

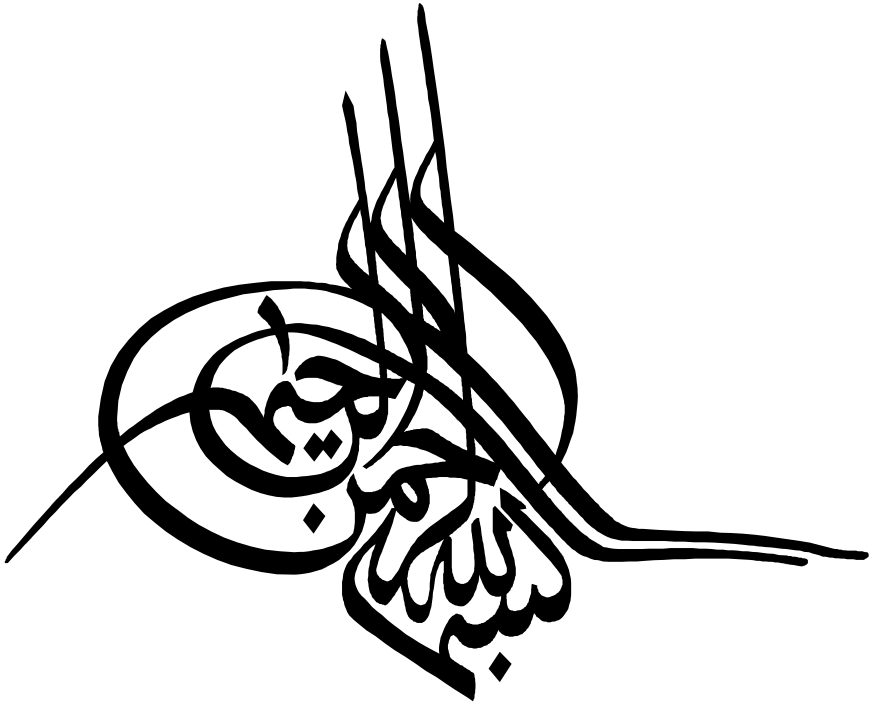
# **الگوی برای طراحی نظام مشوقها و معافیت‌های مالیاتی**

**(درسهای جهانی و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی)**

**معاونت پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل**

**دفتر پژوهش و برنامه‌ریزی**

**۱۳۹۳-۱۳۹۴**



شماره گزارش:



شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الگویی برای طراحی مشوقهای مالیاتی

نام معاونت: پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل

نام دفتر: پژوهش و برنامه‌ریزی

نام گروه: مطالعات و تحقیقات مالیاتی

پدیدآورندگان: محسن حسنی، مهدی مرادی نقده، محبوبه زمانیان

ناظران علمی: احمد زمانی، آیت زایر

مدیر مطالعه: محمدرضا عبدی

## خلاصه مدیریتی

۱. مشوق‌های سرمایه‌گذاری مزایای اقتصادی قابل‌سنجشی هستند که دولت‌ها به بنگاه‌ها و گروه‌های اقتصادی خاصی با هدف افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی یا مناطق جغرافیایی مورد نظر، اعطا می‌کنند. این مزایا می‌توانند پولی (مانند معافیت مالیاتی) یا غیرپولی (مانند کمک بلاعوض، انواع وام یا تخفیف‌هایی برای حمایت از توسعه کسب و کار و ارتقای توان رقابتی بنگاه‌ها یا مناطق) باشند.
۲. مطالعات موجود در زمینه نقش مشوق‌ها در توسعه سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال اغلب در کشورهای توسعه یافته انجام شده‌اند. اما به طور کلی این مسأله ثابت شده است که اعطای مشوق‌های مالیاتی در مورد انواع خاصی از سرمایه‌گذاری‌ها، در شرایط معین و برای بخش‌های اقتصادی خاص نظیر سرمایه‌گذاری صادرات محور، موثر بوده است.
۳. دولت‌ها هنگام انتخاب خط‌مشی و سیاست خود در زمینه مشوق‌ها، باید بین هزینه‌های احتمالی و مزایای بالقوه، با در نظر گرفتن عواملی از جمله درآمد مالیاتی بالاتر به واسطه افزایش احتمالی سرمایه‌گذاری، مزایای اجتماعی ناشی از افزایش سرمایه‌گذاری، زیان‌های درآمدی ناشی از سرمایه‌گذاری و هزینه‌های غیرمستقیم مشوق‌ها، تعادل برقرار سازند.

## تأثیر مشوق‌ها بر سرمایه‌گذاری

۴. تغییرات در سیاست‌های تشویقی به دلیل اینکه همزمان با تغییرات دیگر عوامل موثر بر رفتار سرمایه‌گذاران انجام می‌شود، تجزیه و تحلیل تأثیر مشوق‌ها را با چالش همراه می‌کند. به همین دلیل با انتخاب دقیق و محتاطانه برنامه اصلاح مشوق‌های مالیاتی می‌توان برخی از این مسائل را مورد تجزیه و تحلیل قرار داد.
۵. مطالعات موجود در زمینه اثربخشی سیاست مالی (به طور کلی) و مشوق‌های مالیاتی (به طور خاص)، حاکی از تأثیرات اندک سیاست مالیاتی بر سرمایه‌گذاری دارد، اما مطالعات انجام شده با داده‌های کلان اقتصادی، شواهدی را مبنی بر تأثیرگذاری مالیات‌ها بر حجم و مکان جغرافیایی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، نشان می‌دهند. مطالعات بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی متأثر از نرخ‌های مالیات بوده و افزایش تعطیلات مالیاتی به اندازه ۱۰ سال، این نوع سرمایه‌گذاری را به اندازه یک درصد GDP افزایش می‌دهد. با این حال این تأثیر در کشورهای در حال توسعه کمتر از کشورهای توسعه یافته می‌باشد. بعلاوه، فضای سرمایه‌گذاری نیز بر اثربخشی مشوق‌ها تأثیر می‌گذارد.

۶. مطالعات نشان می‌دهد که اثربخشی مشوق‌های مالی در جذب سرمایه‌گذاری متأثر از فضای سرمایه‌گذاری است. در کشورهایی که دارای فضای سرمایه‌گذاری ضعیف هستند، کاهش نرخ نهایی موثر مالیات تأثیر محدودی بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دارد. در حالی که در کشورهایی با فضای سرمایه‌گذاری مساعد، شاهد تأثیرات بیشتری هستیم. لذا فضای سرمایه‌گذاری بسیار مهم‌تر از تخفیفات مالیاتی و دیگر مشوق‌های غیرمالیاتی است.

### اهمیت مشوق‌های سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران

۷. بین اهمیت مشوق‌ها از منظر دولتها و از نگاه سرمایه‌گذاران یک دوگانگی و تقابل وجود دارد. نتایج پیمایش انجام شده بین سرمایه‌گذاران و مقامات دولتی موافق با تشویق سرمایه‌گذاری، حاکی از آن است که دولتها معتقدند که مشوق‌ها قویاً بر تصمیمات سرمایه‌گذاران تأثیر می‌گذارند. اما از منظر سرمایه‌گذاران، دسترسی به بازارهای داخلی، یک فضای سرمایه‌گذاری خوب، امنیت و ثبات، نیروی کار ماهر و سایر عوامل، رتبه‌های بالاتری نسبت به مشوق‌ها دارند.

۸. با اینحال جذابیت مشوق‌ها در بین سرمایه‌گذاران متغیر است. سرمایه‌گذاران شدیداً متحرک و صادرکنندگان و شرکتهای فعال در مناطق آزاد که اقدام به صادرات می‌نمایند، نسبت به مشوق‌ها بسیار حساس می‌باشند اما بالعکس، سرمایه‌گذاران معطوف به بازارهای داخلی کمتر نسبت به مشوق‌ها حساسیت دارند.

### مشوق‌ها چه زمانی می‌توانند مورد استفاده قرار بگیرند

۹. دولتها تا حد امکان بایستی از مشوق‌ها برای ترغیب بخش خصوصی به عرضه کالاهای عمومی یا کالاهایی با ویژگی تأثیر قوی بر بخش خصوصی (مانند زیرساختها) استفاده کنند. همچنین بایستی استفاده از مشوق‌ها را محدود به فعالیتهایی کرد که منافع (مزایای) اجتماعی ایجاد کنند. دولتها باید منابعی را که در اثر حذف مشوق‌ها صرفه جویی می‌شوند، صرف مخارجی کنند که بخش خصوصی تمایلی به انجام آنها ندارد.

### هزینه مدیریت و اداره مشوق‌ها

۱۰. یک سیاست تشویقی اثربخش مستلزم کاستن از هزینه‌های غیردرآمدی مشوق‌هاست. با اینکه به کمیّت درآوردن این هزینه‌های غیردرآمدی دشوار است اما ممکن است حجم آنها بسیار بیشتر از هزینه‌های مالی مشوق‌ها باشد. بنابراین، هنگام طراحی سیاست تشویقی حتماً باید آنها را در نظر داشت.

۱۱. وقتی که مشوق‌ها با صلاحدید و تشخیص مقامات مالیاتی اعطا می‌شوند (خودکار نیستند) و سرمایه‌گذاران باید فرآیند تأیید واجد شرایط بودن خود را برای بهره‌مندی طی کنند، این فرآیند مستلزم صرف وقت و هزینه قابل

- ملاحظه‌ای برای سرمایه‌گذاران می‌باشد. تأیید صلاحیت بهره‌مندی از مشوقها باید خودکار باشد، به این ترتیب که سرمایه‌گذاران، اگر شرایط تعیین شده در قانون را داشته باشند، مشوقها را دریافت کنند.
۱۲. سیاست‌گذاری و مدیریت مالیاتی خوب مستلزم این است که مشوقهای مالیاتی بخشی از قانون مالیاتها باشند. دولتها باید مشوقهای مالیاتی را در متن قانون مالیاتی بگنجانند تا مقامات مالیاتی بتوانند آنها را مدیریت کنند و و سوء استفاده از آنها را محدود سازند.
۱۳. مشوقهای مالیاتی نیازمند مکانیسم‌های پایش و کنترل هستند. سازمان مالیاتی باید کنترل کند که آیا سرمایه‌گذاران دریافت‌کننده مشوقهای مالیاتی، شرایط و صلاحیت مندرج در قانون را دارند یا خیر؟ برای اینکه سازمان چنین توانایی داشته باشد باید مقرر گردد که تکمیل و تسلیم اظهارنامه و دیگر فرم‌های مالیاتی به طور منظم و مستمر، شرط لازم برای بهره‌مندی از مشوقهاست.

### اقتصاد سیاسی و مشوقهای مالیاتی

۱۴. مشوقها به دلایل زیادی از جمله قرار دادن منافع ویژه در اختیار کسب و کارهای خاص و آسان بودن ارائه مشوقها در مقایسه با فراهم کردن زیرساخت‌ها و نیروی کار ماهر، نزد دولتها محبوبیت بیشتری دارند. در این میان مشوق-های مالیاتی اختیاری (صلاح‌دیدی) نزد سیاستمداران محبوبیت بیشتری دارند و علی‌الخصوص در کشورهای در حال توسعه، منشاء تأثیر سیاسی می‌باشند.
۱۵. نوع رژیم سیاسی بر خط‌مشی اعطای مشوقهای مالیاتی تأثیر دارد. کشورهایی که حاکمیت بهتری دارند و دموکراتیک‌تر هستند مشوقها کمتر بوده اما تأثیر قوی‌تری دارند.
۱۶. ارتقای شفافیت درباره هزینه‌های اعطای مشوقها سهم بسزایی در ترغیب دولتها به اتخاذ سیاستی مناسب در زمینه مشوقها داشته است. از آنجایی که هزینه اعطای مشوقها آشکار و واضح نیست، دولتها تمایل دارند وقتی مشوقی اعطا می‌کنند کمتر با نظارت و بازرسی مواجه شوند، تا هنگام انجام مخارج مستقیم.

### گزینه‌هایی برای سیاست تشویقی دولتها

۱۷. بهترین رویکرد این است که مشوقها بر مبنای قانون و مقررات اعطا شوند و محدوده زمانی آنها به وضوح تعیین شود. همچنین سرمایه‌گذارانی که از مشوقها بهره‌مند می‌شوند ملزم به تسلیم اظهارنامه بوده و مشمول حسابرسی باشند. دولتها صورتهای مالی مربوط به مخارج مالیاتی‌شان را تهیه و منتشر کنند و بدین ترتیب، هزینه اعطای مشوق-ها شفاف و روشن باشد. مشوقها بایستی به صورت ادواری از نظر کارایی مورد ارزیابی قرار گیرند.

۱۸. یک ابزار سنجش برای اندازه‌گیری هزینه- اثربخشی سیاستهای تشویق سرمایه‌گذاری این است که هزینه پولی مشاغلی را که از ناحیه آنها ایجاد می‌شود محاسبه کنیم (بر مبنای کل مخارج مالیاتی). این ابزار سنجش با اینکه کاملاً دقیق نیست اما رقمی تقریبی و برآوردی در اختیار می‌گذارد که می‌تواند به سیاستگذاران کمک کند تا تصمیم بگیرند که آیا مشوق‌ها ارزشمند هستند یا نه؟
۱۹. صرف نظر از نوع مشوق‌ها و نحوه ساختار بندی، نباید به گونه‌ای باشند که درآمد از دست رفته ناشی از آنها جریان درآمدی دولت را به شدت متأثر سازد.

### رهنمودهایی برای ایران

۲۰. بررسی مطالعات صورت گرفته در حوزه نظام مشوقهای مالیاتی حاوی رهنمودهایی برای استفاده در ایران می‌باشد که برخی از مهمترین آنها به شرح ذیل است:
- ✓ با توجه به پیچیدگی و مشکل بودن اصلاح و حذف مشوقها، لازم است دولت هنگام طراحی آنها کلیه منافع و هزینه‌های احتمالی مربوطه را نیز در نظر بگیرد.
  - ✓ انجام اقدامات لازم به منظور بهبود فضای سرمایه‌گذاری اولویت بیشتری نسبت به اعطای مشوقهای مالیاتی دارد
  - ✓ بررسی و شناسایی سرمایه‌گذاری‌هایی که حتی در نبود مشوقهای مالیاتی نیز انجام می‌شوند اهمیت زیادی دارد.
  - ✓ شفافیت و غیرقابل تفسیر بودن شرایط تعلق مشوق در متن قوانین و مقررات و نیز خودکار بودن فرآیند اجرایی اعطای مشوقها و عدم وابستگی به سلیقه مجریان از ضروریات نظام مشوقها می‌باشد.
  - ✓ مشوقهای مالیاتی بایستی با قوانین مصوب مجلس اعطا گردند. همچنین لازم است مشوقها بخشی از قانون مالیاتها باشند و در صورت پیش‌بینی مشوقها در سایر قوانین، باید در قوانین مالیاتی نیز مورد اشاره قرار گیرند.
  - ✓ تسلیم اظهارنامه مالیاتی و سایر فرم‌های مربوطه در دوران معافیت به منظور کنترل مستمر شرایط سرمایه‌گذاران، ضروری می‌باشد. همچنین بایستی منافع و هزینه‌های اعطای مشوقها به صورت دوره‌ای بررسی و برآورد گردد.
  - ✓ بودجه‌ریزی مخارج مالیاتی یکی از مهمترین اقدامات لازم در این حوزه در ایران می‌باشد.
  - ✓ لازم است روشهایی مانند اعتبار مالیاتی، ارفاق سرمایه‌گذاری و استهلاك سریع جایگزین تعطیلات مالیاتی گردند.

## فهرست مطالب

- ۱) مقدمه..... ۱
- ۲) چارچوبی برای تحلیل مشوقها..... ۳
- ۳) آیا مشوقها بر سرمایه گذاری تأثیر دارند؟ شواهد اقتصاد سنجی..... ۵
- ۳-۱) نتیجه گیری از تحقیقات پیشین..... ۵
- ۳-۲) نرخهای مالیاتی بر حجم و مکان جغرافیای انجام سرمایه گذاری مستقیم خارجی (FDI) تأثیر دارند..... ۷
- ۳-۳) مطالعه اخیر صورت گرفته توسط بانک جهانی و صندوق بینالمللی پول..... ۸
- ۳-۴) پیامدهای سیاستی..... ۱۳
- ۴) آیا مشوقهای سرمایه گذاری برای سرمایه گذاران مهم هستند؟..... ۱۳
- ۴-۱) جهت گیری بخشهای اقتصادی و مشوقها..... ۱۶
- ۴-۲) محدودیتهای سازمان تجارت جهانی (WTO) برای استفاده از مشوقهای مرتبط با صادرات..... ۱۷
- ۵) مشوقها چه زمانی می توانند مورد استفاده قرار گیرند؟..... ۱۸
- ۵-۳) رقابت مالیاتی در سطح بین الملل..... ۲۰
- ۵-۴) پیامدهای سیاستی..... ۲۱
- ۶) هزینه مدیریت و اداره مشوقها..... ۲۱
- ۶-۱) تحریف های ایجاد شده به واسطهٔ جانبداری افراطی از سرمایه‌گذارهای جدید..... ۲۲
- ۶-۲) هزینه کسب و بهره‌مندی از مشوقهای مالیاتی..... ۲۳
- ۶-۳) درآمد مالیاتی از دست رفته به خاطر اعطای مشوقها..... ۲۵
- ۶-۴) هزینه مدیریت مشوقها..... ۲۶
- ۶-۵) پیامدهای سیاستی..... ۲۶
- ۷) اقتصاد سیاسی و مشوقهای مالیاتی..... ۲۷
- ۷-۱) مشوقهای مالیاتی اختیاری (صلاح‌دیدی) نزد سیاستمداران محبوبیت بیشتری دارند..... ۲۸
- ۷-۲) مشوقهای مالیاتی هزینه‌های نامعلومی دارند..... ۲۹
- ۷-۳) اگر حاکمیت خوب باشد مشوقهای مالیاتی کارآمد خواهند بود..... ۲۹



- ۴-۷) چانه زنی و مذاکره برای مشوقها - نقش رقابت مالیاتی ..... ۳۰
- ۵-۷) مشوقها، اجتماعی ایجاد میکنند که وابسته به خود آنهاست ..... ۳۱
- ۶-۷) دلالتهای سیاستی ..... ۳۲
- ۸) گزینه هایی برای سیاست تشویقی دولتها ..... ۳۳
- ۸-۱) بهترین گزینه سیاستی برای مشوقهای مالیاتی ..... ۳۳
- ۸-۲) مسیر اصلاحات برای اصلاح مشوقهای مالیاتی ..... ۳۴
- ۸-۳) دوری گزیدن از تعطیلات مالیاتی ..... ۳۶
- ۸-۴) مدیریت اصلاح مشوقهای مالیاتی ..... ۳۹
- ۸-۵) سیاستهایی برای سرمایه گذاریهای لنگری ..... ۳۹
- ۸-۶) انطباق مشوقها با شرایط کشورها ..... ۴۰
- ۸-۷) سنجش هزینه - اثربخشی سیاستهای تشویق سرمایه گذاری ..... ۴۱
- ۹) رهنمودهایی برای نظام مشوقهای مالیاتی در ایران ..... ۴۲
- منابع و مآخذ ..... ۴۶





## ۱) مقدمه

۱. مشوقهای سرمایه‌گذاری مزایای اقتصادی قابل اندازه‌گیری هستند که دولتها به بنگاه‌ها و گروه‌های اقتصادی خاصی اعطا می‌کنند، با هدف افزایش سرمایه‌گذاری در بخشهای اقتصادی یا مناطق جغرافیایی مورد نظر یا تاثیر بر ویژگی‌های چنین سرمایه‌گذاری‌هایی اعطا می‌کنند. این مزایا می‌توانند پولی (مانند معافیت مالیاتی) یا غیرپولی (مانند کمک بلاعوض، انواع وام یا تخفیف‌هایی برای حمایت از توسعه کسب و کار و ارتقای توان رقابتی بنگاه‌ها یا مناطق) باشند.
۲. مشوقهای مالیاتی و غیر مالیاتی، هر دو به طور وسیع با هدف توسعه سرمایه‌گذاری اعطا می‌شوند. در کشورهای مختلف از جمله ایرلند، جزیره موریس و سنگاپور، مشوقها (علی‌الخصوص مشوقهای پولی) با سرمایه‌گذاری بیشتر مرتبط می‌باشند. با این حال، به رغم اینکه اثربخشی مشوقها در این کشورها مورد تأیید قرار گرفته، اما بسیاری دیگر از کشورها در جذب سرمایه‌گذاری مورد انتظار شکست خورده‌اند. بر همین اساس، تحقیقات قابل ملاحظه‌ای در مورد نقش مشوقها در توسعه سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال انجام شده است.
۳. اکثر این مطالعات در کشورهای توسعه یافته انجام شده است؛ زیرا شواهدی که در کشورهای در حال توسعه وجود دارد تا حدود زیادی غیرقابل اتکا هستند. اما به طور کلی این مسأله ثابت شده است که مشوقها در مورد انواع خاصی از سرمایه‌گذاری‌ها، در شرایط معین و برای بخشهای اقتصادی خاص نظیر سرمایه‌گذاری صادرات محور موثر هستند.
۴. نهایتاً، همان طور که دست اندرکاران و سیاست‌گذاران تصدیق می‌کنند اقتصاد سیاسی کشورها تأثیر عمیق و زیادی بر مشوقها دارد. بسیاری از مشوقها (علی‌الخصوص مواردی که سخاوتمندانه‌تر هستند) صرفاً به خاطر قدرت چانه‌زنی گروه‌های ذینفع و نیاز سیاستمداران به جلب رضایت گروه‌های خاص، دوام آورده‌اند. البته تاکنون تحقیقات بسیار کمی در مورد نحوه تأثیر اقتصاد سیاسی بر سیاست‌های تشویقی دولتها انجام شده است.
۵. مشوقهای سرمایه‌گذاری دائماً در حال تغییر و دگرگونی می‌باشند، لذا کسب دانش درباره آنها یک فرآیند پویاست. این گزارش افق‌های جدیدی را در حیطه‌های مختلف دارد. اول اینکه گزارش حاضر، پژوهش اخیر توسط بانک جهانی (خدمات مشاوره‌ای محیط سرمایه‌گذاری) در مورد چگونگی تأثیر محیط سرمایه‌گذاری یک کشور خاص بر اثربخشی مشوقها (علی‌الخصوص در کشورهای در حال توسعه) را ارزیابی می‌کند. این درست است که نرخهای مالیاتی بالا باعث کاهش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌شود اما میزان این تأثیر، به محیط

سرمایه‌گذاری بستگی دارد. تغییرات در نرخ مالیات‌ها در کشورهای دارای شرایط مناسب سرمایه‌گذاری، نسبت به مناطق دیگر تأثیر بیشتری بر سرمایه‌گذاری دارد. در واقع، برای کشورهایی که به لحاظ رتبه‌بندی در نیمه بالای جدول بانک جهانی برای «نماگرهای محیط کسب و کار» قرار دارند، تغییرات در نرخهای موثر مالیاتی نهایی در قیاس با کشورهای واقع در نیمه پایینی جدول (۸) برابر اثر بیشتری بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دارد.

