

# موفقیت در اعمال مالیات ارزش افزوده به پیش شرط‌هایی نیاز دارد

اشاره:

مالیات ارزش افزوده و اجرای آن در کشورها، از بحث‌هایی است که در میان اقتصاددانان و بزرگ‌کارشناسان صندوق بین‌المللی پول مطرح می‌باشد. موافقان و مخالفان برقراری این‌گونه مالیات، دلایل گوناگونی را در تأیید یا رد اثربخشی آن از بعد رشد فعالیت‌های اقتصادی و تأمین منابع مالی برای دولت ارایه می‌کنند.

بخش مطالعات امور مالی صندوق بین‌المللی پول به تازگی مطالعه و بررسی درخصوص محاسن و معایب اجرای سیستم مالیات ارزش افزوده در کشورهای جهان (اعم از توسعه‌یافته و درحال توسعه) را انجام داده و نتایج حاصله را در چارچوب گزارشی به هیأت‌مدیره صندوق بین‌المللی پول ارایه داده است.

در این گزارش تصریح شده که مالیات ارزش افزوده برای بسیاری از اقتصادها مناسب هستند، اما موفقیت اجرای آن به برخی پیش شرط‌های حیاتی بستگی دارد.

مدیران انجام این مطالعه، دو تن از کارشناسان برجسته بخش مطالعات امور مالی صندوق بین‌المللی پول، «لیام ابریل» و «مایکل کین» بودند. خبرنگار نشریه "IMF Survey" با این کارشناسان مصاحبه‌ای انجام داده که نظر به اهمیت موضوع، ترجمه آن را با هم می‌خوانیم.

**ابریل:** ترکیبی از نیازهای فزاینده درآمد (که به‌طور ضمنی دلالت بر نیاز به نرخ‌های بالاتر مالیاتی به‌طور اعم می‌کند) و درجه‌ای که بنا به آن مالیات‌های اولیه همچون مالیات‌های برگشتی، منجر به تغییر منابع شده، موجب پذیرش مالیات ارزش افزوده شده است. در ضمن اکثر مالیات‌های ارزش افزوده به منزله مالیات بر مصرف عمل می‌کنند که از نظر اقتصادی جذاب است. لیکن گسترش سریع مالیات ارزش افزوده به واقع شگفت‌آور بوده است.

می‌شود. این مالیات به شکل آشکار کوچک سراسر زنجیره تولید را دربرمی‌گیرد و انگیزه‌های بسیاری ایجاد می‌کند و هدف از آن اجتناب از پرداخت مالیات در صورت ادغام عمودی بنگاه‌های اقتصادی است.

اعتبار بخشیدن به روند مالیاتی اجازه می‌دهد که تأثیر به‌مراتب خنثی‌تری بر فعالیت اقتصادی بر جای بماند.

**خبرنگار:** چه چیزی موجب پذیرش گسترده و به‌نسبت وسیع مالیات ارزش افزوده شده است؟

**خبرنگار:** مالیات ارزش افزوده چیست؟

**کین:** مالیات ارزش افزوده مالیاتی است که فروش تمام کالاها و خدمات را دربرمی‌گیرد و در هر مرحله از تولید، وضع می‌شود.

اصل موضوع آن است که این نوع مالیات‌ها به مالیات‌های پرداختی برای مواد اولیه در مقابل مالیات‌های وضع شده بر تولید، اعتبار می‌بخشد.

بالعکس، یک مالیات برگشتی ساده بر روی هر یک از معاملات وضع

**خبرنگار:** چرا بخش امور مالی تصمیم به اجرای چنین بررسی در این مقطع گرفت؟

**ابریل:** بخش امور مالی سال‌هاست که مساعدت‌های فنی در اختیار موضوعات مالیاتی قرار داده است و مالیات ارزش افزوده بخش مهمی از این مساعدت‌هاست. ما می‌خواستیم مطمئن شویم که توصیه‌های درستی کرده‌ایم و بدانیم که آیا زمینه‌هایی بوده است که ما باید توصیه خود را تغییر دهیم یا دست‌کم آنها را استوارتر بیان کنیم.

