

## بکارگیری ضوابط مالی جهت تشویق پس انداز در کشورهای در حال توسعه

پس انداز در کشورهای در حال توسعه، چه به مفهوم مطلق آن و چه با توجه به نرخهای واقعی رشد اقتصادی که این کشورها، برای همگام سازی درآمد و رشد سریع جمعیت خود بدان نیاز دارند، در سطح بسیار پایینی قرار دارد. در گذشته جریان ورود کمکهای خارجی، برای کمک به اجرای پروژه‌ها و یا تقویت تراز پرداختها، جانشینی برای پس اندازهای داخلی بود. لکن سیاست محافظه کارانه بودجه‌ای در حال ظهور در کشورهای صنعتی حاکی از آنست که کشورهای در حال توسعه ناچار خواهند بود در آینده برای سرمایه گذاری اتکاء بیشتری به منابع داخلی خود داشته باشند.

بهمین دلیل دولتها توجه بیشتری نسبت به این سئوالات پیدا کرده‌اند که: (۱) چگونه می‌توانند به بهترین شکل حجم کل پس انداز داخلی خود را افزایش دهند و (۲) چگونه می‌توانند نحوه تخصیص پس اندازهای موجود را تحت تاثیر قرار دهند، به نحوی که دارایی‌های قابل سرمایه‌گذاری در بخشهایی که اقتصاد بدانها بیشترین نیاز را دارد، بکار رود. این مقاله با نگاهی به کمبودهای بازارهای مالی که منجر به حفظ سطح پایین پس انداز در کشورهای در حال توسعه است، سیاستهای تشویقی معمول که توسط دولتها برای مقابله با این کمبودها بکار می‌روند را ارزیابی می‌نماید و سپس یک راه حل جایگزین را پیشنهاد میکند.









محدود است و دولتها دائماً " بدنبال راههایی برای گسترش آن می باشند. درآمد و ثروتی که به صورت پول باشد ساده ترین شکل دارایی برای کسب مالیات است، بطوریکه، حتی دولتی که از تمام ضررهای اخذ مالیات از پس انداز آگاه باشد، قادر نیست در مقابل افزایش درآمد بالقوه ناشی از مالیات بر ثروت یا مالیات بر سود سرمایه، با توسل به تاثیر آن در توزیع درآمد، مقاومت نماید. پس انداز کنندگان ممکن است دارایی های غیر پولی را که ارزیابی آنها بسیار مشکل تر و از توجه و نظر مقام مالیاتی دورتر است، به عنوان منبع مطمئن تری برای درآمد های آتی تلقی نمایند.

اصولاً، تمام انحرافات که بیان شد با اصلاح مناسب مشوقهای نگهداری دارایی پولی از طریق سیاستهای مالیاتی بی اعتباری قابل رفع است. در دنباله مطلب سیاستهای معمول مالیاتی بیان میشوند.

### سیاستهای مالیاتی

=====

دولتهایی که تمایل به بهبود جریان پس انداز و سرمایه گذاری دارند، معمولاً به مشوقهای مالیاتی متوسل گردیده اند. بر اساس اکثر سیستمهای مالیاتی، از پس اندازها دوبار مالیات اخذ میشود. بار اول به این دلیل که از کل درآمد، چه مصرف شود یا پس انداز گردد، مالیات اخذ میشود و بار دوم زمانیکه پس اندازها درآمد بهره مشمول مالیات را ایجاد می نمایند. چنین استدلال گردیده است که اگر این تبعیض نسبت به پس انداز زبرد داشته شود یا کاهش یابد،

کل پس انداز افزایش خواهد یافت. به همین ترتیب، اگر جریمه پس انداز در بعضی از اشکال دارایی کمتر از بقیه باشد، مردم تمایل خواهند داشت که به سمت اینگونه دارایی ها روی آورند.

