

جهانی‌شدن و آینده تأمین اجتماعی*

ویتو تانزی

ترجمه مهندس عزیز کیاوند

چکیده

تأمین اجتماعی در کشورهای صنعتی از راه وضع مقررات، بخشودگی‌های مالیاتی، و مخارج عمومی تأمین شده است. در این مقاله سخن بر سر این است که جهانی‌شدن بر توانایی دولت‌ها در ادامه این نوع حمایت‌ها، در سطح چند دهه اخیر، تأثیر خواهد گذارد. به ویژه، رقابت مالیاتی بین کشورها و مناطق، اوج‌گیری تجارت الکترونیکی، و افزایش تحرک عوامل تولید، در سال‌های آینده درآمدهای مالیاتی را با کاهش فاحش روبه‌رو خواهد ساخت. مقاله به این نتیجه می‌رسد که کشورهای دارای نظام تأمین اجتماعی باید در صدد یافتن راه‌هایی دیگر برآیند تا نقش حمایتی خود را ایفا کنند.

مقدمه

همه می‌دانند که دنیا در سال‌های اخیر به سرعت در حال تغییر و تحول بوده است و این تحول در سال‌های آینده نیز ادامه خواهد یافت. بیل گیتس^۱ در مقدمه آخرین کتاب خود پیش‌بینی می‌کند که «صنعت و تجارت و کسب و کار در ده سال آینده بیش از پنجاه سال گذشته تغییر خواهد کرد.» وی اضافه می‌کند که «دلیل این تغییرات بسیار ساده است: جریان اطلاعات رایانه‌ای.»

* Vito Tanzi, "Globalization and the Future of Social Protection", IMF (International Monetary Fund Working Paper, Jan. 2000. 1. Bill Gates

کنیشی اهما^۱ توجه ما را به جهانی شدن چهار مقوله جلب کرده است که عبارتند از: سرمایه‌گذاری، صنعت، اطلاعات، و افراد. همان‌طور که او می‌گوید: سرمایه‌گذاری دیگر محدودیت جغرافیایی ندارد؛ صنعت به سبب افزایش روز افزون نقش شرکت‌های چند ملیتی و به سبب توزیع ظرفیت‌های تولیدی آنها در چند کشور، جهانی شده است؛ دستیابی به اطلاعات در اینترنت آسان شده است. با اینترنت، اطلاعات این سر دنیا بدون فوت وقت به آن سر دنیا انتقال می‌یابد و به بهای ارزان در اختیار مردم قرار می‌گیرد؛ و آدم‌ها نیز روزبه روز کمتر به زندگی مادام‌العمر در زادگاه خود مجبور می‌شوند (هما ۱۹۹۵). هزینه سفر، به‌ویژه نسبت به درآمد اشخاص، بسیار کاهش یافته است و در نتیجه بسیاری از مردم به دیدن کشورهای دیگر می‌شتابند. می‌توان گفت که موج امروزی جهانی شدن چیز تازه‌ای نیست. در گذشته نیز دوره‌هایی داشته‌ایم که جریان‌های تجارت و سرمایه‌رشدی سریع پیدا کرده و سهم تولید ناخالص داخلی^۲ برخی از کشورها، مثل امروز بالا بوده است؛ دوره‌هایی که تحول فن‌آوری^۳ و کاهش موانع مبادلات بین‌المللی، مانند کاهش هزینه مبادلات و سرعت انتقال اطلاعات، شرایط جهانی شدن را مهیا می‌ساخت.^۴ و دوره‌هایی داشته‌ایم که انبوه مهاجران، مرز کشورها یا قاره‌ها را درنوردیده‌اند. اما، تحول مهم امروزی همانی است که بیل گیتس گفته است، یعنی تجارت دانش و اطلاعات که حاصل انقلاب اطلاعاتی^۵ و افزایش روزافزون ارزش بازار علم و دانش است. این تحول برای بسیاری به این معناست که «اقتصادی جدید» سربرآورده است که افزایش بهره‌وری آن سریعتر است. انقلاب اطلاعاتی ممکن است دوره‌ای از رشد بالا و پایدار را در سراسر جهان در پی داشته باشد، چنانکه بعد از ورود برق یا راه‌آهن به صحنه زندگی، چنین شد.

اقتصادهای امروزی بیشتر از اقتصادهای گذشته به علم و دانش متکی هستند. امکان دستیابی به اطلاعات و انتقال ارزان و فوری آن به کسانی که طالب آن باشند و قیمت آن را بپردازند این دوره را از دوره‌های دیگر متمایز می‌سازد و آینده را آکنده از امکانات و آستن بعضی از مسائل می‌گرداند. برخی از تحولات جاری، نهادهای موجود را که در محیطی متفاوت شکل گرفته‌اند،

1. Kenichi Ohmae 2. GDP 3. technology

۴. Baldwin and Martin 1999: در این کتاب مبحثی پرمایه و بسیار جالب درباره موج جهانی شدن که در ۱۹۱۴ متوقف شد، دیده می‌شود.

5. information revolution

دستخوش تحول خواهد کرد. نهادهای کنونی در شرایطی ویژه از نظام‌های مالیاتی و نظام‌های تأمین اجتماعی گرفته تا فشار بزرگ اجتماعی شکل گرفته‌اند، و تردیدی نیست که این نهادها باید خود را با محیط جدید وفق دهند. باید منتظر ماند و دید که امر انطباق و سازگاری این نهادها با شرایط جدید به آسانی صورت خواهد گرفت یا به دشواری. جریان امر بیشتر به بصیرت و به مهارت‌های فنی و سیاسی سیاستگذاران بستگی خواهد داشت.

تحولات جاری در سال‌های آینده نیز ادامه خواهد یافت، زیرا فن‌آوری‌های جدید که پا به عرصه وجود می‌گذارند و فن‌آوری‌های امروزی و روندهای کنونی که گسترش می‌یابند، کشورها و مردمان بیشتری را در برمی‌گیرند. این تحولات بر مشاغل، توزیع درآمد، قیمت‌های نسبی، درآمدهای مالیاتی، مخارج دولتی، مقررات و امور دیگر تأثیر خواهند گذاشت. به سبب کل تأثیر جهانی‌شدن:

قیمت برخی از محصولات بسیار کاهش خواهد یافت و قیمت برخی دیگر بالا خواهد رفت. این تغییر نسبی قیمت‌ها به برخی از فعالیت‌ها، پاره‌ای از صنایع و بعضی از کشورها آسیب می‌رساند و برخی دیگر را منتفع می‌سازد.^۱

برای مثال، اگر جهانی‌شدن در کار نبود، کشوری مانند فنلاند از تولید گوشی تلفن‌های همراه که کیفیتی بالا دارند سود نمی‌برد. در عین حال، مشاغل صنایع سنتی از دست خواهد رفت و به همین سبب است که جهانی‌شدن با ضدیت و مخالفتی روبرو شده است که نمونه آن را در کنفرانس سازمان تجارت جهانی در ۱۹۹۹، در سیاتل دیدیم.

گروه‌هایی از کارگران، به‌ویژه آنهایی که توانایی و مهارت فنی بالایی دارند و می‌توانند به آسانی خود را با فن‌آوری‌های جدید وفق دهند منتفع می‌شوند. نمونه بارز این نوع کارگران آنهایی هستند که دو دهه پیش به مایکروسافت^۲ یا نوکیا^۳ پیوستند؛ یا کسانی هستند که در شرکت‌های امریکایی برنامه‌نویسی رایانه‌ای می‌کنند! (فهرست ثروتمندترین افراد که همه ساله در مجله فوربس^۴ منتشر می‌شود، اکنون افرادی را در بر می‌گیرد که بسیاری از آنها، که برخی بسیار جوانند، از راه همین تحولات سریع فن‌آوری ثروتمند شده‌اند). از سوی دیگر، کارگران کم مهارت که نمی‌توانند خود را با دنیای جدید وفق دهند آسیب خواهند دید.^۵

1. Bahagwati, 1997; Lal, 1999.

2. Microsoft

3. Nokia

4. Forbes

۵. در این باره بسیار نوشته‌اند از جمله مقاله‌های Leamer, Burda and Dluhosch در دست‌اند.