**کمین:** در ضمن مسأله مالیات ارزش افزوده به میزان زیادی نادیده گرفته شده و تحقیقات کافی در مورد آن نشده است. ما در مورد مساعدت فنی خودمان باید بگوییم که باید گسترده‌تر به مسأله مالیات ارزش افزوده نگاه کنیم و بررسی کنیم که این نوع مالیات چگونه وضع شده و آیا کارایی را بهبود بخشیده است یا خیر؟

**خبرنگار:** اهداف این بررسی چه بوده است؟

**کمین:** سؤال اصلی آن است که آیا هیچ‌یک از عناصر و اجزای توصیه‌های ما اجرا شده است یا خیر؟

در این بررسی با کارشناسان مالیات ارزش افزوده در کشورهای مستقل مصاحبه شده است که این کار به ما اجازه داد که توصیه صندوق بین‌المللی پول را با اقدام واقعی که انجام شده، مقایسه کنیم. در جایی که بین این دو مقوله اختلافی وجود داشته باشد، ما از خودمان می‌پرسیم: آیا توصیه ما درست نبوده و یا اینکه آیا آن را دقیق و مؤثر منتقل نکرده‌ایم؟

این بررسی اطلاعات مفیدی را در چندین زمینه جمع‌آوری کرده و در دسترس قرار داده است.

**ابریل:** ما دریافتیم که اگر چیز بدی

وجود داشته در جزئیات بوده است. ماحصل کار در بینش مربوط به جزئیات، غنی‌تر از چیزی بوده که پیش‌بینی کرده بودیم.

**خبرنگار:** آیا مالیات ارزش افزوده برای برخی از کشورها نامناسب بوده است و آیا شرایطی وجود دارد که باید قبل از آنکه کشوری این نوع مالیات را به‌کار بندد، به اجرا درآید؟

**ابریل:** زمانی که مالیات ارزش افزوده برای اولین بار در اروپا وضع شد، فرض بر این بود که این نوع مالیات برای کشورهای سطح بالا با مالیات‌پردازان در سطح بالا است. اینک مالیات ارزش افزوده در سطح وسیعی از اقتصاد کشورها اجرا می‌شود. ما دریافتیم که اگر مکانیزم اعتباری مورد تأکید قرار گیرد و اگر موقعیت کشورها به‌طور مستقل مورد توجه باشد، در آن صورت مالیات ارزش افزوده می‌تواند در هر کجا به اجرا درآید. تنها سؤالی که باقی می‌ماند، در خصوص اقتصاد کوچکترین کشورها یا جزایر دارای اقتصاد با درهای باز است.

پیش‌شرط‌ها از درس‌های مهم این نوع مالیات بود که شاید ما آن را پیش‌بینی نکرده بودیم.

برخی اصلاحات اداره مالیات باید قبل از آنکه یک کشور دست به وضع چنین مالیاتی بزند، اجرا شوند، اگرچه بیش از آنچه انتظار داریم، مشکل و وقت‌گیر باشند. نتایجی که به‌دست آوردیم، به این مسأله تأکید دارد که برای اجرای مؤثر مالیات ارزش افزوده، خود ارزیابی و سنت پرداخت مالیات، از پیش‌شرط‌های ضروری هستند.

**کمین:** مسا در ضمن به این درک رسیدیم که مالیات ارزش افزوده در برخی کشورها به‌طور طبیعی اجرا می‌شود. مالیات ارزش افزوده به‌ظاهر

یک گام قابل توجه است، ولی در برخی موارد، یک کشور دارای مسایل اساسی مالیاتی است و ترتیبات اعتباری را معرفی می‌کند.

در واقع، مالیات ارزش افزوده به عنوان یک اقدام ایجاد نظم، عمل می‌کند. این نوع مالیات البته، یک روند مالیاتی عمیق است، ولی در یک فضای ساختاری، زمانی که مالیات ارزش افزوده وضع می‌شود، در آن صورت این «شرایط» است که مسایل را دیکته می‌کند.

**خبرنگار:** یافته‌های این بررسی با توجه به مسایل سیاست مالیاتی چه بودند؟

**ابریل:** در مورد برخی مسایل، این بررسی نتایج قطعی داشت و در مورد برخی دیگر از مسایل، یافته‌های حاصله درک ما را از مسأله روشن ساخت، ولی لزوماً پاسخ روشنی عاید ما نکرد. ما درخصوص مناظره بر سر این که آیا برای مالیات ارزش افزوده سیستم چندنرخه یا تک‌نرخه ارجح است، به این نتیجه رسیدیم که باید بین ملاحظات مدیریت مالیات و سیاست مالیاتی، به‌طور اصولی سنگین و سبک کرد. ملاحظات مدیریت مالیاتی با تک‌نرخه موافق است، ولی ملاحظات سیاست مالیاتی پیشنهاد می‌کند که اختلاف‌های در تقاضا برای کالاهای مختلف، مورد توجه قرار گیرند.

