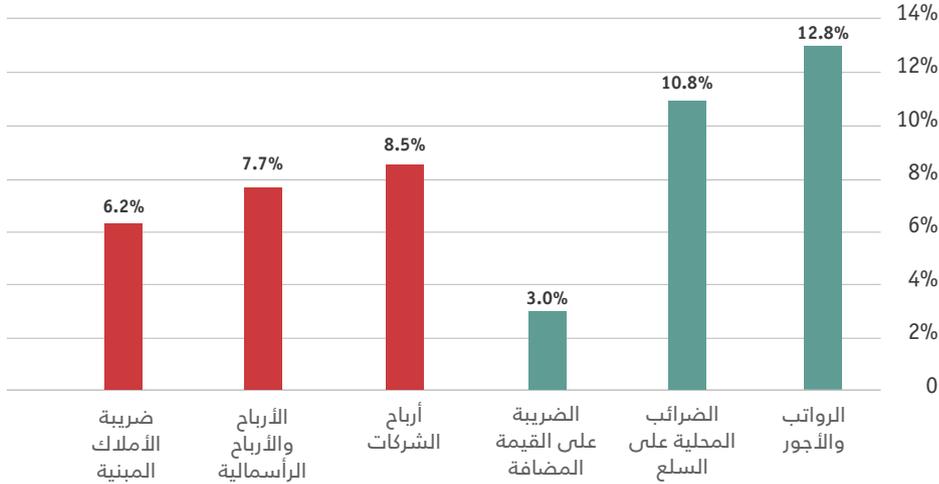
لا يمكن مقارنة معدّلات نموّ رسم الانتقال بشكل مباشر مع معدّلات نمو مصادر الإيرادات الأخرى، لأنّ تدني مستوياتها يجعل مقارنة معدّلات النمو المتوسّطة مع مصادر الإيرادات الأخرى مضللاً.

9

مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي.

الرسم 5

معدّل نموّ بنود الإيرادات الضريبية الرئيسية 2016-2008



المصدر: وزارة المالية اللبنانية.

ملاحظة: البنود الضريبية باللون الأخضر تلقي عبئاً ضريبياً على الطبقة الوسطى، أما البنود باللون الأحمر فهي تفرض عبئاً أكبر على الأغنياء.

يشير توزيع بنود الإيرادات الضريبية إلى مدى عدم تطابق الضرائب التي تفرضها الحكومة على الفئات الأكثر ثراءً مع الارتفاع في دخل هذه الفئات وثروتها. ولم يسجّل النمو الحقيقي التراكمي للدخل الوطني بين 2005 و2014 أي قيمة إيجابية إلا بالنسبة إلى العشر الأعلى دخلًا (الرسم 6).¹⁰ في المقابل، سجّل الـ 80% الأدنى دخلًا نموًا سلبياً في الدخل الحقيقي بلغ 10% إلى 25% خلال الفترة نفسها.

وعليه، فإنّ استمرار النظام الضريبي السائد بالتعويل على الضريبة غير المباشرة يصبّ فعلياً في مصلحة الأغنياء على حساب

إنّ استمرار النظام الضريبي السائد بالتعويل على الضريبة غير المباشرة يصبّ فعلياً في مصلحة الأغنياء على حساب الفقراء

الفقراء. ولا يُقابل نموّ الدخل لدى الشرائح الأكثر ثراءً في الاقتصاد بزياداتٍ في الإيرادات المتأتية عن الضرائب على الشركات والأفراد الأغنياء. وقد أسهم هذا التوزيع غير العادل للعبء الضريبي على الشرائح الاجتماعية في زيادة التفاوت في الدخل والثروة بشكلٍ كبير.¹¹

