

اصلاح نظام مالیاتی

از: دکتر علی رشیدی

قسمت اول از یک بحث دو قسمتی

هدف عمده اولیه نظام مالیاتی در ممالک در حال توسعه تامین مخارج اداره امور عمومی و ارائه خدمات اقتصادی و اجتماعی توسط دولت است. هدفهای ثانویه نظام مالیاتی توزیع مجدد درآمد و جبران کاستی‌ها و کمبودهای نظام بازار است. اگر چه اخذ مقداری مالیات برای نیل به این اهداف ضروری است ولی وضع و اخذ مالیات همیشه هزینه دارد. بعضی از این هزینه‌ها مستقیم و مربوط به مدیریت

و اداره سیستم جمع‌آوری مالیات‌ها و بعضی غیرمستقیم مرتبط با سوء تخصیص منابع در اثر تحمیل مالیات‌ها و پی‌آمدهای آن از نظر توزیع درآمد است. سطح مطلوب مالیات در هر کشور به عوامل چندی از جمله (۱) سطح مورد نظر دخالت دولت در اقتصاد جامعه (۲) کارآئی و عدالت مخارج عمومی و (۳) کارآئی و عدالت ساختار مالیاتی و مدیریت نظام مالیاتی، بستگی دارد. اگر چه سطح مطلوب مالیاتی کشور به

کشور فرق میکند ولی تجربه‌دهساله گذشته کشورها نشان می‌دهد که:

۱- اصلاح نظام مالیاتی بعنوان بخشی از اصلاح نظام مالی کشورها هسته مرکزی سیاست‌های تثبیت اقتصادی و جریان تعدیل اقتصادی را تشکیل می‌دهد.

۲- بیشتر سیستم‌های مالیاتی در ممالک در حال توسعه هزینه‌های بسیار بالائی به جامعه تحمیل میکنند که قابل کاستن است.

۳- اصلاح نظام مالیاتی در هر کشوری امکان پذیر است ولی بطور تفکیک ناپذیر با سایر جنبه‌های سیاست توسعه کشور پیوند دارد و باید توأماً اعمال گردد.

با توجه به ملاحظات عام بالا در این گزارش درسهایی که از تجربه ممالک در حال توسعه در امر اصلاح نظام مالیاتی گرفته شده ارائه میگردد.

ضرورت اصلاح نظام مالیاتی

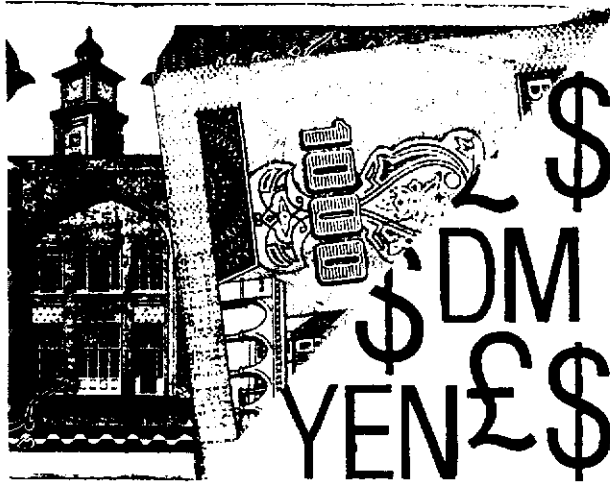
جلوگیری از رشد بخش دولتی و منطقی کردن کار آن یکی از مسائل حادی شده است که کشورهای در حال توسعه با آن مواجه هستند. در این زمینه منطق اصلاح مالیاتی دو جنبه دارد: اول اصلاح نظام مالیاتی بعنوان بخشی از تعدیل ساختاری بمنظور کاهش انحراف شدید انگیزه‌های اقتصادی و عدم کارآئی و تخصیص نامتناسب منابع که از آن ناشی میشود و دوم اصلاح مالیاتی همراه با کاستن میزان مخارج دولت، بعنوان بخشی از کوشش‌های تثبیت اقتصادی با روشی حتی‌المقدور منطقی و غیرمنحرف کننده، عادلانه و قابل دوام برای

