



پژوهشکده
اقتصادی
وزارت امور اقتصادی و دارایی

پروفسور
پروفسور

ایجاد فضای مالی

تاریخ انتشار

بهمن ماه ۱۳۹۷



گزارش حاضر ترجمه مقاله‌ای است با عنوان «*CREATING FISCAL SPACE*» که در شماره دسامبر مجله «*FINANCE & DEVELOPMENT*» صندوق بین‌المللی پول منتشر شده است و لزوماً نظرات پژوهشکده امور اقتصادی را منعکس نمی‌کند.

یکی از چالش‌های اصلی پیش روی اقتصادهای در حال توسعه که به دنبال تقویت نظام‌های تأمین اجتماعی و گسترش دسترسی به آموزش و بهداشت هستند، این است که چگونه درآمد مورد نیاز را در شرایط وجود یک بخش غیررسمی گسترده، تأمین نمایند.

بخش غیررسمی عموماً دارای خصوصیتی نظیر سطح بالای خود اشتغالی، سطوح پایین مهارتی و اغلب منابع درآمدی چندگانه و ناپایدار است. این خصوصیات پتانسیل افزایش درآمدها از طریق مالیات بر درآمد که نیازمند وجود امکان تأیید درآمد کل اشخاص است را -به خصوص در مورد گروه‌های کم درآمد- محدود می‌سازد. در چارچوب موضوع تأمین اجتماعی، این محدودیت‌ها همچنین به معنای اتکای بیشتر به تأمین مالی از طریق منابع درآمدی دولت مرکزی است تا مدل‌های مشارکتی که در اقتصادهای پیشرفته مورد تأکید است.

پژوهش‌های اخیر دریافته‌اند که وقتی درآمد مالیاتی به حدود ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی می‌رسد، کشورها به مسیر رشد سطح بالاتری هدایت می‌شوند^۱ که این امر تا حدودی به واسطه مخارج اجتماعی بالاتر است. با این وجود، حدود نیمی از کشورهای کم درآمد -و یک سوم از اقتصادهای بازارهای نوظهور- دارای نرخ‌های مالیاتی پایین‌تر از این آستانه ۱۵ درصدی هستند. نرخ‌های مالیاتی پایین به نوبه خود منتج به سطوح پایین مخارج اجتماعی می‌شود (نمودار ۱ را ملاحظه کنید).

این تفاوت زیاد در نرخ‌های مالیاتی در میان بازارهای نوظهور و کشورهای کم‌درآمد نشان می‌دهد که بسیاری از آن‌ها امکان کافی برای مالیات‌های بیشتر را دارند. برخی از این کشورها در افزایش نرخ‌های مالیاتی خود در سال‌های اخیر موفق بوده‌اند، به طوری که افزایش مداوم درآمدهای مالیاتی، این کشورها را نزدیک یا بالاتر از آستانه ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی قرار داده است. گرجستان کشور پیشرو در این گروه است که در فاصله سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸ درآمدهای مالیاتی را به میزان ۱۲٫۹ درصد از تولید ناخالص داخلی افزایش داده است. مولداوی در فاصله ۲۰۱۱-۱۵ درآمدها را به میزان ۱۱ درصد از

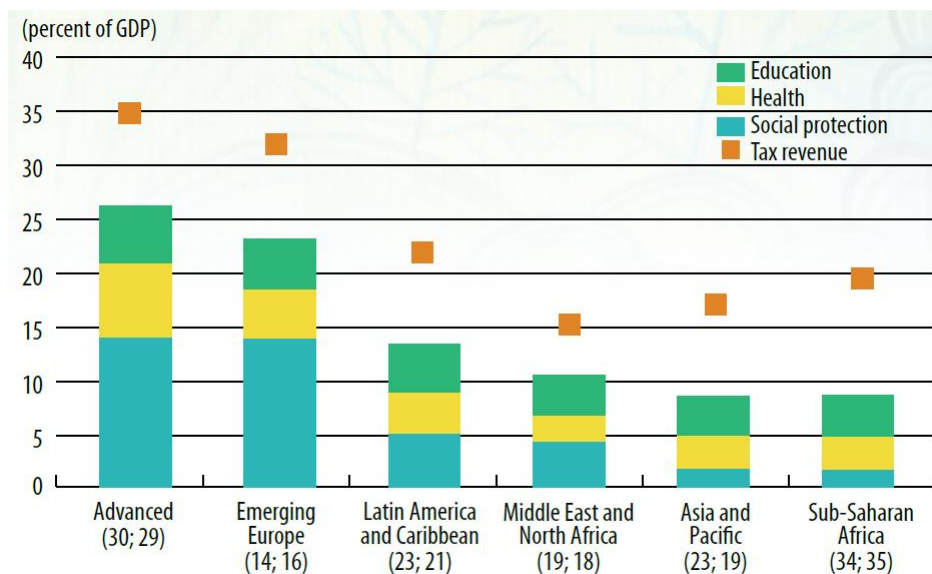
^۱ Gaspar, Jaramillo, and Wingender, 2016