برخی از نویسندگان و برخی از رهبران اتحادیه‌های کارگری گفته‌اند که جهانی شدن مشاغل را از بین می‌برد و بنابراین عامل مستقیم افزایش بیکاری در چند کشور و به‌ویژه در کشورهای اروپایی است. به نظر آنها همه کارگران بازنده خواهند بود. برای مثال، اثر فارستر را بخوانید که با نثری روان و باری عاطفی دربارهٔ این دیدگاه نوشته شده است، هرچند که قانع‌کننده نیست. این اشخاص تأثیر جهانی شدن را در ایجاد مشاغل و تأثیر آن را بر بهره‌وری^۱ انقلاب اطلاعاتی، نادیده می‌گیرند.^۲

موضوع مرتبط دیگر با تأثیر جهانی شدن بر مزدهای نسبی، تأثیر آن بر توزیع درآمد بین کشورها و در درون کشورهاست. شواهد به دست آمده از منابع مختلف حاکی از آن است که توزیع درآمد در بسیاری از کشورها در سال‌های اخیر نابرابرتر شده است و برخی از اقتصاددانان کوشیده‌اند تا بین این روند آماری و جهانی شدن رابطه‌ای برقرار کنند. برای مثال کارهای اتکینسون (۱۹۹۹)، لیمر (۱۹۹۹)، هاسکل و اسلاتر (۱۹۹۹) را ملاحظه فرمایید. تا جایی که جهانی شدن عاملی در خرابی توزیع درآمد کشورها باشد، و مادام که نقش اساسی دولت تعدیل توزیع درآمد است، مسئله‌ای پیش می‌آید زیرا که جهانی شدن ضرورت دخالت دولت را افزایش می‌دهد و در عین حال توانایی دخالت او را کاهش می‌دهد. این مسئله را که با خراب شدن وضع توزیع درآمد بین کشورها ایجاد شده است، در غیاب حکومتی جهانی نمی‌توان به آسانی حل کرد به‌ویژه که کمک‌های مالی به کشورهای فقیر در حال کاهش است.

این روزها نشر کتاب‌ها و مقاله‌هایی که با توجه به ظهور روندهای جدید به آسیب‌پذیری و شکنندگی نظام‌های مالیاتی موجود اشارت دارند روبه افزایش است. هیچ بعید نیست که، به مرور زمان، تأثیر جهانی شدن بر درآمدهای مالیاتی بیشتر شود و به طور کمی آشکار گردد. دلایل این امر را در بخش‌های آینده خواهیم شمرد. اگر جهانی شدن درآمدهای مالیاتی را کاهش دهد و از توانایی دولت‌ها در مورد تدوین نظام‌های مالیاتی تصاعدی و عادلانه بکاهد، یکی از ابزارهای عمدهٔ دولت برای افزایش حمایت اجتماعی از دست می‌رود و تردیدی نیست که حتی قادر نخواهند بود سطح مخارج اجتماعی کنونی را هم حفظ کنند.

1. productivity

۲. در خور توجه است که امریکا یعنی کشوری که پیشگام فن‌آوری‌های جدید است شاهد کاهش بیکاری نا پایین‌ترین سطح آن در چند دههٔ اخیر بوده است.

جهانی‌شدن ممکن است دست دولت‌ها را در اجرای مقررات نیز تا حدی ببندد. برای مثال، آنگاه که نیاز به وجود بازارهای انعطاف‌پذیرتر نیروی کار آشکار شود پایه مقررات کنونی بازار کار ممکن است سست گردد. مقررات مربوط به حرکت سرمایه و زمینه‌های دیگر مانند تجارت خارجی و بازارهای مالی و بیمه نیز ممکن است تحت تأثیر قرار گیرند. این امر بر توانایی دولت که بتواند با وضع و اجرای قانون و مقررات، چتر تأمین اجتماعی خود را گسترش دهد تأثیر خواهد گذاشت.

سرانجام، ریشه بحران‌های مالی چند سال گذشته مانند بحران مکزیک در ۱۹۹۴-۱۹۹۵، بحران مالی آسیای جنوب شرقی در ۱۹۹۸-۱۹۹۷، بحران‌های مالی برزیل و روسیه در ۱۹۹۸ را، برخی از کارشناسان، در گیرودار فرایند جهانی‌شدن دانسته‌اند. گفته شده است که جهانی‌شدن بر حرکت و جابه‌جایی کوتاه مدت سرمایه تأثیر می‌گذارد، و احتمال بروز بحران‌های مالی را افزایش می‌دهد. اگر جهانی‌شدن بی‌ثباتی مالی را افزایش می‌دهد، ضرورت ایفای نقش دولت را در تثبیت اقتصادی نیز بیشتر می‌کند. اما افزایش این ضرورت ممکن است با افزایش توانایی دولت در ایفای آن نقش همراه نباشد.

رشد و تأمین اجتماعی

دوره پیشین جهانی‌شدن که در سال ۱۹۱۴ با آغاز جنگ جهانی اول به پایان رسید در دنیایی جریان یافت که نظام‌های حمایت اجتماعی دولتی وجود نداشت. درصد درآمد مالیاتی و مخارج عمومی از تولید ناخالص داخلی از ۱۸۷۰ تا ۱۹۱۳، دوره‌ای که اطلاعات آن برای بسیاری از کشورها در دست است، با معیارهای امروزی بسیار پایین بود و هیچ روندی در آن دیده نمی‌شد. سهم درآمد مالیاتی از تولید ناخالص داخلی در ۱۸ کشور که بیشتر کشورهای پیشرفته امروزی را در بر می‌گرفت در طول این دوره ۴۳ ساله به طور متوسط ۱۱ تا ۱۳ درصد بود.^۱ کشورهای که امروز دارای نظام تأمین اجتماعی هستند در سال ۱۹۱۳ به تناسب سطح مالیات‌های خود، که پایین بود، خرج این کار می‌کردند. در آن زمان مخارج دولتی برای آموزش و پرورش به طور متوسط حدود ۰/۶ درصد تولید ناخالص داخلی؛ مخارج دولتی برای بهداشت و درمان ۰/۳ درصد تولید ناخالص داخلی؛ و مخارج دولتی برای پرداخت مستمری‌ها حدود ۰/۴

1. Tanzi and Schuknecht, 1997.

درصد تولید ناخالص داخلی بود. مخارج دولتی برای کمک مالی به بیکاران و مخارج انتقالی دیگر ناچیز بود.

بعد از ۱۹۱۳ مخارج عمومی روبه افزایش نهاد زیرا نگرش‌های اجتماعی در حال تغییر و تحول بود. به‌ویژه، بعد از جنگ جهانی دوم بسیاری از کشورها، و به خصوص کشورهای اروپایی نظام تأمین اجتماعی ایجاد کردند تا مردم خود را در برابر مخاطرات سالمندی، بیماری، انواع معلولیت‌ها، بیکاری، فقر ناشی از شرایط خاص مانند بیوه‌شدن، یتیم شدن، یا عضویت در خانواده‌ای پرجمعیت محافظت نمایند. روزی که روند جهانی شدن پا گرفت، نظام‌های حمایت اجتماعی به مرحله بلوغ رسیده بودند.^۱

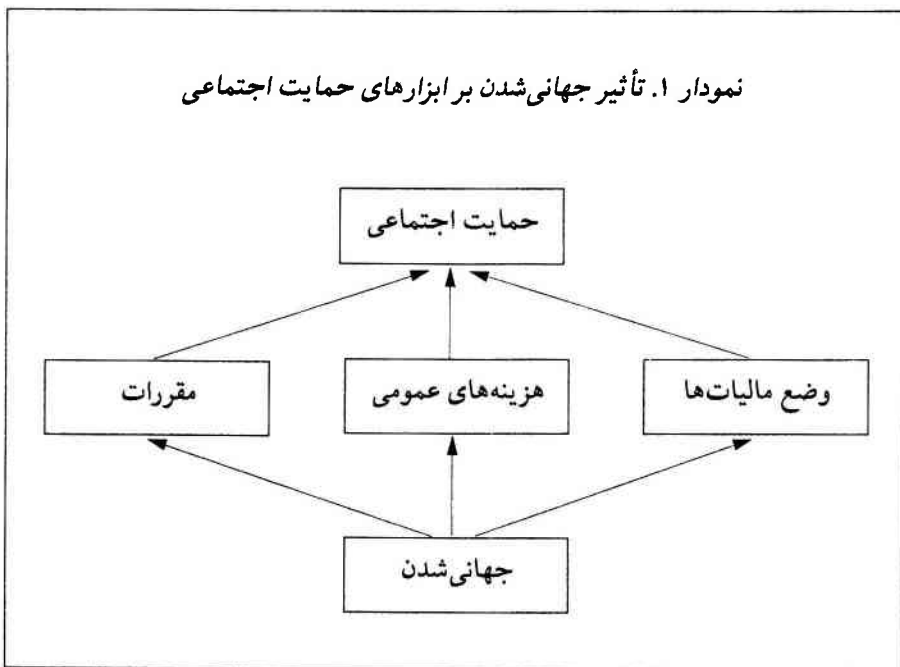
دولت‌ها کوشیده‌اند تا با به‌کارگیری سه ابزار، چتر تأمین اجتماعی ایجاد کنند. این ابزارها عبارتند از (الف) مخارج عمومی، (ب) نظام مالیاتی، و (ج) وضع مقررات. هر یک از این ابزارها برای کمک به گروهی خاص مورد استفاده قرار گرفته است. تا حدی می‌توان گفت که هر یک از این ابزارها در کشوری خاص و در زمانی معین رجحان یافته است. بعضی کشورها به وضع مالیات روی آورده‌اند، و برخی دیگر قانون و مقررات وضع کرده‌اند. در بسیاری از کشورها از ابزار مخارج عمومی استفاده شده است. اما البته در بیشتر کشورها از همه این ابزارها با هم استفاده شده است اما با ترکیب‌ها و نسبت‌های مختلف. از اینجاست که برخی از کشورها به مخارج عمومی هنگامی رسیده‌اند، برخی دیگر نظام‌های مالیاتی سنگین و بی‌تناسبی ایجاد کرده‌اند، و گروهی هم مقررات گوناگون وضع کرده‌اند و بارسنگین آن را بر دوش اقتصاد خود گذارده‌اند. چند کشوری هم هستند که به ترکیبی از این ابزارها دست یافته‌اند.

