

## سیاست مالی و بازسازی اقتصادی در آمریکای

لاتین\*

نویسنده: ویتو تانزی

مترجم: مسعود محمدی

خلاصه - مقاله حاضر به بررسی چشم انداز مالی آمریکای لاتین می پردازد، و عوامل داخلی و خارجی را که طی سالها به وضعیت بد حسابهای مالی انجامیده است، مورد تحلیل قرار می دهد. این مقاله همچنین می گوید مشکلاتی را که بر سر راه تعقیب یک سیاست مالی سالم در شرایط تورمی وجود دارد، مورد بحث قرار دهد. مسائلی از قبیل ارتباط بین بدهی خارجی و سیاست مالی، و نقش سرمایه گذاری عمومی نیز مورد بحث قرار می گیرد. در انتها، رهنمودهایی کلی جهت اتخاذ یک سیاست مالی برای بازسازی اقتصادی آمریکای لاتین ارائه خواهد شد.

### ۱. مقدمه

در سالهای اخیر سیاست مالی توجه بسیار اقتصاددانان و سیاستگذاران را به خود معطوف داشته است. اینک این باور که سیاست مالی نقش بسیار مهمی در زمینه سازی و ایجاد مسائل جاری اقتصادی کشورهای آمریکای لاتین ایفا کرده، مقبولیت گسترده ای یافته است. همچنین عموماً بر این اعتقادند که اعمال اصلاحات در مالیه عمومی این کشورها، در صورتی که بخواهند از مشکلات

\* Vito Tanzi. "Fiscal Policy and Economic Reconstruction in Latin America". World Development, Vol. 20, No.5, 1992, pp. 641-657.

اقتصادی اخیرهایی یابند، الزامی است.

این مقاله سیاست مالی را از سه زاویه مختلف ولی مرتبط مورد بررسی قرار می‌دهد. بخش ۲ به اختصار زمینه مالی و وضعیت اقتصادی جاری را مطرح می‌سازد. نقش سیاست مالی چه بوده است؟ این نقش انفعالی بوده یا نقشی فعال بوده است؟ آیا نقشی مرکزی بوده، یا نیروهای دیگری، احتمالاً نیروهای خارجی، هم ارز یا شاید مهمتر از آن، وجود داشته است؟ این نیروها در شکل‌گیری سیاست مالی چه کمکی کرده‌اند و این کمکی چگونه بوده است؟ این بحث بیش از آنکه کشورهای خارجی را مطمئن نظر قرار دهد، بر کل منطقه متمرکز است. ولی در عین حال، با توجه به اهمیت آرژانتین، برزیل و مکزیک، مثالهایی از این کشورها در تأیید مواضع خاص، مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

در بخش ۳ از مشکلاتی که در این کشورها، در راه تعقیب یک سیاست مالی موفق، در مقابل سیاستگذاران پدیدار می‌شود، بحث به عمل می‌آید. البته ممکن است بیشتر محتوای این بخش، معرف همگان باشد. با این حال، اهمیت برخی از نکات، آن طور که باید، درک نشده است. این بخش به ویژه بر مشکلاتی پرتو می‌افکند، که در شرایط تورم بالا پدیدار می‌شوند.

بخشهای ۲ و ۳ به تشخیص علتها می‌پردازند. بخش ۴، به جهتگیری سیاستی نظر دارد. در این بخش برخی از ضوابط مالی، که این کشورها برای دستیابی به رشد توأم با ثبات می‌توانند اتخاذ کنند، مطرح می‌شود. بحث این بخش به ناچار عمومی است. توصیه مالی خاص یا مبسوط را فقط می‌توان برحسب مورد به مورد، با توجه به قوت و ضعف بنیان اداری هر کشور، ارجحیهایی که سیاستگذاران برای اهداف گوناگون قایلند، وضعیت بدهی خارجی و از این قبیل، ارائه داد.

مقاله حاضر به طور خاص وضعیت بدهی خارجی را مورد بررسی قرار نمی‌دهد. ولی از آنجا که بدهی خارجی در آمریکای لاتین مسئله‌ای مهم بوده، و با مالیه عمومی ارتباطی نزدیک دارد، هر مقاله که موضوع سیاست مالی در آمریکای لاتین را مورد بررسی قرار می‌دهد، باید به مسئله بدهی خارجی نیز بپردازد.

## ۲. سیاست مالی و وضعیت جاری اقتصادی

### الف) وضعیت جاری اقتصادی

دهه ۱۹۸۰ را می‌توان 'دهه گمشده' نام نهاد. این ویژگی ممکن است برای برخی نواحی، برای مثال آسیا، گمراه‌کننده باشد، ولی برای آمریکای لاتین احتمالاً مناسب است. نرخ رشد سالانه در این ناحیه طی سالهای ۱۹۷۰-۱۹۸۰ با افزایش محصول ناخالص داخلی (GDP) با نرخ سالانه‌ای معادل ۵/۹ درصد در سالهای پس از ۱۹۸۰ به شکل فاجعه‌باری کاهش یافت، نرخ رشد در این سالها به سطحی بسیار نازل یا حتی بنحوص بر مبنای سرانه، به ارقام منفی تنزل یافت. نرخ تورم، این شاخص مهم مشکلات اقتصادی نیز، در مسیری درست قرار گرفت و به میزان چشمگیری افزایش یافت. در حالی که نرخ تورم به عنوان شاخص قیمت مصرفی در مقطع سالهای ۱۹۷۱-۱۹۸۰ برای منطقه، به طور متوسط ۳۹/۸ درصد در سال بود، این نرخ طی سالهای ۱۹۸۱-۱۹۸۸ به ۱۲۶ درصد رسید، و در برخی از کشورهای مهم آمریکای لاتین به سطوحی بسیار بالا افزایش یافت. متوسط نرخ تورم در سال ۱۹۸۸ برای منطقه ۲۷۷/۶ درصد بود، این نرخ در برخی از کشورها تا سطحی افزایش یافت که عموماً می‌توان آن را از نوع تورم لگام گسیخته تلقی کرد.

بدهی خارجی دیگر واژه‌ای آشناست. در حالی که در دوره قبل از سال ۱۹۸۲، بدهی خارجی موضوعی سزی برای تنی چند از متخصصان بود، در سالهای پس از آن به موضوع اصلی اجلاس رهبران جهانی تبدیل شد. بدهی خارجی کشورهای در حال توسعه نیمکره غربی در سال ۱۹۸۱ به ۲۸۸/۸ میلیارد دلار رسید و در سال ۱۹۸۸ تا ۴۱۲/۲ میلیارد دلار افزایش یافت. در سال ۱۹۸۸، بدهی خارجی ۳۰۵ درصد صادرات کالا و خدمات منطقه بود، و پرداخت اصل و فرع آن معادل ۴۲ درصد صادرات کالا و خدمات را به خود اختصاص می‌داد. از سال ۱۹۸۳ بدهی خارجی حول و حوش ۴۶ درصد کل محصول ناخالص داخلی منطقه نوسان داشته است.<sup>(۱)</sup>

### ب) ضرورت تعدیل

بسیاری از کشورها با مضیقه منابع رودر رو هستند: در بلند مدت، چنانچه خالص انتقالها از خارج به

سوی این کشورها وجود نداشته باشد، آنها نمی‌توانند بیش از آنچه تولید می‌کنند خرج نمایند. اگر با این همه در این جهت بکوشند، نتیجه محتمم، تورم و یا مشکلات پرداختهای خارجی خواهد بود. جوهر تعدیل سازگار کردن مخارج یک کشور در انطباق با درآمد آن است. اگر تعدیل با ایجاد درآمد بیشتر همراه باشد (به علت رفع اعوجاجها)؛ یا اگر با مخارج کمتری همراه باشد (شاید به علت تقلیل ارادی بدهی)؛ یا، اگر با بازگشت برخی از سرمایه‌های فراری به کشور یا افزایش سرمایه گذاری خارجی همراه باشد، ممکن است با افزایش مخارج داخلی در طول زمان در تعارض قرار نگیرد. به بیان دیگر، اگر سیاستهای تعدیل به خوبی طراحی شده و به درستی به مرحله اجرا گذارده شوند، علی‌القاعده باید به افزایش درآمد دایمی کشور منجر گردند، حتی اگر در کوتاه مدت مستلزم کاهش مخارج داخلی باشند.

کفه مقابل محدودیت موازنه پرداختهای بخش دولتی، محدودیت بودجه‌ای است. مسئله مالی، که با فزونی مخارج عمومی، از جمله پرداخت اصل و فرع بدهی خارجی، نسبت به منابع موجود عمومی پیش می‌آید، اینک در کانون مشکلات بسیاری از کشورها و به ویژه بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین قرار دارد. مسائل تورم و پرداختهای خارجی تقریباً همواره با عدم موازنه‌های مالی همراه است. بنابراین، تعدیل مالی یکی از شرایط لازم برای نیل به ثبات اقتصادی است.

مسائل مالی در آمریکای لاتین، یکسبه پیدا نشده بلکه، نتیجه غایب تحولات خارجی و داخلی طی سالهای طولانی بوده است. دو تحول مهم خارجی در حد فاصل سالهای ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ عبارت بودند از تغییرات ایجاد شده در نرخ واقعی بهره در بازارهای بین‌المللی سرمایه، و رابطه مبادله.

### ج) عوامل خارجی در وخامت وضع مالی

در طول دو دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ نرخ واقعی بهره به سرعت از مقادیر منفی به مثبت تغییر پیدا کرد.<sup>(۱)</sup> این افزایش سریع، هزینه اصل و فرع بدهی رو به رشد خارجی را که در اوایل دهه ۱۹۸۰ به ارقام قابل توجهی رسیده بود، افزایش داد.<sup>(۲)</sup> به علاوه، از آنجا که نرخ واقعی بهره از نرخ رشد اقتصادها فراتر رفت، اقتصاد این کشورها را با روند ناپایدار پویایی مواجه ساخت. نرخهای واقعی بهره در دوره پس از سال ۱۹۷۴ تا اوایل ۱۹۸۰، براساس استانداردهای تاریخی فوق‌العاده اندک و در نتیجه اعتبار خارجی به سهولت قابل حصول بود. همان طور که یکی از بررسیهای بانک جهانی در

مورد برزیل خاطر نشان ساخته است: "در آن هنگام، برزیل، با عرضه وامهای بلند مدت کاملاً گمشد پذیر، با نرخهای واقعی بهره منفی در بازارهای مالی جهانی مواجه بود" (Martone, 1987, p.4). در بسیاری از کشورها این نرخهای پایین، سازمانهای بخش عمومی را به استقراض وسیع ترغیب کرد و به گسترش بخش عمومی دامن زد. در نتیجه مخارج عمومی و به خصوص سرمایه گذاری عمومی سریعتر از محصول ناخالص داخلی افزایش یافت.<sup>(۴)</sup>

با توجه به اینکه وام گیرندگان اغلب صدها سازمان بخش عمومی بودند و وام دهندگان هزاران بانک خارجی، و استقراض از هماهنگی و کنترل برخوردار نبود، جایی برای شگفتی باقی نمی ماند که انباشت بدهی به مراتب فراتر از آن سطحی رفته باشد که محتاطانه تلقی می شد. بحرانی بدهی سال ۱۹۸۲ بسیاری را غافلگیر کرد. فقط در سالهای بعد بود، که برخی از کشورها توانستند این بدهیها را محاسبه کرده و به نظری مشخص از مقدار کل بدهی خارجی خود دست یابند. به این ترتیب، معلوم شد که میزان این بدهی در اغلب موارد از آنچه انتظار می رفت، بیشتر است.<sup>(۵)</sup> این بدهیهای وسیع همراه با افزایش سریع تر نرخهای واقعی بهره در سالهای ۱۹۸۰، هم برای بخش خارجی و هم برای بخش مالی این کشورها، مشکلاتی جدی به وجود آورد. کسریهای مالی افزایش یافت و مشکل تأمین مالی عدم موازنه خارجی و عدم موازنه داخلی، مشکل عام شد. در این هنگام عرضه وامهای خارجی کاملاً گمشد ناپذیر گشت.

در سالهای ۱۹۷۱-۱۹۸۰ رابطه مبادله برای منطقه تا ۵۵ درصد بهبود یافت، حال آنکه این رابطه طی سالهای ۱۹۸۱-۱۹۸۹ به میزان ۲۶ درصد تنزل پیدا کرد.<sup>(۶)</sup> این شاخص رابطه مبادله، که در سال ۱۹۷۰ برابر با ۱۰۰ بود، در سال ۱۹۸۰ به ۱۵۵ افزایش یافت، ولی در سال ۱۹۸۱ به ۱۱۵ کاهش پیدا کرد.<sup>(۷)</sup> از آنجا که حسابهای مالی بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین، قویاً یا تحت تأثیر عواید مستقیم از منابع تحت اختیار دولت قرار دارند، یا از نفوذ مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم که بر تجارت خارجی وضع می شود تأثیر می پذیرند، اختلال در رابطه مبادله در سالهای دهه ۱۹۸۰ وضعیت مالی را در بسیاری از این کشورها تحت تأثیر قرار داد. درآمدی را که بخش عمومی می توانست، خواه از طریق صادرات منابع خود، خواه از بخش خصوصی به دست آورد، دیگر برای تأمین مالی تعهدات داخلی و خارجی آن کفایت نمی کرد. بر حجم تعهدات مالی به علت اجرای برنامه های متعدد بخش عمومی در سالهای ۱۹۷۰ و نیز ضرورت پرداخت اصل و فرع بدهی

خارجی عظیم و پرهزینه‌تر افزوده شد.

#### د) عوامل داخلی در وخامت و وضعیت مالی

علاوه بر این تحولات خارجی، برخی از تحولات داخلی قابل ذکر است. گرایش سیاستگذاران به این است که توجه خود را به کوتاه مدت معطوف دارند؛ آنها به هزینه‌ها و فایده‌هایی که محتملاً در مدتی بیش از چند ماه مطرح خواهند شد بهای لازم را نمی‌دهند. سیاستگذاران که خود را با اعتبار خارجی ناچیز، افزایش قیمت صادرات اساسی خود و نیازهای اجتماعی عاجل یا فشارهایی سیاسی که ظاهراً می‌توانست با صرف مخارج عمومی بیشتر تخفیف و بهبود یابد، مواجه می‌دیدند، در مورد (فاصله ممکن) آینده، آن‌گاه که (۱) نرخهای واقعی بهره احتمالاً به سطوح تاریخی خود می‌رسیدند، یا آن طور که اتفاق افتاد، از آن با مابه‌التفاوتی مناسب فراتر می‌رفتند، (۲) رابطه مبادله معکوس می‌شد، و (۳) بستگان کاران اسنادی را که موعد پرداخت آنها نر می‌رسید مطالبه می‌کردند، به خود نگرانی راه نمی‌دادند. مضافاً آنکه ممکن بود سیاستگذاران دیگری مجبور به مقابله با چنین مسائلی ناخوشایندی گردند. (۸) به علاوه برخی از سیاستگذاران و اقتصاد دانان اعتقاد داشتند که بخشی از مخارج عمومی (به ویژه مخارج مربوط به سرمایه‌گذاری ثابت و احتمالاً مخارج برای آموزش و بهداشت) باید در مدت طولانی‌تر خود نیاز مالی خود را تأمین کنند. بدین ترتیب مخارج عمومی، همراه با گسترش تعداد کارکنان بخش عمومی افزایش یافت.