تولید ناخالص داخلی افزایش داده است. سایر کشورهایی که تغییرات معنی‌داری را در دوران مشابه حاصل نموده‌اند، دومینیکا (۷,۵ درصد در بازه ۲۰۰۲-۰۶)، غنا (۷,۳ درصد در بازه ۲۰۰۲-۰۴)، موزامبیک (۶,۱ درصد در بازه ۲۰۰۷-۱۱)، گینه (۵,۸ درصد در بازه ۲۰۰۸-۱۲) مالاوی (۵,۷ درصد در بازه ۲۰۰۳-۰۷) و کامبوج (۵ درصد در بازه ۲۰۱۲-۱۶) هستند.

این کشورها نشان می‌دهند که چه چیزی امکان‌پذیر است. اما دولت‌ها چگونه می‌توانند ظرفیت‌های مالیاتی خود را به صورتی منصفانه و در عین حال کارا افزایش دهند؟

نمودار ۱. بهبود تأمین مالی

درآمدهای مالیاتی پایین در مخارج اجتماعی اندک نمود می‌یابد. بنابراین افزایش درآمدها می‌تواند به کشورها کمک کند تا به مسیر رشد بالاتری جابه‌جا شوند.



همگام با مدرن‌سازی نظام‌های مالیاتی، کشورها مالیات بر مصرف عمومی و مالیات‌های غیرمستقیم مشخصی را گسترش می‌دهند و توسعه نظام‌های مالیات بر درآمد تصاعدی را در اولویت قرار می‌دهند (نمودار ۲ را ببینید).

مالیات بر مصرف عمومی: درآمدهای اضافی حاصل از مالیات بر مصرف، به خصوص مالیات بر ارزش افزوده (VAT) مهم‌ترین عامل برای افزایش قابل توجه نسبت‌های مالیاتی اکثر کشورها در دهه‌های اخیر بوده است.

اتکای بیشتر بر مالیات‌های غیرمستقیم: مالیات‌های «اصلاحی»^۱ روی برخی کالاها مانند انرژی، الکل، تنباکو و (بحث‌برانگیزتر از همه) نوشیدنی‌های شیرین شده با شکر - که در صدر مالیات بر ارزش افزوده معمول قرار دارند - می‌تواند منبع کارایی برای درآمدها بوده و در عین حال می‌تواند به کاهش

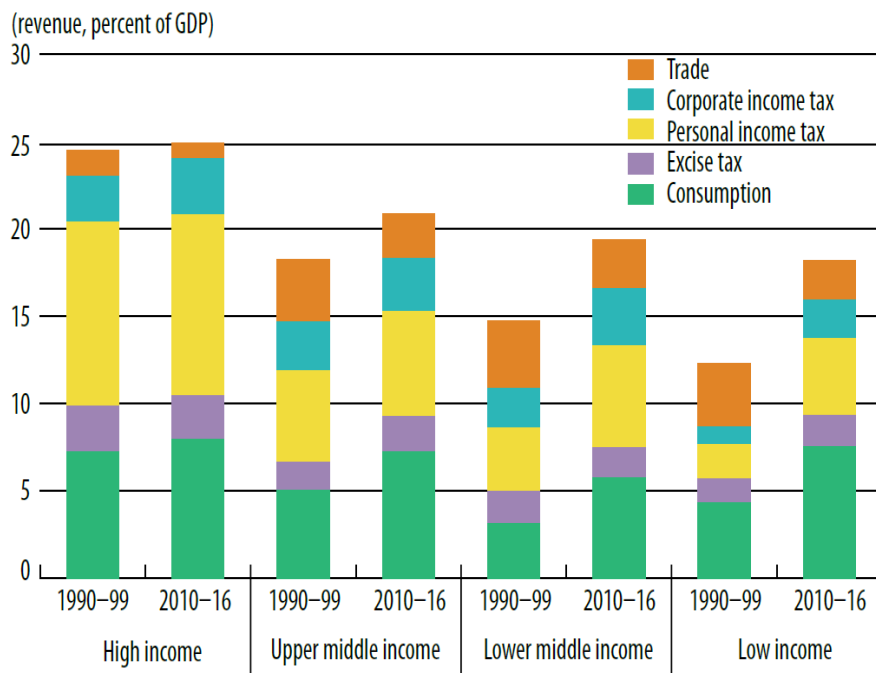
¹ Corrective

اثرات منفی بر سلامت مرتبط با مصرف این کالاها کمک نماید. به همراه مالیات بر مصرف، مالیات‌های غیرمستقیم می‌تواند راهی ممکن برای افزایش درآمدها در کوتاه‌مدت باشد.