۶. دوم گزارش حاضر نقش اقتصاد سیاسی در محبوبیت و پرتفردار بودن مشوق‌ها و مشکلات مربوط به آن را بیشتر مورد بررسی قرار می‌دهد. برخی اوقات از مشوق‌ها به منزله نوعی بذل و بخشش در حق سرمایه‌گذاران استفاده می‌شود و به همین دلیل، وقتی دولت بخواهد مشوقی را حذف کند، سرمایه‌گذاران به سختی در مقابل او مقاومت خواهند کرد. گزارش حاضر راهی برای مقابله با این مشکل پیشنهاد خواهد کرد.

۷. سوم اینکه تجارب مفید کشورهای در حال توسعه در زمینه مدیریت مشوق‌ها را تجمیع و بیان می‌کند و در این راستا تجربه هر دو بخش خصوصی و دولتی تشریح خواهد شد.

۸. نهایتاً در این گزارش چارچوبی در اختیار سیاست‌گذاران ارائه می‌شود تا از طریق آن، کارآمدی مشوقهای سرمایه‌گذاری با عنایت به بخش‌های اقتصادی مورد نظر و سطح توسعه یافتگی تحلیل و نیز اصلاحاتی را برای نیل به الگوی کشورهای موفق پیشنهاد شود.

## ✓ **حیطه‌های سیاست‌گذاری که خارج از دامنه مورد بررسی این گزارش هستند**

۹. پیشنهادهای سیاستی که در این گزارش ارائه خواهند شد، کاملاً گسترده بوده و آنها را می‌توان برای مشوقهای سرمایه‌گذاری به طور کلی استفاده نمود. با این حال، برخی موضوعات و سرفصل‌ها نیازمند مشاوره‌های سیاستی جزئی‌نگر و تفصیلی هستند که فراتر از دامنه این گزارش قرار می‌گیرند. از جمله:

- مشوقهای سرمایه‌گذاری و اهداف گسترده‌تر برای سیاست صنعتی کشور. از مشوقهای سرمایه‌گذاری می‌توان برای تعقیب اهداف سیاست صنعتی نظیر تنوع بخشی به سرمایه‌گذاری‌ها، افزایش ارزش افزوده محلی و جایگزینی واردات با تولیدات داخلی استفاده نمود. هر چند گزارش حاضر رهنمودهای سیاستی در زمینه مشوقهای سرمایه‌گذاری ارائه می‌کند، اما اثربخشی این رهنمودها در نیل به چنین اهدافی را ارزیابی نخواهد کرد.
- مشوق‌ها و مناطق ویژه اقتصادی (SEZ). داشتن یک محیط سرمایه‌گذاری جذاب بسیار مهم است و مناطق ویژه اقتصادی می‌توانند چنین فضایی را فراهم کنند. اما گزارش حاضر قصد پرداختن به این پرسش که آیا ایجاد مناطق ویژه برای توسعه نهادها و بهبود محیط سرمایه‌گذاری در کشور دارای اولویت هستند یا خیر، را ندارد.



- ابعاد مالی کلان مشوقهای سرمایه‌گذاری. هر چند این گزارش به جنبه‌های مختلف رژیم مالیاتی می‌پردازد، اما موضوع گزارش حاضر سیاست مالی کلان دولت نیست. دولتها ممکن است تمایل داشته باشند در کوتاه مدت از درآمد مالیاتی خود چشم‌پوشی کنند به امید اینکه سرمایه‌گذاری‌ها به ثمر رسیده و رشد اقتصادی و درآمد مالیاتی بیشتر را در آینده به ارمغان آورند. گزارش حاضر اثربخشی چنین سیاستهایی را تجزیه و تحلیل نمی‌کند.
- مشوقهای غیر مالیاتی و سیاستهای هزینه‌ای دولت. تمرکز رهنمودهای این گزارش حول چگونگی استفاده از مشوق مالیاتی برای ارتقای سطح سرمایه‌گذاری می‌چرخد. برخی از عوامل غیرمالیاتی مانند محیط مناسب سرمایه‌گذاری، پیش‌نیازهای اثربخشی مشوقهای مالیاتی هستند. عوامل غیرمالیاتی دیگری نظیر سهولت دسترسی به زمین، سهولت راه‌اندازی کسب و کار یا سهولت صادرات و واردات و ... نیز برای ترغیب سرمایه‌گذاری اهمیت دارند. با این حال، گزارش حاضر اثربخشی عوامل غیرمالیاتی در تحریک سرمایه‌گذاری را تحلیل نمی‌کند.
- رژیم مالیاتی بخش معدن. نویسندگان گزارش حاضر به این نتیجه رسیده‌اند که مشوقهای سرمایه‌گذاری عموماً برای بخش معدن ضرورتی ندارند چرا که فعالیتهای معدنی وابسته به موقعیت و مکان هستند و دولتها باید اجاره چنین منابعی را وصول کنند. اما رژیم مالیاتی برای بخش معدن بسیار خاص بوده و شامل مسائلی فراتر از دامنه این گزارش می‌باشد. برای مثال، مسائلی مانند مالیات‌ستانی در طول دوره اکتشاف، مقررات انتقال زیان به سنوات آتی<sup>۱</sup>، نرخهای حق بهره‌برداری<sup>۲</sup> و نقش مشارکتهای عمومی - خصوصی در برخورد با مسائل زیست محیطی مواردی هستند که فراتر از دامنه گزارش حاضر هستند.

## (۲) چارچوبی برای تحلیل مشوقها

۱۰. سیاستهای تشویقی، مزایا و هزینه‌های مختلفی برای دولتها دارند. در این گزارش، مشوقهای مالیاتی به عنوان هر گونه انحراف از نظام مالیاتی عمومی که در مورد انواع خاصی از سرمایه‌گذاری‌ها اعمال می‌شود تا از بدهی (تعهد) مالیاتی آنها کاسته شود، تعریف شده است. مشوقهای غیرمالیاتی شامل مخارج مستقیم و سایر تلاشهای صورت گرفته از طرف مقامات دولتی برای کاهش هزینه سرمایه‌گذاری‌ها می‌باشند.
۱۱. دولتها هنگام انتخاب خط‌مشی و سیاست خود در زمینه مشوقها، باید بین هزینه‌های احتمالی و مزایای بالقوه، تعادل برقرار سازند. عواملی که باید مدنظر قرار گیرند عبارتند از:
  - درآمد مالیاتی بالاتر به واسطه افزایش احتمالی سرمایه‌گذاری؛

<sup>1</sup> - Carry-forward regulations

<sup>2</sup> - Royalties

- مزایای اجتماعی (نظیر شغل‌های ایجاد شده، آثار بیرونی مثبت، آثار علامت دهنده و ...) ناشی از افزایش سرمایه‌گذاری؛
  - زیان‌های درآمدی ناشی از سرمایه‌گذاری‌هایی که حتی در شرایط عدم وجود مشوقها نیز انجام می‌شدند؛
  - هزینه‌های غیرمستقیم مشوقها مانند هزینه‌های اداری و هزینه‌های نشت<sup>۳</sup>
۱۲. در مورد مشوقهای مالیاتی می‌توان گفت یک مشوق سرمایه‌گذاری دارای سود خواهد بود اگر:



۱۳. به عبارت دیگر، کاهش مالیاتها در یک بخش خاص ممکن است سرمایه‌گذاران را ترغیب کند و این موضوع به نوبه خود درآمدهای مالیاتی آن بخش را افزایش داده و مزایای اجتماعی ایجاد می‌کند. اما از طرف دیگر باعث کاهش درآمدهای دولت شده و هزینه‌های غیرمستقیمی را به اقتصاد تحمیل می‌کند. بنابراین، این نوع سیاست تشویقی فقط زمانی موفق خواهد بود که درآمد مالیاتی بیشتر و مزایای اجتماعی ناشی از سرمایه‌گذاری اضافی باعث جبران درآمد از دست رفته و هزینه‌های غیرمستقیم گردد.

<sup>3</sup> Leakage costs



۱۴. نهایتاً اینکه نامعادله‌ای که در بالا تعریف کرده‌ایم (درباره هزینه‌ها و منافع سیاست تشویقی) به طور خاص مبتنی بر ملاحظات اقتصادی است. به دلایل سیاسی، دولت‌ها معمولاً از سیاستهای تشویقی در شرایط عدم برقراری نامعادله فوق نیز استفاده می‌کنند. این موضوع را در بخش مربوط به اقتصاد سیاسی بررسی خواهیم کرد.

### ۳) آیا مشوقها بر سرمایه گذاری تأثیر دارند؟ شواهد اقتصاد سنجی

۱۵. هر سیاستی در رابطه با مشوقها باید با لحاظ این مسأله اتخاذ گردد که آیا باعث افزایش سرمایه گذاری می‌شود یا نه؟ این موضوع را می‌توان بر مبنای اینکه سرمایه گذاری در یک کشور چگونه به تغییرات در سیاست تشویقی واکنش نشان می‌دهد، استنتاج کرد.

۱۶. با این حال، تغییرات در سیاست تشویقی عموماً همزمان با دیگر تغییرات موثر بر رفتار سرمایه گذاران (نظیر تجدید ساختار اقتصاد کلان) رخ می‌دهد. این همزمانی، تجزیه و تحلیل را با چالش مواجه می‌سازد، چرا که نسبت دادن تغییرات در سرمایه گذاری به تغییرات در مشوقها دشوار است. اما با انتخاب محتاطانه و دقیق اصلاحات تشویقی مورد مطالعه، می‌توان برخی از این مسائل را تجزیه و تحلیل کرد.

۱۷. مشکل اساسی دیگر در مطالعات اقتصاد سنجی در کشورهای در حال توسعه مربوط به اندازه گیری سرمایه گذاری است. فقدان اطلاعات مناسب در خصوص سرمایه گذاری در این کشورها، برآورد اثرات مشوقها (به طور کلی) و مشوقهای مالیاتی (به طور خاص) را دشوار می‌سازد. به ویژه، اندازه گیری تشکیل سرمایه ناخالص داخلی چندان مطلوب نمی‌باشد، هر چند که اندازه گیری‌های مربوط به سرمایه گذاری مستقیم از شرایط بهتری برخوردار می‌باشند. بهترین داده‌ها در زمینه سرمایه گذاری از شرکتها به دست می‌آید، اما این نوع داده‌ها در کشورهای در حال توسعه، کمیاب می‌باشد. برای کاستن از این معضل رویکردهای متعددی جهت تعیین اینکه مشوقها در تحریک و توسعه سرمایه گذاری موثر بوده اند یا نه؟، استفاده شده است.

### ۳-۱) نتیجه گیری از تحقیقات پیشین

۱۸. هاست و هوبارد<sup>۴</sup> (۲۰۰۲) بررسی و مرور مناسبی در خصوص تحقیقات انجام گرفته درباره اثربخشی سیاست مالی (به طور کلی) و مشوقهای مالیاتی به طور خاص در توسعه سرمایه گذاری و افزایش آن انجام داده‌اند. اهم یافته‌های آنها به شرح ذیل بوده است:

<sup>4</sup> - Hassett & Hubbard

- سیاست مالیاتی بر سرمایه‌گذاری تأثیر دارد و یک درصد افزایش در بهای تمام شده سرمایه برای استفاده کننده<sup>۵</sup> موجب کاهش نیم تا یک درصدی در سرمایه‌گذاری می‌گردد (کششی معادل ۰.۵- تا ۰.۱-). این تحلیل مبتنی بر داده‌های اقتصادی خرد از شرکتهاست. بالعکس، داده‌های اقتصادی کلان دارای شواهد ضعیفی مبنی بر موثر بودن سیاست مالیاتی بر سرمایه‌گذاری می‌باشند. اما این نتیجه‌گیری احتمالاً به دلیل خطاهای اندازه‌گیری در داده‌های اقتصادی کلان، تخصیص مجدد سرمایه به شکل تغییر نوع دارایی‌ها و همزمانی به دست آمده است، زیرا این عوامل باعث می‌شوند که ترسیم روابط علی یا انتساب‌های صحیح با استفاده از داده‌های اقتصادی کلان دشوار گردد.
- مالیاتها باعث افزایش بهای تمام شده سرمایه برای استفاده کننده می‌شوند، بنابراین هرگونه کاهش یکسان در این بهای تمام شده، باید موجب تحریک سرمایه‌گذاری گردد. اما مشوقهای هدفمند بعید است که باعث کاهش وسیع بهای تمام شده، سرمایه شوند.
- اکثر مشوقهای سرمایه‌گذاری، تمرکز بر سرمایه‌گذاری در تجهیزات دارد که باعث ایجاد انحرافات بین دارایی‌ها (بین انواع مختلف سرمایه) می‌شوند. این انحرافات (تغییرات نامطلوب) می‌توانند مزایای چنین مشوقهایی را تحت‌الشعاع قرار دهند. بدین شکل که مشوق‌ها باعث توسعه سرمایه‌گذاری‌های ضعیفی شوند. برای نمونه، در تایلند شرکتهایی که از مشوقها بهره‌مند شده بودند نسبت به آنهایی که مشمول مشوقها نشده بودند، نسبت‌های مالی ضعیف‌تری داشتند.
- در کشورهایی که بیشتر روی تجهیزات سرمایه‌گذاری کرده‌اند، رشد اقتصادی بالاتر است که دلیل آن نیز عمدتاً این است که وقتی کارگران با انواع مختلفی از تجهیزات کار می‌کنند، مهارت‌های زیادی یاد می‌گیرند. بنابراین، اعطای یارانه به تجهیزات برای رشد اقتصادی مناسب است چرا که آثار بیرونی مثبتی خلق می‌کند.
- مشوقهای سرمایه‌گذاری در مورد بسیاری از شرکتهایی که با محدودیت‌های مالی مواجه بوده و قادر به رشد نیستند تا از مزایای مشوقهای مالیاتی بهره‌مند شوند، اثری ندارد.
- از آنجایی که عرضه کالاهای سرمایه‌ای در کوتاه مدت بدون کشش است، برخی از مشوقهای سرمایه‌گذاری چه بسا به جای سرمایه‌گذاران، دارای مزایایی برای عرضه‌کنندگان کالاهای سرمایه‌ای باشند.
- تورم پایین و کم - که ماحصل عواملی غیر از تصمیمات مربوط به اعطای مشوقهاست - به مثابه نوعی یارانه برای سرمایه‌گذاری عمل می‌کند.

<sup>۵</sup> user cost of capital: بهای تمام شده سرمایه برای استفاده کننده عبارت است از بهای سرمایه‌گذاری که مشتمل بر کل هزینه‌ها (نظیر بهره و مالیاتها) و مشوق‌ها (نظیر معافیت‌های سرمایه‌گذاری، اعتبارات مالیاتی برای سرمایه‌گذاری و استهلاك سریع) است.





- مشوقهای موقت می‌توانند اثرات کوتاه مدت بیشتری در قیاس با مشوقهای دائمی داشته باشند.

### ۲-۳) نرخهای مالیاتی بر حجم و مکان جغرافیای انجام سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) تأثیر دارند

۱۹. با اینکه یافته‌های مطالعه هاست و هوارد (۲۰۰۲) حاکی از این است که سیاست مالیاتی تأثیر اندکی بر سرمایه‌گذاری دارد، اما با استفاده از داده‌های اقتصادی کلان، شواهدی مبنی بر اثرگذاری مالیاتها بر حجم و موقعیت جغرافیایی FDI به دست می‌آید. یک مطالعه فراگیر و گسترده نشان داده که FDI نسبت به نحوه مالیات-ستانی در کشور میزبان حساسیت دارد (هینس، ۱۹۹۷). حجم تحقیقات انجام شده در این مورد به اندازه‌ای زیاد است که دی موئیچ و ادرون (۲۰۰۳) اقدام به انجام یک فراتحلیل (متاآنالیز) در مورد آنها نموده‌اند. بررسی‌های آنها حاکی از این است که به طور متوسط، یک درصد افزایش در نرخ مالیاتها موجب کاهش FDI به میزان ۳.۳ درصد می‌گردد.

۲۰. با وجود دامنه وسیعی از کشش‌ها، اکثر مطالعات نشان می‌دهند که نرخهای مالیاتی بالاتر (اعم از نرخهای موثر متوسط، نرخهای موثر نهایی و نرخهای اسمی مالیات) تأثیر منفی معناداری بر جریانهای FDI دارند. اما اغلب این مطالعات شامل سرمایه‌گذاری در کشورهای عضو سازمان OECD هستند. از بین ۴۷ تحقیق اقتصادسنجی درباره FDI و مالیات ستانی، فقط ۵ مورد از آنها شامل کشورهای در حال توسعه بوده‌اند.<sup>۱</sup> این مساله عمدتاً به خاطر فقدان داده‌ها در مورد شرکتها در کشورهای در حال توسعه بوده است.

۲۱. سرمایه‌گذاری مستقیم شرکتها در خارج از کشور (FDI «برون رو» یا «بیرونی») شیوه دیگری برای تحلیل اینکه آیا مشوقها در ترغیب سرمایه‌گذاری در کشورهای در حال توسعه موثر بوده‌اند یا نه، در اختیار می‌گذارد. چنین تحلیلی با استفاده از داده‌های شرکتها در زمینه FDI آنها در خارج از کشور (اعم از سرمایه‌گذاری در کشورهای در حال توسعه) امکان‌پذیر است. برای مثال، دفتر تحلیل اقتصادی ایالات متحده (US BEA) داده‌های اقتصادی خرد را در زمینه سرمایه‌گذاری شرکتها در آمریکایی در خارج از آمریکا، گردآوری می‌کند. گروپرت و موتی (۲۰۰۴) در مطالعه‌ای پیرامون FDI در ۴۷ کشور جهان (از جمله در کشورهای در حال توسعه) با استفاده از داده‌های BEA به بررسی این امر پرداخته‌اند که چرا سرمایه‌گذاران تصمیم به سرمایه‌گذاری در کشورهای معینی گرفته‌اند. یافته‌های ایشان حاکی از این بود که آن دسته از سرمایه‌گذاری‌هایی که بازارهای داخلی را هدف گرفته‌اند کمتر به تغییرات در مشوقهای مالیاتی حساسیت دارند، در حالی که سرمایه‌گذاری‌های معطوف به صادرات، از حساسیت بیشتری برخوردارند.