نمودار ۱ شمایی ساده از ساختار این ابزارها را به نمایش می‌گذارد. چنانکه در این نمودار دیده می‌شود تأمین اجتماعی تحت تأثیر همان سه ابزاری قرار می‌گیرد که ذکر آنها رفت و این ابزارها نیز از جهانی شدن تأثیر می‌پذیرند. بنابراین، جهانی شدن از راه تأثیر بر ابزارهایی که در اختیار دولت است بر تأمین اجتماعی اثر می‌گذارد. البته، تا جایی که جهانی شدن نگرش اجتماعی و نگرش دولت‌ها را نسبت به حمایت اجتماعی تغییر می‌دهد، ممکن است تأثیری

۱. برای اطلاع از نوعی نظام حمایت اجتماعی کارآمد رک به:

Ministry of Social Affairs and Health (Helsinki, 1999).

مستقیم داشته باشد که جز از مسیر این ابزارها عمل می‌کند. این تأثیر در نمودار ۱ نشان داده شده است.



رشد مخارج اجتماعی

مخارج عمومی در اثنای جنگ جهانی اول و بعد از پایان جنگ رو به افزایش گذاشت اما رشد آن تا دهه ۱۹۵۰ رشدی معمولی و متوسط بود.^۱ بین سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۸۰ در همه کشورهای صنعتی به ویژه در کشورهای اروپایی افزایشی هنگفت در میزان مخارج اجتماعی به وقوع پیوست. به طور کلی در ۱۸ کشوری که اطلاعات آنها موجود است، متوسط مخارج عمومی از ۲۸ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۶۰ به ۴۳ درصد تولید ناخالص ملی در

1. → de Janvenel, 1952

سال ۱۹۸۰ رسید. این رقم متوسط، برای کشورهای اروپایی عضو گروه، اندکی بیشتر بود. اگر توجه خود را به مخارج عمومی در زمینه‌های یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی در کشورهای اروپایی گروه معطوف سازیم می‌بینیم که سهم تولید ناخالص ملی آن از ۱۰/۸ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۲۴ درصد در سال ۱۹۸۰ رسید (جدول شماره ۱). بخش عمده‌ای از افزایش مخارج عمومی ناشی از افزایش یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی بود که ستون‌های اصلی نظام تأمین اجتماعی را تشکیل می‌دهند.

جدول شماره ۱ این را نیز نشان می‌دهد که نرخ افزایش بعد از سال ۱۹۸۰ به کندی گرایید، میانگین رشد نرخ افزایش در عرض ۱۵ سال ۲/۸ درصد تولید ناخالص ملی بود که در مقایسه با رقم ۱۳/۲ درصد در ۲۰ سال پیش از آن، کاهشی چشم‌گیر است. در کشورهای پیشرفته غیراروپایی، افزایش سهم یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی^۱ از تولید ناخالص ملی از ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ نصف کشورهای اروپایی بود. در بین کشورهای اروپایی، هلند، سوئد، فرانسه، و بلژیک با ۲۷ درصد، ۲۱ درصد، ۱۸/۵ درصد و ۱۷/۳ درصد گوی سبقت را از دیگران ربوده بودند. دوره ۲۰ ساله، ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ دوره بلوغ و کمال نظام تأمین اجتماعی بود. کشورها، یکی بعد از دیگری مخارج عمومی را افزایش دادند تا از بار مخاطرات مردم بکاهند. مخاطرات بی‌سواد ماندن، بیمار شدن، سالمندی، و بیکاری در کانون توجه قرار گرفتند و برای مقابله با آنها برنامه‌هایی مختلف تنظیم یا تکمیل شد. این برنامه‌ها غالباً بر مخارج عمومی تکیه داشت اما گاهی برخی از آنها از ابزارهای دیگر مانند معافیت مالیاتی یا وضع مقررات استفاده می‌کرد.

جدول شماره ۲ افزایش مخارج عمومی در دوره ۲۰ ساله ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ را در زمینه‌های آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، مستمری بازنشستگی، و اعانه بیکاری در گروهی از کشورهای اروپایی نشان می‌دهد. بخشی بزرگ از افزایش مخارج عمومی در قالب همین چهار برنامه خرج شده است. با توجه به برنامه‌های موجود، مخارج عمومی در برنامه‌های بهداشت و درمان به سبب تغییرات جمعیت شناختی (دموگرافیک) افزایش خواهد یافت. پس، اگر این برنامه‌ها بدون تغییر بمانند روزبه‌روز به منابع عمومی بیشتری نیاز خواهند داشت.

1. transfer payments

جدول ۱. هزینه‌های عمومی در زمینه‌های یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی
(درصد تولید ناخالص داخلی)

کشور	۱۹۶۰	۱۹۸۰	۱۹۹۵
فرانسه	۱۱/۴	۲۴/۶	۲۹/۲
آلمان	۱۳/۵	۱۶/۸	۱۹/۴
نروژ	۱۲/۱	۲۷/۰	۲۷/۰
اسپانیا	۱/۰	۱۲/۹	۲۵/۷
انگلیس	۹/۲	۲۰/۲	۲۳/۶
اتریش	۱۷/۰	۲۲/۴	۲۴/۵
بلژیک	۱۲/۷	۳۰/۰	۲۸/۸
ایرلند	NA	۲۶/۹	۲۴/۸
ایتالیا	۱۴/۱	۲۶/۰	۲۹/۳
هلند	۱۱/۵	۳۸/۵	۳۵/۹
سوئد	۹/۳	۳۰/۴	۳۵/۷
سوئیس	۶/۸	۱۲/۸	۱۶/۸
میانگین	۱۰/۸	۲۴/۰	۲۶/۸

مأخذ: Tanzi & Schuknecht, 2000.

جدول ۲. افزایش هزینه‌های عمومی در زمینه یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی

کشور	آموزش و پرورش	بهداشت و درمان	مستمری‌ها	اعانه بیکاری
فرانسه	۲/۶	۳/۶	۴/۵	۱/۳
آلمان	۱/۸	۳/۳	۳/۱	۰/۸
نروژ	۳/۰	۳/۹	۳/۸	۰/۰
انگلیس	۱/۳	۱/۹	۱/۹	۰/۷
اتریش	۲/۷	۱/۴	۱/۸	۰/۱
بلژیک	۱/۵	۳/۰	۶/۹	۱/۹
ایرلند	۳/۶	۵/۴	۳/۳	۱/۴
ایتالیا	۰/۸	۳/۰	۶/۲	۰/۳
هلند	۲/۷	۵/۲	۸/۶	۰/۴
سوئد	۳/۹	۵/۴	۴/۵	۰/۲
سوئیس	۱/۹	۳/۴	۶/۲	۰/۱
میانگین	۲/۳	۳/۶	۴/۶	۰/۷

مأخذ: Tanzi & Schuknecht, 2000.

به کارگیری نظام مالیاتی و مقررات در تأمین اجتماعی الف. معافیت‌های مالیاتی

حمایت اجتماعی از اکثریت مردم از بودجه دولت و از راه مخارج عمومی تأمین می‌شده است و بیشتر اقتصاددانان بودجه را آبشخور نظام تأمین اجتماعی می‌دانند، اما ساختار نظام مالیاتی نیز در برخی از کشورها نقشی مهم ایفا نموده است. این نقش علاوه بر آن نقشی است که نظام‌های مالیاتی از راه تأمین مخارج عمومی به نحوی ایفا کرده‌اند که جلو تورم گرفته شود یا بدهی دولت به میزانی نامعقول افزایش نیابد. نظام‌های مالیاتی غالباً از طریق اعطای «معافیت مالیاتی» به حمایت از فعالیت‌هایی می‌پرداخت که از نظر اجتماعی مطلوب بودند.^۱ این معافیت‌های مالیاتی به طور اخص در کشورهای انگلوساکسون اهمیت یافت که در برابر افزایش مخارج عمومی مقاومت بیشتری نشان می‌دادند.