اعتبار خارجی ارزان همچنین استانداردهای فنی را برای خرید کردن پروژه‌های سرمایه‌گذاری پایین آورد. برآورد هزینه - فایده‌ای که نرخهای واقعی بهره را در طول عمر هر پروژه منفی فرض می‌کند و به فایده زمین‌های اجتماعی (ایجاد اشتغال، امنیت ملی توزیع درآمد، خودکفایی) اعتبار اغراق‌آمیز می‌دهد، احتمالاً به تأیید پروژه‌هایی می‌انجامد، که بعدها، یعنی وقتی که نرخهای واقعی بهره افزایش یابد، ممکن است انتخابهای ضعیفی از کار درآیند. دلایل گوناگون نشان می‌دهد که سهم بالای سرمایه‌گذاری بخش عمومی در سالهای ۱۹۷۵-۱۹۸۲، می‌تواند زیر سؤال قرار گیرد. البته نسبت سرمایه به تولید در طی این دوره مطمئناً به طور چشمگیری افزایش یافت.

وضعیت مالی کشورهای آمریکای لاتین که از قبل نیز متزلزل بود، در سالهای دهه ۱۹۸۰

وخامت بیشتری پیدا کرد. سالنامه آمار مالی دولتی<sup>۱</sup> از انتشارات صندوق بین المللی پول، نشان می دهد که کسری مالی دولت مرکزی برای کل منطقه، به سرعت، پس از سال ۱۹۸۰ افزایش یافت. این افزایش بیش از آنکه از کاهش درآمد ناشی شده باشد، از افزایش مخارج عمومی نشأت گرفته است.<sup>(۱۱)</sup> کشورهای آمریکای لاتین، عموماً و با تحمل مشکلات بسیار کوشیدند سطح درآمد بخش عمومی را حفظ کنند.<sup>(۱۰)</sup> سطح مخارج به عنوان بخشی از محصول ناخالص داخلی پس از سال ۱۹۸۰ به طور چشمگیری افزایش یافت. در این دوره مخارج سرمایه ای بخش عمومی تا حدی کاهش پیدا کرد، در حالی که پرداخت بهره به بدهی خارجی به سرعت افزایش یافت. کاهش مخارج سرمایه ای توجه زیادی را به خود معطوف داشته، این نکته در زیر مورد بحث قرار گرفته است.

#### د) وخامت وضع مالی و سرمایه گذاری عمومی

در جدول ۱ برخی اطلاعات درباره چگونگی سرمایه گذاری عمومی در شش کشور بزرگ آمریکای لاتین، در سالهای ۱۹۸۰ ارائه شده است. در مورد این جدول دو نکته قابل اشاره است.

جدول ۱. سرمایه گذاری عمومی در کشورهای منتخب آمریکای لاتین، ۱۹۸۰-۱۹۸۷ (نسبت به GDP)

	۱۹۸۰	۱۹۸۱	۱۹۸۲	۱۹۸۳	۱۹۸۴	۱۹۸۵	۱۹۸۶	۱۹۸۷
آرژانتین	۹/۲	۹/۴	۸/۱	۹/۵	۷/۶	۶/۸	۷	۸/۴
برزیل	۸	۹	۸/۷	۶/۴	۶	۶/۲	۶/۲	۶/۹
شیلی	۵/۴	۵/۲	۴/۸	۴/۹	۶/۳	۶/۹	۷/۶	۶/۹
کلمبیا	۷/۶	۸/۶	۹/۴	۸/۹	۹	۹/۶	۸/۶	۷/۹
مکزیک	۱۰/۹	۱۱/۷	۱۰/۴	۷/۶	۷/۱	۷	۶/۱	۵/۴
ونزوئلا	۱۲/۳	۱۴/۶	۱۶/۵	۱۴/۶	۷/۷	۹	۱۲/۴	۱۲/۲
میانگین*	۸/۹	۹/۸	۹/۷	۸/۷	۷/۳	۷/۶	۸	۸

\* میانگین ساده (غیروزی) است.

منبع: Pfeffermann and madarassy (1989).

نخست، در طی سالهای ۱۹۸۰-۱۹۸۷، در بیشتر کشورهای آمریکای لاتین کاهش قابل ملاحظه‌ای در سرمایه‌گذاری عمومی به چشم می‌خورد. ارقام کل نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری عمومی به عنوان بخشی از محصول ناخالص داخلی، در طول سالهای ۱۹۸۱-۱۹۸۷ به میزان ۲ درصد واحد سننوط کرده است. اگر به جای استفاده از آمار بخش عمومی، آمار دولت مرکزی مورد استفاده قرار می‌گرفت، از آنجا که دولتهای مرکزی ملزم به پاسخگویی تمهیدات فزاینده پرداخت بهره بودند، مجبور به اعمال محدودیت در مورد مخارج قابل کنترل به میزانی بیش از سایر مخارج بخش عمومی می‌شدند، از این رو، این کاهش باز هم بیشتر می‌شد.

دوم، نظر به آنکه پرداخت بهره (هم داخلی و هم خارجی) عناصری از استهلاک بدهی را نیز در بر می‌گیرد، بخشی از این مخارج را می‌توان تحت عنوان "مخارج سرمایه‌ای" طبقه‌بندی کرد، ولو آنکه این مخارج با تشکیل سرمایه ملموس همراه نبوده باشد. بدیهی است که پرداخت بهره داخلی، بخش قابل توجهی از استهلاک بدهی را در بر می‌گیرد و علت آن نیز نرخ بالای تورم است، با این حال اغلب فراموش شده است که همین نکته در مورد پرداخت بهره بدهی خارجی، متهی در مقیاس کمتری صادق است، زیرا نرخ تورم به ویژه در ایالات متحده آمریکا به میزان قابل توجهی بالاتر از صفر بوده است.

در جدول ۲ اطلاعات اضافی در مورد چند و چون سرمایه‌گذاری عمومی در سالهای ۱۹۷۰-۱۹۸۷ ارائه شده است. در این جدول دوره تحت بررسی به چند دوره کوچکتر ۱۹۷۰-۱۹۷۴، ۱۹۷۵-۱۹۸۱، ۱۹۸۲-۱۹۸۷ تقسیم شده است. ویژگی دوره کوچکتر دوم در بخش نایل توجهی از آن، نرخهای واقعی بهره بسیار پایین در بازار سرمایه بین‌المللی است، حال آنکه ویژگی دوره ۱۹۸۲-۱۹۸۷، نرخهای بالای واقعی، کاهش رابطه مبادله و مشکلات بازپرداخت اصل و فرع بدهیهای خارجی است. این جدول همچنین اطلاعات مربوط به سرمایه‌گذاری خصوصی را نشان می‌دهد.

شماره ۱۰۰، به نسبت سرمایه به تولید در طی این دوره مشخصاً به طور چشمگیری افزایش یافته است. (۱۹۹۲)



جدول ۲. سرمایه گذاری عمومی و خصوصی در کشورهای منتخب آمریکای لاتین سالهای ۱۹۸۷-۱۹۷۰ (نسبت به GDP)

	۱۹۸۷-۱۹۸۲	۱۹۸۱-۱۹۷۵	۱۹۷۴-۱۹۷۰	
<b>سرمایه گذاری عمومی</b>				
آرژانتین	۷/۷	۱۰/۸	۸	
برزیل	۶/۷	۱۰/۲	۵/۶	
شیلی	۶/۲	۶/۸	۸/۴	
کلمبیا	۸/۹	۶/۹	۶	
مکزیک	۷/۳	۹/۴	۶/۵	
ونزوئلا	۱۲*	۱۳/۶	۷/۱	
میانگین +	۸/۱	۹/۶	۶/۹	
<b>سرمایه گذاری خصوصی</b>				
آرژانتین	۷	۱۳/۳	۱۲/۱	
برزیل	۱۱/۱	۱۲/۴	۱۸/۴	
شیلی	۷/۱	۱۲/۱	۶	
کلمبیا	۱۰/۳	۱۱/۵	۱۳/۵	
مکزیک	۱۲/۱	۱۳/۱	۱۲/۶	
ونزوئلا	۶/۴*	۱۷/۶	۱۶	
میانگین +	۹	۱۳/۷	۱۳/۱	

\* ۱۹۸۶-۱۹۸۲.

+ میانگین ساده.

منبع: Pfeffermann and Madarassy (1989).

همان طور که گزارش شده است، در سالهای بین ۱۹۷۵-۱۹۸۱ و ۱۹۸۲-۱۹۸۷ کاهش آشکاری در نسبت سرمایه گذاری عمومی به محصول ناخالص داخلی مشاهده می شود. اگر برای مقایسه، سالهای ۱۹۷۵-۱۹۸۱ را که طی آن سرمایه گذاری عمومی، به هر تقدیر، به سرعت افزایش یافته بود، به عنوان دوره مرجع، در نظر نگیریم، و به جای آن سالهای ۱۹۷۱-۱۹۷۴ را مبنای سنجش قرار دهیم، کاهش ملموسی به چشم نمی خورد. این گرایش نبات و آثار سیاستی مهمی دارد.

کاهش واقعی در دناک نه در سرمایه گذاری عمومی، بلکه در سرمایه گذاری خصوصی به وقوع می پیوندد. اعم از آنکه میانگین سالهای ۱۹۸۲-۱۹۸۷ را که معادل ۱ درصد محصول ناخالص داخلی است با میانگین سالهای ۱۹۷۵-۱۹۸۱ یا با میانگین سالهای ۱۹۷۰-۱۹۷۴ مقایسه کنیم، کاهش تقریباً یک اندازه است؛ که برابر با ۴ تا ۵ درصد محصول ناخالص داخلی است. در اینجا نیز تفاوت بین کشورها یک بار دیگر باید مد نظر قرار بگیرد. چنین به نظر می رسد که تنزل شدید در سرمایه گذاری خصوصی حاکی از آن است که عوامل انتظاری و اوججابه های داخلی، نقش اصلی را در تقلیل سرمایه گذاری خصوصی ایفا کرده اند.<sup>(۱۱)</sup> اگر این عوامل چنین نقشی را ایفا نکرده بودند، داراییهای سرمایه ای عظیمی که توسعه اتباع آمریکای لاتین در خارج نگهداری می شد، می توانست به سهولت به منبع اصلی سرمایه گذاری داخلی، تبدیل گردد. اتباع این کشورها باید براساس این فرض اقدام کرده باشند، که با سرمایه گذاری پول خود در خارج و نه در داخل است که با توجه به برآورد آنها از چشم انداز آینده این اقتصادها، می توانند بازده بلندمدت خود را به حداکثر برسانند. به همین دلیل، توجه به کاهش نرخ پس انداز منطقه، به عنوان عامل موجه کاهش نرخ سرمایه گذاری خصوصی، معقول به نظر نمی رسد. توضیح بهتر در تبیین کاهش سرمایه گذاری، کاهش نرخ انتظاری بازده برای سرمایه گذاری داخلی است.<sup>(۱۲)</sup>

### و) وخامت وضع مالی و رشد بدهی داخلی

در برخی از کشورها بحران بدهی به تورم شتاب بخشید و در نتیجه به علت تأخیر در جمع آوری مالیات و عوامل دیگر، درآمد واقعی مالیاتی رو به کاهش گذارد. دولت‌ها مجبور شدند سهم فزاینده ای از سرمایه سیاسی خود را برای خنثی کردن این اثر به منظور حفظ سطح ثابتی از درآمد از

طریق ضوابط و معیارهای دلخواه و به مورد به کاربرند. این امر، انجام اصلاحات مالیاتی را که نسبت درآمد مالیاتی به محصول ناخالص داخلی را افزایش می‌داد، مشکلتتر ساخت. سیاست تثبیت به علت عدم اطمینان ایجاد شده ناشی از تعلیق پرداخت بدهی، نرخ بالای تورم و ادامهٔ تنش در حیطه مالی، به مراتب مشکلتتر شد. (۱۳) نیاز به ایجاد مازاد تجاری برای پرداخت اصل و فرع بدهی خارجی، اغلب کاهش شدید ارزش پول را الزامی ساخت. این کاهشها با سیاست مالی و پولی به قدر کافی انقباضی، به منظور پایین نگه داشتن سطح قیمتها همراه نشد، و در نتیجه بسیاری از اوقات به موتور تورم مبدل گشت. (۱۴)

با توجه به (۱) انعطاف ناپذیری نسبی بسیاری از مخارج غیربهره‌ای (و غیر سرمایه‌گذاری) دولتی، (۲) رشد پرداخت بهره به بدهی خارجی، و (۳) مشکل بالابردن نسبت مالیاتی، کاهش امکان دسترسی به سرمایه خارجی پس از بحران بدهی سال ۱۹۸۲، بسیاری از این کشورها را به وابستگی بیشتر به استقراض داخلی سوق داد. (۱۵)

جمع‌آوری اطلاعات آماری مربوط به بدهی عمومی داخلی مشکل است، با این حال، از اطلاعات موجود می‌توان دریافت که این بدهی در برخی از کشورهای آمریکای لاتین به عنوان بخشی از محصول ناخالص داخلی در سالهای اخیر در حال افزایش بوده است. (۱۶) از آنجا که پس‌انداز داخلی اندک بوده و در حال کاهش است، مالیات بر واسطه‌های مالی اعم از ضمنی و یا صریح اغلب بالا بوده و فضای تورمی و سایر عدم اطمینانها، افراد را نسبت به سرمایه‌گذاری در داراییهای مالی داخلی بی‌میل کرده است، و نرخهای واقعی بهره که دولتها باید به بدهی داخلی بپردازند، در شرایط واقعی، در قیاس با آنچه که به بدهی خارجی می‌پردازند، میل به افزایش بیشتری پیدا می‌کند. از نقطه نظر مالی، تأمین مالی داخلی بسیار پرخرج است. از تبعات آن این است که هزینه ارائه خدمات عمومی به شدت افزایش یافته است. همچنین نرخهای بالای واقعی بهره، نرخ بازدهی را که سرمایه‌گذارهای خصوصی باید به وجود آورند به شدن افزایش می‌دهد. بنابراین، نرخهای واقعی بهره سرمایه‌گذاری خصوصی را با دلسردی مواجه می‌سازد. البته، وقتی نرخهای بهره بالاست، کنترل و مهار کسری مالی به تدریج دشوارتر می‌شود.