<sup>6</sup> - Heckmeyer

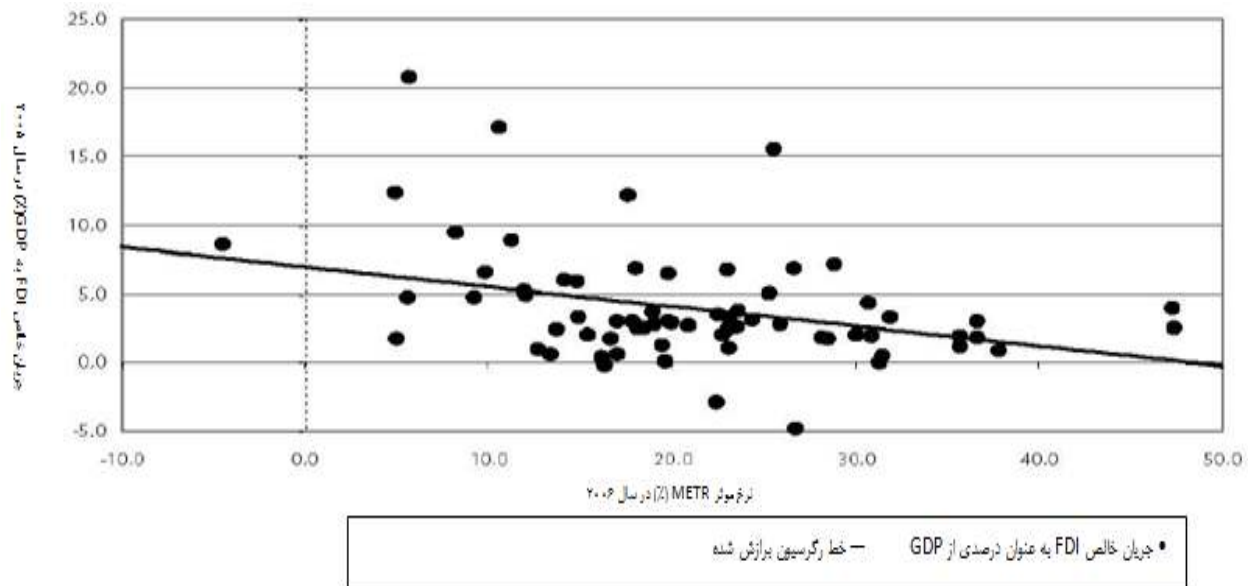
۲۲. همچنین دسای، فولی و هینس (۲۰۰۶) نتیجه گرفته‌اند که شرکتهای چندملیتی (مستقر در آمریکا) در کشورهای که نرخ مالیات غیرمستقیم در آنها ۱۰ درصد بالاتر است، از دارایی (سرمایه‌گذاری فیزیکی) به میزان ۷.۱ درصد کمتر بهره می‌برند. مزیت این نوع مطالعه این است که بیش از نیمی از ۵۵ کشور پذیرنده سرمایه‌گذاری خارجی، کشورهای در حال توسعه بوده‌اند. اما نتایج مطالعه بر حسب عضویت یا عدم عضویت در سازمان OECD تفکیک نشده است.

۲۳. نگاهی به تحقیقات انجام گرفته، جای خالی مطالعات اقتصادسنجی در زمینه کارآمدی مشوقهای مالیاتی در کشورهای در حال توسعه را نشان می‌دهد. با اینکه از تحقیقات قبلی چنین نتیجه گرفته می‌شود که نرخهای مالیاتی در FDI اثر می‌گذارند اما این نتیجه‌گیری قابل تسری به کشورهای غیر عضو OECD نمی‌باشد.

### ۳-۳) مطالعه اخیر صورت گرفته توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول

۲۴. برای پاسخگویی به این نقص در ادبیات موضوع، دفتر خدمات مشاوره‌ای محیط سرمایه‌گذاری مجموعه‌ای از مطالعات اقتصادسنجی را انجام داده تا چگونگی تأثیر مالیات بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در کشورهای در حال توسعه را مورد شناسایی قرار دهد. پیمایش‌هایی نیز از سرمایه‌گذاران انجام شده است تا داده‌های غنی‌تر و تفکیک یافته‌تری حاصل شود. افزون بر این، صندوق بین‌المللی پول نیز مطالعه‌ای انجام داده است درباره اینکه چگونه نرخهای مالیات بر درآمد و مشوقهای مالیاتی در ۴۰ کشور آمریکای لاتین، حوزه کارائیب و آفریقا در دوره زمانی ۲۰۰۴-۱۹۸۵ بر FDI تأثیر داشته‌اند.

۲۵. مطالعات مذکور، یافته‌هایی مشابه با مطالعات مربوط به OECD داشته‌اند: FDI متأثر از نرخهای مالیات است؛ بدین صورت که افزایش ۱۰ درصدی در نرخ مالیات بر درآمد شرکتهای FDI را به اندازه ۰.۴۵ درصد GDP کاهش می‌دهد. این مطالعات همچنین نتیجه گرفته‌اند که افزایش تعطیلات مالیاتی به اندازه ۱۰ سال، FDI را به اندازه یک درصد GDP افزایش می‌دهد. اما، این ارقام در قیاس با ارقام مربوط به کشورهای عضو OECD کمتر هستند. برای مثال، میتز و تاساروف (۲۰۰۸) چگونگی واکنش FDI به نرخهای موثر مالیات نهایی (METR) را اندازه گرفته‌اند (در ۶۹ کشور که تعدادی از آنها از کشورهای در حال توسعه هستند). شکل (۱) حاکی از رابطه بین FDI به عنوان درصدی از GDP و نرخ موثر نهایی مالیات (METR) است. به طور متوسط ۱۰ درصد کاهش در نرخ موثر نهایی مالیات باعث می‌شود که FDI به اندازه ۳ درصد GDP افزایش یابد.

**شکل ۱: FDI بالاتر با نرخهای موثر نهایی مالیات پایین تر رابطه دارد**


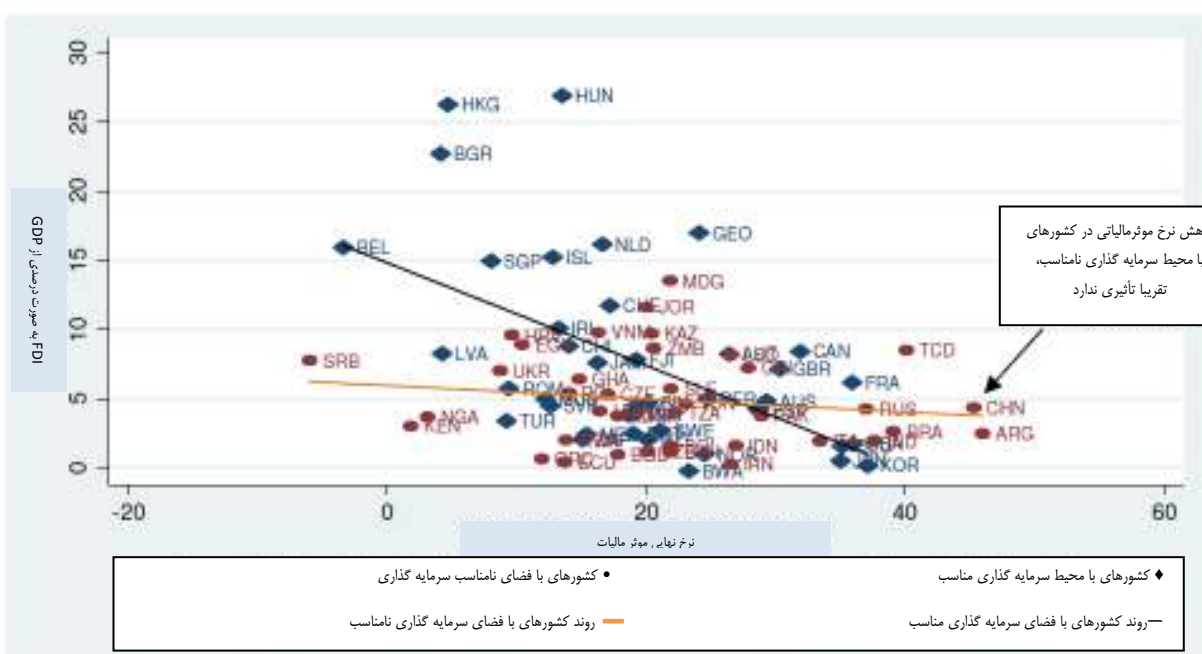
منبع: صندوق بین‌المللی پول؛ محاسبه شده توسط آندری تارازف

#### ✓ فضای سرمایه‌گذاری بر اثربخشی مشوقها تأثیر می‌گذارد

۲۶. برآیند شواهد پژوهشی حاکی از این مسأله است که در مورد بسیاری از کشورهای در حال توسعه مشوقهای پولی نمی‌توانند به طرز موثری شرایطی که باعث دفع سرمایه‌گذاری می‌شود نظیر زیرساختهای ضعیف، بی‌ثباتی اقتصاد کلان و حاکمیت و بازارهای ضعیف را خنثی کنند. شواهدی از مطالعات اقتصادسنجی که در بالا ارائه شد، نشان می‌دهند که مشوقهای مالیاتی که بر سرمایه‌گذاری (در حالت کلی) و FDI (به طور خاص) تأثیر دارند، اما این اثرگذاری در کشورهای در حال توسعه کمتر از کشورهای توسعه یافته بوده است. بر مبنای این تجارب، سازمان OECD نتیجه گرفته است که «یک بار مالیاتی سبک نمی‌تواند یک فضای نامناسب برای FDI را جبران کند». با اینکه رولف و وایت (۱۹۹۱) به این نتیجه دست یافته‌اند که تعطیلات مالیاتی تأثیر کمی بر FDI دارد، اما از طرف دیگر پی برده‌اند که اگر شرایط از لحاظ عوامل غیرمالیاتی مطلوب نباشد معافیت از مالیات بر واردات و تعطیلات مالیاتی بعید است که باعث جذب FDI شود. موریست و پیرنیا (۲۰۰۱) این نتیجه‌گیری را تأیید کرده و می‌گویند: «مشوقها عموماً نه باعث بهبود معایب فضای سرمایه‌گذاری می‌شوند و نه آثار بیرونی مطلوبی ایجاد می‌کنند». گروه مشورتی فضای سرمایه‌گذاری این خط تحقیقاتی را تعقیب کرده است تا شواهد اقتصادسنجی آن را نشان دهد. شکل (۲) نشان می‌دهد که برای کشورهایی با فضای سرمایه‌گذاری ضعیف، نرخ نهایی موثر مالیات

(METR) پایین تر تأثیر محدودی بر FDI دارد. در حالی که در کشورهایی با فضای سرمایه گذاری خوب، شاهد میانگین تأثیر بالاتری هستیم. برای مثال، وقتی METR از ۴۰ درصد به ۲۰ درصد کاهش پیدا می کند در کشورهایی که فضای سرمایه گذاری ضعیفی دارند (کشورهای نیمه پایینی جدول) FDI به اندازه ۱ درصد GDP افزایش می یابد؛ اما همین مقدار کاهش در METR (از ۴۰ درصد به ۲۰ درصد) در کشورهای دارای فضای سرمایه گذاری مساعد (نیمه بالایی جدول) تأثیری ۸ برابر بزرگتر خواهد داشت. این یافته دلالت بر این دارد که مشوقهای مالیاتی در فضای سرمایه گذاری نامساعد تأثیری به مراتب کمتر دارند.

## شکل ۲. کفایت مشوقها و فضای سرمایه گذاری



۲۷. این مشاهدات، در برابر نماگرهای رقابت پذیری جهانی، شاخص آزادی اقتصادی و نماگرهای بنیاد هریتیج (در زمینه فضای خوب سرمایه گذاری) مجدداً آزمون شدند. سیاست مالی در مورد اکثر این نماگرها پراکندگی دارد که نشان می دهد قبل از اینکه سیاست مالی بتواند به طرز اثربخشی سرمایه گذاری را ترغیب کند، فضای سرمایه گذاری پیش شرطی حیاتی می باشد.

۲۸. بدین ترتیب شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه اثربخشی مشوقها با فضای کشوری که در آنجا ارائه می شوند ارتباط دارد؛ در این حالت آنچه که اهمیت دارد کیفیت فضای سرمایه گذاری است. این مسأله برای توجیه اینکه چرا برخی کشورها موقع استفاده از سیاست مالی برای جذب سرمایه گذاری بهتر نتیجه می گیرند می تواند تبیین



خوبی باشد. به طور کلی مالیاتهای پایینتر، فضای سرمایه‌گذاری نامساعد را جبران نمی‌کند. برای جذب سرمایه-گذاری، کشورها باید فضای سرمایه‌گذاری‌شان را بهبود بخشند.

۲۹. اثربخشی مشوقهای مالی در جذب سرمایه‌گذاری متأثر از فضای سرمایه‌گذاری است. چرا؟ به دلیل نقشی که کالاهای عمومی در ارتقای عایدی سرمایه‌گذاری دارند؟ در اینجا کالاهای عمومی از اجزای متشکله فضای سرمایه‌گذاری هستند نظیر زیرساختها، حاکمیت قانون لازم‌الاتباع بودن قراردادها و امثالهم. کالاهای عمومی از طریق مالیات بر سرمایه، تأمین مالی می‌شوند که این امر به نوبه خود، عایدی سرمایه را کاهش می‌دهد. اما اگر کالاهای عمومی باعث افزایش بهره‌وری سرمایه شوند، در آن صورت افزایش در مالیاتی که خرج آنها می‌شود تأثیر معکوسی خواهد داشت. وقتی برآیند کلی را در نظر بگیریم این تأثیر مبهم و نامشخص می‌گردد. با این حال، در حالتی که کالاهای عمومی و سرمایه‌گذاری تا حد زیادی مکمل یکدیگر باشند، در کشورهایی که حجم زیادی از کالاهای عمومی ارائه می‌شود کاهش در مالیاتها تأثیر زیادی در ترغیب سرمایه‌گذاری خواهد داشت تا در کشورهایی با ارائه کم کالاهای عمومی.

۳۰. برای تأیید این یافته، «گروه مشورتی فضای سرمایه‌گذاری» اقدام به انجام سه مطالعه اقتصادسنجی و چهار پیمایش (نظرسنجی) از سرمایه‌گذاران در کشورهای در حال توسعه کرده است. نتیجه مطالعات این است که فضای سرمایه-گذاری بسیار مهم‌تر از تخفیفات مالیاتی و دیگر مشوقهای غیرمالیاتی است. این پیمایش‌ها در اردن، نیکاراگوئه و صربستان توسط گروه مشورتی فضای سرمایه‌گذاری و در موزامبیک توسط موسسه «ناتان»<sup>۷</sup> برای «آژانس ایالات متحده برای توسعه بین‌الملل»<sup>۸</sup> (USAID) انجام شده‌اند. مدل روش شناختی برای تمامی پیمایش‌ها و نیز تحلیلی از پیمایش موزامبیک را می‌توانید در بولنیک (۲۰۰۹) مشاهده کنید. تمامی پیمایش‌ها حاکی از این هستند که عوامل مربوط به فضای سرمایه‌گذاری (نظیر سهولت واردات و صادرات کالاها و خدمات، در دسترس بودن عرضه‌کنندگان محلی، چارچوب مقرراتی مناسب، کفایت زیرساختها و موقعیت جغرافیایی کشور) نمره بالاتری در رتبه-بندی انگیزه‌های اولیه برای سرمایه‌گذاری در قیاس با مشوقها به دست آورده‌اند، جدول (۱).

<sup>7</sup> - Nathan Associates

<sup>8</sup> - United States Agency for International Development (USAID)

**جدول (۱). انگیزه سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری در کشورهای مختلف**

نیکاراگوئه (۱۴۴)	صربستان (۵۰)	اردن (۶۱)	موزامبیک (۶۰) <sup>۹</sup>	
فضای سرمایه‌گذاری (۷۷)	فضای سرمایه‌گذاری (۳۷)	فضای سرمایه‌گذاری <sup>۱۱</sup> (۳۱)	بازار داخلی (۳۸) <sup>۱۰</sup>	حیاتی‌ترین عوامل در ترغیب سرمایه‌گذاری (سوال با پاسخ باز؛ لطفاً سه عامل را ذکر کنید)
هزینه‌های نیروی کار (۳۵)	نیروی کار ماهر و ارزان (۳۳)	ثبات سیاسی و امنیت (۲۵)	رقابت کم (۱۶)	
جذابیت مشوقها (۳۲)	دلایل شخصی (۱۸)	بازار داخلی (۲۳)	ثبات سیاسی (۱۴)	

۳۱. مطالعات بین‌کشوری که رابطه بین مشوقها و FDI را بررسی می‌کنند به دلیل تفاوت شرایط کلان اقتصادی، نهادها و مواهب طبیعی (نظیر ثروت معدنی) ممکن است دچار تورش مربوط به متغیرهای حذف شده باشند. کنترل این متغیرها (مسائل) بسیار دشوار است و با اینکه اثرات ثابت کشور و زمان، برخی از آنها را کنترل می‌کنند، اما تغییرات در شرایط کلان اقتصادی بسیار سخت‌تر، قابل کنترل هستند. یک روش برای کاستن از این نوع خطاها این است که کشورها یا سرمایه‌گذاران مشابه را تحلیل نمود. در این راستا مطالعات به این نتیجه رسیده‌اند که مشوقها در کشورهای غرب و مرکز آفریقا بر سرمایه‌گذاری تأثیر نمی‌گذارند، در حالی که عکس این مطلب در مورد منطقه کارائیب شرقی صادق است. تفاوت در یافته‌ها چه بسا به واسطه فضای سرمایه‌گذاری مناسب‌تر در کشورهای حوزه کارائیب قابل تبیین باشد.

<sup>۹</sup>- اعداد داخل پرانتز، تعداد سرمایه‌گذاران شرکت کننده در نظرسنجی است.

۱۰- اعداد داخل این پرانتزها نیز نشانگر تعداد شرکت کنندگانی است که عامل مورد نظر را حیاتی دانسته‌اند.

۱۱- فضای سرمایه‌گذاری شامل سهولت صادرات و واردات، در دسترس بودن عرضه کنندگان محلی، چهارچوب مقرراتی، کفایت زیرساخت‌ها و موقعیت جغرافیایی کشور است.



### ۳-۴) پیامدهای سیاستی

۳۲. نتایج فصل حاضر در زمینه نحوه تأثیر مشوقها بر FDI (و پیامدهای سیاستی مربوطه) در جدول (۲) خلاصه شده است:

جدول (۲). نتایج مربوط به سرمایه‌گذاری و مشوقها - و پیامدهای سیاستی

تحقیق	نتایج	پیامدهای سیاستی
مونیچ و اندروین (۲۰۰۳): دسای، فولی و هینس (۲۰۰۴)	سرمایه‌گذاری‌ها در کشورهای توسعه یافته قویاً به مشوقها واکنش نشان می‌دهند	مشوقهای سرمایه‌گذاری در کشورهای توسعه یافته اثربخش هستند
کلم و ون پاریس (۲۰۰۹)	سرمایه‌گذاری‌ها در برخی از کشورهای در حال توسعه به مشوقها جواب داده‌اند اما کشش آن، کمتر از کشورهای توسعه یافته است	مشوقها در کشورهای در حال توسعه تأثیر کمی بر سرمایه‌گذاری دارند
مطالعه گروه مشورنی فضای سرمایه‌گذاری	در کشورهایی با فضای سرمایه‌گذاری ضعیف، نرخهای مالیاتی پایین‌تر تأثیر چندانی در تمندی بر سرمایه‌گذاری‌ها ندارند.	سیاست تشویقی باید قدرت و تأثیر فضای سرمایه‌گذاری کشور را مد نظر داشته باشد
گروبرت و موتی (۲۰۰۳): روفله و وایت (۱۹۹۷): ولز (۱۹۸۶)	سرمایه‌گذاری‌های معطوف به صادرات (علی‌الخصوص، آنهایی که متحرک هستند) بیشتر نسبت به مشوقهای مالیاتی حساسند	مشوقهای هدفمند روش خوبی برای افزایش چنین سرمایه‌گذاری‌هایی هستند چرا که هزینه - اثربخشی دارند
هاست و هوبارد (۲۰۰۲)	مشوقهای سرمایه‌گذاری اختلالات عمده‌ای ایجاد می‌کنند چرا که سرمایه‌گذاری‌های ناکارآمد را تشویق می‌کنند	باید به هزینه‌های کارایی مشوقهای سرمایه‌گذاری توجه شود
	تورم پایین، بهترین مشوق سرمایه‌گذاری است	یک فضای اقتصادی کلان خوب بهتر از مشوقهای سرمایه‌گذاری عمل می‌کند
	مشوقهای موقتی در کوتاه مدت نسبت به مشوقهای دائمی تأثیر بیشتری دارند	مشوقها فقط باید به صورت موقت اعطا شوند. تعطیلات مالیاتی در صورت اعطا باید تاریخ انقضایی داشته باشند که بعد از آن تاریخ قابل اعطا نباشند

### ۴) آیا مشوقهای سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران مهم هستند؟

۳۳. یک روش جایگزین برای شواهد اقتصادسنجی جهت ارزیابی اهمیت مشوقهای سرمایه‌گذاری این است که از سرمایه‌گذاران سوال کنیم که آیا مشوقها در تعیین مکان سرمایه‌گذاری برای آنها دارای اهمیت بوده است؟ این رویکرد بسیار پرطرفدار بوده است چرا که اطلاعات ظریف و دقیقی درباره اهمیت مشوقها از دید انواع مختلف سرمایه‌گذاران فعال در بخشهای گوناگون اقتصاد به دست می‌دهد.