سیاستهای پیشنهادی که از چنین استدلالی متابعت می کنند، نظراتی نظیر تبدیل سیاست فعلی مالیات بردرآمدیه مالیات شخصی بر هزینه های مصرفی و یا به مالیات بر ارزش افزوده و نیز مشوقه های مالیاتی در سطوح بالا، نظیر تغییر برخورد مالیاتی در ارتباط با پرداخت بیمه تامین اجتماعی را مطرح می نمایند. در بسیاری از کشورها درآمد مدیهره موسسات یا درآمد های خاصی از مالیات معاف هستند. بعضی کشورها درآمد سود سهام را معاف می کنند و برخی دیگر نسبت به معافیت سود تقسیم شده توجه دارند. میتوان چنین استدلال نمود که کشورهایی که مالیات بر ارزش افزوده نمی کنند در مقایسه با دیگر کشورهایی که چنین مالیاتی را وضع مینمایند، از پس انداز حمایت بیشتری می کنند.

مشوقه های مالیاتی، هنوز بشکل گسترده بکار گرفته نشده اند.

از ۹۶ کشور مورد بررسی در چاپ ۱۹۸۳ گزارش " خلاصه مالیات بین المللی کوپرز ولیبرانند"، فقط ۳ کشور بجای مالیات بردرآمد، سیستم توسعه یافته مالیات بر فروش را دارا بودند. این حقیقت که در هیچ کشوری استفاده از مالیات بر ارزش افزوده بجای مالیات بردرآمد بکار گرفته نمیشود، نشان میدهد که نیازهای درآمدی (و شاید مسائل توزیع) بسیار مهم تر از ضرورت سودی که کشور میتواند از طریق افزایش پس انداز کل بدست آورد، تلقی میگردد.





ایجاد تغییرات قابل ملاحظه در پس انداز بسیار زیاده نمی‌بود، زیرا تغییرات نرخ بهره اثرات بسیار مهمی بر سایر ابعاد اقتصادی دارد. لکن بالاترین برآورد کاهش بهره (۴/۰ درصد افزایش در پس انداز بازار ۱ درصد افزایش در نرخ بهره، محاسبه شده بوسیله بوسکین برای کشور آمریکا) نشان می‌دهد که برای ۱ درصد افزایش در پس انداز، ۲/۵ درصد افزایش در نرخ بهره ضروری است. در کشورهای با درآمد متوسط و پایین (شامل چین، هند و بعضی ما در کنندگان نفت) یک برآورد خوش بینانه برای نسبت پس انداز ناخالص داخلی به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۸۲ (بر اساس گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۸۴) ۲۰ درصد خواهد بود. بنا بر این برای افزایش نسبت فوق به میزان ۱ درصد، نرخ بهره واقعی پس از کسر مالیات نیاز به تغییری معادل  $(\frac{1}{0.74}) \times (\frac{1}{0.74})$  یعنی ۱۲/۵ درصد دارد. با توجه به تاثیر کوچک و غیر حتمی نرخ بهره بر روی پس انداز تولید، و نیز سایر موارد استفاده از نرخ بهره نظیر ابزار سیاست گذاری و نیز فشارهای بین المللی که برای تعیین نرخ بهره در اقتصادهای با زحمات می‌شود، عدم کوشش دولت‌ها برای تحت تاثیر قرار دادن مستقیم پس انداز از طریق تغییرات نرخ بهره، تعجب آور نخواهد بود.

شواهد در کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که انگیزه نگهداری شوق به شکلهای خاص باعث تغییر قابل ملاحظه‌ای در ترکیب پس انداز می‌شود. ممکن است این شواهد تناسب چندانی با کشورهای نامی در حال توسعه نداشته باشد، زیرا در این کشورها بجای تغییر مطلوب در ترکیب دارایی‌های مالی مختلف، این انتخاب میان تمام دارایی‌های مالی از یک طرف و تمام دارایی‌های غیر قابل وام‌دهی

از طرف دیگر وجود دارد. بنا براین بدلیل نقایص بازاری سرمایه، تغییر در ترکیب پس انداز بیش از تغییرات جزئی در بازده دارایی‌های مالی، نیازمند اقداماتی اساسی می‌باشد. اگرچه مشوق‌های ویژه‌ای که در بسیاری از کشورهای اعمال می‌شوند ممکن است در تغییر شکل دارایی‌های مالی پس انداز زنده توفیق بیاورند، لکن این مشوق‌ها مشکل جذب حجم بیشتر دارایی‌های قابل استقرار از ثروت‌های انبوه غیرمالی را حل نمی‌کنند.