10

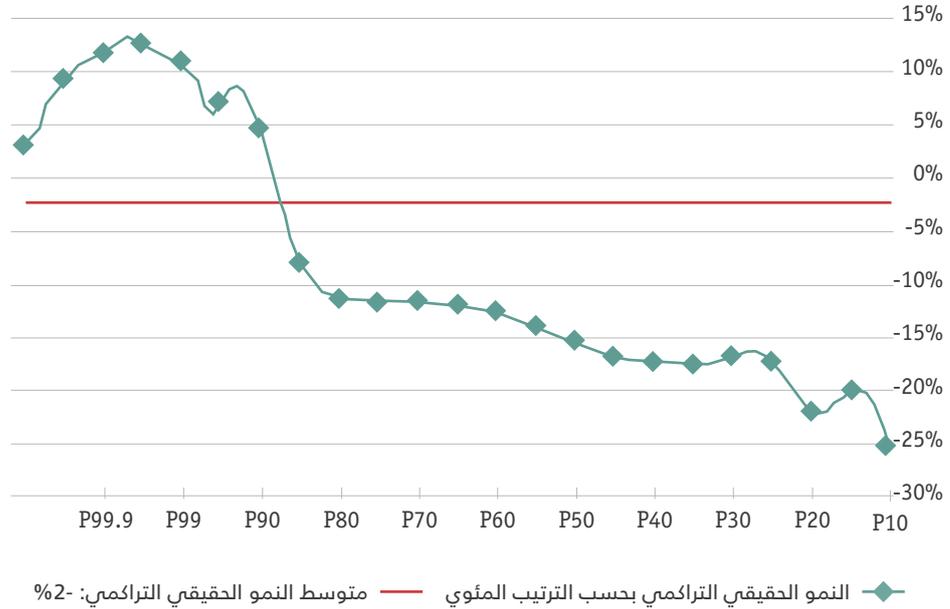
Assouad, Lydia. 2017. 'Rethinking the Lebanese Economic Miracle: The Extreme Concentration of Income and Wealth in Lebanon 2005-2014'. 13. WID. World Working Paper Series. Paris.

11

تبيّن أسود (2017) أنّ دخل الشرائح الأكثر ثراءً في لبنان قد نما خلال العقد الأخير إلى درجة أنّ لبنان بات اليوم يُصنّف بين البلدان التي تسجّل أعلى معدلات عدم المساواة الاقتصادية في العالم. وتبيّن أنّ الـ 0.1% الأكثر ثراءً في المجتمع (المتألفة من نحو 3000 فرد) تستحصل تقريباً على القدر نفسه من الدخل الذي تحقّقه شريحة الـ 50% الدنيا (1.5 مليون شخص). ويحقّ ذوو الدخل الـ 1% والـ 10% الأكثر ثراءً 23% و57% من إجمالي الدخل القومي. انظر أيضاً Assouad, Lydia, Lucas Chancel, and Marc Morgan.: 2018. 'Extreme Inequality: Evidence from Brazil, India, the Middle East, and South Africa' AEA Papers and Proceedings 108: 119-23.

الرسم 6

النمو الحقيقي التراكمي للدخل القومي بحسب الترتيب المئوي 2014-2005



المصدر أسود 2017.

ويبين الاتجاه التراجعيّ في نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحليّ مزيداً من التفاوت بين الدخل المتزايد لدى الشريحة المرتفعة الدخل والضرائب المباشرة المتدنية (الرسم 7). وقد تراجعت نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحليّ بنسبة 2.8%، أي من 16.7% عام 2004 إلى 13.9% عام 2016. وتترتب على هذا الاتجاه تبعتان أساسيتان، أولهما أنّ تراجع الإيرادات، على الرغم من نموّ إجمالي الناتج المحليّ والارتفاع غير المتناسب للمداخل المرتفعة، يشير إلى ضعف قدرة الحكومة على جباية الضرائب التي تفرضها على

الشرائح الأكثر ثراءً. فالحكومة إما هي غير قادرة أو لا تريد فرض الضرائب على الأفراد الأغنياء وعلى الشركات عند ارتفاع مداخل هؤلاء

الحكومة إما هي غير قادرة أو لا تريد فرض الضرائب على الأفراد الأغنياء وعلى الشركات عند ارتفاع مداخل هؤلاء وأرباحهم

وأرباحهم. ثانياً، يعكس هذا الاتجاه نظاماً ضريبياً تراجعيّاً كبيراً، ويلقي بعبء أكبر نسبياً على الفقراء مقارنةً بالشرائح الثرية في المجتمع. فقد ارتفعت مساهمات الشركات وذوي الدخل المرتفع في إجمالي الناتج المحليّ القومي بوتيرة أسرع من الضرائب المفروضة على هذه الفئة.