۳۴. با اینکه این رویکرد کاملاً ساده به نظر می‌رسد اما این روش نظرسنجی مشکلاتی نیز به همراه دارد. ریسک نوعی تورش در این مطالعات وجود دارد، زیرا هرگونه سوال از سرمایه‌گذاران درباره اینکه آیا مشوقها اهمیت دارند یا نه، چه بسا با جواب مثبت مواجه شود. یک روش برای مقابله با این تورش این است که از سرمایه‌گذاران بخواهیم

دلایل سرمایه‌گذاری‌شان در یک کشور خاص را فهرست و رتبه‌بندی کنند. اگر مشوقها مهم باشند، سرمایه‌گذاران، خود از آنها نام خواهند برد. رویکرد دوم این است که از سرمایه‌گذاران بخواهیم فهرستی از دلایل موجود را رتبه‌بندی کنند. روش سوم «آزمون نهایت» است که توسط موسسه گایسینگر و شرکاء<sup>۱۲</sup> (۱۹۸۵) طراحی شده است و در آن از سرمایه‌گذار سوال می‌شود که اگر همه عوامل دیگر یکسان (ثابت) بوده و فقط، مشوقها ارائه نمی‌شدند، آیا باز هم سرمایه‌گذاری می‌کردند.

۳۵. این ابزارها به شناسایی سرمایه‌گذارانی که وجود مشوقها در تصمیم‌گیری‌شان تأثیرگذار و حیاتی است، کمک می‌کند. بر این مبنا مشوقهای اعطایی به دیگر سرمایه‌گذاران را می‌توان زائد و بی‌فایده قلمداد کرد. جدول شماره (۳) نرخهای بی‌فایده مشوقها را بر اساس نتایج پیمایش‌های انجام شده از سرمایه‌گذاران در کشورهای مختلف نشان می‌دهد. برای نمونه، مطالعه‌ای که FIAS در مورد تایلند انجام داده نشان می‌دهد که ۸۱ درصد سرمایه‌گذاران، حتی بدون وجود مشوقها نیز انجام می‌گرفتند. در اردن، موزامبیک و صربستان ۷۰ درصد سرمایه‌گذاران در هر حال انجام می‌شدند و به همین دلیل، مشوقها زائد بوده‌اند. در مجموع، سطوح زائد بودن مشوقها برای سرمایه‌گذاران بالاست. اما همانطور که جدول شماره (۴) نشان می‌دهد مشوقها برای صادرکنندگان، بسیار مهم هستند. جدول مزبور همچنین پاسخهای سرمایه‌گذاران به «معافیت از عوارض گمرکی» را نشان می‌دهد که اکثر آنها مثل مشوقهای مالیاتی دارای نرخهای زائد و بی‌فایده هستند. دیگر جنبه قابل توجه در مورد مشوقهای سرمایه‌گذاری این است که آنها سطح سرمایه‌گذاری را برای اکثر سرمایه‌گذاران تحت تأثیر قرار نمی‌دهند.

۳۶. در بازگشت به مدل ارائه شده در بخش ۲ نکته قابل ذکر این است که یک بخش از هزینه‌های سیاست مالیاتی، زیان درآمدی ناشی از اعطای مشوق به سرمایه‌گذارانی است که حتی در صورت فقدان مشوقها نیز سرمایه‌گذاری‌شان را انجام می‌دادند. نرخهای بالای زائد بودن مشوقها حاکی از این است که این زیان به هیچ وجه کم و بی‌اهمیت نیست. مشوقها به طور خاص برای سرمایه‌گذارانی که به دنبال بازارهای داخلی هستند و آنهایی که فعالیتشان در زمینه مواهب طبیعی (نظیر بخش معدن و گردشگری) است، زائد و بی‌فایده هستند. نکته جالب در مورد مشوقها این است که با سرمایه‌گذاری‌های دارای ماهیت آزاد همبستگی دارد. مشوقها بیشترین اهمیت را در نیکاراگوئه داشته و همچنین، بالاترین درصد سرمایه‌گذارانی را داشت که مکانها و کشورهای دیگری را مد نظر داشتند.

۳۷. بنابراین پیمایشها، شناخت و درک رفتار انواع سرمایه‌گذارانی که مشوقها برایشان دارای اهمیت است، را ممکن ساخته‌اند. مشوقها برای صادرکنندگان بسیار اهمیت دارند و این مساله مؤید یافته ولز (۱۹۸۶) است که شرکتهای

<sup>12</sup> - Guisinger and Associates





صادراتی در بازارهایی شدیداً رقابتی فعالیت می‌کنند که حاشیه سود در آنها واقعاً کم است. از طرف دیگر، این نوع شرکتها دارای تحرک زیادی هستند و احتمالاً مناطق مختلف را از نظر نرخ مالیات مقایسه کرده‌اند چرا که مالیات بخش مهمی از ساختار هزینه‌ای آنها محسوب می‌شود.

۳۸. بین اهمیت مشوقها از منظر دولتها و سرمایه‌گذاران یک دوگانگی و تقابل وجود دارد. رایبسون (۱۹۶۱) با انجام پیمایشی از سرمایه‌گذاران و مقامات دولتی موافق با تشویق سرمایه‌گذاری، به این نتیجه رسیده است که از نظر دولتها مشوقها قویاً بر تصمیمات سرمایه‌گذاران تأثیر می‌گذارند. اما از نظر سرمایه‌گذاران، دسترسی به بازارهای داخلی، یک فضای سرمایه‌گذاری خوب، امنیت و ثبات، نیروی کار ماهر و سایر عوامل، رتبه‌های بالاتری نسبت به مشوقها دارند، جدول (۱). چه بسا این دوگانگی و تقابل به این دلیل باشد که برای مقامات دولتی اعطای مشوقها آسانتر از فراهم کردن فضای سیاسی امن و باثبات، اجرای اصلاحات اقتصادی و یا تربیت نیروی کار ماهر باشد.

### جدول (۳). اهمیت مشوقها بر اساس نظرسنجی از سرمایه‌گذاران

پژوهشگران	تمرکز نظرسنجی	نتایج	آیا مشوقها بر سطح سرمایه-گذاری تأثیر دارند؟ (سهم پاسخهای آری)
پیمایش انگیزه سرمایه‌گذاران (توسط FIAS)	اردن (۲۰۰۹)	نرخ زائد بودن مشوقها (سرمایه‌گذاری‌ها) بی‌کیفیت است حتی اگر مشوقی اعطا نمی‌شود	۷۰٪
	موزامبیک (۲۰۰۹)		۷۸٪
	نیکاراگوئه (۲۰۰۹)		۱۵٪ (۵۱٪ برای شرکتهای غیرصادرات محور واقع در خارج از مناطق آزاد)
	صربستان (۲۰۰۹)		۷۱٪
FIAS (فو و همکاران، ۲۰۰۴)	ویتنام (۲۰۰۴)	۸۵٪	۶٪
FIAS	تایلند (۱۹۹۹)	۸۱٪	
گایسینگر و شرکا (۱۹۸۵)	مشوقهای سرمایه‌گذاری و الزامات عملکرد برای شرکتهای صادرات محور	۳۳٪	
روبر (۱۹۷۳)	FDI و جهت‌گیری بازار	۵۲٪ برای شرکتهای صادرات محور	
مک کینسی (سرمایه‌گذاری شرکتهای چندملیتی در اقتصادهای در حال توسعه، ۲۰۰۳)	برون سپاری فرآیند کسب و کار (BPO) و صنعت خودرو در هند (۲۰۰۳)	مشوقها در بین سه عامل اصلی موثر بر تعیین مکان سرمایه‌گذاری نیستند	
فورچون/دیلویت و توچی (۱۹۹۷)	مطالعه موقعیت مکانی کسب و کار	مالیاتها در بین ۳۶ عامل دارای اهمیت برای سرمایه‌گذاران، رتبه ۱۳ را کسب کردند	
G-30 (۱۹۸۴)	مطالعه ۵۲ شرکت چندملیتی که نیمی از FDI جهان به آنها اختصاص دارد	مشوقها رتبه هفتم را در بین عوامل دارای اهمیت برای این شرکتهای داشته‌اند	

جدول (۴). اهمیت مشوقهای مالیاتی در تصمیمات سرمایه‌گذاران (سهیم پاسخهای آری در مورد پرسشی مبنی بر اینکه آیا مشوقها در بین پنج دلیل اصلی برای سرمایه‌گذاری قرار دارند یا نه؟)

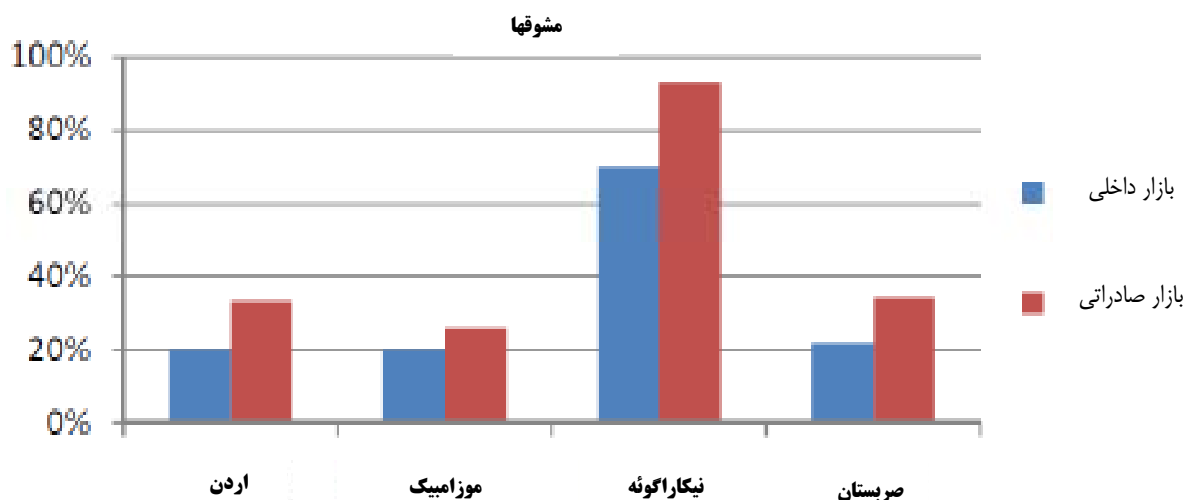
مشوق	موزامبیک (۶۰)	اردن (۶۱)	صربستان (۵۰)	نیکاراگوئه (۷۱)
معافیت واردات از عوارض گمرکی	٪۲۷	٪۳۶	٪۱۶	٪۹۳
مشوقهای مالیاتی	٪۱۷	٪۳۸	٪۲۹	٪۷۶
مد نظر داشتن کشوری دیگر؟	٪۱۲	٪۳۳	٪۳۰	٪۴۰

#### ۴-۱) جهت‌گیری بخشهای اقتصادی و مشوقها

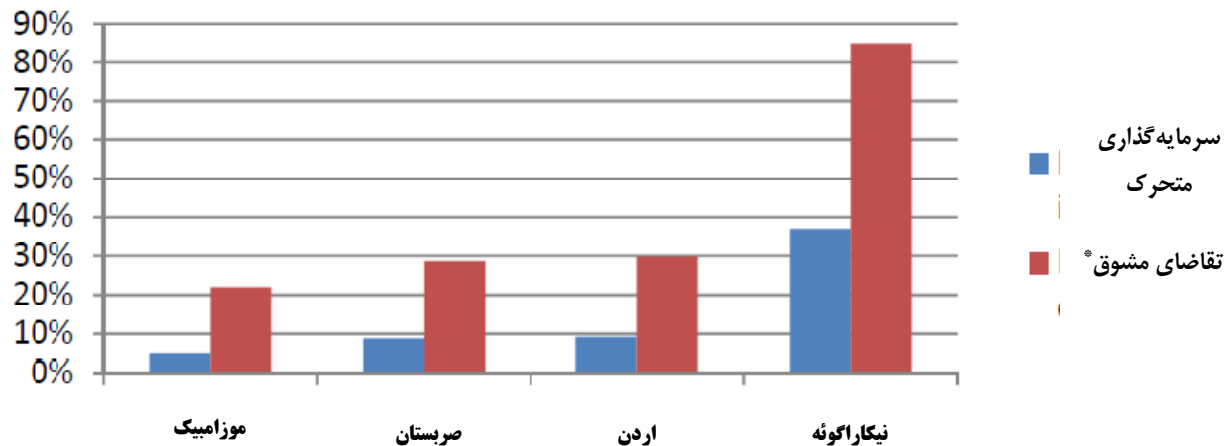
۳۹. جذابیت مشوقها در بین سرمایه‌گذاران متغیر است. سرمایه‌گذاران شدیداً متحرک نسبت به مشوقها حساسند (علی‌الخصوص مشوقهای مالیاتی، شکل ۴). اما سرمایه‌گذاری توسط آنها ارتباطات محدودی با اقتصادهای محلی ایجاد می‌کند. یکی از مصادیق سرمایه‌گذاری‌های به شدت متحرک استقرار دفاتر و مراکز مالی اصلی شرکت‌های چندملیتی در بهشتهای مالیاتی یا نظام‌های مالیاتی با نرخهای پایین است. چنین سرمایه‌گذاری‌هایی، بالعکس استقرار مراکز عملیاتی، ارزش افزوده محلی بسیار کمی برای کشورهای میزبان ایجاد می‌کنند. صادرکنندگان نیز به این مشوقها حساس هستند.

۴۰. بالعکس، سرمایه‌گذاران معطوف به بازارهای داخلی کمتر به مشوقها حساسیت دارند، (شکل ۳). نسبت سرمایه‌گذاران معطوف به بازارهای صادراتی که در صورت فقدان مشوقها از سرمایه‌گذاری منصرف می‌شدند بیشتر از همین نسبت در بین سرمایه‌گذاران معطوف به بازارهای داخلی است.

شکل ۳. سرمایه‌گذارانی که در صورت فقدان مشوقها از سرمایه‌گذاری منصرف می‌شدند



#### شکل ۴. سرمایه‌گذاری‌های متحرک و مشوقها



\* درصد سرمایه‌گذارانی که اعلام نموده‌اند که بدون اعطای مشوقها، سرمایه‌گذاری انجام نمی‌دادند.

۴۱. شرکت‌های فعال در مناطق آزاد نیز به احتمال زیاد اقدام به صادرات نموده و تقاضای بهره‌مندی از مشوقها را خواهند داشت. در نیکاراگوئه ۹۸٪ از سرمایه‌گذاران فعال در مناطق آزاد، بدون وجود مشوقها سرمایه‌گذاری نمی‌کردند؛ در حالی که این نرخ برای آنهایی که خارج از مناطق آزاد فعالیت می‌کنند، فقط ۴۱٪ می‌باشد.

#### ۲-۴) محدودیت‌های سازمان تجارت جهانی (WTO) برای استفاده از مشوقهای مرتبط با صادرات

۴۲. مشوقهای مرتبط با صادرات، مشمول مقررات سازمان تجارت جهانی هستند، زیرا جزو یارانه‌های صادرات محسوب شده و شرایط تجارت را تحت تأثیر قرار می‌دهند. مشوقهای مرتبط با صادرات به صراحت از طرف WTO نوعی یارانه صادرات، تلقی و ممنوع اعلام شده‌اند. با این حال، طبق ماده ۲۷ «موافقتنامه اقدامات جبرانی استاندارد»<sup>۱۳</sup> معافیتی برای کشورهای کم درآمد در نظر گرفته شده است. این معافیت کشورهای ذیل را در بر می‌گیرد:

- کشورهای کمتر توسعه یافته: ۳۳ کشور عضو WTO + ۱۲ کشور در حال الحاق
- کشورهای با درآمد متوسط: ۱۸ کشور عضو WTO با GNP سرانه کمتر از ۱۰۰۰ دلار (به ارزش دلار در ۱۹۹۰)

<sup>13</sup> - Standard Countervailing Measures Agreement



- کشورهای با درآمد متوسط: ۲۳ کشور عضو WTO با برنامه های حمایتی خاص<sup>۱۴</sup> (که فاز نهایی آنها در سال ۲۰۱۵ خواهد بود).

### ۳-۴ پیامدهای سیاستی

- ۴۳. تحلیل پیمایش های انجام شده از سرمایه گذاران سه پیامد سیاستی به شرح ذیل دارد:
  - برای ترغیب سرمایه گذاری، دولتها باید بهبود فضای کسب و کار کشورشان را در اولویت اصلی قرار دهند.
  - مشوقهای هدفمند باید برای آن دسته از بخش های اقتصادی فراهم شود که شواهدی مبنی بر اثرگذاری این مشوقها بر سرمایه گذاری های متحرک وجود داشته باشد. در هر حال این مشوقها باید به رشد سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال (که هر دو دارای منافع اجتماعی هستند) مرتبط گردند.
  - مشوقهای صادرات ممکن است با مقررات و رهنمودهای WTO تناقض پیدا کنند.

### ۵ مشوقها چه زمانی می توانند مورد استفاده قرار گیرند؟

- ۴۴. مشوقهای مالیاتی تنها زمانی عملکرد اقتصادی را بهبود می بخشد که مقامات دولتی بهتر از سرمایه گذاران خصوصی قادر به تصمیم گیری درباره بهترین نوع تولید و بهترین ابزار تولید باشند. (ریچارد بیرد<sup>۱۵</sup>)
- ۴۵. هنگام ارزیابی مطلوبیت مشوقها باید درباره شرایطی که تحت آن، دولتها باید در مکانیسم بازار دخالت کنند، فکر کرد. یعنی، چه زمانی بنگاه های خصوصی تضمین خواهند کرد که منابع به کاراترین شکل تخصیص می یابند و چه زمانی دولتها باید نقش ایفا کنند؟ در این بخش درباره نمونه هایی از شکست بازار بحث خواهیم کرد. این بدین معنی نیست که این گزارش بخواهد بگوید مشوقها باید جهت تصحیح تمامی چنین شکستهایی اعطا شوند؛ بلکه منظور این است که دولتها باید اوضاع را رصد کنند تا ببینند که آیا لازم به دخالت ایشان هست یا نه؟

### ۱-۵ کالاهای عمومی

- ۴۶. هنگام تأمل درباره رویکردهای مناسب جهت ترغیب فعالیتها یا بخشهای اقتصادی معین یا موقع طراحی سیاستی به منظور جذب سرمایه گذاری، هر دولتی باید همواره از خود بپرسد که کدام سیاست به احتمال زیاد بیشترین فعالیت

<sup>۱۴</sup>- این برنامه های حمایتی موسوم به Grandfathered Programs هستند.

<sup>۱۵</sup> - Richard Bird



یا رشد اقتصادی بلندمدت را ایجاد خواهد کرد: اینکه مستقیماً یک دلار خرج کالاهای عمومی گردد یا یک دلار صرف ارائه مشوق نمود. زمانی که سطح کالاهای عمومی خیلی پایین است، سود نهایی ناشی از افزایش در کالای عمومی بیشتر از هزینه نهایی آن است. بنابراین، تصمیم بهینه این است که در ارائه کالاهای عمومی سرمایه‌گذاری بیشتری صورت گیرد. از طرف دیگر، یک مشوق سرمایه‌گذاری هنگامی می‌تواند باعث انجام سرمایه‌گذاری خصوصی شود که به نوبه خود دارای منافع برای اقتصاد باشد. هدف، مقایسه هزینه فرصت‌های مخارج عمومی با مخارج استفاده شده برای مشوقهای سرمایه‌گذاری است.

۴۷. مثالهای ذیل را ملاحظه کنید:

- **گردشگری:** در کشوری با زیرساختهای جاده‌ای ضعیف، یک دلار هزینه برای ساخت جاده منتهی به منطقه‌ای توریستی یا از یک منطقه توریستی به مراکز جمعیتی، به احتمال زیاد فعالیت اقتصادی بیشتری نسبت به تخصیص یک دلار جهت اعطای مشوقهای مالیاتی به یک شرکت گردشگری ایجاد خواهد کرد.
- **تولید:** در کشوری با زیرساختهای ضعیف و تعداد زیادی کارگر غیرماهر، یک دلار هزینه برای ساخت جاده، بنادر، زیرساختهای مخابراتی یا آموزش نیروی انسانی به احتمال زیاد سرمایه‌گذاری بیشتری را ترغیب خواهد کرد تا هزینه کرد یک دلار برای اعطای مشوق مالیاتی به یک شرکت تولیدی.

۴۸. ملاحظه دیگر این است که برخی کالاهای عمومی توسط بازار عرضه نخواهند شد یا اگر عرضه شوند ناکافی خواهند بود. در چنین مواردی، باید به این مساله فکر کرد که آیا مشوقها خواهند توانست به طرز کارآمدی مشکل کمبود عرضه را حل کنند.