حتی اگر مشوق‌های مالیاتی، باعث افزایش اساسی در پس انداز شوند، دولت لزوماً نباید آنها را به عنوان ابزار سیاست خودبیمنظور افزایش پس انداز کل بکارگیرد، زیرا ممکن است لطمه وارده ناشی از انحراف ذاتی آنها بر رفاه اقتصادی، کمتر از ضرر ناشی از مالیات‌های سنگین تر نباشد. این خطر در کشورهای در حال توسعه بیشتر است زیرا برداشت غلط از فقدان اطلاعات مربوط به نرخ واقعی بازده دارایی‌های مختلف (برای مثال منافع غیرمادی آنها)، ایجاد مشوق‌های مالیاتی برای دستیابی به جهت‌تغییرات مطلوب در نحوه پس انداز را بسیار مشکل می‌سازد.

چند نمونه مشخص از انحراف مشوق‌های مالیاتی عبارتند از: معافیت درآمدهای بهره از مبنای مالیات شخصی که شرکتها را به گسترش از طریق استقرار تشویق می‌کند و در نسبت قرض - دارایی ایجاد انحراف می‌نماید، مگر اینکه درآمد حاصل از سود سهام نیز مالیات معاف شود. معافیت افزایش ارزش سرمایه از مالیات نیز ایجاد انحراف می‌نماید. بدین صورت که بجای افزایش درآمد سایر مؤسسات، باعث افزایش نرخ بازده درآمد شرکتها می‌شود، و از

اینرو ممکن است ساختار سازمانی یک اقتصاد را تغییر دهد. اثر انحرافی دیگری که حتی در مشوقهای مالیاتی گسترده برای پس انداز وجود دارد عبارتست از، اینکه اگر افراد ثروتمند در مقایسه با افراد فقیر تمایل بیشتری به پس انداز داشته باشند، مشوقها باعث ایجاد کاهش در ساختار صعودی مالیات ها می شوند.

گاهی اوقات چنین استدلال میشود که برای جبران اثرات بازدارنده تورم بر پس انداز، خصوصا " زمانیکه نرخ تورم بسیار بالا باشد، مشوقهای مالیاتی لازم و ضروری است. تورم، نرخ اسمی بهره را، بدون تغییر واقعی بازده، بالا میبرد. مالیاتها بیشتر بر روی بهره اسمی وضع می شود تا بهره واقعی، بنابراین مالیات بجای آنکه از درآمد واقعی پس انداز کننده اخذ شود، از یک درآمد بهره متورم و غیر واقعی اخذ میشود. از آنجائیکه تورم خصوصا " در نرخهای بسیار بالا غیر قابل پیش بینی است و از آنجا که مشوقهای مالیاتی می بایست قبلا" اعلام شوند، مشوقهای مذکور می توانند با هدف مورد نظر خود یعنی خنثی نمودن اثر تورم فاصله زیادی داشته باشد و هزینه های اضافی برای سرمایه گذاران و یا دولت ایجاد نمایند. اصلاح مالیات بر درآمد بطور مستقیم و در ارتباط با تورم، معمولا" انحراف و هزینه کمتری را در بر خواهد داشت.