معافیت‌های مالیاتی انگیزه‌های تلویحی و غیرمستقیم برای انجام فعالیت‌های خاصی هستند که در نظام مالیاتی پیش‌بینی شده‌اند. این معافیت‌ها تا جایی می‌توانند جایگزین مخارج عمومی در تعقیب هدف‌های خاص دولت شوند یا شبیه مخارج عمومی عمل کنند. برای مثال، دولتی که در صدد تشویق آموزش و پرورش باشد می‌تواند (الف) در بخش آموزش و پرورش پول بیشتری خرج کند و از این راه هزینه‌های آموزشی را برای دانش‌آموزان، دانشجویان و خانواده‌های آنها کاهش دهد؛ (ب) با تحویل ژتون تحصیلی یا از راه‌های دیگر به دانش‌آموزان و دانشجویان کمک هزینه تحصیلی بدهد، یا (ج) به دانش‌آموزان و دانشجویان یا غالباً به پدران و مادران آنها اجازه دهد که بخشی از دیون مالیاتی خود را صرف هزینه‌های تحصیلی خود بکنند - پرداخت شهریه، خرید کتاب و مانند آن. میزان معافیت مالیاتی برای اشخاص ذی‌نفع به نرخ قانونی مالیات‌ها بستگی دارد. با توجه به اینکه نرخ مالیات‌ها بعد از جنگ جهانی در بیشتر کشورهای صنعتی افزایش یافت، میزان معافیت‌های مالیاتی نیز برای بسیاری از مالیات‌دهندگان بسیار بالا رفت. مالیات بر درآمد شخصی ابزاری مناسب برای این نوع مهندسی اجتماعی^۲ به شمار آمد. در نتیجه، در برخی از کشورها، این نوع مالیات بسیار پیچیده شد چرا که روز به روز

۱. مفهوم معافیت مالیاتی در دهه ۱۹۶۰ در آمریکا پیدا شد و به صحنه آمد.

2. social engineering

هدف‌های اجتماعی بیشتری از راه کاهش مالیات بر درآمد یعنی از راه معافیت‌های مالیاتی دنبال شده است.^۱

نظام‌های مالیاتی بسیاری از کشورها معافیت‌های مالیاتی را نیز پیش‌بینی کرده‌اند تا از این راه به تحقق هدف‌های مطلوب اجتماعی کمک کنند. برای مثال، در بعضی از کشورها، اجازه داده‌اند تا برخی از مخارج تحصیلی از درآمدهای مشمول مالیات کم شوند و این مخارج از شمول مالیات‌های غیرمستقیم نیز خارج شده‌اند. برخی از مخارج بهداشت و درمان نیز مشمول همین قاعده شده است و علاوه بر آن درآمدهای ناشی از فعالیت‌هایی که در زمینه بهداشت و درمان انجام می‌شوند از پرداخت مالیات معاف شده‌اند. مستمری‌ها و حقوق‌های بازنشستگی نیز مورد عنایت قرار گرفته‌اند زیرا حقوق بازنشستگی که هیچ‌چیزی درآمدهای صندوق‌های بازنشستگی نیز مشمول پرداخت مالیات نشده‌اند؛ کمک‌های اشخاص یا کارفرمایان به طرح‌های بازنشستگی نیز از پرداخت مالیات معاف گشته‌اند. گذشته از این، به معلولان و واجدین شرایط دیگر، مانند نابینایان و کسانی که دچار نقص عضو مشابه هستند یا حتی سالمندان، مزیت‌های مالیاتی داده شده است، برای مثال، در آمریکا از معافیت‌های مالیاتی مضاعف^۲ یا بخشودگی بخشی از مالیات مستغلات برخوردار شده‌اند. قوانین مالیاتی برای خانواده‌های بزرگ (پرجمعیت) تمهیدات و تدابیر خاصی در نظر گرفته است و خانواده‌های کارگری کم‌درآمد از تخفیف‌های ویژه‌ای برخوردار شده‌اند.

این احتمال وجود دارد که بین بخشودگی مالیاتی و مخارج مستقیم اجتماعی بده و بستانی برقرار شده باشد، به این معنا که هرگاه کشوری حجم بخشودگی مالیاتی خود را افزایش دهد ممکن است مخارج مستقیم اجتماعی خود را کاهش دهد. متأسفانه اطلاعات لازم برای آزمون این فرضیه به قدری زیاد است که آزمون تجربی آن دشوار به نظر می‌رسد.^۳

در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، به‌ویژه در کشورهای انگلوساکسون، بخشودگی‌های مالیاتی مورد انتقاد قرار گرفت چونکه بر صحنه داخلی و نرخ‌های مالیاتی اسمی اثر می‌گذاشت

۱. در برخی از کشورها مالیات‌های دیگری مانند مالیات بر ارزش افزوده، مالیات تأمین اجتماعی، مالیات مستغلات نیز بگروه‌های خاص یا مناطق معین بسته شد.

2. double personal exemptions

3. Tanzi, 1968

و نظام‌های مالیاتی را پیچیده می‌کرد. در دهه ۱۹۸۰، نظام‌های مالیاتی انگلیس، نیوزیلند، امریکا، و استرالیا و چند کشور دیگر اصلاح شدند. هدف این اصلاحات کاهش بخشودگی‌های مالیاتی و به طور کلی مشوق‌های مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی بود که کاهش سطح مالیات‌ها را ممکن می‌ساخت. به سبب کاهش نرخ‌های قانونی مالیات‌ها، معافیت‌های مالیاتی باقیمانده نیز کاهش می‌یافت. این اصلاحات بیانگر حمله غیرمستقیم دولت‌های محافظه کار به نظام تأمین اجتماعی بود.^۱

ب. مقررات

بسیاری از کشورها در تعقیب هدف‌های اجتماعی خود به جای مخارج بودجه‌ای یا بخشودگی‌های مالیاتی به وضع مقررات روی آورده‌اند. در حقیقت، نظام‌های تأمین اجتماعی مبتنی بر مقررات قابل مشاهده‌اند. برای درک این مفهوم باید دانست که بسیاری از مقررات اقتصادی می‌توانند همان کار مالیات‌ها یا یارانه‌ها و یا، در مواردی، کار هر دوی آنها را انجام دهند. دولت‌ها می‌توانند از راه وضع مقرراتی خاص، به بعضی از افراد یارانه برسانند و بر بعضی دیگر مالیات ببندند، بدون اینکه مالیات بگیرند یا از بودجه خرج کنند.

نمونه بارز این امر کنترل اجاره‌هاست که به طور ضمنی رساندن یارانه به مستاجران و بستن مالیات بر صاحبان خانه‌هاست. کنترل اجاره خانه باعث می‌شود که مستاجران اجاره کمتری پردازند و موجران درآمدی کمتر کسب کنند. با این فرض رایج که به طور متوسط صاحب‌خانه‌ها از مستاجران ثروتمندترند، این سیاست دست کم در آغاز کار راهی برای بازتوزیع درآمدهاست. دست کم از جهات نظری، دولت می‌تواند از راه وضع مالیات بر درآمد استیجاری صاحب‌خانه‌ها و پرداخت یارانه به مستاجران همان نتایج را به دست آورد. اما چنین شیوه‌ای هم بار مالیات‌ها را سنگین تر می‌کند و هم مخارج عمومی را افزایش می‌دهد. بنابراین می‌بینیم که چگونه می‌توان مقررات را طوری وضع کرد که به ابزاری برای اشاعه نوعی حمایت اجتماعی بدل شوند و یا هدف‌هایی دیگر را تحقق بخشند.

ناگفته پیداست که وضع این نوع مقررات کارآیی اقتصاد را کاهش می‌دهد. گذشته از این،

۱. با انجام اصلاحات مالیاتی در ۱۹۸۶ در امریکا، بسیاری از بخشودگی‌های مالیاتی کاهش یافت اما در سازهای اخیر دوباره در مواردی به وضع سابق برگشته‌اند.

اثرات و پیامدهای بلندمدت این مقررات ممکن است به کلی متفاوت باشد زیرا به مرور زمان انگیزه‌هایی وارد عمل می‌شوند که نتایج ناخواسته و متفاوتی بار می‌آورند یا اینکه سطح درآمد افراد مورد نظر تغییر می‌کند. برای مثال، کنترل اجاره بها ممکن است شوق خانه‌سازی را از سرها بدر کند یا باعث شود که خانه‌های موجود را به اجاره ندهند و به این ترتیب عرضه خانه‌های اجاره‌ای به تدریج کم شود و اجاره‌ها افزایش یابد و کار طبقات کم درآمد را دشوار سازد. علاوه بر این، کار اجرای مقررات غالباً به فساد و ارتشا می‌کشد.