## ۲-۵ آثار بیرونی مثبت

۴۹. فعالیتهای اقتصادی غالباً منجر به آثار بیرونی مثبتی می‌شوند که دولتها می‌خواهند از طریق اعطای مشوقها، حمایت و تشویق‌شان کنند. نمونه‌هایی از این آثار بیرونی عبارتند از:

- سرمایه‌گذاری در تکنولوژی؛ نظیر صنایع های-تک<sup>۱۶</sup> یا شرکتهای تحقیق و توسعه که باعث ارتقای مهارتهای کارگران می‌شوند.
- پروژه‌های ایجاد زیرساختها؛ که رشد کسب و کار را تشویق می‌کنند.
- سرمایه‌گذاری‌هایی که باعث ایجاد اشتغال در مناطقی با نرخ بیکاری زیاد می‌شوند.

<sup>16</sup> Hi-tech

- فناوری‌های دوستدار محیط زیست.
- «سرمایه‌گذاری‌های لنگری»<sup>۱۷</sup> یعنی سرمایه‌گذاری‌هایی که با ارسال علامت و ایجاد پیوندهای پیشین<sup>۱۸</sup> [ارتباط با زنجیره تأمین] تأثیرات با ضریب فزآینده ایجاد می‌کنند.
- ۵۰. چنین سرمایه‌گذاری‌هایی می‌توانند اثرات سرریز مثبت و غالباً بلندمدتی بر اقتصاد داشته باشند یا بر حفاظت از محیط زیست تأثیر بگذارند و هزینه کرد دولت برای اعطای مشوقها را توجیه پذیرتر سازند.

### ۳-۵ رقابت مالیاتی در سطح بین الملل

۵۱. رقابت مالیاتی موجب آغاز مسابقه‌ای دو سر باخت می‌شود، چرا که کشورها درگیر رقابت در زمینه ارائه مشوقهای مالیاتی سخاوتمندانه‌تر می‌شوند. شواهدی وجود دارد که رقابت مالیاتی بین کشورهای در حال توسعه در حال وقوع بوده و در جذب سرمایه‌گذاری‌های فرآر و مردّد موفق بوده است (کلم و ون پاریس، ۲۰۰۹). کشورهایی که چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را جذب می‌کنند ممکن است از «نفرین برنده» (از دست دادن مبالغی هنگفت در ازای کسب مبالغی کم؛ چیزی شبیه به نفرین منابع در بیماری هلندی) رنج ببرند. علاوه بر این، با اینکه به هر حال یک کشور یا سرمایه‌گذاری خاصی را می‌برد یا می‌بازد، اما در مجموع، اگر که سرمایه‌گذاری حتی بدون وجود مشوق و در هر صورتی انجام می‌گرفت، رقابت مالیاتی باعث کاهش درآمد برای کلیه کشورهای درگیر رقابت شده است. نهایتاً اینکه سرمایه‌گذاری‌های فرآر و مردّد به مشوقها پاسخ می‌دهند اما مشکل اینجاست که به محض تمام شدن دوره زمانی اعطای مشوقها، به کشورهای دیگری که مشوقهای بهتری ارائه کنند، نقل مکان می‌کنند. از طرف دیگر، بسیاری از سرمایه‌گذاران با دولتها چانه زنی می‌کنند تا بهترین بسته از مشوقها را دریافت کنند و دولتها معمولاً تسلیم این خواسته می‌شوند. برای نمونه:

- یک شرکت بین‌المللی تولیدکننده منسوجات که میل به تحرک بالایی دارد، به دنبال کشوری با مالیات کم می‌گردد تا تولیداتش را از طریق آن کشور صادر کند. یک سیاست تشویقی می‌تواند معافیت مالیاتی را فقط برای کالاهای صادراتی آن شرکت فراهم کند.
- شرکت‌های معدنی میل به تحرک چندانی ندارند چرا که نیاز به منابع طبیعی کشوری خاص دارند. بنابراین، هر چند آنها تولیداتشان را صادر می‌کنند اما نباید به آنها معافیت مالیاتی داد، زیرا آنها نیاز دارند که در کشور باقی بمانند تا از منابع معدنی کشور استفاده کنند.

<sup>17</sup> - Anchor Investments

<sup>18</sup> - Backward Linkages



۵۲. بنابراین، موقع تصمیم‌گیری در مورد تصحیح « موارد شکست بازار»، دولتها وقتی درگیر رقابت با کشورهای همسایه هستند، نباید دست به اقدامات خودخواهانه بزنند. نقش قوی و مهمی بر عهده نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و OECD می‌باشد تا بین کشورها هماهنگی ایجاد کرده و از رقابتهای مالیاتی مخرب جلوگیری کنند تا همه کشورها برنده باشند.

۵۳. با اینکه رقابت مالیاتی مسابقه‌ای دو سر باخت برای کشورهاست اما خوشه‌بندی سرمایه‌گذاری‌ها مزایایی برای سرمایه‌گذاران دارد و باعث می‌شود آنها حساسیت کمتری نسبت به نرخهای مالیاتی داشته باشند. در واقع، این امر می‌تواند منتج به مسابقه‌ای برد-برد شود، بدین ترتیب که کشورها مالیاتها را افزایش دهند تا رانتهای حاصل از چنین فشارهای تراکمی (انباشتی) را کاهش دهند. هرچند که چنین فشارهایی نوعاً در کشورهای توسعه یافته رخ می‌دهند اما خوشه تولیدی کشور چین و خوشه نرم‌افزاری کشور هند نمونه‌هایی قابل توجه در کشورهای در حال توسعه هستند.

#### ۴-۵ پیامدهای سیاستی

۵۴. دولتها تا حد امکان بایستی:

- از مشوقها برای ترغیب بخش خصوصی به عرضه کالاهای عمومی یا کالاهایی با ویژگی تأثیر قوی برای بخش خصوصی (مانند زیرساختها) استفاده کنند.
- استفاده از مشوقها را محدود به فعالیتهایی کنند که منافع (مزایای) اجتماعی ایجاد کنند.
- منابعی را که در اثر حذف مشوقها صرفه جویی می‌شوند صرف مخارجی کنند که بخش خصوصی تمایلی به پوشش آنها ندارد.

#### ۶ هزینه مدیریت و اداره مشوقها

۵۵. طبق چارچوب تحلیلی ارائه شده در بخش ۲، یک سیاست تشویقی اثربخش مستلزم کاستن از هزینه‌های غیردرآمدی مشوقهاست. راه‌های انجام چنین کاری عبارتند از کاهش سوء استفاده از مشوقها، مدیریت اثربخش مشوقها و تسهیل بار تمکینی سرمایه‌گذارانی که مایلند از مشوقها بهره‌مند شوند. هزینه‌های غیر درآمدی هم شامل موارد ذیل است:

- اختلالات ایجاد شده در نتیجه ترغیب سرمایه‌گذاری‌های جدیدی که به سرمایه‌گذاری‌های موجود آسیب می‌زنند.

- وقت و پولی که شرکتها برای چانه زنی با دولت در زمینه مشوقهای مالیاتی صرف می کنند.
  - وقت و پولی که شرکتها برای احراز شرایط بهره‌مندی و کسب مشوقها صرف می کنند.
  - درآمد از دست رفته به خاطر فعالیت‌های غیرقانونی؛ برای مثال از ناحیه شرکتهایی که مستحق بهره‌مندی از مشوقها نیستند اما با ارائه اطلاعات غلط چنین وانمود می کنند؛ یا زیان درآمدی غیرمستقیم از ناحیه شرکتهایی که مستحق بهره‌مندی از مشوقها نیستند اما به طور غیرقانونی از شرکتهای معاف از مالیات برای تعیین منبع کالاها استفاده می کنند.
  - هزینه‌های اضافی برای مقاماتی که مسئول مدیریت مشوقهای مالیاتی هستند.
۵۶. با اینکه کمی کردن هزینه‌های غیر درآمدی دشوار است اما ممکن است حجم آنها بسیار بیشتر از هزینه‌های مالی مشوقها باشد. بنابراین، هنگام طراحی سیاست تشویقی حتماً باید آنها را در نظر داشت.

## ۶-۱) تحریف های ایجاد شده به واسطه جانبداری افراطی از سرمایه‌گذاری های جدید

۵۷. طبق تعریف، مشوقهای اعطا شده به سرمایه‌گذاری‌های جدید باعث می شوند که سرمایه‌گذاری‌های موجود در موقعیت ضعف قرار گیرند. هدف اعطای مشوقهای سرمایه‌گذاری، ایجاد سرمایه‌گذاری‌های جدید و یا توسعه سرمایه‌گذاری‌های موجود است. اما ممکن است سیاست‌گذاران در تمایل به ترغیب سرمایه‌گذاری‌های جدید از سرمایه‌گذاری‌های موجود غفلت کنند. پرداختن به مسائل و مشکلاتی که سرمایه‌گذاران فعلی در توسعه و گسترش سرمایه‌گذاری خود با آنها مواجهند می تواند منافع بسیاری داشته باشد. در واقع، اگر به سرمایه‌گذاران موجود اهمیتی داده نشود و از آنها مراقبتی به عمل نیاید بعید است که سرمایه‌گذاران جدید در عرصه حضور یابند.
۵۸. علاوه بر این، اعطای مشوقهای سرمایه‌گذاری بیش از حد می تواند باعث فرسایش پایه مالیاتی گردد. به این صورت که فشار زیادی بر اندک سرمایه‌گذاران باقی مانده وارد می شود، چرا که بار مالیاتی آنها افزایش یافته و اختلالاتی بروز خواهد کرد. یک واکنش احتمالی به این فشار این خواهد بود که مودیان بخواهند با جلوه دادن خود به عنوان سرمایه‌گذار جدید از مشوقها بهره‌مند شده و از مالیات فرار کنند. یک مثال شایع برای این مساله، سوء استفاده از تعطیلات مالیاتی توسط سرمایه‌گذارانی است که به محض اتمام مهلتشان برای بهره‌مندی از تعطیلات مالیاتی، تجدید ساختار کرده و خود را به عنوان سرمایه‌گذار جدید جا می‌زنند تا یک دور دیگر هم از تعطیلات بهره‌مند شوند.





## ۶-۲) هزینه کسب و بهره‌مندی از مشوق‌های مالیاتی

۵۹. وقتی که مشوقها به صلاحدید و تشخیص مقامات مالیاتی اعطا می‌شوند (خودکار نیستند) و سرمایه‌گذاران باید فرآیند تأیید شرایط احراز خود را برای بهره‌مندی از مشوق طی کنند، هزینه‌های بهره‌مندی از مشوقها به هیچ وجه کم نخواهند بود. این فرآیند می‌تواند مستلزم صرف وقت و هزینه قابل ملاحظه‌ای برای سرمایه‌گذاران باشد. نظرسنجی‌های فضای سرمایه‌گذاری در اردن، موزامبیک، نیکاراگوئه و صربستان نشان داده‌اند که کسب مشوقها برای حدوداً یک پنجم سرمایه‌گذاران، راه اندازی طرحها را به تأخیر انداخته یا هزینه‌ها را افزایش داده است، (جدول ۵). برخی از این تأخیرها بیش از یک سال به طول انجامیده است. شواهد حاکی از این است که برخی شرکتهای خارجی علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری در کشور مالی موفق به این کار نشده‌اند چرا که هرگز اطلاعاتی از وزارت دارایی این کشور درباره درخواست‌هایشان برای بهره‌مندی از مشوقها به دست‌شان نرسید. ادارات حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی برخی کشورها این الزام را دارند که سرمایه‌گذاران قبل از بهره‌مندی از مشوقها باید به تأیید برسند. برای مثال، اداره حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی گامبیا پس از انجام مصاحبه‌های متعدد با سرمایه‌گذاران خارجی، تأییدیه‌های سرمایه‌گذاری ویژه‌ای می‌دهد که پس از دریافت آنهاست که می‌توانند از بسته‌های تشویقی بهره‌مند شوند.

### جدول (۵). هزینه‌های بهره‌مندی از مشوقها

نیکاراگوئه	صربستان	اردن	موزامبیک	آیا بهره‌مندی از مشوقها موجب تأخیر در اجرای طرحها شده است؟
۲۷٪ گفته‌اند آری (۲۰٪ حدوداً ۲ تا ۱۲ ماه؛ ۱٪ حدوداً بیش از یک سال) و ۷۲٪ گفته‌اند نه.	۲٪ گفته‌اند آری و ۹۸٪ گفته‌اند نه.	۱۸٪ گفته‌اند آری (۸٪ حدوداً ۳ تا ۶ ماه؛ ۲٪ حدوداً ۱۸ ماه یا بیشتر) و ۸۲٪ گفته‌اند نه.	۲۲٪ گفته‌اند آری (۱۰٪ حدوداً ۱ تا ۳ ماه؛ ۸٪ حدوداً ۳ تا ۶ ماه) و ۷۸٪ گفته‌اند نه.	آیا بهره‌مندی از مشوقها موجب تأخیر در اجرای طرحها شده است؟
۱۳٪ گفته‌اند آری و ۸۵٪ گفته‌اند نه.	۲۰٪ گفته‌اند آری و ۸۰٪ گفته‌اند نه.	۵٪ گفته‌اند آری و ۹۵٪ گفته‌اند نه.	۲۷٪ گفته‌اند آری و ۷۲٪ گفته‌اند نه.	آیا بهره‌مندی از مشوقها به هزینه‌های طرحها افزوده است؟
۲۶٪ گفته‌اند صرف زمان اضافی توسط مدیریت ارشد؛ ۲۴٪ گفته‌اند حق مشاوره‌های حقوقی؛ ۱۷٪ گفته‌اند زیان تجاری	۱۲٪ گفته‌اند حق مشاوره‌های اضافی؛ ۶٪ گفته‌اند صرف زمان اضافی توسط مدیریت ارشد؛	موضوعی ذکر نشده است	۱۸٪ گفته‌اند صرف زمان اضافی توسط مدیریت ارشد؛ ۱۵٪ گفته‌اند زیان تجاری؛	هزینه‌های اضافی اصلی کدام‌ها بوده‌اند؟

۶۰. تا حد امکان، تأیید صلاحیت بهره‌مندی از مشوقها باید خودکار باشد، به این ترتیب که سرمایه‌گذاران، اگر شرایط تعیین‌شده در قانون را داشته باشند، مشوقها را دریافت کنند. اگر از سرمایه‌گذاران خواسته شود که فرآیند



تأیید صلاحیت را طی کنند هزینه‌های آنها افزایش خواهد یافت. علاوه بر این، اکثر ادارات حمایت از سرمایه-گذاری خارجی قابلیت مدیریت مشوقها (و علی‌الخصوص مدیریت مشوقهای مالیاتی) را ندارند.



### ۶-۳) درآمد مالیاتی از دست رفته به خاطر اعطای مشوقها

۶۱. هر وقت که منفعت یا مزیتی برای برخی از مودیان ایجاد می‌شود، فرصتی است برای آنهایی که مشمول مزیت مزبور نیستند تا از سیستم سوء استفاده کنند. جیمز (۲۰۰۷) شرح می‌دهد که چگونه شرکتی که مشمول نرخهای کاهش یافته مالیاتی نیستند، خود را مشمول جلوه می‌دهند و حتی هزینه‌های انجام چنین کاری را هم متقبل می‌شوند. اینگونه فریب‌ها را نمی‌توان آشکار ساخت مگر از طریق حسابرسی‌های سرزده و مداخله‌ای<sup>۱۹</sup> و نیز نشت درآمدی حاصله می‌تواند قابل ملاحظه باشد.

۶۲. برای نمونه، دولت مرکزی هند معافیت‌هایی مبتنی بر موقعیت جغرافیایی به برخی مودیان اعطا می‌کند که بر اساس آنها سرمایه‌گذاران در مناطقی که به لحاظ صنعتی ضعیف و محروم هستند معافیت از مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم دریافت می‌کنند. در یک مورد، برخی شرکتها دفاترشان را در جامو و کشمیر (ایالتی که مشمول معافیت فوق‌الذکر است) مستقر کرده بودند. اما تولید این شرکتها در خارج از جامو و کشمیر انجام می‌شد. درآمدهای مالیاتی از دست رفته فقط در دو مورد معادل ۴ درصد هزینه‌های انجام شده برای این مشوق بود.

۶۳. قیمت‌گذاری انتقالات؛ که طی آن، مودیان سود یا فروش‌های خود را به شرکت‌های تابعه یا وابسته‌ای انتقال می‌دهند که از مشوق مالیاتی برخوردار باشند. این مورد روش شایعی در سوء استفاده از مشوقهاست. در هندوستان، کشف شده است که وقتی شرکتها دو واحد دارند که یکی از آنها مشمول مشوق‌های مالیاتی است و دیگری مشمول آنها نیست، سود واحدی که مشمول مشوق‌های مالیاتی نیست غالباً بسیار کمتر از واحدی است که مشمول مشوقهاست که همین مسأله دال بر انتقال سود به واحد بهره‌مند از مشوقها می‌باشد. تفاوت در سودها، حتی وقتی که هر دو واحد در شهری یکسان قرار داشته و کالایی یکسان را تولید می‌کنند نیز وجود دارد.<sup>۲۰</sup>

۶۴. همانطور که اشاره شد تعطیلی مالیاتی غالباً شرکتها را به سازماندهی مجدد ترغیب می‌کند تا بتوانند مهلت خود برای برخورداری از تعطیلی مالیاتی را تمدید کنند. یکی دیگر از مشکلات بالقوه برای مقامات مالیاتی تجدید سازمان توسط سرمایه‌گذاران موجود (فعالی) است که دیگر از فرصت تعطیلی مالیاتی بهره‌مند نیستند، تا از مزایا بهره‌مند شوند. این مسأله در تقابل با هدف مدنظر سیاستگذاران برای تشویق سرمایه‌گذاری جدید است و از طرف دیگر، ریسک فرسایش پایه مالیاتی را هم افزایش می‌دهد.

<sup>19</sup> - Intrusive Audits

<sup>۲۰</sup> - جیمز، سباستین (۲۰۰۷)، تأثیر نرخهای مالیاتی بر سود ابرازی: تحلیلی از واکنش‌های مودیان هندی به تغییرات در نرخهای مالیات بر درآمد. رساله دکتری؛ دانشگاه هاروارد، کمبریج، ماساچوست.

## ۶-۴) هزینه مدیریت مشوقها

۶۵. هر سیاست تشویقی نیازمند پایش مستمر است و این مسأله باعث تحمیل بار اضافی بر مقامات مالیاتی می‌گردد. استفاده افراطی و بیش از حد از مشوقهای مالیاتی موجب پیچیده شدن مدیریت، تسهیل فرار مالیاتی و ترغیب فساد می‌شود (بیرد، ۲۰۰۸). این مسأله همچنین، هزینه وقت و پول لازم برای رعایت الزامات حسابرسی را به شرکتها تحمیل می‌کند. در برخی کشورها، شرکتها به خاطر هزینه‌های غیر مستقیم بالایی که بهره‌مندی از مشوقها در بردارند، از آنها چشم پوشی می‌کنند. برای نمونه، بسیاری از شرکتهای کانادایی از مشوق مالیاتی برای تحقیق و توسعه چشم پوشی کرده‌اند، چرا که فرآیندهای اخذ تأییدیه و حسابرسی آن بسیار پرهزینه بود.

۶۶. راگورام راجان<sup>۲۱</sup> اقتصاددان ارشد سابق IMF با اشاره به مقدمه «قانون تعطیلات مالیاتی در مناطق ویژه اقتصادی هند» که با هدف ترغیب سرمایه‌گذاری‌های جدید تصویب شده است، چنین می‌گوید: «مسئله دولت می‌گوید فقط سرمایه‌گذاری جدید مشمول خواهد بود اما چه کسی قرار است قضاوت کند که سرمایه‌گذاری جدید چیست؟ یک ممیز مالیاتی با حقوق کم؟». او می‌افزاید: اگر شما مشوقهای اقتصادی نابهنجاری ایجاد کنید و سپس با اتکاء به بوروکرات‌ها بخواهید جلوی سوء استفاده از آنها را بگیرید، نتیجه این خواهد بود: کمی مالیات بیشتر، مقدار زیادی درآمد از دست رفته، و تعدادی بوروکرات ثروتمندتر از قبل.