اکثر کارشناسان همچنان موافق تک‌نرخه هستند ولی به‌یقین جوانبی وجود دارند که نمی‌توانند حل شوند.

**کمین:** بالعکس، ما در مورد اینکه کجا را مرز مالیات ارزش افزوده قرار دهیم، پیشرفت قابل‌قبولی داشتیم. در این بررسی گفته شده است که ما به‌طور مستمر توصیه کردیم که مرز این نوع

مالیات‌ها بیش از آن حدی است که به واقع مورد قبول واقع شده است.

از خودمان می‌پرسیم چه ملاحظاتی موجب شده که این تصمیمات اتخاذ شوند و چه چیزی یک مرز مطلوب را برای مالیات ارزش افزوده تشکیل داده است. ما دریافتیم که هزینه‌های حاشیه‌ای و سودهای حاصل از تغییر مرز مورد بحث، در این امر دخالت داشته‌اند. یک مرکز بالاتر، صرفه‌جویی در هزینه‌ها برای مقامات مالیاتی و مالیات‌پرداز را موجب می‌شود.

ولی یک مرز بالاتر در ضمن هزینه را بر حسب درآمد تنظیم می‌کند و می‌تواند اعوجاج بین شرکت‌های برخوردار از مرز بالاتر یا پایین‌تر مالیات ارزش افزوده را تحریک کند.

این نظریه قصد دارد از ایده صندوق بین‌المللی پول برای داشتن یک مرز بالای مالیات ارزش افزوده حمایت کند. ولی چسرا ما کشورها را در این مورد ترغیب نکرده‌ایم؟

شاید ما قصد داشتیم اهمیت اعمال یک مالیات ساده با مرز پایین بر مردم را نادیده بگیریم، زیرا درآمد حاصله زیاد نبود.

ولی چنین مالیاتی احتمالاً از نظر سیاسی به تقویت مرز بالا کمک می‌کند و از این رو می‌تواند سودمند باشد. این تحلیل به ما کمک کرد که دورنماهای سیاسی و اداری را کنار هم بگذاریم و به یک راهبرد منسجم فکر کنیم.

**اپریل:** در مورد کشاورزی، دریافتیم که توصیه ما لزوماً در سراسر کشورها استمرار نداشته است و به یقین اجرایی این توصیه نیز با استمرار همراه نبوده است. تشخیص دادیم که می‌توانستیم در مورد اینکه چرا باید با کشاورزی مانند سایر بخش‌ها عمل می‌شد، به راه‌حلی

دست یابیم.

وضع مالیات بر کشاورزی، کاری بسیار مشکل است، ولی برخی از توصیه‌ها که قبلاً بخش کشاورزی را از مالیات معاف می‌کرد، موجد مشکلات بیشتری بود.

**کین:** این بررسی در ضمن اطلاعات مفیدی را در مورد معافیت‌هایی که مالیات بر تولید را وضع می‌کرد، فراهم آورد. لیکن به میزان مالیات پرداختی بر مواد اولیه اعتباری نمی‌داد.

در مورد بی‌طرفی مالیاتی، مالیات ارزش افزوده می‌تواند چیز خوبی باشد، دست‌کم برای برخی از اشخاص بیگانه. حتی نرخ‌های چندتایی، ظرافت مالیات ارزش افزوده را بسا کسب عنصر مهم «اعتبار بخشیدن» حفظ می‌کند.

زمانی که این حرکت آبخاری کوچک آغاز می‌شود، سیستم مالیاتی هر نوع شفافیت را از دست می‌دهد.