علاوه بر این در یک اقتصاد با محدودیت مالی، استدلال فوق اعتباری ندارد. در کشورهای در حال توسعه، غالبا " نرخهای واقعی بهره بسیار پایین یا منفی هستند. از آنجائیکه نرخهای اسمی بهره آزاد نیستند تا توام با تورم بالا روند، لذا نرخ مالیات واقعی نیز توام با تورم افزایش نمی یابد و بنا بر این

هیچگونه انحراف ناشی از افزایش تورم که لازم به جبران باشد وجود ندارد. انحرافات که بوسیله محدودیتهای مالی در تصمیم-گیریهای پس انداز ایجاد میشود در واقع میتواند بسیار بزرگتر از انحراف مربوط به وضع مالیت برد و آمد بهره باشد. با در نظر گرفتن سقف مشخصی برای نرخ بهره، همچنانکه تورم بالا می-رود، محدودیت مالی نیز افزایش می یابد، بنا بر این دولتی که مایل به افزایش پس انداز است می بایست بجای خنثی نمودن غیر مستقیم تورم بوسیله مشوقهای پس انداز، از طریق خنثی نمودن اثر تورم بر روی بعضی از بازدههای منتخب، سیاست مالیاتی را برای جلوگیری از تورم بکار گیرد.

بطور خلاصه، نه تئوری رفتار پس انداز زونه شواهد موجود درباره عکس العمل پس انداز نسبت به تغییرات نرخ بازده، هیچچینک استفاده از مشوقهای مالیاتی را به عنوان ابزاری برای افزایش پس انداز مالی توصیه نمی نمایند. علاوه بر این، مشوقهای مالیاتی ایجاد انحرافات اقتصادی میکند، که ممکن است اقتصاد را در شرایط بدتری نسبت به آنچه که بر اثر انحرافات سیستم مالیاتی واحد بوجود می آید، قرار دهد.

### پی آمدهای اقتصاد کلان

.....

مشوقهای مالیاتی علاوه بر اینکه بر بخشهای مختلف اقتصاد اثر می گذارد، در سطح کلان نیز اثراتی دارد که بررسی نتایج آن بسیار تعیین کننده است. مشوقهای مالیاتی معمولاً به معنای

از دست دادن درآمدهای مالیاتی بالقوه یا بالفعل است و بنا براین ملزم به داشتن برآمدهای مستقیم در رابطه با بوده بوده و در نتیجه نیازمند افزایش در بعضی منابع درآمد و بسا کاهش مناسب در مخارج دولت میباشد.

بهمین دلیل ارزیابی نتایج مشوقهای مالیاتی بطور مستقل بسیار مشکل و تا حدی گمراه کننده است. در زمینه اقدامات دیگری که دولت در اجرای سیاست تشویقی خود اعمال خواهد نمود نیز اطلاعاتی مورد نیاز است. برای مثال اگر میبایست مالیاتهای موجود اضافه شود و یا مالیاتهای جدیدی وضع گردد، لازم است اثرات این تغییر بر روی کل اقتصاد و نتایج مورد انتظار برای پسانداز و سرمایه گذاری ارزیابی شود. نهایتاً، اگر کاهش مخارج دولت در ارتباط با سرمایه گذاریهای مکمل سرمایه گذاری بخش خصوصی ضرورت یابد، در مجموع نتیجه مثبت مشوقهای مالیاتی احتمالاً بشدت ناچیز و کوچک میشود، ولی اگر کاهش هزینهها عمدتاً در زمینههایی که مربوط به مصرف دولت است، صورت بگیرد، ممکن است کارآیی مشوقهای مالیاتی عملاً افزایش یابد.

ایجاد مشوقهای مالیاتی، بدون وجود اقداماتی در جهت جبران کاهش درآمد مالیاتی، منجر به عدم تعادل در بودجه میشود. اثرات این عدم تعادلها تنها در صورتیکه چگونگی نامین مالی کسریها شناخته شده باشد، قابل ارزیابی است. عموماً "کسریهای مالی باعث ایجاد فشار بر روی تقاضای کل شده و منجر به تورم بالاتر، عدم تعادل تراز پرداختها و

در صورتیکه کسری از راه استقرار تامین شود، منجر به نرخ بهره واقعی بالاتر و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی میگردد. تمام این نتایج برای سرمایه‌گذاری و پسانداز زیان‌آور است.