## ۶-۵) پیامدهای سیاستی

۶۷. زمانی که مشوقها بر سازمان مالیاتی فشار وارد کرده و هزینه‌های اضافی به شرکتها تحمیل می‌کنند و فرصتهایی برای رانت جویی خلق می‌کنند، اتخاذ سیاست‌هایی برای کاستن از این مشکلات ضروری است. اصول ذیل می‌توانند به سیاست‌گذاران در راستای چنین تلاشهایی کمک کنند:

- مشوقها باید به صورت اتوماتیک (خودکار) اعطا شوند؛ شرایط لازم برای بهره‌مندی از مشوقها که در قانون ذکر می‌شود باید مبتنی بر معیارهای واضح و روشنی بوده و نباید از طریق مجوز ویژه یا با تأیید ادارات حمایت از سرمایه‌گذاری، وزارتخانه‌های بازرگانی یا دیگر دستگاه‌های دولتی اعطا شوند. این رویکرد، تصمیم‌گیری سریع و کوتاه بودن زمان انتظار سرمایه‌گذاران را که برای جذب سرمایه و نگهداری آن ضروری است، تضمین می‌کند.
- سیاست‌گذاری و مدیریت مالیاتی خوب مستلزم این است که مشوقهای مالیاتی بخشی از قانون مالیاتها باشند تا مقامات مالیاتی بتوانند آنها را مدیریت کنند. برخی مشوقهای مالیاتی از طریق مقررات جداگانه و در موارد بسیار مفرط، از طریق توافق فردی با سرمایه‌گذاران ارائه می‌شوند. این رویکردها باعث ایجاد سردرگمی می‌شود مبنی بر

<sup>21</sup> - Raghuram Rajan



اینکه کدام دستگاه دولتی مشوقهای مالیاتی را مدیریت می‌کند. اگر مفاد قانونی مربوطه قابل انتقال به متن قانون مالیاتها نباشند، حداقل بایستی در آنجا (یعنی در متن قانون) نقل و منعکس شده و یا کپی شوند. انجام چنین کاری، بدون تردید به سازمان مالیاتی اجازه می‌دهد مشوقهای مالیاتی را مدیریت کرده و سوء استفاده از آنها را محدود سازد.

- مشوقهای مالیاتی نیازمند مکانیسم‌های پایش و کنترل هستند. سازمان مالیاتی باید کنترل کند که آیا سرمایه‌گذاران دریافت کننده مشوقهای مالیاتی، شرایط مندرج در قانون را دارند یا خیر؟ برای اینکه سازمان چنین توانایی داشته باشد باید مقرر گردد که تکمیل و تسلیم اظهارنامه و دیگر فرم‌های مالیاتی به طور منظم و مستمر، شرط لازم برای بهره مندی از مشوقهاست. مشوقهای مالیاتی نباید به مثابه بهانه‌ای برای اجتناب از الزامات تمکینی سازمان مالیاتی استفاده شود. علاوه بر این، الزامات اطلاعاتی دقیق و مفصل (از جمله، ارائه صورتهای مالی کامل از کسب و کارهای مربوطه) و حسابرسی‌های منظم باید به شرکتهای متقاضی بهره‌مندی از تعطیلات مالیاتی تحمیل شوند.

## ۷) اقتصاد سیاسی و مشوقهای مالیاتی

۶۸. «اگر نمی‌توانید به سادگی مشوقهای مالیاتی را حذف کنید، سه قاعده ساده وجود دارد که به وسیله آنها می‌توان از خسارت‌های ناشی از مشوقهایی که بد طراحی و یا بد اجرا می‌شوند، کاست: آنها را ساده نگهدارید؛ سوابق را نگه‌دارید و نتیجه را ارزیابی کنید. افسوس که تعداد بسیار کمی از کشورهای در حال توسعه توانسته‌اند حتی قواعد اساسی ساده‌ای مثل موارد فوق الذکر را رعایت کنند. به نظر می‌رسد مزایای سیاسی ابهام و پوشیدگی همواره بر مزایای اجتماعی بالقوه حاصل از شفافیت غالب است. (ریچارد بیرد<sup>۲۲</sup>)»

۶۹. تحلیل قبلی از هزینه‌ها و مزایای مشوقها کاملاً مبتنی بر معیارهای اقتصادی بود. اما دولتها همیشه با منطق اقتصادی عمل نمی‌کنند و ملاحظات سیاسی غالباً کفه ترازو را به نفع مشوقها سنگین می‌کند. مشوقها به دلایل عدیده‌ای نزد دولتها محبوبیت دارند، از جمله اینکه:

- مشوقها روش کمتر مشهودی هستند برای دولت تا بتواند منافع ویژه‌ای را در اختیار کسب و کارهای خاصی قرار دهد.
- ارائه مشوقها آسانتر از فراهم کردن زیرساختها، نیروی کار ماهر یا دیگر اصلاحات و بهبودها در فضای سرمایه‌گذاری است.

<sup>22</sup> - Bird, Richard, 2008, "Tax challenges facing developing countries," Institute for international business working paper 9.

- وقتی وزارتخانه‌های دیگری به غیر از وزارت دارایی اجازه اعطای مشوقهای مالیاتی را داشته باشند، مشوقها ناهمترازی خواهند داشت. وزارتخانه‌های دیگر مایلند مشوقهایی بیش از میزان بهینه اعطا کنند زیرا بار وصولی کم مالیات بر دوش آنها نیست.
  - دولتها می‌خواهند این طور دیده شوند که مشغول انجام اقدامات و اعمالی برای جذب سرمایه‌گذاری هستند. آسانترین رویکرد، چشم‌پوشی از درآمدی است که ندارند.
۷۰. اگر مشوقهای مالیاتی، ناکارآمدی‌های بازار را تصحیح کرده و آثار بیرونی مثبتی ایجاد کنند مانند هر نوع مداخله دیگری در بازار توجیه خواهد شد. هر چند شواهد محدودی مبنی بر اثربخشی معافیت‌های مالیاتی وجود دارد، اما اهمیت قابل ملاحظه‌ای برای سیاستمداران دارند چرا که مشوقهای مالیاتی اختیاری (صلاح‌دید) <sup>۲۳</sup> علی‌الخصوص در کشورهای در حال توسعه، منشاء تأثیر سیاسی و وسیله‌ای برای گرفتن ژست سیاسی هستند و فساد اداری و سیاسی را تسهیل می‌کنند.

## ۲-۱) مشوقهای مالیاتی اختیاری (صلاح‌دید) نزد سیاستمداران محبوبیت بیشتری دارند

۷۱. پیچیدگی مالیاتی ناشی از مشوقهای مالیاتی، حاصل بده بستان‌های سیاسی یا به عبارت دیگر، حاصل چانه زنی‌های نخبگان سیاسی در چارچوب قواعد سیاسی بازی است. روسیه سالهای دهه ۱۹۹۰ و دوران ریاست جمهوری یلتسین مثال خوبی برای مسأله است. به واسطه ساختارهای سیاسی گسسته و تکه تکه و مراکز تصمیم‌گیری متعدد و پراکنده تحت ریاست جمهوری یلتسین، نخبگان سیاسی قدرتمند، معافیت‌هایی به شکل مخارج مالیاتی (مشوقها، ارفاقها، تعطیلات و انواع معافیت‌ها) برای خود در نظر گرفته بودند. برآوردها نشان می‌دهد که حجم این معافیت‌ها معادل بیش از دو سوم مالیات‌های وصولی برای بودجه دولت فدرال (مرکزی) بوده است (ایستر، ۲۰۰۸).
۷۲. سیاست‌گذاران باید به این مسأله توجه داشته باشند که معرفی مشوقها می‌تواند عملاً منجر به این شود که دو سرمایه‌گذار در یک بخش واحد یا دو بنگاه مشابه، بسته‌های تشویقی کاملاً متفاوتی دریافت کنند. ورای ریسک فراهم آوردن موقعیت و امکان فساد، این نوع رژیم مالیاتی بر خلاف اصول پذیرفته شده بین‌المللی بوده و هر گونه اعتماد سرمایه‌گذاران به مقامات دولتی را که لازمه ایجاد یک فضای کسب و کار مناسب است، از بین می‌برد.

<sup>۲۳</sup> - منظور این است که این نوع مشوقها بنا بر صلاح‌دید مقامات و پس از تایید آنها قابل اعطا هستند.



## ۲-۲) مشوقهای مالیاتی هزینه‌های نامعلومی دارند

۷۳. مخارج مالیاتی دارای مزیت سیاسی هستند، زیرا هزینه‌های آنها نامشخص است، دخالت بازیگران سیاسی مخالف (مانند نمایندگان مجلس) در آنها وجود ندارد یا خیلی محدود است و درآمدهای از دست رفته بین سنوات متعدد و طولانی پخش می‌گردد. همه اینها در حالی است که مزایای سیاسی آنها بلافاصله و بی‌درنگ حاصل می‌شود (علی‌الخصوص وقتی اعطای آنها به صلاحدید مقامات باشد) و فرصتهای کم نظیری برای فساد پدید می‌آورند که البته به میزان ثبات سیاسی و حرص و طمع شخصی نیز بستگی دارد (خان، ۲۰۰۶). بنابراین، مشوقهای مالیاتی و فساد پیرامون آنها چیزی را ارائه می‌کنند که نورث و همکاران (۲۰۰۷) آن را «مشکل جهانی خشونت و بی‌نظمی» توصیف کرده‌اند. آنها برای این کار به افراد و گروه‌های صاحب قدرت، مشوق‌هایی اعطا می‌کنند تا با ائتلافی که در قدرت است به جای ستیز همکاری کنند.

۷۴. بودجه‌ریزی مخارج مالیاتی (برآورد و محاسبه حجم و رقم مخارج مالیاتی و گنجاندن آن ارقام در بودجه‌های سنواری دولت) ابزار مفیدی برای آشکارسازی هزینه مشوق‌هاست. کشورهای در حال توسعه به طور روزافزونی به این روش روی آورده‌اند. از بین این کشورها می‌توان به هند، مراکش، آفریقای جنوبی و اوگاندا اشاره کرد. مطالعات مشاوره‌ای مربوط به فضای سرمایه‌گذاری در رواندا و سیرالئون نشان می‌دهد که بیش از یک سوم درآمدهای مالیاتی به صورت مشوق‌ها از دست رفته است؛ درآمدهایی که به شدت برای ارائه کالاهای عمومی نظیر خدمات بهداشتی و درمانی و تعلیم و تربیت مدرسه‌ای مورد نیاز بوده و این مسأله (اعطای مشوق‌های مالیاتی) باعث وابستگی این کشورها به کمک‌های خارجی و بین‌المللی شده است.

## ۲-۳) اگر حاکمیت خوب باشد مشوقهای مالیاتی کارآمد خواهند بود

۷۵. مشوقهای مالیاتی در شرایطی که حاکمیت دارای اثربخشی لازم بوده است، کارآمدی داشته‌اند. دولتهای شرق آسیا موفق به عرضه مشوق‌های غیراختیاری (خودکار) شده‌اند که این امر موجب جذب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و افزایش صادرات، ورود فناوری و نوآوری شده‌اند (چوئی و کواک، ۱۹۹۰). نوع رژیم سیاسی بر خط-مشی اعطای مشوقهای مالیاتی تأثیر دارد. کشورهایی که حاکمیت بهتری دارند مشوقهای مالیاتی کمتری اعطا می‌کنند و در کشورهایی که دموکراتیک‌تر هستند مشوقها (هر چند کم باشند) تأثیر قوی‌تری دارند (لی، ۲۰۰۶). در شرایطی که حاکمیت ضعیف‌تر است با فقدان انگیزه سیاسی برای رشد اقتصادی جهت مشروعیت بخشی به دولت، چه بسا انتخاب پروژه‌های مناسب جهت حمایت مالی برای سیاستمداران دشوار باشد.

۷۶. در عین حال، مشوقهای مالیاتی می‌توانند سرمایه‌گذاری‌ها را به صنایع معین یا نواحی دارای اولویت سیاسی سوق دهند که دلیل آن می‌تواند دغدغه‌های بازتوزیعی (برای نمونه، مشوقهایی برای مناطق محروم)، اثرات سرریز مثبت (مانند مشوقهایی برای صنایع‌های-تک که موجب انتقال فناوری به بقیه بخش‌های اقتصادی می‌شود) یا تنوع بخشی به اقتصاد باشد.

## ۷-۴) چانه زنی و مذاکره برای مشوقها - نقش رقابت مالیاتی

۷۷. بخش خصوصی نیز به تقاضا برای مشوقها دامن می‌زند. برای سرمایه‌گذاران صادرات محور، کاستن از هزینه‌ها برای حفظ رقابت پذیری حیاتی است. پیمایش‌هایی که از سرمایه‌گذاران غیر صادرات محور انجام شده نشان می‌دهند که با اینکه مشوقها در تصمیم‌گیری آنها برای انجام سرمایه‌گذاری عامل مهمی نبوده اما ایشان خواستار بهره‌مندی از مشوقها هستند، زیرا مشوقها به هر حال دارای مزیت مالی برای مودی می‌باشند. در پیمایشی که از سرمایه‌گذاران آمریکایی انجام شده است اینگونه نتیجه‌گیری شده که سرمایه‌گذارانی که معافیت‌های مالیاتی را در تصمیم‌گیری‌هایشان لحاظ می‌کنند فقط در شرایط حدی و مرزی اینگونه عمل می‌کنند (آهارونی، ۱۹۶۶). در واقع، معافیت مالیاتی مثل یک دسر است؛ خوردنش لذت بخش است اما اگر غذایی در کار نباشد خوردن دسر لذت‌چندانی نخواهد داشت.

۷۸. با توجه به اینکه دولتها محدودیت‌های خاص خود را دارند و معمولاً تحت فشار، حاضر به امتیازدهی می‌شوند، بسیاری از سرمایه‌گذاران جهانی و علی‌الخصوص شرکتهای چندملیتی، کشورهای مختلف را درگیر رقابت برای جذب سرمایه کرده و عملاً آنها را به بازی می‌گیرند. به بیان عامیانه، شرکتهای به یک کشور خاص چنین بیان می‌کنند که کشور دیگری قرار است امتیازات و مشوقهای خاصی را اعطا کند و شما چه امتیازات و مشوقهایی را اعطا می‌نمایید؟ و بدین ترتیب، میزان مشوقهای دریافتی خود را به حد کثر می‌رسانند. برای مثال، در سال ۲۰۰۱ شرکت راماتکس<sup>۲۴</sup> (تولید کننده منسوجات و مقیم مالزی) با دولتهای بوتسوانا، ماداگاسکار و آفریقای جنوبی مذاکراتی جهت سرمایه‌گذاری در آن کشورها انجام داد. سپس، تصمیم به سرمایه‌گذاری در نامیبیا گرفت چرا که نامیبیا پیشنهاد ارائه تعطیلات مالیاتی به مدت ۲۰ سال (معافیت کامل از مالیات به مدت ۲۰ سال)، آب و برق یارانه‌ای، معافیت مالیاتی ۹۹ ساله بابت استفاده از زمین و پرداخت بلاعوض ۶۰ میلیون رینگیت مالزی (تقریباً معادل ۷ میلیون و ۴۰۰ هزار دلار آمریکا در آن تاریخ) جهت آماده سازی سایت کارخانه (شامل آماده سازی زیرساختهایی مانند برق، آب و فاضلاب) داده بود. در واقع، نامیبیا فعالانه با آفریقای جنوبی که یک تعطیلات مالیاتی شش ساله و یارانه

<sup>24</sup> - Ramatex





بابت استفاده از زمین پیشنهاد کرده بود، رقابت نمود و پیروز شد. اما یک سال بعد از شروع تولید، دولت نامیبیا واقعاً دچار تردید شده بود که آیا شرکت راماتکس به تعهد خود مبنی بر ایجاد شغل در آن کشور پایبند مانده است یا نه؟ نهایتاً کارخانه راماتکس در سال ۲۰۰۸ و پیرو شکایات متعددی که به خاطر سوء رفتار با کارگران و آلوده‌سازی آبهای زیرزمینی علیه آن مطرح شده بود، بسته شد. همچنین، ادعاهایی وجود داشت مبنی بر اینکه شرکت راماتکس از نامیبیا صرفاً به عنوان واسطه‌ای در مسیر صادرات محصولات خود به دیگر نقاط دنیا استفاده می‌کرده است.

۷۹. ولز و همکاران (۲۰۰۱) در مورد یک شرکت چندملیتی بزرگ بحث کرده‌اند که قصد داشت یک کارخانه تولید محصولات الکترونیکی صادرات محور احداث کند و در این رابطه با دولتهای مالزی و اندونزی وارد مذاکره شده بود تا بلکه بتواند از حداکثر مشوقهای مالیاتی بهره مند گردد. در نهایت، دولت مالزی برنده این رقابت برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی شد اما بعدها شرکت مزبور آشکار ساخت که از همان اول اصلاً قصد احداث کارخانه خود در اندونزی را نداشت و فقط با هدف کسب امتیاز بیشتر از دولت مالزی چنین وانمود و تظاهر کرده بود که در انتخاب محل احداث کارخانه دچار تردید است.

۸۰. رقابت مالیاتی مسابقه‌ای است دو سر باخت بین کشورها که برآیند کلی آن، به زیان دولتهاست و یک نمونه کلاسیک از مشکل هماهنگی بین دولتها می‌باشد. رقابت مالیاتی به عنوان یک کالای عمومی بین‌المللی بایستی از طریق موافقتنامه‌های بین‌المللی یا منطقه‌ای به نحوی مدیریت شود که در نهایت دولتها بازنده نباشند؛ اتحادیه اروپایی الگو و مدل خوبی در این زمینه ارائه کرده که می‌تواند مورد استفاده کشورهای مختلف قرار گیرد.

## ۲-۵) مشوقها، اجتماعی ایجاد می‌کنند که وابسته به خود آنهاست

۸۱. در بسیاری از کشورها مشوقها برای مدتهای طولانی و بیش از دوره‌ای که برای آن در نظر گرفته شده است، روی کاغذ باقی می‌مانند حتی تا زمانی که دیگر مزایای آنها وجود ندارد. مشوقها، اجتماعی از مشاغل و کسب و کارها را ایجاد می‌کنند که وابسته به این مشوقها بوده و حتی بعد از اینکه در مرحله راه اندازی و تأسیس از مزایای مشوقها بهره‌مند شده باشند، جهت برخورداری مستمر از آنها چانه زنی می‌کنند. به قول ریچارد بیرد: ارفاقهای مالیاتی همین که طراحی، تدوین و در قانون درج شدند، دیگر، حذف آنها دشوار است و تمایل به گسترش دارند زیرا همواره مودیان وجود دارند که چانه زنی می‌کنند تا مشوقهای جدیدی ارائه شوند یا اینکه مشوقهای موجود باز تعریف شوند. همواره به دولتها توصیه می‌شود که از شر مشوقها خلاص شوند. دست کشیدن از مشوقهای اعطا شده توسط مودیان بسیار دشوار بوده و مستلزم صرف حجم زیادی از سرمایه سیاسی می‌باشد.

## ۶-۲) دلالت‌های سیاستی

۸۲. مقابله با استمرار و سرسختی مشوق‌ها که ناشی از اقتصاد سیاسی است بسیار چالش برانگیز است. اما با روش‌های معینی می‌توان از مشکلات کاسته و کار را برای آندسته از نخبگان سیاسی که قصد اعطای امتیازات ویژه را دارند و همچنین، گروه‌های ذینفعی که قصد بهره‌مندی از این امتیازات ویژه را دارند دشوار ساخت. برخی از این روش‌ها بدین شرح هستند:

- مشوقها باید به طور شفاف و با قوانین مصوب مجلس اعطا شوند: مشوقها وقتی که با قوانین مصوب پارلمان اعطا می‌شوند شفاف‌تر و کمتر مستعد سوء استفاده خواهند بود. از دلایل این امر می‌توان به این مسأله اشاره کرد که فرآیندهای بودجه‌ای معمولاً مشمول نظارت پارلمانی هستند و از آنجایی که مشوقهای مالیاتی پیامدها و اثرات بودجه‌ای دارند بنابراین، مثل سایر ارقام بودجه تحت نظارت پارلمان قرار می‌گیرند. این مسأله تضمین می‌کند که مشوقها بر اساس معیارهای یک شکل و از قبل تعیین شده اعطا شوند؛ معیارهای یک شکل و از قبل تعیین شده‌ای که به اطلاع عموم شهروندان رسیده است. اما زمانی که شفافیت و هشیاری (آگاهی) همگانی محدود باشد و کنترل‌های نظارتی وجود نداشته باشند مدیران اجرایی می‌توانند مشوقهای مالیاتی را به صورت یک رانت سیاسی یا ترجیح سیاسی به افراد خاصی اعطا کنند.
- اختیار (صلاح‌دید) مدیران و سیاستگذاران باید محدود گردد. مشوقهای اختیاری (صلاح‌دید) یکی از دلایل عمده شدت یافتن مشکلات اقتصاد سیاسی است. بهره‌مندی خودکار از مشوقها بر اساس قانون و معیارهای واضح به سرمایه‌گذاران اجازه می‌دهد از قبل به خوبی بدانند که مستحق برخورداری از هرگونه مشوقی هستند یا نه و بدین ترتیب زمینه‌های فساد نیز کاهش می‌یابند.
- هزینه‌ها باید واضح و روشن باشند. ارتقای شفافیت درباره هزینه‌های اعطای مشوقها سهم بسزایی در ترغیب دولتها برای اتخاذ سیاست مناسبی در زمینه مشوقها داشته است. از آنجایی که هزینه اعطای مشوقها آشکار و واضح نیست دولتها تمایل دارند وقتی مشوقی اعطا می‌کنند کمتر با نظارت و بازرسی مواجه شوند، برعکس زمانی که مخارج مستقیم انجام می‌دهند. درست مثل بودجه‌ریزی مخارج، بهترین روش کار این است که میزان درآمد از دست رفته را در بودجه لحاظ کرده و برای عموم مردم آشکار ساخت. این رویکرد مستلزم این است که وزارت دارایی میزان درآمد مالیاتی از دست رفته به واسطه مخارج مالیاتی را در لویح بودجه خود پیش بینی کند. انجام این کار باعث می‌شود افکار عمومی مردم و رسانه‌ها درباره هزینه‌ها و مزایای مشوقها بیشتر بحث کنند. محاسباتی که اخیراً در



رواندا و سیرالئون درباره مخارج مالیاتی انجام شده است باعث شدند که دولتهای هر دو این کشورها متوجه شوند که چیزی بیش از یک سوم درآمدها به صورت مشوق از دست می رود.