اشکال گوناگون تأمین اجتماعی در بسیاری از زمینه‌ها مانند بازارهای کار، بازارهای مسکن، بازارهای مالی، و بازار خدمات عمومی از طریق وضع مقررات ایجاد شده است. بازارهای کار بر اثر وضع مقرراتی که اخراج کارگران را، حتی وقتی که عملکرد آنها ضعیف باشد، دشوار می‌سازد، از مسیر طبیعی خود خارج شده‌اند. مقرراتی که برای استخدام معلولان، از جنگ برگشتگان، بیوه‌ها، یتیمان، بیکاران، سران خانواده‌ها، یا افراد دیگری که نیاز به حمایت اجتماعی دارند اولویت قائل می‌شود نیز بازارهای کار را از مسیر طبیعی خود خارج می‌سازند. همچنین، گاهی، جلو افزایش تفاوت مزدها به طور تصنعی گرفته می‌شود تا سطح زندگی کارگران کم مهارت بالا برده شود.^۱

بازارهای مسکن نیز در جاهایی به نفع افرادی خاص به کار گرفته شده‌اند از جمله اینکه تخلیه آپارتمان‌های مستاجر نشین را دشوار ساخته‌اند. بانک‌ها و ادار شده‌اند برای انجام فعالیت‌هایی که بنا به ملاحظات اجتماعی اهمیت دارند وام یارانه‌دار^۲ بدهند. برای مثال به دانشجویان یا به افرادی که در مناطق محروم زندگی می‌کنند. یا اینکه مؤسسات مالی دولتی تاسیس شده‌است که هدف‌هایی مشابه را تحقق بخشند. افرادی خاص در مصرف برق، گاز، آب، حمل و نقل عمومی، آموزش، خدمات درمانی و مواد غذایی مشمول عنایت قرار گرفته‌اند و هزینه‌های کمتری پرداخته‌اند. بنگاه‌های دولتی، گاهی، بنا به دستور و ادار شده‌اند تا برای ارائه خدمات به مناطق محروم یا به افراد کم بضاعت هزینه‌هایی سنگین متحمل شوند یا کارگرانی را که دیگر به آنها نیازی ندارند نگه دارند. پشت سر این اقدامات دلایل اجتماعی وجود داشته است. شرکت‌ها، چه

۱. برای مثال در آلمان پایین‌ترین سطح مزدها ۷۰ درصد میانگین مزدهاست؛ این رقم برای امریکا ۳۰ درصد است.

2. subsidised loans

دولتی و چه غیردولتی، وادار شده‌اند که به کارگران خود و خانواده آنها و به مردم شهر یا دهی که در آن مستقر شده‌اند خدمات اجتماعی گوناگونی برسانند^۱. کنترل قیمت‌ها به طول تلویحی به منظور یارانه دادن به گروه‌های فقیر به کار گرفته شده است.

توسل به مقررات به منظور تأمین حمایت اجتماعی، کمتر مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته است. از این روی، تا جایی که من خیر دارم از نوعی نظام تأمین اجتماعی که بر پایه مقررات بنا شده باشد، تحلیلی ارائه نشده است^۲. چنانکه می‌دانیم در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ مخالفتی عمومی بر ضد مقررات شکل گرفت، و به منظور افزایش کارآیی بازار، برخی از مقررات تعدیل شد. از آنجا که برخی از این مقررات به وجود و فعالیت شرکت‌های دولتی مربوط می‌شد، حرکت خصوصی‌سازی نیز در کاهش این نوع مقررات نقشی ایفا نمود.

نیاز به افزایش توان رقابت و به سبب اعمال فشارهای بین‌المللی بر کشورها که خود را با ساختار نظام مالی رو به گسترش جدید بین‌المللی وفق دهند، استقلال‌ی که این کشورها در گذشته برای دستیابی به مقررات برای تحقق مقاصد داخلی داشتند، در سال‌های آینده نخواهند داشت. این ساختار جدید در بعضی از مناطق، این ساختار جدید ممکن است مقررات یکسان یا معیارهای مشترکی را تحمیل نماید.

اگر جهانی‌شدن بر توانایی دولت‌ها در افزایش نرخ مالیات‌ها، و اعطای بخشودگی‌های مالیاتی، و حتی استفاده از مقررات برای تحقق هدف‌های داخلی اثر نماید، بر سیاست‌هایی که ظاهراً به نیت تأمین حمایت اجتماعی تدوین می‌شوند نیز تأثیر خواهد گذاشت. پیداست که اگر سطح تأمین اجتماعی از راه بخشودگی‌های مالیاتی یا توسل به مقررات کاهش یابد، فشار خواهد آمد تا از راه افزایش مخارج بودجه‌ای جبران گردد. اما، اگر دولت نتواند این هزینه‌ها را در بودجه خود تأمین کند آثار منفی آن بر نظام تأمین اجتماعی مرسوم، آشکار خواهد شد.

تأثیر عمومی جهانی‌شدن

تأثیر جهانی‌شدن بر نظام تأمین اجتماعی از چند طریق ظاهر می‌شود، که برخی از آنها کلی‌تر

۱. در اقتصادهای برنامه‌ریزی شده، شرکت‌های دولتی در ارائه خدماتی که بر عهده دولت است، مسئولیتی عمده داشتند.

۲. اقتصادهای مبتنی بر برنامه‌ریزی متمرکز تا حدی زیاد نوعی نظام تأمین اجتماعی افراطی بودند.

و عمومی‌ترند. یکی این‌که جهانی‌شدن رقابت را تشدید می‌کند و در نتیجه افزایش کارایی را ضروری می‌سازد.^۱ دیگر اینکه تحرک فزاینده عوامل تولید، به‌ویژه سرمایه‌های مالی و افراد پرتوان و با کفایت، بر نظام تأمین اجتماعی اثر می‌گذارد. فشارهای بین‌المللی به منظور برداشتن موانع مقرراتی از سرراه کسب و کار و تجارت یا معیارها و قوانین یکسان نیز چوب دیگری است که جهانی‌شدن ممکن است لای چرخ نظام تأمین اجتماعی بگذارد. بسیار محتمل است که این مجراهای تأثیرگذاری، با گذشت زمان، اهمیت بیشتری پیدا کنند. بنابراین اثراتی که امروز به آسانی قابل مشاهده نیستند در آینده مشهود خواهند شد.

جهانی‌شدن سهم تجارت را در محصول ناخالص داخلی^۲ افزایش می‌دهد و، در نتیجه، بخش‌ها یا صنایع ناکارآمد را با رقابت خارجی بیشتری روبه‌رو می‌سازد. شرکت‌ها یا کارگرانی که در پناه دیوار بلند تعرفه‌های گمرکی یا سیاست‌های حمایتی دیگر کار می‌کرده‌اند ممکن است بی‌پشت و پناه شوند. این امر به‌ویژه در مورد شرکت‌های دولتی که زیرچتر حمایت صنعتی قرار دارند مصداق پیدا می‌کند. در گذشته برخی از کشورهای اتحادیه اروپا گاهی از راه کاهش ارزش پول خود به کمک صنعت و تجارت خود می‌شتافتند، اما این کمک دیگر مقدور نخواهد بود. در این محیطی که اگر شنا نکنی غرق می‌شوی نیاز به افزایش کارایی آشکار می‌شود. اما کارایی هم به عملکرد شرکت‌ها و کارگران بستگی دارد و هم به تدبیرها و سیاست‌های دولت. کشوری که مالیات‌های سنگین می‌بندد یا برای شرکت‌های خود محدودیت‌های دیگری (مثلاً کاهش روزهای کار در هفته) ایجاد می‌کند توانایی رقابت آنها را در برابر شرکت‌هایی که در کشوری دیگر با این محدودیت‌ها روبه‌رو نیستند، کم می‌کند.

با جهانی‌شدن، تحرک سرمایه‌های مالی و نیز افراد با مهارت یا پر استعداد بیشتر می‌شود زیرا کشورهای دیگر برای آنها آغوش می‌گشایند. مالیات‌های سنگین و مقررات دست‌وپاگیر انگیزه آنها را برای ترک دیار بیشتر می‌کند. از دست رفتن اشخاص با کفایت و با استعداد و فرار سرمایه‌های مالی نرخ رشد و درآمد مالیاتی کشورها را کاهش می‌دهد. در دنیایی باز که رقیبان

۱. جهانی‌شدن و به‌ویژه اینترنت قیمت‌ها و متغیرهای مربوط دیگر را سریع‌تر و به‌هنگام‌تر در دسترس قرار می‌دهند و بدین ترتیب رقابت را افزایش می‌دهند.