الرسم 7

نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي في لبنان 2003-2016



المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

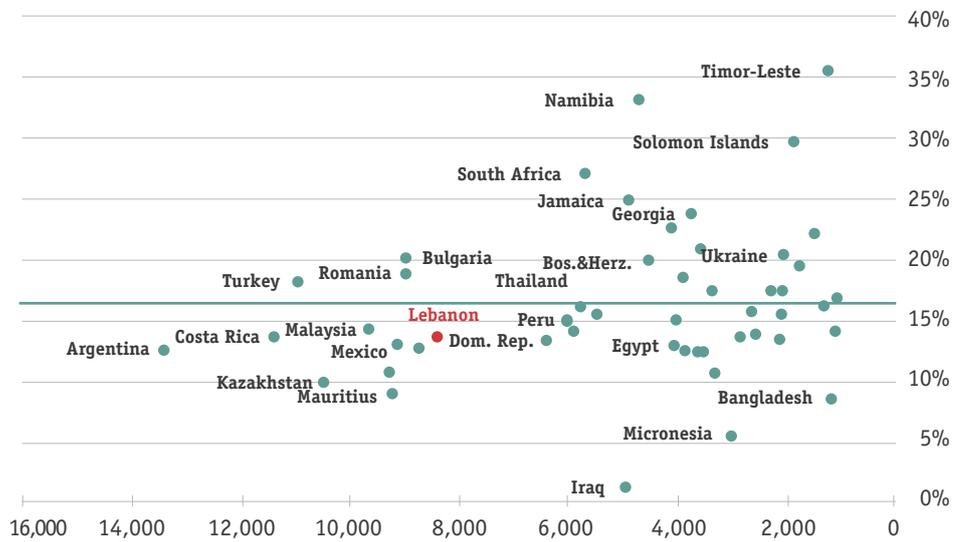
وفي حين أنّ الحفاظ على ضريبة إسمية متدنية على المداخيل المرتفعة نسبةً إلى ثراء الاقتصاد يطرح تحدياً بحدّ ذاته، تُعتبر جباية الضرائب في لبنان منخفضة نسبياً مقارنةً بحجم الاقتصاد، وهي عرضة للتهرب. ومقارنةً بالبلدان النظيرة لناحية الشريحة المتوسطة الدخل، فقد بلغت نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي في

لبنان 13.6% عام 2015، فاحتلّ بذلك مرتبةً أدنى بكثير من المعدّل العالميّ للبلدان المتوسطة الدخل البالغ 16.4% (الرسم 8).

يمكن للبنان أن يحصل 1.25 مليار دولار إضافي سنوياً كإيرادات، أي ما يعادل التعهّدات التي تقدّم بها المانحون في مؤتمر سيدر (11 مليار دولار على مدى 10 سنوات)

وبمجرّد مجاراة المعدّل العالمي للبلدان ذات الدخل المماثل، يمكن للبنان أن يحصل من المبالغ ما يعادل تعهّدات مؤتمر سيدر. ومن خلال زيادة نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي بـ 2.8%، وهي الزيادة الضرورية لمجاراة البلدان النظيرة، يمكن للبنان أن يحصل 1.25 مليار دولار إضافي سنوياً كإيرادات، أي ما يعادل التعهّدات التي تقدّم بها المانحون في مؤتمر سيدر (11 مليار دولار على مدى 10 سنوات).

الرسم 8

حصّة الإيرادات الضريبية من إجمالي الناتج المحلي للفرد في البلدان المتوسطة الدخل، 2015¹²

المصدر صندوق النقد الدولي، قاعدة البيانات الإحصائية المالية.