**خبیرنگار:** این بررسی در مورد بعد اداری، مسایل جدی و مهمی را مطرح می‌کند.

**اپریل:** این بررسی به‌طور عمده به زمینه‌های اشکال، به‌ویژه بازرسی، خود ارزیابی و استرداد می‌پردازد.

امر بازرسی به مقوله استفاده عقلایی و مؤثر از منابع کمیاب نیاز دارد. این بررسی دریافته است که عمل بازرسی در مرحله اجرا، کمتر مورد تأکید قرار گرفته است. مالیات‌پردازان ابتدا فرض می‌کنند که همه آنها را زیر نظر دارند. از این رو مسأله موجب اشکال نمی‌شود. مسایل وقتی مطرح می‌شوند که مالیات‌پردازان تشخیص دهند آنها زیر نظر نیستند.

این بررسی در ضمن به دقت «خودارزیابی» را مورد توجه قرار می‌دهد. مالیات‌پردازان با «خودارزیابی» بیش از آنکه مقامات این کار را برای هر

شهروند انجام دهند، صورتحساب مالیاتی خود را ارزیابی می‌کنند. ما فهمیدیم که معرفی یک مالیات ارزش افزوده در کشورهایی که طرفدار «خودارزیابی» نیستند، مشکلاتی را ایجاد می‌کند.

مقامات گاهی اوقات این مشکل را با اعمال ضرورت‌هایی بر مالیات‌پردازان، بزرگتر می‌کنند. به‌طور وضوح، کشورهایی که با «خودارزیابی» کنار آمده و احساس راحتی می‌کنند، باید گسترش آن ظرفیت را قبل از آنکه با مالیات ارزش افزوده پیش بروند، مورد بررسی قرار دهند.

**خبیرنگار:** چگونه یک کشور قابلیت‌های «خودارزیابی» را توسعه می‌دهد؟

**کین:** شما بنا را بر آنچه در گذشته انجام داده‌اید، می‌گذارید و آموزش و تعلیم مؤدی به آن کمک می‌کند. شما سیستم مالیاتی را در ضمن به‌طور ساده نگاه می‌دارید. در کشورهایی که دارای ترتیبات نهایی کسر مالیات از حقوق ماهانه هستند، اکثر مالیات‌پردازان مستقل ابتدا نمی‌بایستی برگشتی‌ها را ثبت کنند و تعداد کسانی که باید برای تعهدات مالی خود ترتیباتی قرار دهند، به حداقل خواهد رسید. این امر یک روند افزایشی خواهد بود.

همان‌طور که مردم یاد می‌گیرند که چطور با این سیستم کار کنند، این حرکت می‌تواند حالت منسجم‌تر و برجسته‌تری پیدا کند.

**اپریل:** استرداد مالیات برگشتی در بسیاری از کشورها، یک مشکل قابل توجه در رابطه با مالیات ارزش افزوده است. تعرفه‌های مالیات صادرات باید به صفر برسد و صادرکننده باید پیرو آنچه که مالیات ارزش افزوده در کالاها

پایه می‌کند، باشد. در عمل، این حرکت خیلی خوب کارگر نیفتاده است.

کشورهای با مشکلات مالی، تمایلی به شرکت در معاملات با نقدینگی که به دست آورده‌اند، ندارند و در جایی که نگرانی در زمینه تقلب وجود دارد، مقامات اطمینانی در مورد قابلیت خود برای تعیین مطالبات واقعی ندارند. مؤدیان در بسیاری از کشورها به هر دلیل، پرداختی‌های خود را نمی‌پردازند. ولی تا آن زمانی که آنها پرداختی‌های خود را پرداخت نمی‌کنند، اصول یک مالیات ارزش افزوده از بین می‌رود.

از نظر کیفی، این حرکت می‌تواند در بسیاری از کشورهای روبه‌توسعه، مشکل بسیار بزرگی باشد و نیمی از دریافتی‌های مالیات ارزش افزوده ناخالص، می‌توانند قابل استرداد باشند.

**کمیته** برخی از کشورها استردادها را به صادرکنندگان یا به کالاهای سرمایه‌ای محدود می‌کنند. این محدودیت موجب کاهش اندازه ظاهری مشکل می‌شود، لیکن همچنان مکانیزم اعتباربخشی را به مخاطره می‌اندازد.

ما سعی کرده‌ایم که شاخص ساده‌ای را برای آنچه که سطح کامل استردادها در یک کشور باید باشد، توسعه دهیم.