2. gross domestic product

خارجی مالیات کمتری می‌پردازند و با مقررات دست و پاگیر رو به رو نیستند، اخذ مالیات‌های سنگین و حفظ مقررات دست و پاگیر روز به روز دشوارتر و پرهزینه‌تر می‌شود. جهانی شدن بر جامعه بین‌المللی فشارهای سنگینی وارد می‌کند که راه ورود افراد و شرکت‌ها را به صحنه بین‌المللی هموار سازد. از این روی، مقررات موجود درباره تجارت خارجی، درباره محیط زیست، درباره حفظ فرهنگ و سلامت، درباره کار بخش‌های مالی، درباره شفافیت حساب‌های مالی و به طور کلی معیارهای حسابداری، باید عوض شود. گفت‌وگوی جاری درباره بازسازی ساختار نظام مالی بین‌المللی، از جهتی، حرکتی است در راستای برداشتن موانع از سر راه ورود به صحنه بین‌المللی. در این محیط برخی از کشورها روزبه‌روز با مشکلات بیشتری روبه‌رو خواهند شد که مخارج سنگین خود را از راه اخذ مالیات‌های سنگین تأمین کنند، یا برای بهبود سطح کنونی تأمین اجتماعی همچنان به دامن مقررات و بخشودگی‌های مالیاتی بیاویزند.

جهانی شدن، نظام‌های مالیاتی، و موریه‌های مالی

جهانی شدن از راه‌های مختلف بر نظام‌های موجود تأمین اجتماعی اثر می‌گذارد، اما مستقیم‌ترین و بزرگترین تأثیر آن از راه تأثیرگذاری بر نظام‌های مالیاتی خواهد بود. نشر کتاب و مقاله و گزارش درباره جهانی شدن و نظام‌های مالیاتی رو به افزایش است بنابراین در اینجا نیازی به تکرار آنها نیست.^۱

در حال حاضر نشانه کافی در دست نیست که نظام‌های مالیاتی کشورهای صنعتی در حال اضمحلال باشد. برعکس، سطح درآمدهای مالیاتی در بیشتر این کشورها به حدی رسیده است که سابقه ندارد. اما، در سال‌های اخیر، در بیشتر کشورهای دیگر، رشد درآمدهای مالیاتی متوقف شده، و در تعدادی از آنها سیری نزولی دیده می‌شود. از این گذشته، برخی از وزیران دارایی از تأثیر رقابت مالیاتی بر درآمد کشور خود ابراز نگرانی کرده‌اند و کشورهای همکاری و توسعه اروپا^۲ و جامعه اروپا نسبت به برخی از جنبه‌های رقابت مالیاتی نگران شده‌اند.

بنای مالی هنوز سرپاست و پایه‌های آن محکم به نظر می‌آید، اما بسیاری از موریه‌های مالی را می‌توان دید که پایه‌های آن را می‌جویند. این موریه‌ها عبارتند از:

1. Tanzi, 1995 and 1996.

2. OECD

الف. افزایش سفرها و مسافران

این سفرها به مردم امکان می‌دهد که، به‌ویژه اشیای گران‌قیمت را، از جاهایی بخرند که مالیات فروش^۱ کمتر باشد. این امر، به‌ویژه کشورهای کوچک را، تشویق می‌کند که مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم بر فروش محصولات تجملی (لوکس) را کاهش دهند تا خریداران خارجی را جذب کنند.^۲

این نوع صدور مالیات و رقابت مالیاتی به تدریج دست‌کشورها را در وضع مالیات‌های غیرمستقیم بر بسیاری از محصولات گران‌قیمت خواهد بست. در حقیقت، در سال‌های اخیر درآمد ناشی از مالیات‌های غیرمستقیم، به‌ویژه اگر بنزین و توتون و سیگار را به حساب نیاوریم، به سرعت کاهش یافته است.^۳

ب. افزایش فعالیت‌ها

برخی از اشخاص که از تخصص و مهارت بالایی برخوردار هستند در خارج از کشور خود به فعالیت پرداخته‌اند. این امر به آنان امکان می‌دهد که درآمدهای خارج کشور خود را کمتر از آنچه هست اعلام کنند و یا حتی اصلاً اعلام نکنند. در عین حال بسیاری از کسانی که پس‌اندازهای خود را در خارج سرمایه‌گذاری می‌کنند و این کار را به نحوی انجام می‌دهند که مالیات نپردازند یا کمتر بپردازند. این امر موجبات نگرانی کمیسیون اروپا را که از کاهش مالیات‌ها بردآمدهای ناشی از سرمایه‌های مالی تا پایین‌ترین حد ممکن حمایت می‌کرده فراهم کرده است.

ج. رشد فزاینده تجارت الکترونیکی و معاملات الکترونیکی

این نوع تجارت و معامله‌ها غالباً بیرون از چارچوب نظام مالیاتی انجام می‌شوند. تجارت الکترونیکی با سرعتی فوق‌العاده رشد کرده است و انتظار می‌رود که در چند سال آینده به حجم عظیمی دست یابد. به زودی بخش بزرگی از تجارت جهانی، به‌ویژه بین شرکت‌ها، از طریق اینترنت انجام خواهد شد.

1. sales taxes

۲. برخی از فرودگاه‌ها به مراکز خرید بزرگی تبدیل شده‌اند.

3. OECD, Revenue Statistics, 1999.

تجارت الکترونیکی دارد به کابوسی برای مقامات مالیاتی بدل می‌شود.^۱ تجارت الکترونیکی تغییرات مهمی را با خود همراه دارد.

اولین تغییر این است که معاملات واقعی که روی کاغذ انجام می‌شود و رد پاهای مختلفی برای میزان مالیاتی به جای می‌گذارد به شکلی در می‌آید که جای پای کمتری به جای می‌گذارد. اگر مالیات در محل فروش کالا وصول شود، بنگاه‌ها و واحدهای فروش درجایی مستقر خواهند شد که مالیات بر فروش گرفته نشود یا مقدار آن اندک باشد. از سوی دیگر، اخذ مالیات در مقصد بسیار دشوار خواهد شد زیرا دنیا تصمیم دارد که برای تجارت خارجی تسهیلات ایجاد کند.^۲

دومین تغییری که اهمیت آن روز به روز بیشتر می‌شود تغییر تولید و فروش محصولات فیزیکی به محصولات رایانه‌ای است. بسیاری از محصولاتی که از قدیم در مغازه‌ها فروخته می‌شدند و حالتی فیزیکی داشتند، حالت فیزیکی خود را از دست خواهند داد و در نتیجه مبدأ جغرافیایی واحدهای فروش را نمی‌توان به آسانی تشخیص داد. موسیقی، نوشته‌ها، عکس‌ها، نقشه‌های مهندسی، فیلم‌های سینمایی، راهنمایی پزشکی، خدمات آموزشی و مانند آن را می‌توان مستقیماً از شبکه اینترنت گرفت. علاوه بر این، این نوع برنامه‌ها را از هر جای دنیا می‌توان از طریق اینترنت گرفت و پیاده کرد.

در یک چنین شرایط و اوضاع و احوالی، معنای وضع قوانین و حوزه‌های مالیاتی متکی به قانون در پرده‌ای از ابهام فرو می‌رود.^۳ چه کسی باید مالیات بردارد و چه کسی باید آن را وصول کند؟ و این کار چگونه باید انجام شود؟ در جهان نو و باشکوه آینده، اهمیت محصولات فیزیکی روز به روز کمتر خواهد شد، و حال آنکه محصولات ساخته شده از دانش محض که تجسم فیزیکی ندارند و می‌توانند از هر جای جهان فروخته شوند افزایش خواهند یافت. روزنامه‌ها،

۱. گیلیمور فرماندار ایالت ویرجینیا، که رئیس کمیسیون مشورتی تجارت الکترونیکی است، گفته است که این نوع تجارت باید از مالیات معاف باشد.

۲. مقاله‌ای که در ۱۰ ژانویه ۲۰۰۰ در نیویورک تایمز با عنوان "فروش در اینترنت ورود داروهای غیرقانونی را به امریکا افزایش خواهد داد" گوشه‌ای از مسئله را باز می‌نماید. در این مقاله به نقل از مقامی گمرکی آمده است که "اینترنت کار ما را زیاد کرده است. سیلی از داروهای غیرمجاز از خارج به امریکا سرازیر شده و ما را با چالشی بزرگ روبه‌رو ساخته است."

3. Korbin, 1999

کتاب‌ها، اسناد و مدارک کاغذی و بسیاری از "محصولات" دیگر به شکل کنونی خود ناپدید خواهند شد.^۱ پیامد کامل این تحولات هنوز چنانکه باید درک نشده است.