هر چه تفاوت بین نرخ بهره‌ای که باید به بدهی داخلی پرداخت شود، برحسب دلار، و نرخ بهره‌ای که بر بدهی خارجی تعلق می‌گیرد، بیشتر باشد، پرداخت اصل و فرع بدهی خارجی از طریق

استقراض داخلی مشکلتز و پرهزینه‌تر می‌شود. در برخی از کشورهای آمریکای لاتین، دولت‌ها مجبور بوده‌اند گاه به گاه نرخهای بهره‌ای را پردازند که برحسب دلار، بسیاری از اوقات با نرخ لیبور (LIBOR) برابر بوده است. بنابراین در این گونه مواقع، کاهش بدهی که به کاهش میزان انتقال خالص به خارج منتج می‌شود، به شکلی اساسی وضعیت مالی را بهبود می‌بخشد. به علاوه، اصلاحات مالیاتی یا کاهش مخارج غیر بهره‌ای که به قدر کافی 'مازاد اولیه' برای تحقق تعهدات خارجی بر جای گذارد، امر کاملاً مطلوبی تلقی می‌شود.

دولتها برای تشویق افراد به نگهداری ذخیره‌های بیشتری از بدهی دولتی علاوه بر پرداخت نرخهای واقعی بالاتر بهره، سیاستهای دیگری، همراه با تبعات مالی و کلان اقتصادی اعمال کرده‌اند. (۱۷)

(۱) دولتها سررسید پرداخت بدهی را کوتاه کردند. هر چه تورم شتاب بیشتری گرفت، سررسید اسناد مالی به مرور کوتاهتر شد، در نتیجه اوراق قرضه دولتی جا بگزینهای نزدیکی برای پول شدند. در برخی از کشورها اینک اوراق قرضه‌ای وجود دارد، که سررسید پرداخت آنها فقط یک روز است. این اوراق قرضه، عمدتاً به پول شاخص تبدیل شده‌اند. گسترش و رشد چنین اسناد مالی تقاضا برای پول را تقلیل می‌دهد و به همین مناسبت به فشارهای تورمی قوی‌تر منجر می‌شود. (۱۸)

(۲) دولتها برای این اوراق قرضه امتیازات مالی در نظر گرفته‌اند، و بدین سان از حجم پایه مالیاتی کاسته‌اند.

(۳) دولتها همچنین تأمین مالی برخی از بدهیها را توسط بنگاههای خصوصی و عمومی، نظیر بانکها و نهادهای تأمین اجتماعی، اجباری کرده‌اند. برنامه 'پس انداز اجباری' آرژانتین، مثالی برای این نحوه برخورد است. البته، پولی که به این ترتیب مورد استفاده نزار گرفت، نمی‌تواند در امر سرمایه‌گذاری مصرف شود.

(ز) بدهی خارجی و فرار سرمایه  
 بدهی خارجی در فرایند افزایش تأمین مالی در مصرف داخلی، برخی از سرمایه‌گذارهای مفید، بسیاری از سرمایه‌گذارهای نسنجیده و فرار سرمایه به خارج، انباشته‌ند. (۱۹) جریان یافتن سرمایه به خارج، یا لاقط بخشی از آن، این باور را دامن زد که سیاستهای اقتصادی جاری در مدت

طولانی تر قابل دوام نبوده و در عین حال انباشت غیر قابل اجتناب بدهی، با افزایش بار مالیاتی و سایر مشکلات اقتصادی (و سیاسی)، ادامه خواهد یافت.<sup>(۲۰)</sup>

از تمام مصارف منابعی که از استقراض خارجی به دست آمد، فقط سرمایه گذاری در پروژه های کارآ به ایجاد جریان درآمد داخلی در آینده منجر خواهد شد، به نحوی که بتواند به پرداخت اصل و فرع بدهی خارجی کمک کند. این امر به خصوص در مواردی مصداق دارد که پروژه ها در بخش قابل تجارت اجرا شده باشد. سرمایه ای که مهاجرت کرد خود دارای بالقوه مهمی است که، با توجه به نرخهای بالای واقعی بهره که مشخصه سالهای دهه ۱۹۸۰ بود، باید با نرخ سریعتری نسبت به محصول ناخالص داخلی اقتصاد کشورهای آمریکای لاتین، افزایش یافته باشد. این سرمایه به وقت خود و در شرایط مناسب می تواند کمکی اساسی به ایجاد ثبات و رشد در آمریکای لاتین بنماید، به خصوص اگر، بدهی خارجی افزایش نیابد، یا به علت کاهش بدهی، به عنوان بخشی از محصول ناخالص داخلی تقلیل یابد. به عبارت دیگر، سرمایه ای که متعلق به اتباع آمریکای لاتین است و در خارج نگهداری می شود، می تواند به تدریج به سهم بیشتری از بدهی خارجی این کشورها تبدیل شود، و از این رو در حل بحران بدهی تسهیلاتی ایجاد کند.<sup>(۲۱)</sup> مادام که وضعیت اقتصادی و سیاسی بی ثبات باقی بماند و مادام که اعوجاجهای اصلی در این اقتصادها پابرجا شد، غیر محتمل است که این سرمایه بازگردد، الا به خاطر حفظ استانداردهای مصرفی خانواده هایی که چنین سرمایه ای را در اختیار دارند.<sup>(۲۲)</sup>

هر چه نرخهای بهره در ایالات متحده بالاتر باشد و هر چه برخورد مالیاتی ایالات متحده با این سرمایه ها جاذبتر باشد، با این فرض که هیچ چیز تغییر نکند، صاحبان این سرمایه ها، انگیزه کمتری در بازگرداندن آنها به کشور دارند، به ویژه اگر بازگرداندن آشکار آنها به عنوان فرار از مالیات و سایر تخطیهای قانونی به مجازات بینجامد.<sup>(۲۳)</sup> نرخهای بالای واقعی در کشورهای آمریکای لاتین فقط وقتی می توانند این سرمایه ها را به کشور بازگردانند که برای مدتی طولانی بتوان آنها را تضمین کرد یا این انتظار برود که در بلند مدت در سطح بالابانی بمانند. از آنجا که بیشتر اسناد مالی سرسیدهای پرداخت بسیار کوتاهی دارند و نرخهای واقعی بهره نوسانات شدیدی داشته است جاذبه نرخهای بالا محدود است. عدم قابلیت تبدیل این اسناد به "تقدینگی" بر حسب دلار نیز می تواند نقش مهمی ایفا کند.

به رغم هر اتفاق، با توجه به تنگنای موازنه پرداختها، سرمایه‌گذاران نمی‌توانند پول را از کشور خارج کنند. بنابراین، با وجود نرخهای بسیار بالای بهره، بسیاری ترجیح می‌دهند، تا زمانی که بوی اصلاحی به مشام نرسد، در خارج از کشور باقی بمانند. بازگشت ناپخته ممکن است بسیار پرهزینه باشد.

پرداخت منظم اصل و فرع بدهی خارجی مستلزم دو نوع انتقال است: (۱) انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش عمومی، زیرا بسیاری از بدهیهای خارجی را بخش عمومی بر عهده داشته است، و (۲) انتقال منابع به وام‌دهندگان خارجی توسط بخش عمومی. به بیان دیگر، یک تغییر خالص مثبت در موازنه مالی باید با بهبود وضع حساب تجاری همراه باشد تا پرداخت خارجی امکانپذیر گردد.<sup>(۲۴)</sup> طرح مسئله به صورت دیگر به این معناست که دولت، که اصل و فرع بدهی خارجی را می‌پردازد، باید بتواند دلارهایی را که از مازاد تجاری حاصل شده است، از بخش خصوصی خریداری نماید. انتقال اضافی از بخش خصوصی به بخش عمومی می‌تواند با مالیاتبندی بیشتر و سنگین‌تر، کاهش در مخارج غیر بهره‌ای عمومی، قرض دادن داوطلبانه یا اجباری افراد به دولت و بالیه توری صورت پذیرد. تمام این جایگزینها هزینه بر هستند، و حداقل کردن این هزینه‌ها باید رهنمود سیاست مالی باشد. با این حال به نظر می‌رسد که این هزینه‌ها، در ارتباط با مالیاتهای سنگین‌تر و کاهش هزینه‌های عمومی غیر بهره‌ای، کم هزینه‌تر از انواع دیگر باشد. برخی از این امکانات در بخش ۴ مورد ارزیابی قرار گرفته است. کاهش بدهی، آن طور که از ابتکار برادی (Brady) برمی‌آید، انتقال لازم به خارج را تقلیل می‌دهد و فرایند را تسهیل می‌کند، به این شرط که نظم اقتصادی را تضعیف نسازد.

## ۳. برخی از مسائل اجرایی منتخب

در بخش بعد برخی از رهنمودهای کلی که سیاستگذاران کشورهای آمریکای لاتین می‌توانند در پیگیری رشد پایدار و با ثبات اتخاذ کنند ارائه خواهد شد. آنچه "توصیه" می‌شود، به شکلی اجتناب‌ناپذیر تحت تأثیر دومین راه حل ممکن قرار خواهد داشت. توصیه‌ای که در شرایط تورم بالا و رشد اندک می‌توان ارائه داد، احتمالاً متفاوت از توصیه‌ای است که در شرایط، به عنوان مثال،

کره جنوبی یا دیگر کشورهای موفق از حیث اقتصادی می‌توان ارائه داد.

در این بخش مسائلی چند که بسیاری از سیاستگذاران آمریکای لاتین در تعقیب سیاستی مالی به منظور دستیابی به ثبات و رشد با آنها مواجه هستند، به طور خلاصه مورد بحث قرار خواهد گرفت. این مسائل امر سیاستگذاری اقتصادی را بسیار مشکل می‌سازد. این مسائل به تبیین این مطلب که چرا برای برخی از این کشورها توافق به سر تعقیب یک سیاست مالی دقیق تا این اندازه مشکل است، کمک می‌کند. بعضی از این دشواریها، حتی در شرایط ثبات اقتصادی نیز وجود دارد، ولی شک نیست که این ناپایداری بر حدت آنها می‌افزاید.

### الف) هزینه اقدامات مالی

وقتی کشورها در شرایط و وضعیتی قرار داشته باشند که ناپایداری شدید اقتصادی و تورم از ویژگیهای آن است، پیگیری سیاستهایی که هدف آنها پیشگیری از وخامت اوضاع است، به مرور، از حیث سیاسی و اداری پرهزینه‌تر می‌شود. در شرایط ثبات قیمتها، برای مثال، حفظ قیمتهای واقعی بنگاههای عمومی در سطحی ثابت از نظر سیاسی و اداری، بالنسبه بدون هزینه است. در چنین شرایطی، تقریباً بدون انجام هیچ کاری می‌توان به این هدف دست یافت. با این حال وقتی نرخ تورم به سطح بالایی افزایش می‌یابد اقدام به این شکل به تدریج مشکلتر می‌شود. هر افزایش اسمی در تعرفه‌های مؤسسات عام المنفعه، حتی اگر فقط با تأخیر برای جبران افزایش سطح عمومی قیمتها صورت گرفته باشد، با مقاومت عمومی مواجه خواهد شد. تظاهرات، حتی از نوع خشن آن، برای جلوگیری از چنین افزایشهایی متأسفانه امری متداول است. مشکل سیاسی بر سر راه انجام تعدیلهای متعدد در قیمتها به منظور حفظ ارزش آنها به قیمت ثابت، همراه با این امید همیشگی و گمراه کننده که پایین نگه داشتن این قیمتها، نرخ تورم را تا اندازه‌ای تقلیل خواهد داد، نشاندهنده این است که چرانبنگاههای عمومی اغلب در وضعیت تورم بالا، به مسئله‌ای بزرگ تبدیل می‌شوند. (۲۵)

اینکه این قیمتها در مدتی بالنسبه کوتاه تا چه اندازه می‌توانند دچار نابسامانی شوند، در جدول ۳ قابل رؤیت است. این جدول به بنگاههای اصلی آرژانتین برمی‌گردد و از ژوئن ۱۹۸۵ تا ژوئن ۱۹۸۹ را در برمی‌گیرد.

همین وضعیت با مالباتهای غیرمستقیم که اغلب برای این منظور حیاتی هستند پیش می‌آید.

دقیقاً برای حفظ ثبات این مالیاتها در شرایط واقعی است که باید از سرمایه سیاسی همراه با افزایش نرخ تورم استفاده فزاینده‌ای کرد.

این نکته به قدر کافی روشن است که تأخیرهایی که در جمع‌آوری مالیات پیش می‌آید در شرایط تورمی به کاهش درآمد مالیاتی می‌انجامد (نگاه کنید به Tanzi, 1977). برخی از اقتصاددانها، بر این اساس که کشورهایی که در آنجا تورم بالا حاکم است، نظیر آرژانتین، برزیل و مکزیک، توانسته‌اند تا حدی نسبت درآمد مالیاتی به محصول ناخالص داخلی را در بلندمدت حفظ کنند، منکر این تأثیر گشته‌اند.

جدول ۳. آرژانتین: تعرفه‌های مطلوبیت واقعی عمومی، ۱۹۸۵-۱۹۸۹ (مقادیر ثابت:

۱۹۸۰-۱۰۰)

۱۹۸۹	۱۹۸۸	۱۹۸۸	۱۹۸۷	۱۹۸۵	بنگامهای عمومی
ژوئن	دسامبر	اوت	دسامبر	ژوئن	
۵۸/۸	۱۵۴	۱۶۹	۱۳۵/۹	۱۷۹/۲	بنگاه دولتی نفت (YPF)
۲۹	۸۶/۳	۹۳	۱۰۲/۵	۱۰۹/۷	بنگاه دولتی گاز (GE)
۳۰/۳	۸۴/۸	۹۴	۷۵/۵	۹۰/۸	بنگاه الکتریسیته بوئنوس آیرس بزرگ (SEGBA)
۳۲/۵	۹۲/۱	۱۰۱/۴	۱۱۵/۱	۹۲/۹	بنگاه آب و برق (AyEE)
۳۶/۶	۷۶/۲	۸۵/۹	۶۴/۲	۷۹/۳	راه‌آهن آرژانتین (FFAA)
۷۸/۶	۹۰/۴	۹۹/۵	۶۱۶/۴	۱۰۶/۸	خطوط هوایی آرژانتین (AA)
۱۴/۶	۴۰/۱	۴۵/۷	۲۹/۵	۶۰/۱	بنگاه ارتباطات دوردولتی (ENTel)
۲۵/۲	۴۹/۴	۵۱/۶	۵۳	۲۸	منابع آب و فاضلاب (OSN)
۵۲/۳	۱۱۳/۷	۱۲۶/۶	۱۰۸/۲	۱۳۱/۲	سطح کلی

منبع:

Instituto de Estudios Economicos Sobre la Realidad Argentina Y Latinoamericana (IEERAL) de la Fundacion Mediterranea (1989).