يشكّل حجم التهرب الضريبي مؤشراً مهماً آخر على ضعف الحكومة اللبنانية في جباية الضرائب. ويقدم تقريران صدرا مؤخراً تقديراً بشأن حجم التهرب الضريبي في لبنان، وقد بلغ بين 1.13 مليار دولار عام 2015 (2.28% من إجمالي الناتج المحلي)¹³ و5 مليار دولار (10% من إجمالي الناتج المحلي)¹⁴. وتساوي فجوة التهرب الضريبي هذه تقريباً عجز الموازنة في لبنان. ومقارنةً بالبلدان الأخرى المتوسطة

الدخل من الشريحة العليا، فإن أداء لبنان يُعتبر أسوأ بكثير من المعدل الوسطي العالمي البالغ 0.7% من إجمالي الناتج المحلي.¹⁵ وقد توصل التقريران

إلى أن التهرب من ضريبة الدخل المفروضة على أرباح الشركات كما على الأجور والرواتب تتسبب بجلّ الإيرادات الضريبية الضائعة، وذلك بفعل ضعف الحكومة في الشركات. والواقع أن معدّل التهرب من الضريبة على الشركات إلى إجمالي دخل ضرائب الشركات في لبنان يبلغ 54%. وبعبارة أخرى، تُشكّل الإمكانات غير المستغلة للضرائب على أرباح الشركات أكثر من نصف الضرائب التي تُدفع فعلياً، ما يفضي إلى ترتيب أدنى بكثير من المعدل العالمي للبنان (الرسم 9).¹⁶

12

تم اختيار البلدان التي يقارن هذا الرسم البياني بينها على أساس توافر البيانات، علماً أنّها محدودة في حالة البيانات الضريبية.

13

Blominvest Bank. 2017. 'Tax Evasion in Lebanon: How Much of a Burden?' Beirut. <http://blog.blominvestbank.com/wp-content/uploads/2017/11/Tax-Evasion-in-Lebanon-How-Much-of-a-Burden.pdf>.

14

Bank Audi. 2018. 'Lebanon Economic Report.' Beirut. [http://www.databank.com.lb/docs/Lebanon Economic Report-Q2 2018.pdf](http://www.databank.com.lb/docs/Lebanon%20Economic%20Report-Q2%202018.pdf).

15

Janský, Petr, and Miroslav Palanský. 2017. 'Estimating the Scale of Profit Shifting and Tax Revenue Losses Related to Foreign Direct Investment.' Prague, Czech Republic. <https://ecpr.eu/Filestore/Paper-Proposal/6439202f-3956-4bcc-8e43-02733e51280a.pdf>.