**خبرنگار:** آیا مسایل دیگری وجود داشت؟

**ایرلین:** با توجه دقیق به بررسی، از خودمان پرسیدیم که آیا مالیات ارزش افزوده برای اقتصادهای جزایر کوچک مناسب هستند یا خیر؟

دست‌کم در وضعیت اقتصادی جزایر کوچک که مقدار زیادی از کالاهای مصرفی خود را وارد می‌کنند، روشن نیست که آیا آنها می‌توانند با رفتن به سوی مالیات ارزش افزوده، سود زیادی به‌دست آورند یا خیر؟

احتمالاً وجود یک ترمه همان نتیجه را به‌دست می‌دهد. دریافتیم که اندازه

اقتصاد یک کشور مهم نیست، بلکه میزان واردات کالاهای مصرفی آن کشور و اینکه تولید داخلی آن به چه میزان است و پیچیدگی وضع تولید داخلی آن چقدر است، دارای اهمیت است.

به ظاهر، اقتصادهای جزایر کوچک زیادی وجود دارد که مالیات ارزش افزوده در آنها به‌خوبی اجرا شده است. شواهد نشان می‌دهند که مالیات ارزش افزوده در شرایط و موقعیت‌هایی بیش از آنکه ما از آنها صحبت کردیم، مفیدتر بوده‌اند.

**خبرنگار:** اولویت‌های کمک فنی صندوق بین‌المللی پول و تحقیقات آن چه هستند؟

**ایرلین:** بررسی ما بیش‌های مفیدی را کنار هم قرار داده است و اجازه داد مطمئن شویم که برنامه کمک فنی ما تا سر حد امکان متمرکز شده است.

ما این بررسی را به مدیران اجرایی صندوق بین‌المللی پول ارسال کرده‌ایم و امیدواریم که اظهارنظرهایی نیز از مقامات کشورها وصول کنیم.

ما در مرحله آتی، درصدد بررسی برگزاری کنفرانس‌های منطقه‌ای هستیم تا با مقامات دیدار کنیم و به‌دقت نقاط تنش با مسأله مالیات ارزش افزوده را بررسی کنیم.

**کمیته** دو مسأله، توجه بیشتر را در آینده می‌طلبد. یکی آنکه چگونه مالیات ارزش افزوده در سیستم‌های دولت فدرال عمل می‌کند و دیگری تأثیر فزاینده تجارت الکترونیکی بر مالیات ارزش افزوده چگونه است؟

مالیات ارزش افزوده با یکپارچه‌تر شدن شرایط اقتصادی کشورها بسیار خوب عمل کرده است، زیرا این امر مالیات غیرمستقیم را از صادرات حذف می‌کند. این یک دلیل خوبی است که چرا این امر در اتحادیه اروپا موفق بوده است.

به کنایه می‌توان گفت که وقتی یکپارچگی از یک نقطه مشخص فراتر می‌رود، مالیات ارزش افزوده مشکل‌آفرین می‌شود.

به همین دلیل است که برای به صفر رساندن مالیات بر صادرات در غیبت کنترل‌های مرزی، اجرای این نوع مالیات به‌مراتب مشکل‌تر خواهد شد.

چالشی که اینک وجود دارد، آن است که چگونه می‌توان مالیات ارزش افزوده را در چارچوب واحدهای یکپارچه اقتصادی که خودشان را کشور واحدی می‌بینند، به اجرا درآورد. به همین دلیل است که به‌طور مثال در اروپا، پیشرفت در مورد این نوع مالیات با توقف مواجه شده است.

این مسأله در سایر کشورها نیز بوده است. این امر تصادفی نیست که دو کشور از کشورهای عمده بدون مالیات ارزش افزوده، «آمریکا» و «هند» هستند که هر دو سیستم فدرال دولتی دارند.

این مسأله در کار مساعدت فنی ما در کشورهای مستقل مشترک‌المنافع و نیز بوسنی و هند مطرح شده است. (این کشورها به‌تازگی برنامه‌های خود را برای قبول مالیات ارزش افزوده در سطح دولتی اعلام کردند.)

در مورد تأثیر تجارت الکترونیکی، سؤال این است که آیا اینترنت هر چیزی را به‌طور اساسی تغییر می‌دهد یا به‌سادگی مسایل موجود را تشدید می‌کند.

در سطحی گسترده، ما شاهد هستیم که این امر موجب تشدید مشکلات موجود می‌شود. با این حال، تجارت الکترونیکی، کنترل بر معاملات بیشتر را سخت‌تر می‌کند.