د. اهمیت روزافزون استقرار برون مرزی صنایع و پناهگاه‌های امن مالیاتی

اینجا مجراهای جدید سرمایه‌گذاری و تا حدی زیاد حاصل جریان اطلاعات رایانه‌ای هستند که گردش سریع پول و دانش را آسان و ارزان ساخته است. میزان این ذخایر مالی حدود ۵ تریلیون دلار برآورده شده است.^۲ بعید است کسانی که از این ذخائر کسب درآمد می‌کنند، درآمدهای خود را به مقام‌های مالیاتی کشور خود گزارش دهند.^۳

مقامات کشورهای صنعتی بزرگ به این امر توجهی روزافزون دارند و کشورهای صنعتی گروه هفت هم آن را مورد توجه قرار داده‌اند. سازمان ملل نیز کوشیده است تا توجه همه را به آن جلب کند. اما راه حل‌ها چه از لحاظ سیاسی و چه از نظر فنی بسیار دشوارند. بنابراین، باید صبر کرد و دید که آیا این مسئله روزبه روز ابعادی بیشتر پیدا می‌کند یا اینکه برای مهار آن راهی پیدا خواهد شد.

ه. رشد سازمان‌ها و ابزارهای مالی جدید برای جذب پس‌اندازها

ابزار مشتقه^۴ و شرکت‌های سرمایه‌گذاری پیچیده^۵ از جمله این ابزارها هستند. بسیاری از صندوق‌های تأمین سرمایه‌گذاری از مراکز برون مرزی عمل می‌کنند و زیر چتر مقررات نیستند

۱. رشد چشمگیر ارزش سهام اینترنت در دو سال گذشته پیش درآمد تحولات آینده است.

2. UN 1998

۳. یکی از دلایل امر این است که برخی از این پول‌ها از طریق عملیات نامشروع به دست آمده‌اند. به علاوه با مقررات موجود، تشخیص صاحبان این حساب‌ها بسیار دشوار است.

4. derivatives

۵. hedge funds. این معادل خیلی دقیق نیست اما فعلاً راهی دیگر به نظر نمی‌رسد. عبارت hedge funds را به صندوق‌های تأمین سرمایه‌گذاری، شرکت‌های زینهاری و مانند آن برگردانده‌اند که هیچ‌کدام معنایی را که مناسب یا متناسب باشد ایفا نمی‌کند. اینها شرکت‌هایی بزرگ با سرمایه‌های کلان هستند که تا حدی بر بازارهای مالی دنیا تسلط یافته‌اند. در این شرکت‌ها سهامداران محدودند، مدیر شرکت یکی از سهامداران بزرگ آن است. مدیران مزد و حقوق نمی‌گیرند؛ به جای آن درصدی (معمولاً ۲۰ درصد) از سود شرکت را برمی‌دارند. شیوه سرمایه‌گذاری آنها بسیار متنوع است و بر پایه اطلاعات کارشناسی عمیقی که از بازارهای مالی دارند از هر فرصتی در هر زمینه و در هر جا که باشد برای سرمایه‌گذاری استفاده می‌کنند. شمار این نوع شرکت‌ها را در جهان، سه هزار تا چهار هزار و کل سرمایه مالی آنها را سیصد تا چهارصد میلیارد دلار برآورد کرده‌اند. صفت پیچیده را به این اعتبار گذاشته‌ام که این شرکت‌ها بسیار پیچیده عمل می‌کنند، بنابراین در عبارت جدید دلالتی بر ماهیت کار آنها وجود دارد. - م

یا خیلی کم تابع مقررات هستند. علاوه بر این، همان مسائلی را که برای تجارت الکترونیکی برشمردیم، به درجاتی بیشتر در مورد سرمایه‌گذاری الکترونیکی صادق است. در راه شناسایی افراد، معاملات، درآمدها، و چارچوب‌های قضایی محل زندگی اشخاص یا محل تولید درآمد آنها کوهی از مشکلات وجود دارد.^۱ در بسیاری از موارد، مگر در مواردی که این درآمدها به کشور بازگردند و به عنوان درآمد اعلام شوند، وضع مالیات بر آنها خالی از مسئله نیست.

و. اهمیت فزاینده تجارتی که از کانال چند ملیتی‌ها انجام می‌شود

کسب و کار و تجارتی که بین واحدهای مختلف یک شرکت چند ملیتی که در چند یا چندین کشور مستقر هستند جریان می‌یابد روز به روز اهمیتی بیشتر می‌یابد. حجم تولید و تجارتی که امروز در چارچوب شرکت‌های چند ملیتی انجام می‌شود بخش عظیم و در حال افزایش تولید و تجارت جهانی را تشکیل می‌دهد. این تجارت مقامات مالیاتی کشورها را با مشکلات بزرگی روبه‌رو کرده است که از کاربرد "انتقال قیمت‌گذاری"^۲ شرکت‌های چند ملیتی نشأت می‌گیرد. این احتمال وجود دارد که برخی از این شرکت‌ها این قیمت‌های انتقالی را طوری دستکاری و جابه‌جا کنند که سودهای خود را به کشورهایی منتقل سازند که نرخ‌های مالیاتی آن پایین باشد. در شرایط کنونی ترتیبات مالیاتی این مسئله پیچیده‌تر خواهد شد. مقامات مالیاتی بسیاری از کشورها از این روند نگران‌اند اما غالباً دست‌شان بسته است و کاری از آنها ساخته نیست.

ز. ناتوانی روزافزون کشورها در وضع مالیات‌های سنگین بر سرمایه‌های مالی

و درآمدهای هنگفت ناشی از فروش تخصص‌ها و مهارت‌ها

وضع مالیات‌های سنگین بر سرمایه‌های مالی یا بردرآمدهای اشخاصی که به آسانی می‌توانند جابه‌جا شوند، مالیات دهندگان را وادار می‌کند که سرمایه خود را به کشورها یا جاهایی منتقل کنند که نرخ‌های مالیاتی آنها پایین است یا خود در چنین کشورهایی اقامت گزینند. وضع مالیات بر درآمدهای ناشی از سرمایه‌های مالی در درون اتحادیه اروپا مشکل بزرگی شده است و

۱. غالباً تشخیص درآمدهای ناشی از افزایش ارزش سرمایه دشوار است و در بسیاری از کشورها برافزایش ارزش سرمایه مالیاتی بسته نمی‌شود.

2. transfer prices

کشورهای اروپایی را ناگزیر ساخته است که یا نرخ‌های بالای درآمدهای بالا را کاهش دهند یا اینکه به وضع مالیات مضاعف^۱ روی آورند.

ح. امکان جایگزینی پول الکترونیکی به جای پول واقعی

معاملات ممکن است به جای پول واقعی با پول الکترونیکی انجام شود. در این صورت، حساب‌های پولی اشخاص در تراشه‌های کارت‌های الکترونیکی جای می‌گیرد و پرداخت‌ها و تسویه حساب‌ها با همین کارت‌ها انجام می‌شود. این روند بر دشواری کار مقامات مالیاتی خواهد افزود و کار مقامات پولی را نیز دشوار خواهد ساخت.^۲

از دنیایی پرشکوه که به دروازه‌های آن رسیده‌ایم و نیز از موریانه‌هایی که به جان پایه‌های نظام مالی افتاده‌اند نمونه‌هایی پیش روی ما هست. این امکان وجود دارد که جامعه جهانی بتواند برای این مسائل راه حل‌هایی پیدا کند یا مالیات‌های جدیدی وضع کند. برای مثال، مراکز برون مرزی و پناهگاه‌های مالیاتی را می‌توان از راه اقدامات تنبیهی شدید کشورهای صنعتی برچید. کشورها ممکن است درباره مبادله نامحدود اطلاعات در مورد مالیات‌دهندگان که از تکنولوژی (فن‌آوری) رایانه‌ای بهره‌مند شده‌اند به توافق برسند.^۳ شرکت‌های سرمایه‌گذاری پیچیده ممکن است تحت نظارت و مشمول مقررات شدیدتری قرار گیرند. دولت‌ها ممکن است راه مقابله با انتقال داخلی قیمت‌گذاری^۴ را بیابند یا برای اخذ مالیات از شرکت‌های چند ملیتی راهی جدید پیدا کنند. آنها ممکن است برای نظارت بر تجارت الکترونیکی یا پول الکترونیکی راه‌هایی بیابند یا مالیات‌هایی جدید مانند "بیت"^۵ و "تابین"^۶ وضع کنند. حتی ممکن است سازمان جهانی مالیات تأسیس کنند که در آنجا مسائل مالیاتی را به بحث بگذارند، راه حل‌ها را پیدا کنند و در راه ایجاد هماهنگی بکوشند.^۷ اما، بعید است که همه این اقدام‌ها صورت گیرند یا اگر هم صورت گیرند بتوانند همه موریانه‌های مالی را از بین ببرند.