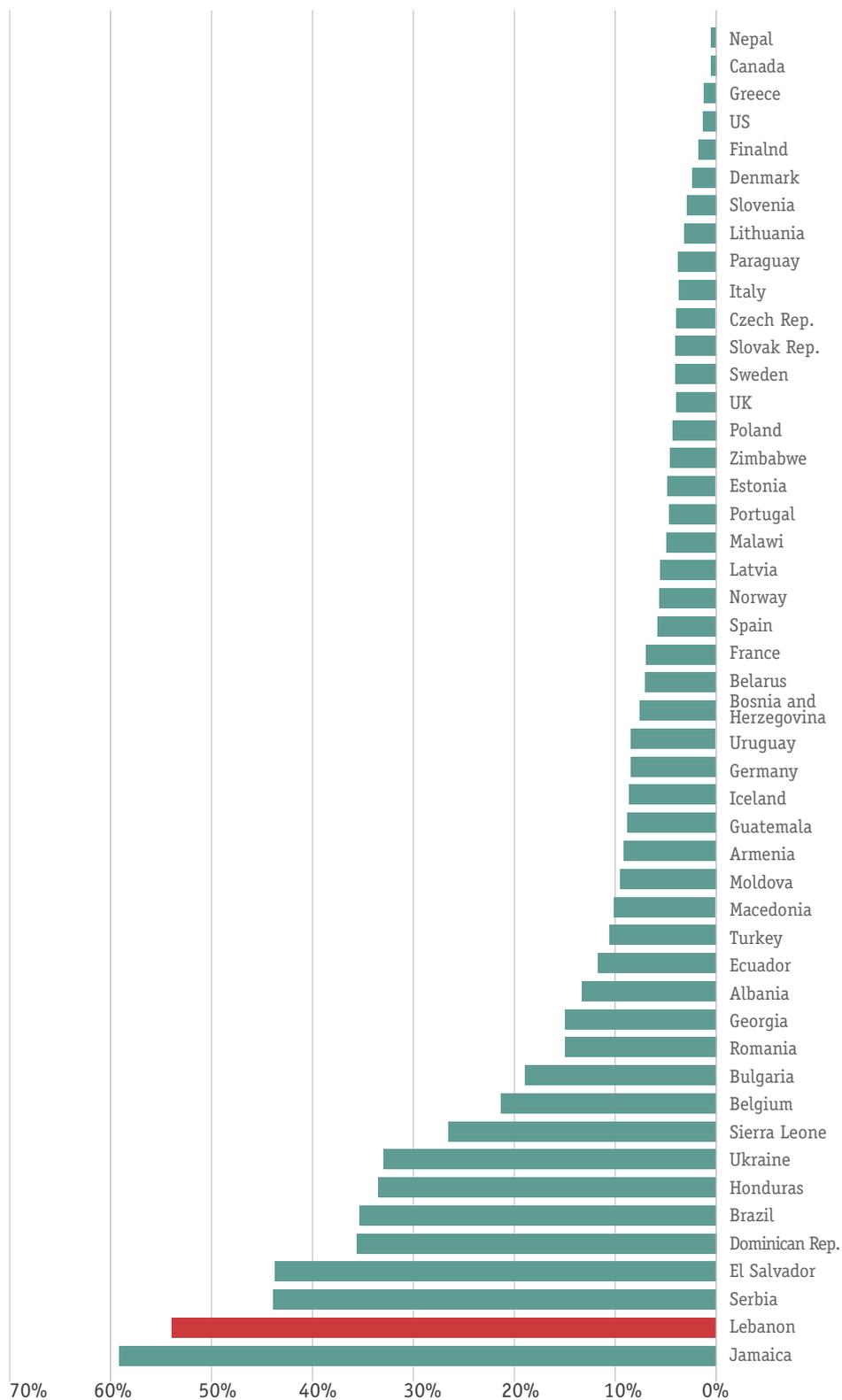
16

لطالما طرح التهرب الضريبي صعوبةً في التقدير. وتختلف المنهجيات المعتمدة لتقدير مدى التهرب الضريبي في بلدٍ معيّن. وبما أنّ المنهجيات المعتمدة من قبل المصادر الثلاثة غير قابلة للمقارنة المباشرة، ولا تمثل سوى مجرّد تقديرات تقريبية، يتعيّن قراءتها بحصافة. ولكنها تعطينا فكرة عن حجم المشكلة.

تُشكّل الإمكانات غير المستغلة للضرائب على أرباح الشركات أكثر من نصف الضرائب التي تُدفع فعلياً،

الرسم 7

حصّة خسائر الإيرادات الضريبية المقدرة من إجمالي إيرادات الضريبة على الشركات، 2015



المصدر: Janský and Palanský 2017; Blominvest Bank 2017

تفادي الرحلات المستقبلية إلى باريس

يُظهر تحليلنا لموازنة لبنان وتركيبته إيراداته أن مسببات النسبة المتدنية من النفقات الرأسمالية، وبالتالي الانخفاض المزمّن في معدّلات الاستثمار، تنبع من الاقتصاد السياسي المحلي وليس من الأزمات الخارجية، ونعني بها أزمة اللاجئين السوريين. وبخلاف المزاعم التي أطلقتها الحكومة في سياق مؤتمر سيدر، فإن أثر دفع اللاجئين السوريين ينحصر بمفاقمة المنحى اليائس لتدهور البنية التحتية العامة في لبنان، إلا أنه لم يولد الظروف الهيكلية التي تستدعي المساعدة الدولية.