آنچه را که ایشان از آن غافل مانده‌اند این است که هزینه‌های سنگین سیاسی و اداری (و هزینه برحسب زمانی که سیاستگذاران مجبور شده‌اند بصروف این کار کنند) این امر را ممکن ساخته است. وزرای اقتصاد مجبور شده‌اند از سرمایه سیاسی و وقت با ارزش خود استفاده کنند، و دستگاه مالیاتی نیز مجبور شده است از منابع ارزشمند اداری خود استفاده نماید تا همواره در کنار هدفی



بماند که دائماً خطر فاصله گرفتن از آن می‌رفت.<sup>(۳۶)</sup> به علاوه، حفظ سطح متوسط مالیات در بسیاری از موارد به علت استفاده از مالیاتهای به شدت اختلال زاوی موقتی، امکانپذیر گشت. برای مثال، آرژانتین مجبور شد بر مالیات بر صادرات برای نیل به حفظ سطح مالیات تکیه کند. این تغییرات، تقریباً با اطمینان می‌توان گفت که تمام فضای اقتصادی را تحت تأثیر قرار دارد،<sup>بخصوصاً</sup> البته نتایج قابل انتظار آن نیز برای سرمایه‌گذاری خصوصی و فرار سرمایه قابل انکار نیست.

### ب) مشکلات مفهومی

هنوز به درستی معلوم نیست که نرخ بالای تورم و سایر مشکلات اقتصادی تا چه اندازه تصویر مالی را تیره و تار کرده و در نتیجه تعیین دقیق میزان تعدیل مالی لازم را دشوار می‌سازد. در این قسمت از بحث، برخی، و نه به هیچ روی تمامی، مشکلاتی که در راه سیاستگذاران آمریکایی لاتین در ارزیابی وضعیت مالی وجود داشته است، به اختصار مورد بررسی قرار خواهد گرفت. این مشکلات عمدتاً زمان لازم، وحدت مشکلات را در مذاکرات برنامه‌های تشبیتی، برای مثال، بین صندوق بین‌المللی پول (IMF) و مقامات مسئول کشورها افزایش می‌دهد.<sup>(۳۷)</sup>

هر دولت به این شرط می‌تواند تعدیل مالی لازم را تعیین کرده و احتمالاً آن را اعمال کند، که بتواند تصویر درست و دقیقی از وضعیت مالی خود ترسیم نماید.<sup>(۳۸)</sup> ترسیم چنین تصویری به چند شرط نیازمند است: (۱) مفاهیم تئوریک درستی باید مدنظر قرار گیرد؛ (۲) این مفاهیم باید در مقیاسهای آماری درست محاسبه شود؛ (۳) این مقیاسهای آماری درست باید با اقدامات سیاستی مناسبی پیگیری شود؛ (۴) این اقدامات سیاستی باید به نحوی مؤثر اتخاذ شده و اجرا گردد؛ و (۵) در صورتی که چنین اقدامات سیاستی صورت گیرد، باید با دوام و پایدار بوده و از کیفیت و قدرت اقناعی بالایی برخوردار باشد. اگر بخش خصوصی اعتقاد نداشته باشد که دولت از مهارت و توان لازم برای ادامه این سیاستها برخوردار است، یا اگر این سیاستها عنصر خود تخریبی، نظیر موقتی بودن صرف، در خود داشته باشند، محتمل است که نتایج این سیاستها از آنچه انتظار می‌رود، متفاوت باشد. این مسائل در زیر و در بخش بعد به اجمال مورد بحث قرار خواهد گرفت.

بسیاری از اقتصاددانان برآنند که اقدامات لازم سیاست مالی را می‌توان به آسانی از تعریف روشن و مفهوم عینی کسری مالی استنتاج کرد.<sup>(۳۹)</sup> مسئله اساسی که در این زمینه مطرح می‌شود این

است که: چه تغییراتی در درآمد یا مخارج لازم است تا بده‌های این شکاف مالی حتی المقدور به هم نزدیک شود؟ ولی متأسفانه یک چنین تعریف روشن و مفهوم عینی از کسری مالی به ویژه در شرایط تورم بالا وجود ندارد. آنهایی که با این مسائل آشنایی دارند آگاهند که در سالهای اخیر، مفهوم سستی (یا به اصطلاح کلاسیک) کسری مالی آماج انتقادهایی بسیار جدی قرار داشته است، زیرا در وضعیتهای بدهی داخلی قابل توجه، کسری کلاسیک به نرخ تورم حساسیت فوق‌العاده‌ای نشان می‌دهد. با افزایش نرخهای بهره اسمی و به همین علت، با افزایش پرداخت بهره اسمی، تورم بالاتر، موجبات افزایش سریع کسری کلاسیک را فراهم می‌سازد. به همین ترتیب، کشوری که قیمت‌ها را بلوکه می‌سازد (همان کاری که در آرژانتین در برنامه آسترال [Austral] و در برزیل در برنامه گروزادو [Gruzado] صورت گرفت)، با کاهش نسبت کسری مالی کلاسیک به محصول ناخالص داخلی مواجه خواهد شد، به خصوص اگر کشور مورد بحث بدهی عمومی داخلی قابل توجهی نیز داشته باشد.<sup>(۳۰)</sup> در نتیجه "بدهی کلاسیک" در مورد برآورد حجم مالی لازم برای نیل به ثبات، به یک مفهوم گمراه‌کننده تبدیل می‌شود. این مفهوم در افزایش ضروری مالیات یا در کاهش مخارج غیربهره‌ای اغراق می‌کند، زیرا اگر ضوابط مالی، تورم و در نتیجه پرداخت بهره را تقلیل دهد نوعی اثر تکاثری در کاهش کسری را به کار خواهد انداخت.

'کسری عملیاتی' - که آن بخش از پرداخت بهره را که طبق فرض برای اصلاح پولی لازم است (یعنی آن بخش که طبق فرض، برای جبران کاهش و تحلیل ارزش بدهی صاحبان بدهی داخلی، که خود از تبعات تورم در کشور است، به کار می‌رود) از مخارج دولت خارج می‌سازد - با مقبولیت بیشتری مواجه شده و در برخی از برنامه‌های تثبیتی مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول، مورد استفاده قرار گرفته است. در بعضی از مطالعات این طور استدلال شده است که کسری عملیاتی مفهومی است که با رفتار حساب جاری موازنه پرداختها احتمالاً قرابت بیشتری دارد. با وجودی که بدبیتان بیشتر تمایل به استفاده از این مفهوم را دارند، برخی دیگر برای آن به عنوان یک رهنمود در تعیین سیاست، اعتباری قابل نیستند. در این زمینه سؤالهای معتبری قابل طرح است، از جمله در این باره که، آیا نرخ تورمی که برای محاسبه کسری عملیاتی به کار می‌رود، همان نرخ تورم مورد انتظار است، یا این سؤال که شاخص قیمت‌ها بانیت و قصد دستکاری شده است، یا به احتمال بیشتر دخل و تصرف در آن از طریق سیاستهای مرتبط به عمل آمده است (به عنوان مثال، از طریق کنترل قیمت‌ها

یا از طریق بلوکه کردن نرخ ارز). به علاوه، چنین به نظر می‌رسد که کسری عملیاتی، چنانچه هدف سیاست اقتصادی فقط اصلاح موازنه پرداختها نبوده بلکه کاهش نرخ تورم نیز باشد، شاخص مرجع چندان مناسبی نیست. در سالهای اخیر، نرخهای بسیار بالای تورم با کسریهای عملیاتی بسیار اندکی همراه بوده است. یکی از مسائل اصلی این است که نمی‌توان فرض کرد "اصلاح پولی"، یعنی بخشی از کسری کلاسیک که برای تعیین کسری عملیاتی کسر می‌شود، به طور خودکار صرفه‌جویی شود و در شرایط یکسان در قالب اوراق قرضه دولتی از نو سرمایه‌گذاری گردد.<sup>(۳۱)</sup>

برخی از این سئوالات و به خصوص این واقعیت که کسری عملیاتی تحت تاثیر نرخ واقعی بهره‌ای قرار دارد که مستقیماً توسط سیاستگذاران قابل کنترل نیست، صندوق بین‌المللی پول را در مذاکرات خود با کشورها به استفاده هر چه بیشتر از مفهوم "کسری اولیه" سوق داده است. در این مفهوم تمام پرداختهای بهره، از محاسبات کسری مالی حذف می‌شود. امتیاز اصلی کسری اولیه در این است که با مفهومی از کسری مرتبط می‌باشد که با مخارج غیربهره‌ای و درآمدهای معمولی همراه است. به عبارت دیگر، با اقلامی مرتبط است، که لاقط در تئوری، مستقیماً از طرف مسئولین قابل کنترل هستند.<sup>(۳۲)</sup> بنابراین، میزان کوشش مالی هر کشور را می‌توان به طور عینی از طریق تغییرات حاصله در کسری اولیه (مالی) اندازه‌گیری کرد.<sup>(۳۳)</sup> مازاد اولیه نیز ایده‌ای را از کل پرداخت بهره‌ای که هر کشور در یک سال مفروض قادر به پرداخت آن است، به دست می‌دهد.

یکی از ابراداتی که به مفهوم کسری اولیه وارد می‌باشد این است که پرداختهای واقعی بهره (و نیز احتمالاً، "اصلاحات پولی") در تقاضای کل و از این رو در تورم و موازنه پرداختها تاثیر می‌گذارد. بنابراین، اگر چه کسری اولیه، در اصول، مقیاس خوبی برای سنجش کوشش مالی صورت گرفته یا لازم الاجرا توسط هر کشور است، با این حال مقیاس مناسبی برای ارزیابی کوشش لازم به شمار نمی‌رود. کسری اولیه فی‌نفسه چیز زیادی به ما در این باره که سیاست مالی در رابطه با درجه لازم انقباض، تا چه اندازه باید شدت به خرج دهد، نمی‌آموزد. یکی دیگر از کاستیهای عملی آن این است که از بعد تأمین مالی نمی‌توان آن را اندازه‌گیری کرد (یعنی از "زیرخط")، به همین مناسبت برآورد آن به این بستگی دارد که نظام حسابداری یک کشور در نظارت بر دخل و خرج در طول زمان تا چه حد خوب باشد. این نکته در زیر مورد بحث قرار گرفته است. در جدول ۴ تصویر تلخی از مشکلات موجود در راه برآورد درجه لازم اصلاح مالی در چهار کشور اصلی آمریکای لاتین، ارائه

شده است.<sup>(۳۴)</sup> تفاوت بین سه مفهوم، بخصوص در مورد برزیل و مکزیک، چشمگیر است. عدم ارتباط نسبی مقیاس سستی با نوسانات گسترده آن در طول دوره به روشنی داده شده است. برای مثال، این استدلال که در طول سالهای ۱۹۸۸-۱۹۸۶ موازنه مالی برزیل حدود ۳۵ درصد از محصول ناخالص داخلی بدتر شده است، معقول به نظر نمی‌رسد. این نوسانات به میزان وسیعی بازتاب دهنده تغییرات در نرخ تورم است و نرخ تورم نیز می‌تواند به علت ملاحظات انتظاری تغییر کند. در

جدول ۴. موازنه‌های مالی بخش عمومی (نسبت به محصول ناخالص داخلی به درصد)

	۱۹۸۸	۱۹۸۷	۱۹۸۶	۱۹۸۵	۱۹۸۴	۱۹۸۳	۱۹۸۲	۱۹۸۱	۱۹۸۰	
آرژانتین										
سستی +	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
عملیاتی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
اولیه	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
برزیل										
سستی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
عملیاتی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
اولیه	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
شیلی										
سستی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
عملیاتی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
اولیه	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
مکزیک										
سستی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
عملیاتی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
اولیه	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

\* نشانه کسری است.

+ اطلاعاتی موجود نیست.

منبع: برآورد ها متکی بر اطلاعات ملی است.

فاصله می‌گیرند. دلیل این شباهت آن است که در سالهای آغازین دهه ۱۹۸۰، بدهی داخلی عمومی این کشور تسویه نشده بود، به همین علت این دو مفهوم بدون بدهی داخلی در هم ادغام می‌شدند. پیدایش دوباره بدهی داخلی، تفاوت بین این دو مفهوم مجدداً ظاهر شد.

مسئله مفهومی مهم دیگر این است که آیا مقیاس مناسب باید پرداختهای نقدی را مدنظر قرار دهد یا تعهدات را؟ این مسئله را می‌توان در سطوح گوناگون تجرید مورد بررسی قرار داد. برای مثال، برخی از اقتصاددانها این طور استدلال کرده‌اند که کلیه تعهدات مالی و درآمدهای آینده باید برای ارزیابی موفیقت خالص مالی هر کشور تنزیل کرد.<sup>(۳۵)</sup> در حدود بحث ما که بیشتر جنبه عملی دارد، مسئله از سادگی بیشتری برخوردار است. هر دولتی می‌تواند مقیاس نقدی کسری را با به تعویق انداختن پرداختهایی که سررسید پرداخت آنها فرارسیده است، تقلیل دهد. این کار را با دستمزدها، پرداخت به فروشندگان کالا، و به ویژه، پرداختهای مربوط به اصل و فرع بدهی خارجی نیز می‌توان انجام داد. اگر زمان پرداخت بهره یک بدهی خارجی فرارسد ولی این پرداخت انجام نشود، در این صورت کسری باید با پرداخت مقرر (مفهوم تعهد) را دربرگیرد، یا اینکه فقط منعکس‌کننده پرداختهایی باشد که واقعاً صورت گرفته‌اند.<sup>(۳۶)</sup> آیا فقط پرداختهایی که واقعاً صورت گرفته‌اند بر سرمایه‌گذاری، مصرف، قیمت و جز اینها تأثیر می‌گذارد؟ به علاوه، کدام یک برای سیاست مالی، مفهومی مناسب است؟ این سؤال آخر، سئوالی است که پاسخ به آن دشوار است.<sup>(۳۷)</sup> اینکه تفاوت بین مبنای نقدی و تعهدی تا چه اندازه معنادار است با اطلاعات آماری مربوط به آرژانتین در جدول ۵ نشان داده شده است.