بنابراین، نتیجه می‌گیریم که شرط عقل برای بسیاری از کشورها، و به‌ویژه برای کشورهایی که نظام تأمین اجتماعی دارند، این است که از همین حالا خود را برای روزی آماده کنند که حجم مالیات وصول شده در حد فاحشی کاهش یابد.

1. dual income taxes

2. king, 1996 and 1999

۳. اما احتمال دارد که موانع قانونی و منافع ملی جلو این کار را بگیرد.

4. transfer pricing

5. bit taxes

6. Tobin taxes

7. Tanzi, 1999

نتیجه گیری

کاهش درآمد ممکن است درست همان زمانی رخ دهد که دولت‌ها به مخارجی بیشتر در مناطق خاص نیاز داشته باشند، خواه به جهت افزایش شمار سالمندان و خواه به سبب خود جهانی شدن. با وجود سیاست‌ها و مقررات جاری، تحول ویژگی‌های جمعیتی دولت‌ها را زیر فشار قرار خواهد داد که بر مخارج درمانی و مستمری‌های بازنشستگی بیفزایند. این آثار در بسیاری از کشورها، ده سال دیگر که نسل سال‌های پر زاد و ولد به دوران بازنشستگی می‌رسند، ظاهر خواهد شد. و تا آن زمان اثرات جهانی شدن بر نظام‌های مالیاتی شدت خواهد گرفت.

جهانی شدن ممکن است، درباره مخارج آموزش و پرورش، کارآموزی و آموزش مهارت‌ها، تحقیق و توسعه، محیط زیست، زیربنایها، و ایجاد تغییرات نهادی به نحوی که هم کارآیی افزایش یابد و هم به توافرها و قراردادهای بین‌المللی عمل شود، فشار ایجاد کند. این مخارج در جهت ایفای نقش اساسی دولت در تخصیص منابع مالی قرار دارد. بنابراین مخارج تأمین اجتماعی، که از وظایف جدید دولت است، در منگنه درآمد رو به کاهش و نیازهای روبه افزایش مخارج سنتی گیر خواهد کرد. در چنین موقعیتی، دولت ناگزیر خواهد شد که به نقش خود در اقتصاد کشور دوباره بیندیشد.

کتابی که در آستانه انتشار است نشان داده است که، در بیشتر کشورهای صنعتی، تا سال ۱۹۶۰ مخارج عمومی از ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی کمتر بود^۱ بعد از ۱۹۶۰، مخارج عمومی در بسیاری از کشورها به میزانی چشمگیر افزایش یافت تا رفاه اجتماعی افزایش یابد. اما البته، به آسانی نمی‌توان ثابت کرد که این افزایش عظیم مخارج با افزایش رفاه اجتماعی متناسبی همراه بوده است.^۲

برای مثال، فرض کنید که از ۱۹۶۰ تا کنون، درآمد سرانه با همان نرخ که شاهد آن بوده‌ایم افزایش یافته باشد.^۳ اما درصدی از تولید ناخالص داخلی که صرف مخارج عمومی می‌شده در سطح سال ۱۹۶۰ باقی مانده باشد. آیا با چنین فرضی لزوماً می‌توان گفت که سطح رفاه و

1. Tanzi and Schuknecht, 1997

۲. همان.

۳. بسیار هستند کسانی که می‌گویند اگر مالیات‌ها و مخارج دولتی افزایش نمی‌یافت، درآمد سرانه بیش از این افزایش می‌یافت. به نظر آنها مالیات کمتر و مخارج اجتماعی کمتر، آثار انحرافی کمتری به جای می‌گذاشت و موجب فروگاهی انگیزه‌ها نمی‌شد.

بهبودی جامعه از آنچه که امروز هست پایین تر می‌بود؟ اشخاص به سبب پرداخت مالیات کمتر، درآمد خالص بیشتری داشتند. راه‌های دیگر محافظت در برابر انواع مخاطرات را یا بازار در اختیار می‌گذاشت و یا خود اشخاص پیدا می‌کردند. دولت‌ها می‌توانسته‌اند توجه خود را مستقیم‌تر به کسانی معطوف سازند که حقیقتاً به کمک اجتماعی نیاز داشته‌اند و به جای تنظیم برنامه‌هایی که همه جمعیت را در بر می‌گیرد به هدف‌های اساسی‌تر خود توجه می‌کردند. شاید این اتفاق در سال‌های آینده بیفتد. ممکن است که دولت‌ها به تدریج و گام‌به‌گام پای خود را از بسیاری از فعالیت‌های کنونی خود بیرون بکشند و برای تحقق این هدف‌ها راه‌های دیگری بیابند که مخارج مالی مستقیم آن کمتر باشد. هم‌اکنون براساس تجربه‌های بیشتر کشورهای راه‌های دیگری پیدا شده است و جست‌وجوی فشرده‌ای که در این راه جریان دارد به کشف گزینه‌هایی دیگر منجر خواهد شد تا با حفظ سطح تأمین اجتماعی ضروری یا اساسی، بار مالیات‌ها سبک‌تر شود.^۱ اما در چنین دنیایی قدرت دولت باید در حدی باشد که فعالیت‌های بخش خصوصی را به نحوی مؤثر و کارآمد مشمول مقررات سازد.

منابع

- Atkinson, Anthony, 1999, "Equity Issues in a Globalizing World: The Experience of OECD Countries," in *Economic Policy and Equity*, edited by Vito Tanzi, Ke-young Chu and Sanjeev Gupta (Washington: International Monetary Fund) pp. 63-80.
- Baldwin, Richard E. and Philippe Martin, 1999, "Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences," in *Globalization and Labor*, edited by Horst Siebert (Tübingen: Mohr Siebeck) pp. 3-58.
- Bhagwati, Jagdish, 1997, "Globalization: Who Gains, Who Loses?" in Siebert, editor, op.cit., pp. 225-36.
- Burda, Michael C. and Barbara Dluhosch, 1999, "Globalization and European Labor Markets," in Siebert, editor, op.cit., pp. 181-207.
- de Jouvenel, Bertrand, 1952, *The Ethics of Redistribution*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Forrester, Viviane, 1996, *L'horreur Économique* (Librairie Arthème Fayard).
- Gates, Bill, 1999, *Business at the Speed of Thought* (Warner Books).

۱. کتاب در آستانه انتشار تانزی و شوکنشت که شامل چند فصل درباره این راه‌ها و گزینه‌هاست در سال ۲۰۰۰ منتشر خواهد شد.

- Haskel, Jonathan E. and Matthew J. Slaughter, 1999, "Technological Change as a Driving Force of Ricing Income Inequality," in Siebert, editor, pp. 157-175.
- King, Mervyn, 1997, "Tax Systems in the XXist Century," *Visions of the Tax Systems of the XXist Century*, (The Netherlands: Kluwer Law International).
- _____. "Challenges for Monetary Policy: New and Old," paper presented at Symposium on "New Challenges for Monetary Policy," Jackson Hole, Wyoming, 27 August 1999.
- Kobrin, Stephen J., 1999. "Taxing the Net," in *World Link*, the Magazine of the World Economic Forum.
- Lal, Deepak, 1999, "Globalization: What Does It Mean for Developing and Developed Countries?" in Siebert, editor, op.cit., pp. 211-224.
- Leamer, Edward E. 1999, "Competition in Tradables as a Driving Force of Rising Income Inequality," in Siebert, editor, op.cit., pp. 119-152.
- Ministry of Social Affairs and Health, 1999, "The Finnish Social Protection System and Its Operations in 1998," (Helsinki, Finland).
- OECD, 1999, *Revenue Statistics*, 1965/98 (Paris).
- Ohmae, Kenichi, 1995, *The End of the Nation State-The Rise of Regional Economies* (The Free Press).
- Tanzi, Vito, 1968, "Government Approaches to Income Redistribution: An International Comparison," *National Tax Journal*, Vol. XXI, No. 4, December.
- _____. 1995, *Taxation in an Integrating World*, (Washington D.C.: Brookings).
- _____. 1996, "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems," in *Steuersysteme der Zukunft*, edited by Gerold Krause-Junk (Berlin: Duncker & Humblot) pp. 11-27.
- _____. 1999, "Does the World Need a World Tax Organization?" in Assaf Razin and Efrim Sadka, editors, *The Economics of Globalization* (Cambridge University Press), pp. 173-86.
- Tanzi, Vito, and Ludger Schuknecht, 1997, "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective," *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2 (May) pp. 164-68.
- _____. 2000, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tanzi, Vito, and Howell Zee, 1999, "Taxation in a Borderless World: The Role of Information Exchange," in *International Studies in Taxation*, edited by Bertil Wiman (The Netherlands: Kluwer Law International).
- United Nations, 1998, *Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering* (New York).