مالیات بر درآمد شخصی تصاعدی: توسعه چنین نظام مالیاتی یک منبع مهم برای درآمدها در کشورهای پیشرفته بوده و بخش اصلی نظام‌های کارای بازتوزیع درآمد است. با این وجود سطوح بالای معافیت مالیاتی یا فرار مالیاتی در بازار نوظهور و کشورهای در حال توسعه، پتانسیل کوتاه‌مدت برای ایجاد درآمد از این طریق را محدود می‌سازد. تجربیات موجود نشان می‌دهند که حتی در چنین شرایطی هم کشورها می‌توانند همچنان از طریق نظام‌های مالیات بر درآمد اشخاص قوی‌تر، درآمد قابل توجهی را به دست بیاورند.

نمودار ۲. سطوح مالیات و مصرف

ترکیب مالیات‌ها در کشورهای ثروتمندتر متفاوت از کشورهای فقیر بوده و تأکید بیشتری بر مالیات بر مصرف عمومی و مالیات غیرمستقیم وجود دارد



اقدامات مالیاتی بیشتر: اقدامات دیگری را نیز می‌توان برای حفاظت و حتی گسترش منابع مالیاتی به کار بست. این اقدامات شامل اصلاحاتی به منظور مقابله با اجتناب از پرداخت مالیات شرکتی و کاهش رقابت مالیاتی بین‌المللی مخرب است که البته این موارد نیازمند همکاری بین‌المللی قوی‌تر است تا اثربخشی بیشتری داشته باشد. متوسط نرخ‌های مالیات شرکتی مؤثر طی دهه‌های اخیر در جهان به شکل قابل توجهی کاهش یافته است و دلیل آن استثنائات، مقایسه‌ها و برنامه‌های مالیاتی بوده است. برآوردهای اخیر حاکی از آن است که هزینه‌های بلندمدت تحرک سود به سوی کشورهای دارای مالیات پایین‌تر، حدود ۱ تا ۱,۵ درصد تولید ناخالص داخلی در اقتصادهای در حال توسعه است.^۱

حذف مشوق‌های مالیاتی از قبیل مناطق بدون مالیات و معافیت‌های مالیاتی می‌تواند منجر به افزایش‌های قابل توجه در درآمدها شود. همچنین در اغلب کشورهای در حال توسعه و بازارهای نوظهور امکان گسترش درآمدها از طریق مالیات بر دارایی‌ها؛ منبعی کارا و عادلانه برای درآمد، نیز وجود دارد، هرچند پتانسیل این درآمد نسبتاً پایین است. در نهایت، در بسیاری از کشورها درآمدهای حاصل از منابع طبیعی منبعی منصفانه و کارا از درآمد است که اغلب به شکلی نامناسب مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

اصلاحات سیاستی و نهادی لزوماً باید همراه یکدیگر انجام شوند. برای مثال، همان‌گونه که ظرفیت اجرایی تقویت می‌شود، آستانه‌های مالیات بر درآمد و مالیات ارزش افزوده می‌تواند کاهش یابد. سیستم‌های حساس‌تری مالیات مبتنی بر ریسک، می‌تواند در افزایش پذیرش و عدالت مالیاتی کمک نماید. در موضوع مالیات ارزش افزوده، پتانسیل کسب چنین درآمدهایی می‌تواند در مفهوم کارایی C^2 - که به صورت نسبت درآمدهای واقعی به درآمدهای بالقوه در شرایطی که روی تمام کالاها مالیاتی با نرخ استاندارد کشور وضع شده تعریف می‌شود - جستجو شود. کارایی C نشان می‌دهد که دولت تا چه میزان به دریافت مالیات از کل مصرف در یک اقتصاد نزدیک است. درآمد بالقوه ناشی از افزایش این نسبت

¹ Crivelli, de Mooij, and Keen 2016

² C-efficiency

چشمگیر است. در عمل افزایش درآمدهای ناشی از مالیات ارزش افزوده در دهه‌های اخیر عمدتاً به واسطه بهبود در کارایی C بوده تا به دلیل افزایش در نرخ‌های مالیاتی^۱.