### ج) مشکلات آماری

در بندهای قبل، برخی از مشکلات مفهومی که سالهای اخیر در هدایت سیاست مالی در کشورهای آمریکای لاتین پیش آمده است، به اختصار مورد بحث قرار گرفت. این قسمت به چند مسئله عملی در اندازه‌گیری آماری می‌پردازد.

جدول ۵. آرژانتین: ترازهای مالی بخش عمومی غیر مالی (نسبت به محصول ناخالص داخلی به درصد)

	مبنای تعهدی			مبنای نقدی			
	اولیه	عملیات	کل	اولیه	عملیات	کل	
۱۹۸۳	-۱۱/۵	-۱۷/۵	-۱۷/۵	-۴/۲	-۱۰/۲	-۱۰/۲	
۱۹۸۴	-۸/۲	-۱۳/۱	-۱۳/۱	-۲/۶	-۷/۶	-۷/۶	
۱۹۸۵	۰	-۵/۴	-۵/۴	۱/۷	-۴/۱	-۴/۱	
۱۹۸۶	-۰/۱	-۴/۸	-۴/۸	۱/۷	-۲/۵	-۲/۵	
۱۹۸۷	-۴/۸	-۸/۳	-۹	-۱/۶	-۵/۶	-۶/۳	

منبع: Ministry of Economy of Argentina

همگان این امر را پذیرفته‌اند که وقتی بر سر یک مفهوم نظری مناسب برای کسری مالی توافق حاصل شد، مقیاس آماری واقعی باید در کل بخش عمومی، و نه صرفاً بر بخشی از آن، اعمال گردد. با این حال، اندازه گیری کسری مالی بخش عمومی در کل بخش، به شیوه‌ای کامل و بهنگام، اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار است. اطلاعات درباره دولتهای محلی اغلب ناقص بوده، و زمانی در دسترسی قرار می‌گیرد که دیگر دیر است. اطلاعات درباره بنگاههای عمومی نیز اغلب به همین میزان اندک است. بانکهای مرکزی ممکن است به ایفای نقش عملهای مالی روی آورند و با کسریهای عمده‌ای مواجه گردند.

اگر مقیاس مالی تمام بخش عمومی را دربرگیرد، ممکن است، اولاً به درستی اصلاح مالی لازم را منعکس نسازد، و ثانیاً این احتمال وجود دارد که به رغم بازتاب اصلاح در مقیاسی که مورد استفاده قرار می‌گیرد، به علت در هم ریختگی در بقیه بخش عمومی، این تأثیر خنثی شود. به عنوان مثال در سالهای اخیر، هنگامی که دولت مرکزی آرژانتین، در کوشش برای کاهش کسری مالی، سعی می‌کرد استخدام کارکنان دولت را محدود سازد، دولتهای محلی به نحو چشمگیری اشتغال عمومی خود را گسترش می‌دادند.<sup>(۳۸)</sup> در این مورد، این دو حرکت مستقل از هم صورت می‌گرفت، به این معنا که یکی در تعیین دیگری نقشی نداشت. در موارد دیگر، آنچه که در قسمتی از بخش عمومی اتفاق می‌افتد ممکن است در آنچه که در بخش دیگری از آن اتفاق می‌افتد، نقش تعیین‌کننده داشته یا لافل در آن اثری برجای گذارد.

برخلاف وضعیت در بسیاری از کشورهای صنعتی، اجزای اصلی بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه (دولت مرکزی، بانک مرکزی، دولتهای محلی، بنگاههای عمومی، هیئتهای بازاریابی و نهادهای تأمین اجتماعی) اغلب با یکدیگر پیوند شدیده دارند. بنابراین، ممکن است با مسئله‌ای شبیه به مسئله قیمتگذاری انتقال برای بنگاههای چند ملیتی مواجه باشیم. همان طور که سود ممکن است از کشورهایی که مالیات سنگین وضع می‌کنند به کشورهایی که سطح مالیات در آنجا پایین است، با دستکاری قیمت‌های انتقال، منتقل شود، کسریهای مالی نیز ممکن است از بخشی از دولت که این کسریها در آنجا نامطلوب بوده و به سهولت قابل اندازه‌گیری است به بخشهایی (و به عنوان مثال، بانک مرکزی) انتقال یابد که در آنجا اندازه‌گیری کسریها به سادگی قابل محاسبه نباشد. در برزیل برای چند سال، بودجه فدرال به شدت متوازن بود، اما به اصطلاح 'بودجه پولی' دهها برنامه را از پرداخت سوسید تا حمایت قیمتی از مزرعه داران و پرداخت اصل و فرع بدهی داخلی تأمین مالی کرد. در اروگوئه، در سال ۱۹۸۸، کسری بانک مرکزی براساس برآورد، ۳ درصد محصول ناخالص داخلی یا تقریباً سه برابر کسری بخش عمومی غیرمالی (NFPS) بود. ضروریان بانک مرکزی اروگوئه در سال ۱۹۸۳ به ۷/۶ درصد رسید. در شیلی، مازاد قابل توجه ۳/۸ درصد محصول ناخالص داخلی در سال ۱۹۸۸ در کل موازنه کسری بخش عمومی غیرمالی فقط آن اندازه بود که زیان بانک مرکزی را (۳/۷ درصد محصول ناخالص داخلی) جبران نماید. در کستاریکا در سالهای ۱۹۸۱-۱۹۸۶ زیان بانک مرکزی به طور متوسط در هر سال تقریباً معادل ۵ درصد محصول ناخالص داخلی بود (نگاه کنید به Robinson and stella 1987).

وقتی تورم بالا و ناپایدار باشد، مسائل دیگر و حتی اغلب پیش بینی نشده‌ای ممکن است پیش آید. در این شرایط، حتی محاسبات ساده، نظیر محاسبه نسبت‌های مالیاتی یا نسبت‌های مخارج دولت به محصول ناخالص داخلی ممکن است با اوجاج همراه باشد. در نتیجه، کسری به عنوان بخشی از محصول ناخالص داخلی نیز ممکن است تحت تأثیر قرار گیرد. به عنوان مثال، برای محاسبه نسبت مالیاتها به محصول ناخالص داخلی در سال، معمولاً درآمد اسمی مالیات را در آن سال به محصول ناخالص داخلی اسمی در همان سال تقسیم می‌کنند. با این حال، وقتی نرخ تورم بالا و متغیر است، و وقتی جریان درآمد مالیاتی در طول سال یکنواخت نیست، این روش ممکن است به اوجاج‌های معناداری بینجامد. به عنوان مثال، در آرژانتین این روش منجر به نسبت‌های مالیاتی شد که در مقام

مقایسه با روش جایگزین دقیقتر که در عین حال به ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرد و در آن درآمد مالیاتی ماه به ماه برحسب قیمت ثابت محاسبه می‌شود، به اندازه یک درصد واحد محصول ناخالص داخلی تغییر کرد.<sup>(۳۹)</sup> محاسبه مشابهی در مورد برزیل نیز همین تفاوت‌های قابل ملاحظه را به خصوص در سال ۱۹۸۸ نشان داده است.

زمانی که نرخ تورم بالا باشد، مسائل مشابهی نیز در محاسبه کسری مالی بر مبنای سالانه مطرح می‌شود. روش عمومی دیگری کسری مالی واقعی بر مبنای سالانه را به صورت نسبت جمع کسریهای سه ماهه اسمی به محصول ناخالص داخلی اسمی برای همان سال، تعریف می‌کند. در کشورهایی که تورم در آنها بالاست، این روش به کسریهای واقعی که بعدها در کشور پیش می‌آید وزن بیشتری می‌دهد. بنابراین، اندازه‌گیری کسری دچار اعوجاج شده و ممکن است این انگیزه به وجود آید که بکوشند کسریها را به سمت سه ماهه‌های اولیه انتقال دهند. روشهای محاسباتی جایگزینی وجود دارد که این اُریب را از پیش پا برمی‌دارد. با این حال، در مورد روشهای اندازه‌گیری خاص، به خصوص در وضعیتهایی که نرخ تورم در آنها بالاست، نباید هوشیاری را از دست داد.

#### (د) اهمیت نظامهای مدیریت مالی دولت

اقتصاددانان به ندرت به نظامهای مدیریت مالی دولت علاقه نشان می‌دهند، این نظامها عبارتند از بودجه بندی گزارش مالی و نظامهای نظارتی. با این وجود، این نظامها می‌توانند نقش مهمی در ایجاد تسهیلات یا خلق مشکلات در پیگیری سیاست خوب مالی، به خصوص در دوران ناپایداری اساسی اقتصادی با تورم بالا ایفا نمایند. بودجه بندی دولت اساساً با تنظیم اهداف خرج در زمینه‌های انتخابی سروکار دارد و بر این فرض استوار است که بازتاب دهنده نیازها و منابع در دسترس کشور هستند. نظامهای مدیریت مالی دولت دو وظیفه برعهده دارند، که همانا ایجاد امکان برای تعیین واقعیتانه اهداف و ایجاد تسهیلاتی است که امکان ردیابی رویدادها را به هنگام وقوع در طی سال مالی فراهم سازد، تا امکان اعمال اصلاحات لازم و بموقع در این اهداف، فراهم گردد. نظامها می‌کوشند اطلاعات لازم را برای تدوین سیاست مالی ارائه دهند. در دوره‌های تورم بالا و ناپایدار، بودجه بندی بسیار دشوار می‌شود و نیاز به نظامهای مدیریت مالی خوب، به ویژه



اهمیت خاص پیدا می‌کند. مقایسه نظامهای بودجه‌بندی در آرژانتین و شیلی به خصوص آموزنده است. در آرژانتین بودجه به چند بخش تقسیم می‌شود و فعالیت‌های نهادهای غیرمتمرکز و صندوقهای ویژه، که بسیار قابل ملاحظه است خارج از آن قرار می‌گیرد. البته، فعالیت‌های مهم ایالتها و شهرداریها نیز خارج از بودجه قرار دارند. دولت بسیاری از ابتکارات بخش خصوصی را تضمین می‌کند و در نتیجه تعهدات احتمالی خود را افزایش می‌دهد. هیچ‌گونه پیگیری کارآی اجرای بودجه وجود ندارد. وقتی بنا بر ملاحظات مدیریت نقدینگی، این پیگیری لازم گردد، محدودیتهای کل تقدینگی تحمیل می‌شود. نظام حسابداری، داده‌های اطلاعاتی لازم را تنها با تأخیری طولانی ارائه می‌دهد. اطلاعات موجود، غیرکامل و ناهمگون بوده و در طول زمان قابل مقایسه نیست. اسناد بودجه اقلام بسیاری خرج را در سالهای گذشته ارائه نمی‌دهد.

شیلی کشوری است که اصلاح بودجه‌بندی دولتی و حسابداری در آنجا در سالهای اخیر پیشرفت بسیار نموده است. این پیشرفت تا حد زیادی هدایت سیاست مالی را تسهیل کرده و در کامیابی آن کمک نموده است. اینک در شیلی بودجه بیشتر فعالیت‌های بخش دولتی را در بر می‌گیرد به نحوی که حتی بودجه بنگاههای عمومی در بودجه دولت مستقر است. ویژگی اصلی نظام جدید، تمرکز در مسئولیت تخصیص منابع و عدم تمرکز مسئولیت در اجرای برنامه است. تمام داده‌های حسابداری به صورت کامپیوتری درآمده و شبکه وسیعی تمام پروژه‌ها را پوشش می‌دهد. این نظام سازمانهای خرج‌کننده، وزارتخانه‌های مرکزی و سازمان حسابداری را به برخورداری هم‌زمان از اطلاعات یکسان توانا سازد. اطلاعات روزآمد در مورد مبادلات موجود است، به نحوی که وزارت مالیه دقیقاً و سریعاً درمی‌یابد که وضع بودجه در هر زمان چگونه است. بنابراین، وزیر می‌تواند برای جلوگیری از خرج بیشتر، اگر لازم باشد، به اقدام اصلاحی فوری مبادرت نماید.

تنگناهای مالی

در برآورد اندازه و میزان اصلاح لازم در مالیه عمومی، توجه به این نکته درخور اهمیت است که عدم تعادل مالی عظیمی که مشخصه بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین بوده اغلب با آنچه که به علت نبود اصطلاحی بهتر، آن را می‌توان "تنش مالی" نامید، همراه است. منظور ما از این اصطلاح

تفاوتی است که بین کسری واقعی اندازه گیری شده، و در عین حال معین، و کسری اساسی یا "لب" کسری، وجود دارد، کسری اخیر، کسری است که نسبت به تمام اثرات انتقالی چه در بُعد درآمد و چه در بُعد خرج اصلاح شده باشد.<sup>(۱۰)</sup> کسری واقعی اغلب با سیاستهایی که قابل دوام نیستند، کاهش می یابد. برای مثال، کشورهای آمریکای لاتین که تحت فشار عدم موازنه جدی مالی قرار داشتند کوشیدند در جهت اصلاح یا ترمیم وضع، از طریق اقدامات زیرگامهایی بردارند: (۱) فشار بر دستمزدهای واقعی بخش عمومی تا سطوحی که به کلی کمتر از سطحی باشد که در میان مدت از نظر سیاسی قابل تحمل و دوام بوده یا از حیث کارایی مطلوب باشد؛ (۲) وضع مالیاتهای موقتی و به شدت غیرکارآ (مثل مالیات بر بدهی بانکی در آرژانتین)؛<sup>۱</sup> (۳) به تعویق انداختن مخارج ضروری بهره برداری و نگهداری، و در نتیجه تقلیل بهره وری زیر ساخت عمومی که اغلب از عمر مفید داراییهای با ارزش (جاده، ساختمان، اتومبیل و غیره) می کاهد؛ (۴) افزایش دیون معوقه نسبت به فروشندهگان داخلی و وام دهندگان و بستانکاران خارجی؛ (۵) کاهش شدید موجودی بنگاههای دولتی.<sup>(۱۱)</sup>

تنش مالی، عدم کارایی اقتصادی را افزایش داده و نگرانی نسبت به آینده را فزونی می بخشد. افزایش عدم اطمینان نسبت به آینده به منای دلسرد کردن سرمایه گذاری خصوصی و عزیمت سرمایه از کشور است. هدف هر برنامه بازسازی مالی باید کاهش این تنش مالی یا حتی حذف آن باشد. اصلاح مالی لازم باید با آن مقیاس کسری سنجیده شود که این عاملها در آن اختلالی ایجاد نکرده باشد و باید با یک برنامه بلندمدت مستمر و روشن تعدیل مالی همراه باشد.