- کشورهای همسایه باید اعمالشان را هماهنگ کنند. اجتناب از رقابت مالیاتی، هدف مطلوبی در سطح منطقه‌ای است چرا که نتیجه آن به نفع همه کشورهای درگیر است.

## ۸) گزینه‌هایی برای سیاست تشویقی دولتها

۸۳ در این قسمت رویکردهای بهینه در زمینه اعطای مشوقها به سیاست‌گذاران، از جمله خط‌مشی و نحوه مدیریت مشوقها و اصلاحات لازم ارایه می‌گردد.

### ۸-۱) بهترین گزینه سیاستی برای مشوقهای مالیاتی

۸۴ یک نظام مالیاتی خوب، ضمن اینکه یک درآمد قابل پیش بینی و با ثبات را برای دولت تضمین می‌نماید اختلال-هایی را که در تصمیم‌گیری‌های سرمایه‌گذاران ایجاد می‌کند، به حداقل می‌رساند. عموم کارشناسان در این مورد اتفاق نظر دارند که یک نرخ مالیاتی معقول، متحدالشکل و یکسان برای گروه وسیعی از مودیان، یعنی یک پایه مالیاتی گسترده با نرخ پایین، سیاستی معقول و درست است. به طور تناقض آمیزی، این رویکرد کلیه مشوقهای مالیاتی را از بین می‌برد.

۸۵ با این حال، برخی از صاحب‌نظران این بحث را مطرح می‌کنند که دولتها باید سیاستهایی اتخاذ نمایند که کمتر خنثی باشند، زیرا همه سرمایه‌گذاری‌ها مثل هم نیستند و چه بسا، برخی اوقات، اعطای بعضی مشوقها لازم باشد. سیلوانی و بائر (۱۹۹۷) خاطرنشان می‌سازند که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ثابت شده که مدیریت یک نظام مالیاتی با مالیاتهای محدود، تعداد اندک نرخهای مالیاتی، معافیت‌های محدود و یک پایه مالیاتی گسترده آسانتر است و در قیاس با یک نظام مالیاتی پیچیده موجب بهبود تمکین مودیان می‌شود. والشوتسکی (۱۹۸۹) پیشنهاد می‌کند که یک نظام مالیاتی ایده آل باید تا حد امکان قوانین مالیاتی را ساده نگه دارد تا یک مالیات فراگیر با محدودی از معافیت‌ها، اعتبارها، استردادها و موارد قابل کسر از مالیات (کسورات مالیاتی) حاصل شود که بیش از حد به دنبال اهداف اجتماعی و اقتصادی نیست و به طور مستمر نظارت و پایش می‌شود.

۸۶ کم بودن تعداد معافیت‌ها، موجب می‌شود که الزامی در خصوص کنترل مودی به لحاظ داشتن شرایط لازم برای برخورداری از معافیت، وجود نداشته باشد. اگر از نظام مالیاتی برای نیل به اهداف غیردرآمدی استفاده شود، هزینه‌های مدیریت مالیاتها افزایش می‌یابد و مدیریت مالیاتی پیچیده می‌گردد. علاوه بر ایجاد یک پایه مالیاتی محدود،

کاهش عدالت مالیاتی و اختلال در قیمت‌های نسبی، رفتارهای ترجیحی به طرز فزاینده‌ای نیازهای اطلاعاتی نظام مالیاتی را افزایش می‌دهند و فرصتهایی را برای گزارشگری غلط فراهم می‌کنند و الزامات تمکین مالیاتی را پیچیده‌تر می‌سازند. مشوقهای مالیاتی برای اهداف غیر درآمدی بایستی بسیار گزینشی و صرفاً پس از مقایسه اثربخشی آنان با دیگر مخارج، یارانه‌ها یا ابزارهای تنظیم مقررات که به طور بالقوه می‌توانند به اهداف مشابهی نائل گردند، اعطا شوند.

۸۷ توجیهی که برای ضرورت وجود پایه‌های مالیاتی گسترده وجود دارد صرفه جویی‌های غیرمستقیمی است که به علت کاسته شدن از فرصتهای عدم تمکین ممکن می‌شوند. همین که به میزان بسیار کمی اجازه خروج از شمول پایه مالیاتی داده شود، دامنه فرار مالیاتی از طریق ادعای برخورداری از معافیت‌های مالیاتی کاهش می‌یابد. علاوه بر این، با فرض ثابت بودن الزامات درآمدی، نرخ‌های مالیاتی می‌توانند نسبت به زمانی که پایه مالیاتی محدود است پایینتر باشند.

۸۸ در شکل (۵) رهنمودهایی کلی به سیاست‌گذارانی که می‌خواهند بهترین رویکرد را در زمینه مشوقهای مالیاتی اتخاذ کنند، ارائه شده است. اکثر کشورها به لحاظ مدیریت این مشوقها وضعیتی بینابینی دارند. به همین دلیل، رهنمودهای مفصل‌تری درباره اصلاحات در ادامه ارائه می‌شود.

## ۸-۲) مسیر اصلاحات برای اصلاح مشوقهای مالیاتی

مشوقهای فوری برای سرمایه‌گذاران فراهم کنید

۸۹ در کوتاه مدت و به دلایل عدیده (از جمله به دلایل سیاسی) دولتها تحت فشار هستند تا با سرعت عمل خود نشان دهند که برای افزایش سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال تلاش می‌کنند. سیاستهای اصلاحی بدون اینکه مشوقهای مالیاتی بیش از حدی ارایه شود، می‌توانند محرکهای فوری در اختیار سرمایه‌گذاران قرار دهند. چنین سیاستهایی شامل موارد ذیل هستند:

- تعیین محدوده‌های زمانی برای مشوقها و ارسال سیگنال (علامت) به سرمایه‌گذاران بالقوه مبنی بر اینکه فرصت محدودی برای بهره‌مندی از مزایا وجود خواهد داشت.
- ارتقای سطح سرمایه‌گذاری در کارخانه‌ها و ماشین‌آلات با کاهش بهای تمام شده سرمایه. هرچند که این تلاش هزینه درآمدی دارد، اما در عین حال، تأثیر زیادی در ترغیب سرمایه‌گذاری دارد.



- فراهم نمودن امکان بهره‌مندی خودکار از مشوقها و ارسال این علامت (سیگنال) به سرمایه‌گذاران که دولت می‌خواهد فرآیند سرمایه‌گذاری را دوستانه‌تر سازند.
- اتخاذ سیاستی مبنی بر اعلام فهرست سرمایه‌گذارانی که از مشوقها بهره‌مند می‌گردند و کمک به افزایش شفافیت و فراهم نمودن حمایت سیاسی از مشوقها.
- تعقیب یک سیاست با محدوده زمانی معین برای کاستن از موانع سرمایه‌گذاری.

### شکل (۵). مسیر اصلاح برای سیاستهای مالیاتی



### ۳-۸) دوری گزیدن از تعطیلات مالیاتی

۹۰. تعطیلات مالیاتی تمام یا قسمتی از درآمدهای مودی را برای یک دوره زمانی معین از مالیات معاف می‌کند. تعطیلات مالیاتی یک مشوق شایع و رایج اما غیر اثربخش است زیرا:

- تعطیلات مالیاتی مصداقی از مزایای وسیع و کامل هستند که هیچ ارتباطی به میزان سرمایه‌گذاری انجام شده یا رشد آن در طول دوره معافیت ندارد. یک روش جایگزین برای تعطیلات مالیاتی می‌تواند این باشد که یک میزان حداقلی از رشد سرمایه‌گذاری جهت بهره‌مندی از تعطیلات مالیاتی تعیین گردد.
- اغلب شرکتها تمایل دارند بعد از پایان دوره تعطیلات مالیاتی، کسب و کار خود را تعطیل کرده یا بفروشند تا مجدداً و از نو به عنوان سرمایه‌گذار جدید از تعطیلات مالیاتی بهره‌مند گردند.
- اگر FDI با وجود موافقنامه‌های اجتناب از اخذ مالیات مضاعف انجام شوند تعطیلات مالیاتی صرفاً درآمدهای مالیاتی را از کشور دریافت‌کننده سرمایه به کشورهای متبوع سرمایه‌گذاران انتقال خواهد داد.
- تعطیلات مالیاتی، شرکتها را قادر می‌سازد تا با استفاده از ترندهای قیمت‌گذاری انتقالات، سودهای خود را از یک شرکت سودده موجود به شرکت بهره‌مند از تعطیلات مالیاتی انتقال داده و بدین ترتیب از پرداخت مالیات در هر دو شرکت اجتناب کنند.
- اکثر سرمایه‌گذاری‌های «سرمایه‌بر» تا سالیان متعددی پس از شروع عملیات خود، سودده نیستند. از این رو، تعطیلات مالیاتی برای یک دوره آغازین مثلاً ۵ ساله اثربخش نخواهد بود. در واقع، بدهی‌های مالیاتی اغلب زمانی ایجاد می‌شوند که یک کسب و کار شروع به سوددهی می‌کند.

۹۱. بنابراین، تعطیلات مالیاتی مشوق بسیار کم اثری برای ترغیب سرمایه‌گذاری است. سایر مشوقها می‌توانند محرکهای بهتری برای ترغیب مودیان همراه با تشویق سرمایه‌گذاری فراهم کنند. این مشوقها که با عنوان مشوق-های مرتبط با سرمایه‌گذاری یا مبتنی بر عملکرد شناخته می‌شوند عبارتند از:

\* **اعتبار مالیاتی برای سرمایه‌گذاری:** کسر یک درصد ثابت از میزان سرمایه‌گذاری از بدهی مالیاتی. قواعد و مقررات درباره اعتبارهایی که مبالغشان بیشتر از بدهی مالیاتی مودی است، متفاوت می‌باشد. بدین ترتیب که در این حالت ممکن است اعتبار مالیاتی از دست برود، به آینده منتقل شود یا مبلغی معادل آن به مودی مسترد شود.

\* **ارفاق‌های سرمایه‌گذاری:** کسر درصد ثابتی از یک سرمایه‌گذاری از درآمد مشمول مالیات (علاوه بر استهلاك). ارزش ارفاق از خود ارفاق و نرخ مالیات متأثر می‌باشد. بنابراین، برخلاف اعتبار مالیاتی، ارزش ارفاق در مورد



شرکتهای مختلف متفاوت خواهد بود مگر اینکه نرخ مالیات همه شرکتهای مورد نظر یکسان باشد. افزون بر این، ارزش ارفاق متأثر از تغییرات در نرخ مالیات است و کاهش در مالیات باعث کاهش ارزش ارفاق می‌شود.

\* **استهلاک سریع:** اجازه استهلاک با جدولی سریع‌تر از آنچه که برای باقی اقتصاد فراهم شده است. این کار به طرق گوناگونی قابل انجام است؛ از جمله از طریق ارفاق استهلاک بالاتر برای سال اول یا افزایش نرخ‌های استهلاک سالانه؛ از نظر اسمی پرداختی‌های مالیاتی تحت تأثیر قرار نمی‌گیرد اما ارزش فعلی خالص آنها کاهش می‌یابد.

۹۲. مزایای مالیاتی تعطیلات مالیاتی می‌تواند به معادل آنها به شکل مشوق مرتبط با سرمایه‌گذاری و یا به یک نرخ ثابت مالیات بر شرکتهای تبدیل شوند. مینتز و تسیوپولوس (۱۹۹۳) نمونه‌هایی از انتقال از یک رژیم تعطیلات مالیاتی به رژیمی با یک نرخ مالیاتی ثابت کم را ذکر کرده‌اند. با کالیبره کردن مناسب نرخها، چنین انتقالی، مشوق را برای سرمایه‌گذاران حفظ می‌کند و در عین حال، نکات منفی تعطیلات مالیاتی را حذف می‌کند.

۹۳. انتقال از یک ساختار تشویقی به ساختاری دیگر در عین کاستن از بار مالیاتی، پیامدهایی برای درآمد مالیاتی دولت نیز دارد. بولنیک (۲۰۰۴) برای مقایسه هزینه-اثربخشی مشوق‌های مختلف از نسبت درآمد از دست رفته به عایدی نرخ نهایی مالیات استفاده می‌کند. همانطور که جدول (۶) نشان می‌دهد اعتبار مالیاتی سرمایه‌گذاری، بیشترین هزینه-اثربخشی (بیشترین مزیت) را دارد. علیرغم اینکه کاهش نرخ مالیاتها مشوق قدرتمندی برای سرمایه‌گذاران فراهم می‌کند اما اگر نرخهای مالیاتی را خیلی زیاد کاهش دهیم به لحاظ درآمدی برای دولت بسیار هزینه‌ساز خواهد بود. در نتیجه، هر مسیر اصلاحی که کشور را به سمت بهترین گزینه هدایت می‌کند باید بین اهداف متعارض ترغیب و جذب سرمایه‌گذاران و حفاظت از پایه درآمدی دولت، تعادل برقرار سازد. باید خاطر نشان ساخت که جدول (۶) سرمایه‌گذاری اضافی که ممکن است در صورت کاهش نرخهای مالیاتی انجام شود را منعکس نمی‌سازد. اما اگر نرخهای مازاد نزدیک به نرخهای موجود در جدول (۳) باشند، درآمد مالیاتی حاصل از سرمایه‌گذاری‌هایی که به مشوق‌ها پاسخ داده‌اند احتمالاً با زیان حاصل از سرمایه‌گذاری‌هایی که تحت هر شرایطی انجام می‌شدند تهاتر می‌گردید.

جدول (۶). هزینه - اثربخشی مشوقهای مالیاتی مختلف<sup>۲۵</sup>

سناریوها				نرخهای هزینه - اثربخشی نسبی برای مشوقهای مالیاتی مختلف (الف)
اول %۰/۵۰ بدهی؛ پروژه گرنفیلد (ج)	دوم %۰/۵۰ بدهی؛ پروژه گرنفیلد (ج)	سوم %۰/۵۰ بدهی؛ کارخانه و تجهیزات	چهارم %۰/۵۰ بدهی؛ کارخانه و تجهیزات	
۰/۵۷	۰/۵۲/۶	۰/۵۹	۰/۵۶	METR برای رژیم مالیاتی بنچمارک یا شاخص (ب)
۱/۰۱	۱/۰۰	۱/۰۲	۰/۹۸	۱ بنچمارک + نرخ مالیات = ۳۰٪ (د)
۰/۹۹	۰/۹۲	۰/۹۸	۰/۹۰	۲ بنچمارک + نرخ مالیات = ۱۵٪ (د)
۱/۰۷	۱/۱۲	۱/۰۵	۱/۰۷	۳ بنچمارک + تعطیلات مالیاتی ۵ ساله
۰/۹۶	۰/۸۸	۰/۹۵	۰/۸۵	۴ بنچمارک + تعطیلات مالیاتی ۱۰ ساله
۱/۰۳	۱/۳۰	۱/۰۳	۱/۲۱	۵ بنچمارک + مانده نزولی مضاعف
۱/۴۳	۱/۷۲	۱/۵۱	۱/۸۱	۶ بنچمارک + ۲۰٪ اعتبار مالیاتی سرمایه گذاری (بدون تعدیل پایه) (ه)
۱/۰۶	۱/۳۰	۱/۰۴	۱/۲۱	۷ بنچمارک + ۵۰٪ ارفاق اولیه (تعدیل پایه) (ه)
۱/۰۵	۱/۰۷	۱/۰۳	۰/۹۶	۸ بنچمارک + ۵۰٪ ارفاق اولیه (بدون تعدیل پایه) (ه)
۱/۰۲	۱/۰۷	۱/۰۲	۱/۰۵	۹ بنچمارک + مالیات بر سود تقسیمی = ۰٪
۱/۰۰	۰/۸۱	۱/۰۱	۰/۸۴	۱۰ بنچمارک + مالیات بر عایدی سرمایه = ۰٪
۱/۰۳	۱/۲۲	۱/۰۳	۱/۲۱	۱۱ بنچمارک + عوارض گمرکی بر واردات کالاهای سرمایه ای = ۰٪

### یادداشتها:

(الف) هزینه - اثربخشی نسبی که مساوی است با درصد کاهش در METR تقسیم بر درصد کاهش در مالیات PV. زمانی که هزینه - اثربخشی نسبی بزرگتر از ۱ باشد، آنگاه تأثیر مشوق (درصد کاهش در METR) بر تأثیر مستقیم درآمدی (درصد درآمد چشم پوشی شده، بر مبنای ارزش فعلی) فزونی خواهد داشت؛

(ب) موارد بنچمارک: ۳۵٪ مالیات بر درآمد شرکتها و مالیات بر عایدی سرمایه؛ استهلاك به روش مانده نزولی با نرخهای ۵٪، ۱۵٪ و ۲۵٪ به ترتیب برای ساختمانها، کارخانه و تجهیزات، و خودروها؛ ۱۵٪ مالیات تکلیفی بر سود تقسیمی؛ قابلیت انتقال زیان به سنوات آتی بدون محدودیت، و البته بدون تهاتر زیان؛ ۱۰٪ تورم؛ ۲۵٪ نرخ بهره اسمی برای تشدید اثر بدهی و البته بدون «ایندکسینگ»<sup>۲۶</sup>؛ ۱۰٪ عوارض گمرکی برای واردات کالاهای سرمایه ای؛ فروش کارخانه بعد از ۱۰ سال.

(ج) پروژه گرنفیلد = ۱۰٪ زمین، ۴۰٪ ساختمان، ۴۰٪ کارخانه و تجهیزات، ۱۰٪ خودروها.

(د) نرخ عایدات سرمایه ای هم تعدیل می شود تا معادل با نرخ مالیات گردد.

(ه) ITC = اعتبار مالیاتی سرمایه گذاری؛ IA = ارفاق اولیه

<sup>25</sup> - Bolnick (2004)

<sup>26</sup> - Indexing





## ۸-۴) مدیریت اصلاح مشوقهای مالیاتی

۹۴. از برخی اقدامات نامناسب از جمله در زمینه مدیریت مشوقهای مالیاتی باید اجتناب کرد. برخی کشورها مشوقها را به صورت مورد به مورد اعطا می کنند یا اینکه مجوزهای سرمایه گذاری را به سرمایه گذاران مورد تایید خودشان ارائه می کنند. علاوه بر این، این اعمال از دید عموم مردم پنهان نگه داشته می شود. اینگونه اقدامات صلاحیدید و غیرشفاف زمینه ساز فساد هستند و منتهی به نتایج موردنظر دولتها نخواهند شد. برخی کشورها نیز مشوقهای سرمایه گذاری خاصی را بر اساس مصوبه ها ارائه می کنند. حتی زمانی که این تصویب نامه ها توسط بالاترین مقامات اجرایی نظیر رئیس جمهور صادر بشوند این رویکرد فاقد «کنترل و توازن»<sup>۲۷</sup> مناسب است. حتی مشوقهای مالیاتی بر مبنای قانون اعطا می شوند، اگر که توسط وزارتخانه های مختلفی اعطا شوند، این خطر وجود دارد که در آینده از کنترل دولت خارج شده و تعداد آنها فزونی بگیرد. چرا که این وزارتخانه ها مسئول وصول و جمع آوری درآمد مالیاتی نیستند، به همین خاطر هزینه مشوقهایی که اعطا می کنند را خودشان تحمل نمی کنند. بهترین رویکرد این است که مشوقها بر مبنای قوانین مالیاتی اعطا شوند چرا که علاوه بر دلایل فوق الاشاره، در قوانین مالیاتی تا حد امکان اختیار و صلاحیدیدی به مجریان قانون اعطا نمی شود.

۹۵. نهایتاً اینکه وقتی مشوقها اعطا می شوند ضروری است که:

- مشوقها بر مبنای قانون و مقررات اعطا شوند و محدوده زمانی آنها به وضوح تعیین شود؛
- سرمایه گذارانی که از مشوقها بهره مند می شوند ملزم به تسلیم اظهارنامه بوده و مشمول حسابرسی باشند؛
- دولتها صورتهای مالی مربوط به مخارج مالیاتی شان را تهیه و منتشر کنند و بدین ترتیب، هزینه اعطای مشوقها شفاف و روشن باشد.
- مشوقها به صورت ادواری از نظر کارایی مورد ارزیابی قرار گیرند.