اگر مشوقهای مالیاتی نه‌اینا " باعث تورم سریعتری شود، منافع مورد نظر بخش خصوصی از این مشوقها از بین میرود. تورم بالا و پرشتاب با ایجاد محیط مخاطره‌انگیز و نامطمئن ممکن است نسبت به پسانداز و سرمایه‌گذاری ایجاد دل‌سردی نماید. نرخهای بالای تورم غالباً " با کاهش فعالیت‌های اقتصادی یا حداقل با کاهش نرخ رشد توأم میباشد که کاهش انگیزه برای سرمایه‌گذاری را نیز بدنبال دارد. دولت ممکن است با کنترل رشد بعضی قیمت‌ها خصوصاً " نرخ ارز و نرخ بهره، سعی در مهار تورم نماید. بالا نگاهداشتن عمده ارزش پول کشور منجر به کمیابی ارز خارجی میگردد که کاهش واردات کالاهای اساسی و سرمایه‌ای را بدنبال خواهد داشت. این امر عرضه پسانداز برای مصرف داخلی را نیز کاهش میدهد، زیرا افراد بوسیله نگهداری سهام و ارزهای خارجی از منافع خود در مقابل کاهش بیشتر نرخ ارز در آینده، حمایت می‌نمایند. در صورت کنترل نرخ بهره‌های اسمی، ممکن است نرخ بهره واقعی منفی شود که پسانداز را کم ارزش و مشکل جایگزینی پول خارجی با پول داخلی را شدیدتر خواهد ساخت.