#### ۴. رهنمودهای کلی برای بازسازی مالی و نتایج

در دو بخش قبل زمینه مالی و وضعیت اخیر اقتصادی در آمریکای لاتین و مانعهای انتخابی در راه سیاستگذاری خوب مالی مورد بحث قرار گرفت. اگرچه ممکن است در مورد میزان تعدیل لازم توافق نظر وجود نداشته باشد، ولی در مورد مسیر آن اختلاف بسیار اندک است. موازنه مالی نیاز به اصلاح دارد.

## الف) اقدامات در بُعد مخارج

تصمیمهای خرج نباید در انزو و جدا از محدودیتهای کلان اقتصادی جاری صورت گیرد. هر کشور باید، به ویژه در دوره‌های ناپایداری شدید و رشد خفیف بسنجد که آیا می‌تواند هنوز تمام برنامه‌های خرج موجود را تأمین کند. آیا تمام این برنامه‌ها هنوز به کار اهداف اولیه خود می‌خورند؟ آیا همه این برنامه‌ها، که با توجه به منابع کمتر عمرمی موجود در اختیار دولت، دیگر واقعیتنا به نظر نمی‌رسند، به این سطوح مخارج عمومی نیاز دارند؟ سطح کلی مخارج عمومی نباید بر اساس "نیازها" که اغلب سیاستگذاران استدلال می‌کنند، تعیین گردد، بلکه این سطح باید بر مبنای قابلیت دستیابی به منابع موجود به دست آید. این واقعیت که کشوری به علت تغییر رابطه مبادله یا به علت بار سنگین بدهی فقیرتر می‌شود، اغلب ایجاب می‌کند که سطح مخارج عمومی از طریق حذف بسیاری از برنامه‌های موجود، کاهش یابد. این کاهش باید با توجه دقیقتر به حمایت از فقیرترین گروهها و مؤثرترین مخارج صورت پذیرد. متأسفانه، بعضی اوقات پیش می‌آید که مخارج کارآ و مخارجی که واقعاً در خدمت فقیرترین گروهها قرار می‌گیرد حذف می‌شود، و مخارج غیرمولد با انگیزه‌های سیاسی قوی ادامه می‌یابد. در بسیاری از کشورها، برنامه‌ها حذف نشده‌اند، ولی تأمین مالی آنها به شدت تقلیل یافته است، و در نتیجه به مشکل "تنش مالی" که پیش از این بحث آن آمد، امکان طرح داده است. (۱۲)

همان طور که پیش از این بحث شد، در ترکیب مخارج عمومی دو روند اصلی به طور بارز به چشم می‌خورد، یکی افزایش شدید در پرداخت بهره اعم از داخلی و خارجی است، و دیگری تقلیل مخارج سرمایه گذاری است.

پرداخت بهره اسمی داخلی فقط وقتی کاهش می‌یابد که (۱) از رشد بدهی داخلی بر حسب سهمی از محصول ناخالص داخلی ممانعت به عمل آید؛ (۲) تورم در سطوح پایین نگاهداشته شود، و (۳) به عنوان نتیجه ۱ و ۲ نگرانی نسبت به آینده تقلیل یابد. رشد بدهی داخلی را باید بسیار نگران‌آور تلقی کرد. اگر از چنین رشدی ممانعت به عمل نیاید، بدهی عمرمی داخلی به مشکلی جدی شبیه مشکل فعلی بدهی خارجی تبدیل خواهد شد. بدهی داخلی به پیشنگری منفی درباره آینده کمک خواهد کرد، که آن نیز مستقیماً سرمایه گذاری خصوصی را دلسرد می‌کند؛ به علاوه با حفظ سطح بالای نرخ واقعی بهره، بدهی عمومی موجبات دلسردی بازهم بیشتر سرمایه گذاری

خصوصی را فراهم خواهد کرد. گری شده، در همین حال، و کوهنوشان و کوهنوشان (۱۹۸۰) پرداخت بهره به بدهی خارجی یکی دیگر از افلام مخارج عمومی بوده که به طور چشمگیری رشد پیدا کرده است. در مکزیک به عنوان مثال، در سالهای اخیر این مورد ۴ تا ۵ درصد محصول ناخالص داخلی را جذب کرده است. در آرژانتین این بهره ۲ تا ۳ درصد و در برزیل ۳ تا ۴ درصد محصول ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است. در مورد مشکلاتی که این انتقالها هم برای بودجه و هم برای تراز پرداختها ایجاد می‌کند مطلب بسیار نوشته شده، در اینجا فقط به ذکر چند نکته اکتفا می‌شود.

مادام که مقدار قابل توجهی بدهی معلقه وجود داشته باشد، مادام که هنوز معلوم نشده باشد که چه مقدار از این بدهی پرداخت خواهد شد، و مادام که ارزش بازار این بدهی تحت تأثیر سیاستهای کشورهای بدهکار یا اقدامات بستانکاران قرار داشته باشد، برای بستانکاران و وام‌دهندگان هر دو، انگیزه‌ای برای مانور و اجرای بازیهای استراتژیک وجود خواهد داشت، که تأثیری منفی بر رفتار اقتصادی برجای می‌گذارد.<sup>(۱۳)</sup> بدیهی است که از نقطه نظر سیاست اقتصادی بهتر است که سیاستگذاران به طور یقین بدانند که برای پرداخت اصل و فرع بدهی، مثلاً به پرداخت ثابت ۳ درصد محصول ناخالص داخلی در آینده نیاز خواهد بود، زیرا به این ترتیب می‌توانند سیاستهای خود را براساس آن تعدیل نمایند، و نه آنکه بدانند که باید به احتمال ۵۰ درصد و به احتمال ۵۰ درصد ۵ درصد محصول ناخالص داخلی را به این عنوان پرداخت نمایند. شاید یکی از مشکلات بزرگی که با بحرانهای بدهی همراه شده همین عدم اطمینان باشد. مشکل دیگر شاید وقت زیادی است که سیاستگذاران باید مصروف این مسئله نمایند.

وضعیت مالی این کشورها با کاهش پرداخت بهره‌ای که بابت بدهی خارجی خود می‌پردازند، فوراً رو به بهبود می‌گذارد، زیرا افزایش در این گونه پرداختها، یکی از عاملهای اصلی به هم ریختن مالیه عمومی این کشورها در سالهای دهه ۱۹۸۰ بوده است. چنین تخفیفی به کاهش خالص انتقال از این کشورها به سایر نقاط جهان نیز منجر خواهد شد. کاهش در پرداخت واقعی بهره بر بدهی خارجی می‌تواند به تقلیل نرخهای واقعی بهره در بازارهای جهانی سرمایه، که سیاستهای کلان اقتصادی کشورهای صنعتی به آن دامن زده است، یبجامد. این کاهش می‌تواند یا از طریق توافقه‌های ارادی میان بستانکاران و بدهکاران بر سر کاهش ارزش بدهی و یا بر سر تقلیل نرخ بهره متعلقه به

آن، و یا از طریق اقدامات یکجانبه بدهکاران که به انباشت تعهدات معوقه در مقابل بستانکاران آنها منجر می‌شود، صورت پذیرد تمام این جایگزینها مقیاس نقدی موازنه مالی را بهبود خواهد بخشید، ولی فقط دوشق اول است که به اصلاحی حقیقی منجر خواهد شد.

روشن است که تزل نرخ واقعی بهره جهانی بسیار مقتضی و منشأ خیر خواهد بود. هر ۱ درصد کاهش در این نرخ به معنای چند میلیارد دلار هزینه دولتی کمتر، و به همین میزان خالص انتقال کمتر به خارج است. البته این رویدادی است که نمی‌تواند از اقدامات سیاستی خود کشورهای آمریکای لاتین تأثیر بپذیرد. بنابراین، بهتر است که سیاستهای داخلی را به امید تحقق این امر اتخاذ نمایند. اگر چنین امری اتفاق بیفتد، باید آن را یک امتیاز تصادفی مثبت تلقی کرد.

توافق میان بدهکاران و بستانکاران بر سر کاهش نیز بسیار سودمند است. کشورهای در حال توسعه می‌توانند با پیگیری سیاستهای داخل خود این توافقها را مطرح کرده و تبلیغ نمایند. هدف این سیاستها باید برداشتن موانع داخلی برای استفاده بهتر از منابع موجود باشد. بنابراین، این سیاستها به تغییرات ساختاری عمده‌ای در داخل کشورها نیازمند هستند. برنامه برادی (Brady Plan) محیطی سیاسی به وجود آورد که دستیابی به چنین توافقهایی را تسهیل کرد. این گونه توافقها هر چه بیشتر عمومیت یابد، بیشتر می‌تواند به تحقق اصلاحی اساسی در مالیه عمومی و حسابهای خارجی منطقه کمک کند.

توافق یکجانبه پرداخت دیونی که زمان پرداخت آنها فرار سیده است، به انباشت تعهدات معوقه نسبت به بستانکاران خارجی منجر می‌شود، و نیز مقیاس نقدی کسری مالی را "بهبود" می‌بخشد و خالص انتقال منابع را به نقاط دیگر جهان کاهش می‌دهد، ولی این بهبود را البته نمی‌توان بهبودی حقیقی تلقی کرد. این کار به قیمت به هم ریختن و بد شدن چشم اندازها در داخل کشور مقرر می‌شود که از عهده پرداخت بدهی خود بر نیامده، و محروم شدن آن کشور از اعتبارات آینده تمام خواهد شد. این احتمال وجود دارد، که این عاملهای دوگانه هر امتیازی را که با کاهش پرداخت بهره همراه باشد، خنثی سازند.

کاهش پرداخت بهره که بحث آن در بالا آمد به بهبود قابل توجهی در مالیه عمومی کشورهای آمریکای لاتین منجر می‌شود، مشروط به آنکه به افزایش مخارج سایر قسمتهای بخش عمومی، یا کاهش درآمد مالیاتی بینجامد. ولی باید دید وضعیت سرمایه گذاری عمومی چه می‌شود؟ آیا

سرمایه‌گذارهای عمومی در سالهای اخیر با رکود مواجه بوده است؟ آیا سرمایه‌گذارهای عمومی باید افزایش یابد تا کشورها را مجدداً به مسیر رشد بازگرداند؟ چنین به نظر می‌رسد که مخارج فزاینده سرمایه‌گذاری از جانب بخش عمومی فشارهای تازه‌ای بر مالیه عمومی وارد خواهد کرد. اغلب بر له استقراض خارجی اضافی برای ارتقای رشد از طریق افزایش سرمایه‌گذاری عمومی استدلال می‌شود. این استدلال این واقعیت را از نظر دور می‌دارد که برخی از کشورهای آمریکای لاتین (برای مثال، برزیل و مکزیک) به این مناسبت با مشکلات اقتصادی مواجه شدند که از جمله، سیاستی را پیشه ساختند.<sup>(۴۴)</sup> این کشورها با نرخهایی وام گرفتند که در بلندمدت بسیار زیاد بود و در فعالیتهای سرمایه‌گذاری کردند که از نرخ بازده اندکی برخوردار بود. منابع استقراضی تنها به این شرط می‌توانند به رشد در بلندمدت کمک واقعی کنند که در پروژه‌های به دقت بررسی شده سرمایه‌گذاری شوند و نرخ بازده آنها به وضوح از هزینه بلندمدت استقراض بیشتر باشد. در شرایطی که بر بسیاری از کشورهای در حال توسعه حاکم بوده و کماکان نیز حاکم است، تضمینی وجود نداشته که این غربال سرمایه‌گذاری، از کارایی برخوردار بوده باشد (نگاه کنید به Tanzi 1991b). به کشورهای که در شرایط و وضعیت ناپایداری شدید قرار دارند می‌توان توصیه کرد، که سرمایه‌گذاری جدید خود را محدود کنند و منابع در دسترس خود را برای مدتی صرف اصلاح زیرساخت موجود (جاده‌ها، مدارس، بیمارستانها، کارخانه‌ها و جزاینها) نمایند. کاستن از مخارج بهره‌برداری و حفظ و نگهداری، مانعی به مراتب بزرگتر از کاهش سرمایه‌گذاری ثابت بر سر راه رشد است. اگر موانع استفاده کارآ از سر راه زیرساخت موجود برداشته شود و اگر هزینه مورد نیاز عملیات و نگهداری، این زیرساخت را در شرایط مناسب بهره‌برداری حفظ نماید، اغلب با همین زیرساخت می‌توان به رشد بیشتری دست یافت.<sup>(۴۵)</sup> مرمت راههای موجود بر احداث راههای تازه باید ارجح باشد. سرپانگه داشتن بیمارستانهای موجود با کادرهای پزشکی و پرستاری و دارو، بر احداث بیمارستانهای جدید ارجح است. چنین موضعی همواره عکس‌العمل منفی محکمی را دامن می‌زند، زیرا این اعتقاد که رشد همواره مستلزم سرمایه‌اضافی است، عمیقاً ریشه دوانیده است. این موضع در بسیاری از الگوهای رشد فرموله شده است. ولی البته صحت این حکم قابل بحث است. در یک بررسی ساده، و به زعم برخی در ساده‌ترین تمرین، نرخ رشد ۲۵ کشور نیمکره غربی در ارتباط با نسبت سرمایه‌گذاری به محصول ناخالص داخلی آنها بررسی شده است. این بررسی،

دوره‌ای را از اواسط دهه ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۸۰، برای دستیابی به تغییر رشد سالانه این کشورها، دربرمی‌گیرد. نتایج حاصله به دشواری می‌تواند نشانه و مهر تأیید محکمی بر اهمیت سرمایه‌گذاری تلقی گردد.<sup>(۴۱)</sup> بررسی پیچیده‌تری (IMF 1989, pp. 61-67) در مورد ۱۵ کشور که بیش از سایر کشورها مقروض هستند به این نتیجه رسیده است که:

... حتی در مساعدترین حالت [از نظر اهمیت سرمایه تازه] (یعنی مورد کوچکترین نسبت سرمایه به تولید اولیه و بزرگترین سهم سرمایه)، کمبود سرمایه فقط می‌تواند یک سوم (۱/۱ درصد واحد) کاهش رشد را موجب شده باشد (IMF 1989, p. 66).