دولت درآمد ایجاد کند. در هر کشور نحوه مالیات‌بندی (هم از نظر سطح و هم از نظر ترکیب) بدلائل اقتصادی، فرهنگی، تاریخی با دیگر کشورها متفاوت است. در ممالک در حال توسعه نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) عموماً " بین ۱۵ تا ۲۰ درصد است. در حالیکه این نسبت در ممالک صنعتی حدود ۳۰ درصد میباشد. نسبت مخارج عمومی به تولید ناخالص داخلی در ممالک در حال توسعه بین ۲۰ تا ۳۰ درصد است در حالیکه در ممالک صنعتی این نسبت بطور متوسط بیش از ۳۰ درصد است. ممالک در حال توسعه شدیداً متکی به مالیات بر کالاها و خدمات مخصوصاً " وابسته به مالیات بر تجارت هستند. اختلاف قابل ملاحظه دیگر بین ممالک در حال توسعه و ممالک صنعتی این است که ممالک در حال توسعه بیشتر متکی به مالیات بر شرکت‌ها در مقایسه با مالیات بر درآمد شخصی اند و قبول مالیات بر درآمد شخصی در اقتصادهای مبتنی بر کشاورزی و وجود بخشهای غیرمتشکل عمده کارمشکی است.

یک نظام مالیاتی با طراحی ناقص و طرز کار غیر صحیح مسائلی را بوجود می‌آورد، که حل آنها بعهده طرح اصلاح نظام مالیاتی است:

درآمد غیر کافی: در کلیه اقتصادها سطح مناسب مالیات‌ها به چند عامل استراتژیک بشرح زیر مرتبط است.

(۱) فوایدی که از خرج پول توسط برنامه‌های دولت عاید جامعه میشود



اشتغالی و یادارآمد غیرپولی است و چه طبق طرح و چه در اثر بسدی مدیریت سیستم مالیاتی، مشمول مالیات نمیشود مالیات کمتری میپردازند. در بیشتر ممالک در حال توسعه اخذ مالیات واقعی از ثروتمندان مخصوصاً "ضعیف است. در نتیجه هم عدالت افقی (رفتار مساوی با مالیات دهندگان یادارآمد مساوی، صرف نظر از منبع درآمد) و هم عدالت عمودی (تقسیم بار مالیات بین غیرفقرا برحسب توانایی پرداخت آنها) مورد سؤال قرار دارد. سومین هدف اصلاح نظام مالیاتی برداشتن بار و فشار مالیاتها از شانه فقیرترین خانوارها و مطمئن شدن از این امر است که ساختارهای مالیاتی هم از نظر افقی و هم از نظر عمودی عادلانهتر شود.

مشکلات اداری و مدیریتی. در بیشتر کشورهای در حال توسعه مدیریت سیستم مالیاتی ضعیف است و مسئله فرار از مالیات و فساد جدی است. ضعف مدیریتی نظام مالیاتی از چندعامل مرتبط بهم

سبب ایجاد هزینه کارآئی اضافی بین ۱۷ تا ۵۶ ست برای هر دلار درآمد اضافی وصولی دولت میشود. دلایلی وجود دارد که نشان میدهد این قبیل هزینهها در ممالک در حال توسعه بیشتر است. بعضی برآوردهای انجام شده نشان میدهد که هزینه اجتماعی بالا بردن تعرفههای وارداتی که بیش از ۲۰ درصد کل درآمد دولتها در ممالک در حال توسعه را تشکیل میدهد چندین برابر درآمد حاصل است. علاوه براین، شواهد موجود حکایت از این دارد که هزینه کارآئی نهائی وضع مالیات تازه یا افزایش نرخ مالیاتها مخصوصاً مالیات برتجارت خارجی صعودی است. بنابراین هدف دوم اصلاح نظام مالیاتی باید تقلیل هزینههای کارآئی سیستم مالیاتی باشد.

بیعدالتی و عدم تعادل. فقرا غالباً "سنگینی بار مالیاتی بزرگی را متحمل میشوند. در مقابل بسیاری از افراد دارای وضع بهتر بدلیل اینکه قسمت عمده درآمد آنها غیر دستمزدی، درآمد خود

شدیدی به هماهنگی و تعادل اجتماعی (SOCIAL COHESION)، به طرز کارساختار مالیاتی رسمی و بسه کارآئی اقتصادی وار دنیاورد. از این دیدگاه پرواضح است که تا مین کارآئی اضافی از راه مالیاتهای رایج و رسمی بر طریق تورمزا رجحان دارد. چون نقش اولیه نظام مالیاتی ایجاد درآمد است، اولین هدف اصلاح نظام مالیاتی باید این باشد که اطمینان حاصل شود که این نقش بنحو مطلوب و شایسته انجام خواهد شد.