## ۸-۵) سیاستهایی برای سرمایه گذاری های لنگری

۹۶. چارچوب ارائه شده در این قسمت، برای بررسی تاثیر مشوقها بر هدایت سرمایه گذاری های معین و به تبع آن اقتصاد مفید است. از این ابزارها برای تحلیل هزینه - اثربخشی مشوقها برای سرمایه گذاری های لنگری نیز می توان استفاده نمود. سرمایه گذاری های لنگری به دلیل پیوندهای پیشینی که با اقتصاد محلی دارند و نیز به دلیل اینکه اغلب توسط شرکتهای دارای اعتبار بالا انجام می شوند، موجب آغاز سرمایه گذاری در نواحی متعدد می گردد.

<sup>27</sup> - Checks and Balances

از همین رو، دولتها نیز غالباً با بسته‌های تشویقی سعی در جذب چنین سرمایه‌گذاری‌هایی دارند. با این حال، در مورد این نوع سرمایه‌گذاری‌ها نیز ابتدا باید به چند سوال پاسخ داده شود:

- آیا اعطای مشوقها باعث ایجاد درآمد مالیاتی اضافی خواهد شد؟
- آیا سرمایه‌گذاری لنگری باعث ایجاد آثار بیرونی مثبت (نظیر علامت دهی به سرمایه‌گذاران آتی و ایجاد ارتباطاتی برای اقتصاد) می‌شود؟
- آیا سرمایه‌گذاری مورد نظر در هر صورت و تحت هر شرایطی انجام می‌گرفت؟ آیا کشور مورد نظر مزیت نسبی خاصی دارد که برای سرمایه‌گذار مهم باشد؟
- آیا مشوق مورد نظر (پیشنهادی) باعث لطمه خوردن به مزایای مشوقهای موجود (فعلی) می‌شود؟ آیا اعطای مشوق پیشنهادی موجب هدر رفت درآمدهای مالیاتی دولت می‌شود؟ آیا اعطای مشوق پیشنهادی با ترغیب سایر سرمایه‌گذاران به ارائه درخواست جهت بهره‌مندی از مشوقهای مشابه موجب لطمه خوردن به فضای سرمایه‌گذاری می‌شود؟

۹۷. مهم‌ترین سوال این است که آیا سرمایه‌گذاری مورد نظر آثار بیرونی وعده داده شده را ایجاد خواهد کرد یا نه؟ در گوشه و کنار دنیا نمونه‌های متعددی از سرمایه‌گذاری‌های بزرگ وجود دارند که تأثیر مستقیم واقعاً محدودی بر اقتصاد محلی داشته‌اند.<sup>۲۸</sup>

### ۸-۶) انطباق مشوقها با شرایط کشورها

۹۸. در جدول (۷) خلاصه‌ای از سیاستهای تشویقی کوتاه مدت و بلند مدتی که مطلوب کشورهایی با شرایط متنوع و متغیر هستند، ارائه شده است.

---

<sup>۲۸</sup> - شرکت MOZAL، یک شرکت ذوب و فرآوری آلومینیوم در موزامبیک، نمونه کلاسیک این گونه سرمایه‌گذاری هاست. این شرکت علیرغم حجم بزرگش به خاطر ایجاد اشتغال به میزان بسیار کم و بکاربرد لنگیج‌های محدودش همواره مورد گلايه و شکوه دولت موزامبیک بوده است. با این حال، این شرکت علامتهای خوبی به سرمایه‌گذاران خارجی داشت و موجب شد تا موزامبیک مکان خوبی برای سرمایه‌گذاری به نظر برسد و نتیجتاً چندین سرمایه‌گذاری بزرگ دیگر پیرو آن در موزامبیک انجام شد.



## جدول (۷). سیاستهای تشویقی تحت سناریوهای مختلف کشوری

سیاست بلندمدت	سیاست کوتاه مدت	سناریوی کشوری
کشور مورد نظر باید تلاش کند تا موانع بر سر راه سرمایه گذاری را رفع کند و نیز باید بر ساده سازی فرآیند سرمایه گذاری (به طور کلی) تمرکز کرد.	مشوقهای سرمایه گذاری اثربخش نبوده و از همین رو، منجر به هدررفت درآمدهای مالیاتی می شوند. درآمدهای مالیاتی به جای آن باید جهت ایجاد کالاهای عمومی استفاده شوند. اصلاحاتی نیز باید طراحی شوند تا نظام مالیاتی کشور از نقائص خود رها شود.	کشورهایی با فضای سرمایه گذاری ضعیف و نامناسب
کشورهای اینچینی باید با همسایگان خود قراردادهای اجتناب از رقابت مخرب مالیاتی منعقد کنند. باید با توسل به مزینهای نسبی خود در زمینه های مانند نیروی کار، زیرساختها و ... سعی در جذب سرمایه گذاری خارجی کنند.	می توان از مشوقها استفاده نمود تا اطمینان حاصل شود که کشور در قیاس با همسایگان از لحاظ رقابت پذیری مالیاتی در موقعیت بدی نیست.	کشورهای درگیر در رقابت مالیاتی
راهبردهای سیاست توسعه صنعتی گسترده تر باید تعقیب شوند، شامل تمرکز بر بخش هدفگذاری شده و اشاعه سرمایه گذاری	کشورها می توانند از مشوقهایی استفاده کنند که با رشد سرمایه گذاری مرتبط گشته اند (ارفاق سرمایه گذاری، استهلاک سریع و ...) اما فقط برای دوره ای محدود و بر مبنای اولویت بندی روشن بخش های اقتصادی هماهنگ با رقابت پذیری FDI	کشورهای در حال برنامه ریزی برای تنوع بخشی به اقتصاد
برای آندسته از سرمایه گذاریهایی که جهت استفاده از منابع طبیعی کشور، دسترسی به زمین و ... طراحی شده اند موانع را باید رفع کرد	اعطای مشوقهای سرمایه گذاری عمومی برای جذب سرمایه گذاری هایی که از چنین مزیت هایی استفاده می کنند، هدر دادن درآمد مالیاتی است مگر اینکه آن سرمایه گذاریها باعث شروع سرمایه گذاری های دیگری شوند	کشورهای دارای مزایای منحصر به فرد (طبیعت زیبا، منابع طبیعی)

## ۷-۸) سنجش هزینه - اثربخشی سیاستهای تشویق سرمایه گذاری

۹۹. یکی از ابزارهای پرطرفدار برای اندازه گیری هزینه - اثربخشی سیاستهای تشویق سرمایه گذاری، محاسبه هزینه پولی مشاغلی است که از ناحیه آنها ایجاد می شوند (بر مبنای کل مخارج مالیاتی). این ابزار سنجش با اینکه کاملاً دقیق نیست اما رقمی تقریبی و برآوردی در اختیار می گذارد که می تواند به سیاستگذاران در تصمیم گیری برای اعطای مشوقها کمک نمایند. برای مثال، نتیجه یک پژوهشی که در سال ۲۰۰۸ و در زمینه فضای سرمایه گذاری در یمن انجام شد، حاکی از این بود که دولت یمن هر ساله حدوداً ۶ هزار دلار برای ایجاد هر یک از ۸ هزار شغلی که به موجب مشوقهای سرمایه گذاری خلق شده اند، خرج می کند. این مبلغ چیزی حدود ۶ برابر درآمد سرانه کشور یمن است. در تایلند پژوهشی که FIAS در سال ۱۹۹۹ انجام داده بود حاکی از این بود که مشوقهای سرمایه گذاری اعطا شده توسط دولت برای ایجاد یک شغل، حدوداً ۱۶ برابر دستمزد سالانه یک کارگر صنعتی است.

## ۹ رهنمودهایی برای نظام مشوقهای مالیاتی در ایران

۱.۰۰. در ایران انواع مشوقهای مالیاتی سرمایه‌گذاری از جمله تعطیلی مالیاتی، ارفاق مالیاتی، اعطای نرخ ترجیحی و اعتبار مالیاتی به سرمایه‌گذارهای داخلی و خارجی اعطا می‌شود. ایران به عنوان یکی از معدودترین کشورهای جهان است که در آن تمام انواع مشوق مالیاتی و عمدتاً به صورت عام و غیرهدفمند اعطا می‌شود. به دلیل گستردگی مشوقهای مالیاتی اعطایی و آثار و پیامدهای آنها و با توجه به مطالبی که در بخش‌های پیشین ارائه شد، می‌توان نکاتی را به عنوان درس‌هایی برای نظام مشوقهای مالیاتی در ایران مطرح نمود که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۱.۰۱. در حالی که فرآیند اعطای مشوقهای مالیاتی بسیار آسان بوده و طرفداران زیادی دارد، اما اصلاح و حذف آنها بسیار پیچیده و مشکل می‌باشد. لذا لازم است دولت هنگام طراحی مشوقها، ابتدا اهداف مدنظر خود از اعطای مشوق را به صورت دقیق و شفاف مشخص کرده و سپس کلیه منافع و هزینه‌های احتمالی مربوطه را در نظر بگیرد. به طور کلی می‌توان بالا رفتن درآمدهای مالیاتی ناشی از افزایش سرمایه‌گذاری و مزایای اجتماعی افزایش سرمایه‌گذاری را به عنوان منافع احتمالی اعطای مشوقها در نظر گرفت. از سوی دیگر هزینه‌های اعطای مشوقها شامل درآمدهای مالیاتی از دست رفته و نیز هزینه‌های غیرمستقیم می‌باشد. لذا به منظور اتخاذ تصمیمات صحیح در این خصوص، لازم است این منافع و هزینه‌ها به دقت بررسی و برآورد گردد و در صورتی که منافع بیش از هزینه‌ها باشد، مشوق موردنظر اعطا گردد. به طور کلی اعطای مشوقهای مالیاتی بایستی بسیار محدود و گزینشی و صرفاً پس از مقایسه اثربخشی آنان با سایر روشهایی که می‌توانند به اهداف مشابهی نائل گردند (مانند سایر مخارج، یارانه-ها یا ابزارهای تنظیم مقررات)، ارائه گردند. اما متأسفانه در ایران، مشوقهای مالیاتی بدون انجام فرایندهای مذکور، اعطا می‌شوند. از سوی دیگر حتی در صورت انجام مطالعات مربوطه، دولت‌ها نه تنها در ایران بلکه در سایر کشورها، در موارد مختلف و به دلایل عمدتاً سیاسی در حالتی که منافع حاصله جبران هزینه‌ها را نمی‌کند نیز اقدام به ارائه مشوقهای مالیاتی می‌نمایند. البته بایستی در نظر داشت که به دلیل تأثیر عوامل مختلف بر میزان سرمایه‌گذاری که در بسیاری از مواقع به طور همزمان رخ می‌دهند، برآورد دقیق اثر مشوقها بر سرمایه‌گذاری بسیار پیچیده است.

۱.۰۲. برای تصمیم‌گیری در خصوص مشوقها، مطالعات نهادهای بین‌المللی می‌تواند راهنمای مناسبی برای تصمیم‌گیری باشد. در این راستا مطالعات بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که هرچند اعطای مشوقهای مالیاتی می‌تواند منجر به افزایش سرمایه‌گذاری خارجی شود، اما این اثر در کشورهای در حال توسعه کمتر از کشورهای توسعه یافته می‌باشد. طبق این مطالعات، فضای سرمایه‌گذاری بر میزان اثربخشی مشوقها تأثیرگذار است. بدین معنی



که در کشورهای با فضای سرمایه‌گذاری خوب، مشوقها تأثیر بیشتری بر سرمایه‌گذاری خارجی دارند و فضای سرمایه‌گذاری بسیار مهم‌تر از تخفیفات مالیاتی و دیگر مشوقهای غیرمالیاتی است. برای مثال اعطای مشوق مالیاتی به منظور گسترش صنعت گردشگری، در شرایطی که کشور از زیرساخت‌های حمل و نقل نسبتاً ضعیفی برخوردار است، نمی‌تواند موفقیت چندانی دربرداشته باشد و بهتر است به جای اعطای مشوق، منابع عمومی در جهت ایجاد این زیرساخت‌ها صرف گردد. لذا به طور کلی لازم است دولت به دنبال جبران مشکلات فضای سرمایه‌گذاری از طریق اعطای مشوقهای مالیاتی نباشد و تقویت زیرساخت‌های سرمایه‌گذاری، ایجاد ثبات لازم در شرایط سیاسی و اقتصادی کشور، تقویت بازارها، تضمین حقوق سرمایه‌گذاران و سایر شرایط لازم را مدنظر قرار دهد. در این صورت است که می‌توان به اثربخشی مشوقهای مالیاتی نیز امیدوار بود.

۱۰۳. بررسی اهمیت مشوقهای مالیاتی در بین سرمایه‌گذاران نیز می‌تواند میزان اولویت اعطای مشوقها را تعیین نماید. مطالعات نشان می‌دهند که هرچند دولتها تصور می‌کنند مشوقها اثر زیادی بر سرمایه‌گذاری دارند، اما یک فضای خوب سرمایه‌گذاری، امنیت و ثبات، نیروی کار ماهر و سایر عوامل نزد سرمایه‌گذاران از اولویت بالاتری برخوردار است. همچنین دولت باید توجه کند که تنها سرمایه‌گذاری‌های متحرک تاحدی تحت تأثیر مشوقهای مالیاتی قرار می‌گیرند که این سرمایه‌گذاری‌ها با پایان دوره مشوق به مناطق دیگر نقل مکان می‌کنند. لذا در صورتی که دولت به دنبال ایجاد رونق اقتصادی پایدار می‌باشد، مشوقهای مالیاتی نمی‌تواند تأثیر زیادی در این زمینه داشته باشند.

۱۰۴. نکته مهمی که دولت بایستی در طراحی سیاست‌های خود در این حوزه مدنظر قرار دهد این است که بسیاری از سرمایه‌گذاری‌ها حتی در نبود مشوقهای مالیاتی نیز انجام می‌شوند. لذا اعطای مشوق تنها به زیان درآمدی دولت منجر می‌گردد. لذا بررسی و شناسایی این گونه سرمایه‌گذاری‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است. برای مثال در حالی که طبق مطالعات صورت گرفته، مشوقهای مربوط به فعالیتهای مرتبط با بخش معدن، زائد می‌باشد، مشاهده می‌کنیم در قوانین مالیاتی ایران، معافیهای مالیاتی برای این بخش در نظر گرفته شده است.

۱۰۵. تطبیق مشوقهای مالیاتی اعطایی با مقررات WTO یکی از نکات مهم دیگری است که هنگام تصمیم‌گیری بایستی به آن توجه کرد. همان‌گونه که می‌دانیم دولت در تلاش است تا با برقراری شرایط لازم در جهت پیوستن به سازمان تجارت جهانی قدم بردارد که احتمالاً در این مسیر، اصلاح نظام مشوقهای ایران ضروری است.

۱۰۶. نکته قابل توجه این است که کاهش درآمدهای دولت در اثر اعطای مشوقهای مالیاتی، منجر به ایجاد فشار به سرمایه‌گذاران موجود شده که می‌تواند اثر معکوسی برجای گذارد. در چنین شرایطی و به ویژه با توجه به مشکلاتی که در نظام اقتصادی کشور به طور کلی و نیز سیستم مالیاتی به طور خاص با آن مواجه هستیم، مودیان

این انگیزه را پیدا می‌کنند که تا با تقلب به عنوان سرمایه‌گذار جدید از مشوقها بهره‌مند شده و یا به سمت فعالیت در بخش غیررسمی اقتصاد حرکت نمایند.

۱۰۷. شفافیت و غیرقابل تفسیر بودن شرایط تعلق مشوق و نیز خودکار بودن فرآیند اعطای مشوقها از ضروریات می‌باشد. زیرا در غیر این صورت از طرفی هزینه سرمایه‌گذار افزایش یافته و تأثیر مشوق خنثی شده و از طرف دیگر موجب افزایش هزینه اجرایی و نیز بروز فساد در این حوزه می‌گردد. این در حالی است که در قوانین مالیاتی ایران در برخی موارد شاهد ابهام در شرایط اعطای معافیت هستیم. همچنین در رویه‌های اجرایی نیز به نظر می‌رسد تشخیص و سلیقه مأموران مالیاتی تاحدی تأثیرگذار می‌باشد. لذا لازم است اصلاحات لازم در این حوزه صورت گیرد.

۱۰۸. یکی از مهمترین نکاتی که در طراحی سیاست مشوق مالیاتی بایستی مدنظر قرار گیرد این است که از سویی با قوانین مصوب مجلس اعطا شده تا امکان نظارت دقیق بر آنها وجود داشته باشد و از سوی دیگر این مشوقها بایستی بخشی از قانون مالیاتها باشند تا امکان مدیریت آنها وجود داشته و میزان سوءاستفاده به حداقل برسد. بررسی روند اعطای مشوق در ایران نشان می‌دهد که این نکته چندان مورد توجه قرار نگرفته است و در برخی موارد مشوقهای مالیاتی با نظر دولت و برای مثال در سفرهای استانی ارائه شده‌اند. همچنین قوانین مربوطه نشان می‌دهد به غیر از قانون مالیاتها، در سایر قوانین و مقررات (از جمله برنامه‌های پنج ساله توسعه، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی، قانون حمایت از شرکتهای و موسسات دانش بنیان، قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر) نیز معافیتها و مشوقهای مالیاتی مختلفی پیش‌بینی شده است که برخلاف اصول مربوطه می‌باشد. حداقل اقدامی که در این شرایط لازم است صورت گیرد، اشاره به مواد مالیاتی ذکر شده در سایر قوانین در قانون مالیاتها است.

۱۰۹. علاوه بر نکات مربوط به طراحی یک سیاست مشوق مالیاتی، نظارت و کنترل اجرای این سیاست نیز از اهمیت خاصی برخوردار است. برای مثال باید به طور مستمر شرایط سرمایه‌گذارانی که از مشوق بهره می‌برند کنترل گردد. بدین منظور لازم است در دوران معافیت نیز اظهارنامه مالیاتی و سایر فرم‌های مربوطه تسلیم گردد. همچنین باید منافع و هزینه‌های به صورت دوره‌ای برآورد شده تا در صورت لزوم نسبت به اعمال اصلاحات مربوطه اقدام شود.

۱۱۰. اقدام لازم دیگری که در ایران بایستی مدنظر قرار گیرد، بودجه‌ریزی مخارج مالیاتی است. بدین معنی که رقم معافیتها و مشوقهای مالیاتی اعطایی برآورد شده و در بودجه دولت گنجانده شود. در این صورت، هزینه‌های مشوقها به روشنی قابل مشاهده بوده و اثرات بودجه‌ای آن شفاف می‌گردد. لذا طراحان و قانونگذاران نیز احتمالاً با دقت و وسواس بیشتری در این زمینه اقدام می‌کنند.



۱۱۱. درخصوص نوع مشوقهای اعطایی نیز بررسی‌ها نشان می‌دهد که تعطیلات مالیاتی یکی از رایج‌ترین مشوقها در ایران است، در حالی که این نوع مشوق، از اثربخشی پایینی برخوردار می‌باشد. اعتبار مالیاتی، ارفاق‌های سرمایه‌گذاری و استهلاك سریع از روشهای دیگر اعطای مشوق مالیاتی محسوب می‌شوند که از اثربخشی بالاتری برخوردارند. هرچند در ایران نیز تا حدودی از اعتبار مالیاتی، ارفاق سرمایه‌گذاری و استهلاك سریع استفاده می‌گردد، ولی لازم است با کاهش تعطیلات مالیاتی تا حد ممکن، چنین روشهایی جایگزین گردند.

۱۱۲. دولت بایستی توجه کند که در صورت اصلاح یا حذف برخی از مشوقهای مالیاتی، صرفه جویی ناشی از این اصلاح را صرف تقویت فضای سرمایه‌گذاری و ایجاد زیرساخت‌های لازم نماید.

۱۱۳. به طور کلی طراحی یک پایه مالیاتی گسترده با نرخ پایین، از نظر هزینه‌های اجرایی و هزینه‌ها و منافع که در بردارد، سیاست مناسب‌تری نسبت به نظام مالیاتی است که با داشتن نرخ عمومی بالاتر، با اعطای انواع مشوقهای مالیاتی سعی در کمک به بخشهای مختلف اقتصادی از طریق کاهش هزینه‌های مالیاتی دارد.

## منابع و مآخذ

- Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications, Sebastian James, World Bank, 2009.

-Bird, Richard, 2008, "Tax challenges facing developing countries," Institute for international business working paper 9

- "بازنگری مشوقهای مالیاتی در ایران (موضوع ماده ۱۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه)"، ویرایش چهارم، گزارش تهیه شده در دفتر پژوهش و بهبود فرآیندها، سازمان امور مالیاتی، ۱۳۹۰.