وقد حدّدنا عدداً من العوامل التي تسهم في تدني نسبة النفقات الرأسمالية في لبنان. فلبنان يعاني من انخفاضٍ منهجيٍّ في معدّلات جباية الضرائب، ولطالما مال إلى التعويل على الزيادات في الضرائب غير المباشرة في الماضي

عوضاً عن الضرائب التصاعديّة على الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع. ولكن عند الإحجام عن استغلال ثروة لبنان، ستبقى غير متوفرة للاستثمارات الضرورية في البنية التحتية العامة، وبالتالي ستكون بعيدة عن منال السواد الأعظم من

بخلاف المزاعم التي أطلقتها الحكومة في سياق مؤتمر سيدر، فإن أثر دفع اللاجئين السوريين ينحصر بمفاقمة المنحى اليائس لتدهور البنية التحتية العامة في لبنان، إلا أنه لم يولد الظروف الهيكلية التي تستدعي المساعدة الدولية

الشعب اللبناني. وبغية زيادة الحيز المالي للنفقات الرأسمالية في الموازنة الوطنية، يتعين على الحكومة أن تؤمّن نظاماً ضريبياً أكثر عدالة. ونظراً لمعدّلات الفقر المرتفعة في البلد، فإن زيادة الضرائب غير المباشرة، ومن ثم الضرائب التراجعية لزيادة الحيز المالي للحكومة لتمويل النفقات الرأسمالية، ينطوي على مخاطر كبيرة على الاقتصاد وسيضع مزيداً من الضغط على الشرائح الأشدّ فقراً في المجتمع. في المقابل، يمكن للضرائب المباشرة والتصاعديّة، من قبيل زيادة ضريبة الدخل أو الضرائب على المكاسب الرأسمالية، أن تشكّل سبيلاً أكثر إنصافاً وذات جدوى اقتصاديّة أعلى لتمويل النفقات الرأسمالية. ولكن، نظراً للتورط الكبير للطبقة السياسيّة في القطاع الخاص،¹⁷ من غير المرجّح أن تتمّ زيادة الضرائب على ذوي الدخل المرتفع والشركات الكبيرة من تلقاء نفسها، إذ يتطلّب ذلك ضغطاً من كلا المانحين الدوليين والمجتمع المدني.

وعلى الرغم من أن الأحزاب السياسيّة شدّدت على أوجه عدم الكفاءة في الإنفاق من الموازنة خلال فترة الانتخابات النيابية لعام 2018، فقد تقاعست عن التصديّ لمسبباتها العميقة. وعوضاً عن تصنيف النفقات المخصصة للنشاطات الثقافية العامة القليلة المتبقية، مثل المهرجانات الموسيقية، كمصدر 'للهدر في الإنفاق' كما اقترح رئيس لجنة الموازنة النيابية السيد ابراهيم كنعان،¹⁸ يتعيّن على الحكومة (1) مراجعة ممارسات التوظيف وتعزيز كفاءة الوظيفة في القطاع الخاص؛ (2) الحدّ من سوء الإدارة في تخصيص الإيرادات وفي المشتريات الحكومية؛ (3) تعزيز الصحن الضريبي من خلال زيادة الضرائب المباشرة، ولا سيّما الضرائب على ذوي

17

Chaaban, Jad. 2016. 'I've Got the Power: Mapping Connections between Lebanon's Banking Sector and the Ruling Class'. 1059. Working Paper Series. Cairo.

Diwan, Ishac, and Jamal Ibrahim Haidar. 2017. 'Do Political Connections Reduce Job Creation? Evidence from Lebanon'. Mimeo. <http://scholar.harvard.edu/files/haidar/files/diwanhaidar-pcjc-01142017.pdf>.

18

Abu-Nasr, D., D. Khraiche, and O. Ant. 2018. 'It Could Be Crunch Time for World's Third Most-Indebted Country'. Bloomberg. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-05/it-could-be-crunch-time-for-worlds-third-most-indebted-country>. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-05/it-could-be-crunch-time-for-worlds-third-most-indebted-country>.

الدخل المرتفع، والثروة، والإرث؛ 4) الحدّ من التهربّ من دفع الضرائب من خلال تعزيز المكاتب الضريبية والإشراف على الشركات. إن تحسين النظام الضريبي اللبناني على أساس هذه المبادئ التوجيهية يمكن أن يضمن استدامة مالية الدولة ويمنع أي رحلات مستقبلية إلى باريس.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام 1989. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحيدة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. 215-55، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: + 961 1 799301
ف: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org