راه حل جایگزین  
~~~~~

با توجه به هزینه‌های مشوقهای مالیاتی از بعد اقتصاد

خرد و کلان ، بنظر منطقی می‌آید که بدنبال سیاستهای دیگری درجهت بسیج پس انداز باشیم که منجر به عدم تعادل های مالی نشود و در عوض بدولت امکان دهد که با ایجاد نوعی شبه بازار مالی ، کمیودهای بازارهای سرمایه کشورهای در حال توسعه را کاهش دهد .

### مازاد بودجه برنامهریزی شده =====

یکی از مستقیمترین ابزارهای که یک دولت میتواند برای بسیج پس انداز داخلی بکار برد مازاد بودجه برنامهریزی شده است . در این حالت ، دولت میباید کل درآمدهای مالیاتی و کل مخارج ( جاری و سرمایه ای ) خود را در سطحی نگاهدارد که یک مازاد بودجه کلی حاصل شود ، تا بتواند آنرا براساس رقابت و بدون امتیاز خاصی در اختیار بخش خصوصی و موسسات عمومی قرار دهد . امکان پذیری چنین سیاستی بوسیله زاپنی‌ها در دهه بعد از استقرار مجدد میجی ( ۱۸۶۸ ) و در دوره بعد از جنگ جهانی دوم نشان داده شده است .

یک مازاد بودجه برنامهریزی شده ، ابزاری بسیار قویتر و انعطاف پذیرتر از مشوقها و کنترلهاست . منابع موجود میتوانند به سمت سرمایه‌گذاریهای تولیدی که بوسیله موسسات خصوصی خارجی و داخلی انجام میشود و برنامه‌هایی با اهداف وسیع اجتماعی هدایت شوند . بدین ترتیب دولت علاوه بر افزایش سطح پس انداز ، میتواند نوآوری را تشویق نماید ، تخصیص موثر و

کارآی سرمایه‌گذاری خصوصی را تشویق نموده و منابع خارجی را جذب کند و در مجموع بر روی کیفیت و کمیت سرمایه‌گذاری تواما" اثر گذارد. علاوه ، از آنجا که چنین سیاستی نشانگر سطح بالای تعهد و نظم اقتصادی از جانب دولت است ، ایجاد مازاد توسط دولت منجر به افزایش اطمینان بخش خصوصی میشود. این اطمینان متقابلاً" تقاضای کل را افزایش داده و یا تشویق می نماید، بنابراین میزان مبنای مالیاتی را حفظ کرده و به جمع آوری مالیات که خود باعث ایجاد مازاد بوده مشروعیت می بخشد. میزان پذیرش نرخهای بالاتر توسط یک سیستم مالیاتی که شکل واحد و قابل پیش بینی دارد و توام با مدیریت محتاطانه اقتصاد کلان میباشد، بیش از پذیرش نرخهای پایین تر توسط یک سیستم مالیاتی است که معافیت های بسیار دارد ولی توام با شرایط مالی غیرقابل دوام در درازمدت می باشد.

بررسیهای انجام شده در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نشان داده است که بدون شک ، عدم توانایی بسیاری از موسسات و اشخاص در بدست آوردن اعتبار یک مانع جدی در راه توسعه است. مشوقهای مالیاتی میتوانند توسعه موسساتی که قبلاً" تاسیس شده اند را با افزایش نقدینگی آنها تسهیل نمایند، ولی معمولاً" به موسسات بالقوه و یا اشخاصی که قادر به بسیج منابع برای سرمایه گذاری ثابت اولیه نیستند، کمک نمیکنند. در مقابل اعتباری که بوسیله پس انداز اعتبار فراهم میشود به سرمایه گذاران قبلی و جدید تواما"



این بوضه که دولت باید یک مازاد بودجه کلی داشته باشد و منابع مالی ایجاد شده از این طریق را در بازار سرمایه خصوصی جای دهد، بدان معنی نیست که خود از فعالیت، به‌عنوان یک سرمایه‌گذار خودداری نماید. در صورتیکه نرخ بازده موردنظر سرمایه‌گذاری اضافه سود، میل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری افزایش خواهد یافت و اگر تقاضا برای وجوه قابل استقراض بالا رود، بازده پس‌انداز اضافه شده و پس‌انداز داخلی میل به افزایش خواهد داشت. در چنین شرایطی دولت می‌تواند با افزایش نرخ بازده موردنظر در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، پس‌انداز داخلی را رونق بیشتری بخشد.

یکی از راه‌های تحقق این امر سرمایه‌گذاری مستقیم در پروژه‌های تولید کالاهای زیربنایی و عمومی است، تسهیل بهره‌وری سرمایه را بالا برده، تقاضا برای محصولات بخش خصوصی را با افزایش تقاضا برای منابع و خدمات مربوطه، اضافه نماید و کل منابع موجود را با گسترش تولید و پس‌انداز افزایش دهد. نتایج تجربی مطالعات اخیر تأیید می‌کند که اگر دولتی بخواهد منابع داخلی را بسیج نماید، می‌بایست ایجاد مازاد نموده و در برنامه سرمایه‌گذاری خود زیربنای عمومی را مدنظر قرار دهد. نتایج فوق نشان می‌دهد که: (۱) اگر جریان اعتبار داخلی موجود برای بخش خصوصی به‌هردلیلی (نظیر جسدب بیشتر اعتبار توسط بخش دولتی برای تأمین مالی کسری بودجه)



اجتناب از اینگونه انحرافات میشود، بلکه وجوه قابل استقراض را نیز برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی فراهم میسازد. چنین سیاستی محدودیتهای بازار سرمایه را که بخش خصوصی قادر نیست به تنهایی بر آن فائق آید، جبران می‌نماید و بنا بر این نقش مناسبی است برای دولت در یک کشور در حال توسعه، خصوصاً " در آینده که احتمالاً انواع دیگر منابع برای سرمایه‌گذاری کمیاب‌تر خواهد شد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

---

ماخذ: Blejer, M.I. and Cheasty, A. "Using Fiscal Measures to Stimulate Savings in Developing Countries". Finance and Development, (June 1986), PP. 16-19.

---