انحرافات که رفاه اقتصادی و رشد را کاهش میدهد. وضع مالیات غالباً انحرافات را در اقتصاد بوجود میآورد که سبب کاهش درآمد واقعی جامعه بمیزانی بیش از مبلغ وصولی دولت از مالیات میشود. غالباً از این کاهش درآمد واقعی بعنوان هزینههای کارآئی اقتصادی وضع مالیات (ECONOMIC EFFICIENCY COSTS OF TAXATION) یاد میشود. مثلاً "وضع مالیات برتجارت خارجی (واردات) غالباً سبب انحراف و تخصیص غلط منابع میشود. سیستمهای مالیاتی ای که بصورت ناقص طراحی شده اند و بطور ضعیف و غیرکارآمد اداره میشود نیز افراد و شرکتها را تشویق میکند که برای اجتناب و فرار از مالیات نیروی خود را تلف نمایند. برآورد قابل اطمینان هزینههای کارآئی اقتصادی نظام مالیاتی در ممالک در حال توسعه نادر است. یک بررسی کرارا نقل شده (۱) در باره ایالات متحده آمریکا نشان میدهد که در اوائل دهه ۱۹۸۰ هریک درصد افزایش در نرخ مالیاتهای موجود

میگردد (۲) هزینههای اتکا به سایر منابع تامین مالی دولت غیر از مالیاتها مثل استقراض از داخل و یا از خارج، بیشتر کشورهای در حال توسعه دستخوش کسر بودجه مداوم و تاسیسات و تسهیلات زیربنائی اقتصادی و اجتماعی غیر کافی هستند. افزایش درآمدهای مالیاتی وسیله آشکاری برای حل این مشکلات ارائه مینماید. اما قبل از توصیه وارائه راههایی برای افزایش درآمدهای مالیاتی باید به سئوالات مهم و حساسی پاسخ داد. هزینه اقتصادی مالیات گرفتن بیشتر چیست؟ آیا محدود کردن مخارج دولت کم هزینهترین نیست؟ آیا افزایش درآمدهای دولت سبب افزایش میزان پس انداز جامع میشود و با اینکه این افزایش درآمدها صرف مخارج جاری دولت و کالاهای کم اهمیت خواهد شد، آیا منابع درآمد دیگر مثل پرداخت هزینه توسط مصرف کنندگان خدمات (USER CHARGE) که کمتر منحرف کننده تخصیص منابع باشد وجود دارد؟ در جواب دادن به این سئوالات غالباً "روشن میشود که وضع مالیات بیشتر بهترین راه پرکردن خلا کسر بودجه و پاتامین مالی خدمات عمومی نیست. اما بهر حال مواقعی هم هست که تنها راه حل جدی دیگر در مقابل بسالای بردن مالیاتها برای افزایش فوری درآمد دولت، افزایش استقراض دولت و یا افزایش درآمد مالیاتی درآینده، یا اجازه افزایش بیش از حد نقدینگی و تورم مرتبط با آن است. تامین کسر بودجه از راه ایجاد تورم مثل افزایش مالیات عمل میکند ولی روشی است که صدمه

ناشی میشود که عبارتند از قوانین و مقررات مالیاتی بی دلیل پیچیده، سیستم های اطلاعاتی ضعیف، فساد و دخالت سیاسی در مدیریت مالیاتی، چهارمین هدف اصلاح نظام مالیاتی تقویت مدیریت نظام مالیاتی است که غالباً "ساده سازی تشخیص پایه مالیات را ضروری میسازد."

در سبهای حاصل از اصلاح نظام مالیاتی در ممالک در حال توسعه

تعدادی از ممالک در حال توسعه علیرغم مشکل بودن و قبول عامه نداشتن راه حل ها، اقدامات عمده اصلاح مالیاتی را با موفقیت بمورد اجرا گذاشته اند. بر مبنای تجربیات آنها در سبهای آموخته شده است که برای سایر ممالک در حال توسعه که ب فکر تغییرات اساسی در ساختار نظام مالیاتی خود هستند مفید میباشد.