بنابراین، استفاده از گشایش مالی ایجاد شده به علت کاهش پرداختهای بهره و روی آوردن به برنامه‌گسترش بازهم بیشتر مخارج سرمایه‌ای توسط بخش عمومی یک اشتباه است.<sup>(۴۲)</sup> اگر عدم اطمینان اقتصادی افزایش یابد، این گسترش می‌تواند در آینده با کاهش بیشتر سرمایه‌گذاری خصوصی همراه گردد، زیرا تحکیم وضع مالی در چند سال بعد، اگر با اصلاحات ساختاری همراه باشد ممکن است بیش از مخارج سرمایه‌ای بخش عمومی به رشد کمک کند. همان‌طور که شومپتر<sup>۱</sup> در کتاب کلاسیک خود دربارهٔ تئوری توسعه اقتصادی خاطر نشان ساخته است:

ظاهراً افزایش آرام و مداوم عرضه ملی ابزار تولیدی و پس‌انداز را باید عامل مهمی در توضیح جریان تاریخ اقتصادی در تمام کشور تلقی کرد، ولی این امر کاملاً تحت الشعاع این واقعیت قرار دارد که توسعه قبل از هر چیز، استفاده از منابع موجود به شیوه‌های گوناگون برای انجام کارهای تازه با کمک همین منابع است، خواه این منابع افزایش بیابد یا افزایش نیابد (Schumpeter, 1961, p. 12).

این توصیه شومپتر به خصوص مناسب وقتی است که کشورها بتوانند تغییرات ساختاری عمده‌ای را شکل داده و نیازمند تقلیل مخارج به منظور تثبیت اقتصاد خود و در نتیجه اصلاح چشم‌اندازها باشند.<sup>(۴۳)</sup>

### ب) اقدامات در بُعد درآمدی

پیش از این گفته شد که متظنه در کل، با کوشش قابل توجهی سعی نمود نسبت درآمد مالیاتی به محصول ناخالص داخلی را ثابت نگه دارد. با توجه به این امر، این سؤال کماکان می‌تواند مطرح

باشد که آیا هدف افزایش این نسبت در یک سیاست بازسازی مالی، به ویژه در زمانی که نسبتهای مالیاتی بالا هنوز مورد انتقاد بسیاری از افراد قرار دارد - زیرا از نظر ایشان اثرات ضدانگیزشی این نسبتها جدی است - واقعینانه می باشد؟ اگرچه حصول به چنین هدفی ممکن است مشکل باشد، ولی دستیابی به آن خارج از حیطه مقدمات نیست، و با توجه به ضرورت کاهش کسری مالی، ممکن است هدف مطلوبی باشد. با این حال تحقق چنین هدفی، به فضای کلان اقتصادی ناپایدارتر با تورم کمتر، و نظام مالیاتی بسیار ساده تر نیازمند است. رابطه بین درآمد مالیاتی و سیاست کلان اقتصادی در تانزی به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است (Tanzi 1989). مادر اینجا توجه خود را بر مسئله ساده سازی نظام مالیاتی متمرکز می کنیم.

نظام مالیاتی در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین می تواند بسیار ساده شده و برکارایی آن به طور چشمگیری افزوده گردد. این ساده سازی باید موارد زیر را مد نظر قرار دهد: (۱) حذف بسیاری از مالیاتهای غیر مولد؛<sup>(۴۹)</sup> (۲) حذف انگیزه های مالیاتی و بخشودگیها، (۳) کاهش یا حذف نرخهای متعدد، به ویژه نرخهای بسیار بالا، که معمولاً براساس آنها مبنای مالیاتی تعیین می گردد.<sup>(۵۰)</sup> یک نظام مالیاتی نباید از این واقعیت غفلت ورزد که ایجاد درآمد بهترین هدف آن است، به ویژه اگر کسری مالی در سطح بالایی قرار داشته باشد. هر چه تحقق اهداف بیشتر نیازمند ابزار مالیاتی باشد، نظام مالیاتی پیچیده تر و غیر کارآتر می شود، و این امر به خصوص در دوره های تورم بالا مصداق دارد. به عنوان مثال، اگر کشوری بر وضع مالیات بر ارزش افزوده با نرخهای متعدد بخشودگیهای بسیار اصرار ورزد، بنا به فرض، انگیزه های مالیاتی منطقه ای به واسطه این مالیات کانالیزه شود، جای تعجب نخواهد بود که مالیات تا حد زیادی غیر مولد گردد.

اغلب این طور استدلال می شود که عدالت مالیاتی و حتی ملاحظات مربوط به کارایی، به اعمال نرخهای متفاوت مالیاتی نیازمند است، به طوری که با دفاع از سادگی، و تا حد زیادی، اعمال نرخهای تناسبی قانونی، این اهداف عدالت و کارایی نقض می شود. حقیقت این است که در بیشتر کشورهای آمریکای لاتین نرخهای تصاعدی قانونی برای مالیات بردرآمد و نرخهای تفاضلی سنگین برای سایر مالیاتها (مالیات بر فروش، حقوق گمرکی) به نظامهای مالیاتی جنبه منصفانه و کارایی خاصی بخشیده است. آنچه که این نظامها انجام داده اند ایجاد مشکلات اداری بسیار است. و البته، اگر توانایی دولت را در افزایش سطوح مالیاتی کاهش داده باشند فقط به برده می که از تورم،



ناپایداری اقتصادی و مواردی از این قبیل رنج می‌برند، و این گونه مالیاتها به قصد کمک به آنها طرح شده احتمالاً آسیب رسانده‌اند. در این مرحله پیگیری توزیع مجدد درآمد از طریق نظام مالیاتی باید نسبت به امر ایجاد درآمد، نقشی ثانوی داشته باشد. در شرایط متعارفی، دولتها می‌توانند اگر مایل باشند، این هدف را مجدداً پیش نهند.<sup>(۵۱)</sup>

تغییرات دیگر در نظام مالیاتی باید به موارد زیر معطوف باشد: (۱) کاهش تأثیر تورم بر نظام مالیاتی، برای مثال از طریق کاهش فاصله‌های جمع‌آوری تا آنجا که به طور اجرایی ممکن است و از طریق حذف یا شاخص‌گذاری عناصر حیاتی برای نظام مالیاتی؛<sup>(۵۲)</sup> (۲) کاهش مالیاتهایی که با بسط مزاد مالی مغایرت دارد؛ (۳) وابسته کردن بیشتر نظام مالیاتی به بخش داخلی در تقابل با مالیاتهای بخش خارجی؛ (۴) از پیش پا برداشتن عناصری که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را مختل می‌سازد؛ (۵) ایجاد آن چنان شرایط مالیاتی که بازگشت سرمایه مؤدبان مالیاتی را بدون مجازاتهای سنگین امکانپذیر سازد.

یکی از منابع درآمدی که در اغلب کشورهای در حال توسعه به طور کامل مورد بهره برداری قرار نگرفته است، قدرت انحصاری بنگاههای عمومی است.<sup>(۵۳)</sup> آن دسته از بنگاههای عمومی که در وضعیت انحصاری قرار دارند، باید خالص موازنه مثبت قابل توجهی به وجود آورند.<sup>(۵۴)</sup> این یکی از ساده‌ترین راههای اداری افزایش درآمد است. بنگاههایی که نتوانند از عهده این امر برآیند باید خصوصی شوند، مگر آنکه دلایل شکننده عملی و نه صرفاً تئوریک برای نگهداری آنها در وضعیت عمومی وجود داشته باشد.

نتیجه آنکه هیچ فرمول معجزه‌آسایی وجود ندارد که بتواند وضع مالی عمومی کشورهای آمریکای لاتین را بهبود بخشد. ولی بازسازی اقتصادی بدون اعمال اصلاحات اساسی در سیاست مالی، چه از نظر تثبیتی و چه از جنبه تخصیصی آن، امکانپذیر نخواهد بود. شواهد اخیر نشان می‌دهد که سیاستگذاران برخی از کشورهای آمریکای لاتین اقداماتی جدی را برای کاستن از میدان فعالیت بخش عمومی و میزان کسری مالی آغاز کرده‌اند. ادامه این اقدامات در مقیاس تمام کشورهای آمریکای لاتین، رفاه اقتصادی منطقه را در آینده سریعاً افزایش خواهد داد.

۵۱. برای بررسی این موضوع، به مقاله‌های زیر مراجعه کنید: «The Impact of Inflation on Taxation in Developing Countries» by J. H. Korten, *Journal of Development Economics*, Vol. 1, No. 1, 1973. «The Effect of Inflation on Taxation in Developing Countries» by J. H. Korten, *Journal of Development Economics*, Vol. 1, No. 2, 1973. «The Effect of Inflation on Taxation in Developing Countries» by J. H. Korten, *Journal of Development Economics*, Vol. 1, No. 3, 1973. «The Effect of Inflation on Taxation in Developing Countries» by J. H. Korten, *Journal of Development Economics*, Vol. 1, No. 4, 1973.

## یادداشتها

۱. تمام اطلاعات بالا از صندوق بین‌المللی پول (۱۹۸۹) گرفته شده است. ۴۶ درصد رقم ذکر شده به علت رزن اقتصادی برزیل و نیز نسبت تقریباً پایین بدهی به محصول ناخالص داخلی آن، حاصل شده است. برای بیشتر کشورها، نسبت به مراتب بیشتر بوده است و برای برخی دیگر (بولیوی، شیلی، کستاریکا و جامائیکا) در سال ۱۹۸۸ این نسبت از ۱۰۰ درصد فراتر رفته است.
۲. بین سالهای ۱۹۷۵-۱۹۸۰ و سالهای ۱۹۸۱-۱۹۸۶، نرخ واقعی لیور تقریباً شش درصد واحد افزایش یافت. این افزایش اگر برحسب تغییرات دلاری قیمتهای صادرات تعدیل می‌شد، بیشتر می‌بود.
۳. برای مثال، در مکزیک بدهی خارجی از ۲ میلیارد دلار آمریکا در سال ۱۹۷۰ به ۸۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۲ افزایش یافت. در برزیل بدهی خارجی از ۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۷۰ به ۷۰ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۲ افزایش پیدا کرد.
۴. البته، روند از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند. در کشورهایی که از واردکنندگان اصلی نفت بودند، نظیر برزیل، پیدایش مشکلات به قبل از سال ۱۹۸۲ بازمی‌گردد.
۵. در طول سالهای ۱۹۷۸-۱۹۸۲، جریان خالص سرمایه در آمریکای لاتین ۱۴۳ میلیارد دلار بود. نگاه کنید به: *Comision Economica Para America Latina y el Caribe (1988), Table 15*.
۶. محاسبه شده بر مبنای اطلاعات موجود در صندوق بین‌المللی پول (۱۹۸۹)، برای بار دیگر رابطه میادله، قبل از سال ۱۹۸۰، در برخی از کشورهای واردکننده نفت، نظیر برزیل، سریعاً سیر نزولی خود را آغاز کرد.
۷. اگر به جای سال ۱۹۸۹، سالی پیش از آن را اختیار کنیم، این رقم کاهش بازمی‌یافت.
۸. می‌توان این فرض را مطرح کرد که در کشورهایی که همین سیاست‌گذاران می‌توانند انتظار داشته باشند که مدتها بر سر قدرت باقی خواهند ماند، نرخ ضمنی تنزیل هزینه‌ها و مانده‌ها در آینده پایین‌تر خواهد بود.
۹. نتایج مشابهی از سایر منابع آماری به دست می‌آید.
۱۰. چنانچه به وضع نسبت مالیاتی در بلندمدت بنگریم، این حکم تا حد زیادی صحیح خواهد بود. با این حال در نسبت درآمد مالیاتی به محصول ناخالص داخلی، به خصوص با تورم پرشتاب، کاهشهای کوتاه‌مدت چشمگیری وجود داشته است.
۱۱. درباره نقش عاملهای انتظاری، به ویژه نگاه کنید به (Blejer and Ize (1989).
۱۲. برای تحلیل تئوریک رابطه عدم اطمینان سیاستی و سرمایه‌گذاری خصوصی در کشورهای در حال توسعه، نگاه کنید به (Rodrik (1989). برای بحث عمومی، نگاه کنید به (Simovich and Koper (1989).
۱۳. واژه "تنش" در ادامه بحث تعریف شده است.
۱۴. افزایش نرخ واقعی بهره در جهان ممکن است علت مستقیم لاقبل بخشی از افزایش کلی تورم در آمریکای لاتین باشد (نگاه کنید به Melnick 1988). در مورد اینکه کاهش نرخ رشد، تبعات تورمی داشته نیز بحث شده است (نگاه کنید به Melnick and Sokoler 1984).
۱۵. خالص بدهی سالانه خارجی کشورهای در حال توسعه در نیمکره غربی از ۵۷/۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۱ به ۷/۴ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۵ و فقط به ۳/۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۸ تقلیل پیدا کرد.
۱۶. به عنوان مثال، در برزیل این نسبت در سال ۱۹۸۰ از ۶ درصد محصول ناخالص داخلی به ۲۰/۹ درصد در سال ۱۹۸۸ افزایش یافت.