افزایش کارایی هزینه‌کرد: تفاوت‌های چشم‌گیری در دستاوردهای اجتماعی در میان کشورهای دارای سطح مشابهی از مخارج وجود دارد که نشان از وجود فضایی عظیم برای بهبود کارایی هزینه‌کرد دارد. ضروری است اطمینان حاصل شود که درآمدهای اضافی به دست آمده به هدر نمی‌رود. تمام مواردی که هزینه می‌شود، باید به دقت مورد بررسی قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که این مخارج به اهداف اقتصادی و اجتماعی خود دست می‌یابند. برآوردها از ناکارایی‌های هزینه‌ای در بخش مراقبت‌های بهداشتی نشان می‌دهد که تقریباً ۴۰ درصد از هزینه‌ها ممکن است در کشورهایی از تمام گروه‌های درآمدی به هدر برود. بسیاری از کشورها منابع مالی قابل توجهی را در مسیری ناکارا و نامناسب به صورت یارانه انرژی خرج می‌نمایند؛ با این هدف که مصرف کنندگان داخلی را از نوسان قیمت نفت در سطح بین‌المللی در امان نگهدارند. یکی از موانع اصلی در سر راه اصلاح این یارانه‌ها عدم وجود شبکه‌ای قوی و امن برای حمایت مناسب از افراد آسیب‌پذیر در مقابل افزایش قیمت‌های انرژی است.

با اینکه مالیات بر مصرف عمومی و مالیات غیرمستقیم بر کالاهای منتخب منبعی کارا برای افزایش درآمد است، اما لازم است اطمینان حاصل شود که شبکه‌ای امن و کارا برای حمایت از افراد فقیر و اقشاری که از افزایش قیمت ناشی از اعمال این مالیات‌ها آسیب می‌پذیرند، وجود دارد. نبود حمایت‌های لازم و آسیب به افراد فقیر می‌تواند از طریق آستانه‌های بالاتر ثبت مالیات ارزش افزوده کاهش یابد. آستانه مزبور مشخص می‌کند که یک بنگاه وقتی چه حجمی از فروش را داشته باشد لازم است مالیات ارزش افزوده بپردازد. امکان دیگر آن است که نرخ مالیات ارزش افزوده برای کالاهایی که به شکل نامتناسبی توسط افراد فقیر مصرف می‌شود، کاهش یابد. افزایش مالیات‌های غیرمستقیم نیز می‌تواند متمرکز بر کالاهایی باشد که به شکل نامتناسبی توسط خانوارهای دارای درآمد بالا مصرف می‌شوند؛ نظیر بنزین، نوشیدنی‌های الکلی گران‌قیمت و یا حتی تنباکو. اصلاح تدریجی که به صورت فازبندی شده افزایش در

^۱ Keen 2013

مالیات را برای تولیدات مختلف به همراه داشته باشد می‌تواند به کسب درآمدهایی منجر شود که لازم است برای تقویت شبکه‌های امن در کوتاه‌مدت هزینه شود و بنابراین این امکان را ایجاد نماید که از خانوارهای فقیر و آسیب‌پذیر در طول اصلاحات گسترده‌تر میان مدت به شکل مناسبی حمایت شود.

استراتژی‌های معطوف به تقویت ظرفیت مالیاتی باید در قالب فرآیند گسترده‌تری تعریف شود که تمام دولت (وزارتخانه‌های برنامه‌ریزی و وزارت مالیه) مشارکت شهروندان و حکمرانی خوب را شامل می‌شود. ضروری است که برنامه‌های اصلاح مالیاتی در درون برنامه‌های توسعه ملی که اولویت‌های هزینه‌ای را مشخص می‌کنند و اغلب ریشه در استراتژی‌های ملی برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار ملل متحد دارند، تعبیه شوند. رایزنی درباره هزینه‌ها و برقراری ارتباط بین مخارج کلی و برنامه‌های مالیاتی به منظور تقویت قرارداد اجتماعی با جامعه مدنی نیز به همین میزان ضروری است. این امر می‌تواند به یک استراتژی درآمدی میان‌مدت مبتنی بر مشورت منجر شود که در «بستری برای همکاری در زمینه مالیات»^۱ تشریح شد.^۲

نیاز به نظام‌های مدیریت مالیه عمومی کارا که اطمینان ایجاد نموده و اثبات نماید که درآمدهای مالیاتی به شکلی کارا هزینه شده و به هدر نمی‌رود یا به شکل فریب‌کارانه‌ای مصرف نمی‌شود نیز از اهمیت به‌سزایی برخوردار است.

^۱ Platform for Collaboration on Tax

^۲ IMF and others 2016

آدرس: تهران خیابان خالد اسلامبولی، کوچه سوم، پلاک ۹

تلفن: ۰۲۱-۸۸۷۲۴۴۷۲

فاکس: ۰۲۱-۸۸۱۰۰۳۶۳

کدپستی: ۱۵۱۳۶۴۶۶۱

وبسایت: www.earc.ac.ir

پست الکترونیکی: info@earc.ac.ir