طراحی سیستم های مالیاتی

ساختار مالیاتی اہتمیوم

(OPTIMUM) و بهینهای وجود ندارد، ولی دستمای از مالیات های پایه و شاخص شناخته شده مانند نمیتوان نسخه واحد و منحصر بفردی برای طراحی سیستم مالیات ها یا حتی یک مالیات معین ارائه کرد. علاوه بر این هیچ کشور خاصی که در آن تمام مالیات ها بنحو بهینه و مطلوب طراحی شده باشد وجود ندارد. میشود اصول یک طرح اصلاح مالیاتی را که در همه جا کاربرد داشته باشد ارائه داد. ولی باید بخاطر داشت که طراحی و اجراء سیستم های مالیاتی امری پیچیده و محتاج ارزیابی جزئیات و مناسب سازی آن بر حسب هر کشور است. دستهای از ابزار مفید مالیاتی جدا گانه بطور خلاصه ضمیمه میباشد.

۱- وسیعتر کردن پایه سیستم مالیاتی باید اولویت زیادی پیدا کند. در ممالک در حال توسعه پایه مالیات غالباً "محدود و کوچک و در نتیجه دولتها برای داشتن درآمد مجبور به بالا نگاه داشتن نرخ های مالیاتی هستند. هرچند نرخ مالیات ها بالاتر باشد میزان انحراف فعالیت های اقتصادی بخش خصوصی

بیشتر و میزان هزینه های کارآئی مالیاتی مرتبط با آن بالاتر است. کاهش نرخ های در شرایط محدود بودن درآمد یا جمع آوری درآمدهای بیشتر، بدون تشدید انحرافات اقتصادی، مستلزم وسیعتر کردن پایه های مالیاتی است. دولت ها در انجام این کار باید به سه نکته مهم توجه داشته باشند.

۱- اصلاح موفقیت آمیز وضع مالیات بر کالاها و خدمات در ممالک در حال توسعه غالباً "مستلزم عوض کردن تکیه بر پایه محدود تجارت بین المللی و پایه محدود تولید داخلی به پایه عام تر و وسیعتر مصرف محلی است.

۲- برای بیشتر کشورهای در حال توسعه ای که ب فکر اصلاح مالیات کلی بر کالاها و خدمات هستند، سیستم مالیات بر ارزش افزوده (VAT) انتخاب اول است. جایگزین کردن انبوهی از مالیات های دست بدست شدن کالاها و خدمات و مالیات های برفروش تولید کنندگان با مالیات بر ارزش افزوده باعث بالا بردن درآمدها، کاهش وابستگی به مالیات های مرتبط با تجارت خارجی و کاهش شدید انحرافات اقتصادی

میشود. سیستم VAT و اشکال ساده شده آن در بسیاری از ممالک در حال توسعه با موفقیت امتحان شده است. برای اطمینان از اینکه وسعت بخشیدن پایه مالیات ها از طریق استفاده از مالیات بر ارزش افزوده بطور منفی برفرا اثر نگذارد ضروری است که محصولاتی که سهم عمده ای از مخارج طبقات فقیر مربوط به آنها است (مثل مواد غذایی بار آورده نشده) از پایه مالیاتی مستثنی شود.

۳- بطور کلی باید استفادهاز معافیت های مالیاتی (TAX EXPENDITURE)، ترجیح های مالیاتی، یا معافیت های مالیاتی بمنظور نیل به هدفهای خاص اقتصادی و اجتماعی کمتر شود. در حال حاضر پایه مالیاتی محدود کشورهای در حال توسعه بیش از پیش با واگذاری انگیزه های مالی بصورت ترجیحات مالیاتی و معافیت ها (در مورد مالیات های بر درآمد و نیز مالیات های بر کالاها و خدمات) کوچکتر و محدودتر شده است. این مقررات حمایتی خاص معمولاً "نه تنها بار سنگینی بر خزانه داری ملی است بلکه مدیریت سیستم مالیاتی را بمقدار زیاد پیچیده تر میکند. در طراحی و بکارگیری انگیزه های مالیاتی برای هدفهای اقتصادی و اجتماعی باید فواید احتمالی آنها بطور آشکار در مقابل اذیت رفتن های احتمالی درآمدها و کارآئی که همراه این اقدامات بوجود میآید سنجیده شود.

منطقی کردن نرخ ها:

منطقی کردن نرخ ها معمولاً در برگیرنده چند عامل است:

- ۱- تعداد و پراکندگی نرخ های تعرفه های گمرکی باید کمتر و بمرور زمان متوسط نرخ تعرفه ها نیز پایین آورده شود تا انحرافات را که در اثر سیاست های بازرگانی ایجاد میگردد جبران گردد.
- ۲- نرخ اصلی مالیات بر ارزش افزوده کالاها و خدمات در حد بین ۱۵ تا ۲۰ درصد معین شود.
- ۳- سه تا چهار نرخ مالیات برای