۱۷. عدم اطمینان نسبت به آینده، بسیاری از اتباع آمریکای لاتین را به نگهداری اسکناس دلار ترغیب کرد. است. البته از این نگهداری بهره‌ای عاید نمی‌شد، ولی آن را به اوراق قرضه دولتی با بازده بالا ترجیح دادند.
۱۸. این بدان معناست که تأمین مالی هر کسری به تدریج تورمی تر می‌شود.
۱۹. البته، سرمایه‌گذارهایی که بد تلقی شده‌اند، *ex post* ممکن است براساس شرایطی که در زمان انجام این سرمایه‌گذارها حاکم بوده است، مستعد رشد و ترقی به نظر برسند.
۲۰. براساس یکی از مطالعاتی که توسط صندوق بین‌المللی پول صورت گرفته است، فرار سرمایه از کشورهای نیمکره غربی در دوره بین پایان سال ۱۹۷۴ تا پایان سال ۱۹۸۵، مبلغ ۱۰۷ میلیارد دلار برآورد می‌شود. نگاه کنید به Deppler and Williamson (1989). براساس برآورد Margan Guarantee در پایان سال ۱۹۸۷، اتباع آمریکای لاتین ۱۵۹ میلیارد دلار در خارج نگهداری می‌کرده‌اند.
۲۱. محاسبه ارزش جاری این سرمایه با فرض امکان ادامه رشد آن در نرخهای بهره بالایی حاکم و عموماً فارغ از پرداخت مالیات، جالب است. چنین به نظر می‌رسد که ارزش این سرمایه هم اکنون احتمالاً از ارزش "بازار" بدهی خارجی کشورهای آمریکای لاتین بیشتر باشد. در مورد برخی از محاسبات مربوط به آرژانتین نگاه کنید به: Rodriguez.
۲۲. اگر مصرف هدف غایی هر فعالیت اقتصادی باشد، سرمایه‌ای که مهاجرت کرده سرانجام در خارج یا در داخل به مصرف می‌رسد. اگر صاحبان سرمایه مهاجرت نکنند، مقدار زیادی از آن باز خواهد گشت.
۲۳. در ارتباط با رابطه بین قوانین مالیاتی آمریکا و فرار سرمایه از آمریکای لاتین نگاه کنید به Mclure, Jr. (1988).
۲۴. درباره این مسئله نگاه کنید به Palak (1998) و inter alia Reisen and Van Trotsenburg (1988) و به خصوص فصل ۵ و همچنین Bacha (1989).
۲۵. محتمل است که شاخص‌گذاری صوری این قیمت‌کارساز باشد.
۲۶. تورم، به خصوص اگر با کنترل قیمت‌ها همراه باشد، تقریباً همیشه گرایش به فرار از پرداخت مالیات را افزایش می‌دهد.
۲۷. البته این مشکلات گاهی حتی اختلاف نظر بین نهادهای بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و سازمانهای مختلف در یک کشور را به وجود می‌آورند.
۲۸. البته، تعیین چنین تصویری شرط لازم برای یک سیاست خوب مالیاتی است ولی شرط کافی نیست.
۲۹. بسیاری از مقاله‌های آکادمیک چنین فرض می‌کنند.
۳۰. کاهش نسبت کسری مالی به محصول ناخالص داخلی از کاهش پرداخت بهره اسمی و افزایش واقعی در درآمد مالیاتی ناشی می‌شود. افزایش واقعی در درآمد مالیاتی تمام مقیاسهای کسری مالی را تحت تأثیر قرار خواهد داد، حال آنکه کاهش پرداخت بهره اسمی فقط یا عمدتاً بر مقیاس کلاسیک تأثیر خواهد گذاشت.
۳۱. این مسائل و سایر مسائل ذی ربط در Tanzi, Blejer, and Teijeiro (1986) مورد بحث قرار گرفته است.
۳۲. البته، موانع قانونی یا سیاسی می‌تواند به طور چشمگیری کنترل مؤثر سیاست‌گذاران در مورد این ارقام را تقلیل دهد.
۳۳. حتی این نیز کاملاً صحیح نیست، زیرا تغییرات در کسری اولیه ممکن است از عاملهای خارجی مانند تغییر فعالیت اقتصادی، تغییر در قیمت‌های جهانی و غیره ناشی گردد.
۳۴. همچنین نگاه کنید به Dornbusch and de Pablo (1988).
۳۵. این موضوع با قوت بیشتری توسط Kotlikoff (1986) مطرح شده است. همچنین نگاه کنید به Mackenzie

(1988).

۳۶. برحسب قرارداد چنین مسائل در مورد پرداخت اصل دیونی که زمان پرداخت آنها فرار سیده ولی پرداختی صورت نگرفته است مطرح نمی‌شود. با این حال از نقطه نظر اثرات اقتصادی ملاحظات مشابهی باید اعمال گردد.

۳۷. برخی از این مسائل در (1989) Larie بحث شده است.

۳۸. در طول سالهای ۱۹۸۰-۱۹۸۷ اشتغال عمومی در اداره مرکزی امور دولتی نزدیک به ۱۶ درصد افزایش یافت در حالی که این افزایش در دولتهای محلی ۲۶ درصد بوده است.

۳۹. این تغییرات به خصوص در سالهای ۱۹۷۵، ۱۹۸۱ و ۱۹۸۵ قابل توجه بوده است.

۴۰. به عبارت دیگر "کسری اساسی" تفاوت بین سطح دایمی مخارج و سطح دایمی درآمد است. برای توصیف "کسری اساسی" نگاه کنید به (1991a) Tanzi.

۴۱. این امر، مسئله "کیفیت" را به عنوان چیزی متفاوت از "کمیت" تعدیل مالی، مطرح می‌سازد. برای بحث میسوط در این باره نگاه کنید به (1987) Tanzi.

۴۲. اشتغال بخش عمومی نیز چنین موردی است. اغلب دستمزدهای واقعی تقلیل یافته حال آنکه در مورد تعداد بسیار زیاد کارکنان دولتی اقدامی صورت نگرفته است. دستمزدهای واقعی احتمالاً به موقع افزایش می‌یابد.

۴۳. به علاوه سیاستهای اقتصادی کشورهای بزرگ صنعتی، ارزش بازار بدهی خارجی کشورهای آمریکای لاتین را به طور غیر مستقیم تحت تأثیر قرار خواهد داد.

۴۴. در سال ۱۹۸۲ گفته می‌شد که مشکل این کشورها، مشکل قدیمگی است و نه مشکل پرداخت زیرا سرمایه گذاری در نهابت هزینه خود را خواهد پرداخت.

۴۵. برای دفاع از این موضع نگاه کنید به (1991b) Tanzi.

۴۶. معادله به دست آمده عبارت بود از:

$$G = \frac{0.2671 + 0.1603}{0.14} \text{V GDP} \quad R^2 = 0.176$$

۴۷. یادآوری این نکته (نگاه کنید به جدول ۲) خالی از فایده نیست که سهم سرمایه گذاری عمومی در محصول ناخالص داخلی طی سالهای ۱۹۸۲-۱۹۸۷، اگرچه عموماً پایین تر از سالهای ۱۹۷۵-۱۹۸۱ قرار داشت، کمتر از سهم سالهای ۱۹۷۰-۱۹۷۴ نبود. با این حال، سرمایه گذاری خصوصی در سالهای ۱۹۸۲-۱۹۸۷ به میزان قابل توجهی کمتر از دوره‌های پیشین بود. فضای اقتصادی باید عامل اصلی بوده باشد.

۴۸. در مورد نتایج مشابه، همچنین نگاه کنید به (1965) Kuznets pp. 37-38.

۴۹. در میانه سالهای ۱۹۷۰ در نظام مالیاتی آرژانتین حدود ۱۰۰ نوع مالیات وجود داشت. در طی چند سال، از این تعداد اندکی کاسته شده است. در کستاریکا حدود صد نوع مالیات وجود دارد.

۵۰. اصلاحات مالیاتی اخیر در بولیوی، شیلی و مکزیک از این رهنمودها وسیعاً تبعیت کرده‌اند.

۵۱. با برنامه‌های انتخابی و جهتدار به خوبی می‌توان از فقیرترین گروهها حمایت به عمل آورد.

۵۲. وقتی تأخیر در جمع‌آوری مالیات سریباً تقلیل می‌یابد، هزینه‌های فزاینده‌ای برای دستگاه مالیاتی و مؤدیان مالیاتی ایجاد می‌کند. برزیل در چند سال پیش در مورد دیون معوقه مالیاتی، اصلاحات روزانه پولی را با تقبل هزینه اداره و تمکین قابل توجهی اعمال کرد.

۵۳. مالیات بر بنگاههای عمومی که به تولید فراورده‌های نفتی یا توزیع آن اختصاص دارند، استثنا است.

۵۴. این مزایای انحصاری را باید تا جای ممکن، از طریق مالیات و نه از طریق انتقال سود جذب کرد.

## منابع

- Bacha, Edmar. "Debt and stabilization in Latin America." Mimeo (Rio de Janeiro: March 23, 1989).
- Blejer, Mario I., and Alain Ize. "Adjustment, uncertainty, coordination failures, and growth: Latin America after the debt crisis." Mimeo (Washington, DC: IMF, May 11, 1989).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Balance Preliminar de la Economía Latino Americana* (Santiago: ECLA, 1988).
- Corbo, Vittorio, Morris Goldstein, and Mohsin Khan. *Growth-Oriented Adjustment Programs* (Washington, DC: IMF and The World Bank, 1987).
- Deppler, Michael, and Martin Williamson. "Capital flight: Concepts, measurements, and issues." in *IMF Staff Studies for the World Economic Outlook* (Washington, DC: IMF, August 1987), pp. 39-57.
- de Simovich, Sara V., and Lillian Koper. "Investment in risky countries: Is it possible?," Mimeo (Buenos Aires, June 1989).
- Dornbusch, Rudiger, and Juan Carlos de Pablo. *Deuda Externa e Inestabilidad Macroeconómica en la Argentina* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1988).
- Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea. *Novedades Económicas*, Vol. 11, No. 101 (Buenos Aires: IERAL, May 1989).
- International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, DC: IMF, various years).
- International Monetary Fund. *World Economic Outlook* (Washington, DC: April 1989).
- Kotlikoff, Lawrence J.. "Deficit delusion." *The Public Interest*, No. 84 (Summer 1986), pp. 53-65.
- Kuznets, Simon. *Toward a Theory of Economic Growth* (New York: W. W. Norton and Company, Inc., 1965).
- Lorie, Henri. "Financial and fiscal programming under debt restructuring." IMF Working Paper 89/61 (Washington, DC: IMF, July 1989).
- Mackenzie, G.A.. "Are all summary indicators of the stance of fiscal policy misleading?" IMF Working Paper 88/112 (Washington, DC: IMF, December 1988).
- Martirena-Mantel, Ana Maria, (Ed.). *External Debt, Savings, and Growth in Latin America* (Washington, DC and Buenos Aires: IMF and Instituto Torcuato Di Tella, 1987).
- Martone, Celso L.. "Macroeconomic policies, debt accumulation, and adjustment in Brazil. 1965-84." *World Bank Discussion Papers*, No. 8 (Washington, DC: World Bank, October 1987).
- McLure, Charles E., Jr.. "U.S. tax laws and capital flight from Latin America." Working Paper Series, No. E-88-21 (Stanford, CA: Hoover Institution, Stanford University, April 1988).
- Melnick, Rafi. "The rise in world interest rates and the inflation in large debt countries." Mimeo (Jerusalem: Bank of Israel, May 1988).
- Melnick, Rafi, and Meir Sokoler. "The government's revenue from money creation and the inflationary effects of a decline in the rate of growth of GNP." *Journal of Monetary Economics*, No. 13 (1984), pp. 225-236.
- Pfeffermann, Guy, and Andrea Madarassy. "Trends in private investment in thirty developing countries." *International Finance Corporation, Discussion Paper*, No. 6 (Washington, DC: World Bank, 1989).
- Polak, Jacques. *Financial Policies and Development* (Paris: OECD, 1989).
- Reisen, Helmut, and Axel van Trotsenburg. *Developing Country Debt: The Budgetary and Transfer Problem* (Paris: OECD, 1988).
- Robinson, David, and Peter Stella. "Amalgamating central bank and fiscal deficits." IMF Working Paper 87/13 (Washington, DC: IMF, October 1987).
- Rodriguez, Carlos Alfredo. "Argentina's foreign debt: Origins and alternatives." Mimeo (Buenos Aires: March 1988).
- Rodrik, Dani. "Policy uncertainty and private investment in developing countries." NBER Working Paper Series, No. 2999 (Cambridge, MA: NBER, June 1989).
- Sachs, Jeffrey D. (Ed). *Developing Country Debt and Economic Performance* (Chicago: University of Chicago Press, 1989).
- Schumpeter, Joseph A.. *The Theory of Economic Development* (New York: Oxford University Press, 1961).
- Tanzi, Vito. "Fiscal disequilibrium in developing countries: From cyclical instruments of structural problems." in Vito Tanzi. *Public Finance in Developing Countries* (Aldershot, UK: Edward Elgar Publishing Company, 1991a), pp. 73-84.

Tanzi, Vito. "The role of the public sector in the market economies of developing Asia: General lessons for the current debt strategy," in Vito Tanzi, *Public Finance in Developing Countries* (Aldershot, UK: Edward Elgar Publishing Company, 1991b), pp. 36-65.

Tanzi, Vito. "The impact of macroeconomic policies on the level of taxation and the fiscal balance in developing countries," *IMF Staff Papers*, Vol. 36, No. 3 (Washington, DC: IMF, September 1989).

Tanzi, Vito. "Fiscal policy, growth, and design of stabilization programs" in Ana Maria Martinera-Mantel (Ed.), *External Debt, Savings, and Growth in*

*Latin America*, (Washington, DC and Buenos Aires: IMF and Instituto Torcuato Di Tella, 1987).

Tanzi, Vito. "Inflation, lags in collection, and the real value of tax revenue," *IMF Staff Papers*, Vol. 24, No. 1 (Washington, DC: IMF, March 1977).

Tanzi, Vito, Mario Blejer and Mario Teijeiro. "Inflation and the measurement of fiscal deficits," *IMF Staff Papers*, Vol. 34, No. 4 (Washington, DC: IMF, December 1987).

World Bank, *World Debt Tables*, Vol. 1 (Washington, DC: World Bank, 1989).

World Bank, *Argentina, Economic Recovery and Growth* (Washington, DC: World Bank, 1987).



توانزی، ویتو. "نقش بخش دولتی در اقتصادهای مبتنی بر بازار آسیای در حال توسعه: درس‌های کلی برای استراتژی بدهی فعلی،" در ویتو توانزی، *مالیات در کشورهای در حال توسعه* (آلدرشوت، انگلستان: انتشارات ادگار ایلگار، ۱۹۹۱ ب)، ص ۳۶ تا ۶۵.

توانزی، ویتو. "تأثیر سیاست‌های کلان‌اقتصادی بر سطح مالیات و تعادل بودجه در کشورهای در حال توسعه،" *مجله اس‌تی‌پی*، جلد ۳۶، شماره ۳ (واشنگتن، DC: صندوق بین‌المللی پول، سپتامبر ۱۹۸۹).

توانزی، ویتو. "سیاست مالی، رشد و طراحی برنامه‌های تثبیت" در آنا ماریا مارتینرا-مانتل (ویراسته)، *بدهی خارجی، پس‌انداز و رشد در آمریکای لاتین*، (واشنگتن، DC و بوئنوس آیرس: صندوق بین‌المللی پول و مؤسسه تورکواتو دی تلیا، ۱۹۸۷).

توانزی، ویتو. "تورم، تأخیر در جمع‌آوری، و ارزش واقعی درآمد مالیاتی،" *مجله اس‌تی‌پی*، جلد ۲۴، شماره ۱ (واشنگتن، DC: صندوق بین‌المللی پول، مارس ۱۹۷۷).

توانزی، ویتو، ماریو بلیر و ماریو تئیریرو. "تورم و اندازه‌گیری کمبودهای بودجه،" *مجله اس‌تی‌پی*، جلد ۳۴، شماره ۴ (واشنگتن، DC: صندوق بین‌المللی پول، دسامبر ۱۹۸۷).

بنک جهانی، *جداول بدهی جهانی*، جلد ۱ (واشنگتن، DC: بانک جهانی، ۱۹۸۹).

بنک جهانی، *آرژانتین، بازیابی اقتصادی و رشد* (واشنگتن، DC: بانک جهانی، ۱۹۸۷).