

# Executive Summary

A country's fiscal policy and taxation system is a major determinant of macro-economic policy and sustainable economic growth particularly in such areas as government revenue, public debt, fiscal deficit, inflation as well as resource allocation, income distribution and economic stability.

Currently, Sri Lanka's fiscal and taxation system is at a critical juncture. With the end of the 30 year old insurgency, Sri Lanka has entered into a new era of growth, reconciliation and reconstruction. Development challenges are many both in the international and national contexts. In this background, this study attempts to analyze the current trends and perspectives of taxation and fiscal policy in Sri Lanka.

Commencing with analyzing the functions of a tax system, it identifies the declining revenue ratio to GDP as perhaps the dominant factor in Sri Lanka's current fiscal problems. The study analyses the reasons for the decline and measures necessary to reverse this trend and make the tax system an effective instrument of economic growth. In this context, the composition of tax revenue reveals the preponderant role indirect taxes play in the tax system in Sri Lanka in relation to direct taxes and the necessity to change the proportion to a more realistic figure.

One of the main reasons for the decline in government revenue is the proliferation of tax incentives and exemptions. While there are pros and cons in granting tax

holidays and other concessions to attract much needed Foreign Direct Investment (FDI), these have to be made more realistic and the incentive system must be designed and implemented in a more methodical and cost effective manner.

Other issues discussed in this context is the relatively low elasticity and buoyancy of the tax system in Sri Lanka both being below unity, the role of taxation in savings and capital formation and the low tax base and coverage which affect the growth of tax revenue. Another factor that has led to this situation is the unplanned and ad hoc nature of fiscal policy and tax changes made in respect of allowances, slabs and tax rates from time to time in order to meet revenue requirements. This lack of consistency leads to taxpayer confusion and inconvenience and problems for the tax administration as well. The recent changes in income tax rates, changes to VAT threshold and rates as well as other miscellaneous taxes like NBT etc. can be cited as examples.

All these ad hoc changes also lead to tax evasion which is rampant in Sri Lanka and which issue is discussed in this paper. The problems relating to Value Added Tax (VAT) which has attracted much attention recently, is discussed in detail, its pros and cons, the relatively poor performance and factors such as the threshold, exemptions, zero rating, rate changes, refunds, etc. and measures to remedy these problems.

The paper also discusses other revenue issues such as capital gains taxation, its abolition and the current attempt to re-introduce it as well as customs duties, excise duties and miscellaneous taxes. Decentralization and provincial revenue is discussed in detail including the abolition of the provincial BTT and its implication for both provincial revenue and provincial administration. The resultant complexity of the tax system due to all these factors and the need for simplification is also stressed including the importance of promulgating a new Tax Act incorporating all the required changes.

In the final analysis, it is the level of efficiency of the revenue administration which determines the level of effectiveness of any revenue system. In the current context of the necessity to increase government revenue, the tax administration, its structures, systems and procedures need through examination, its weaknesses identified and measures taken to rectify them. The unsatisfactory number of taxpayers comprising about 3% of the population, low compliance, high default taxes, improvement of audit and investigation and lack of co-ordination between revenue departments are discussed at length as well as recent attempts already taken (including computerization) to improve the administrative system.

# කාරක මණ්ඩල සාරාංශය

රටක පොදු දේපොළ සහ බදු අයකිරීමේ පද්ධතිය යනු සාර්ව ආර්ථික ප්‍රතිපත්තියෙහි සහ තිරසාර ආර්ථික වර්ධනයෙහි ඉතා වැදගත් නිර්ණායකයකි. ප්‍රධාන වශයෙන්ම රාජ්‍ය ආදායම, මහජන ණය, පොදු දේපොළ හිඟතාවය, උද්ධමනය මෙන්ම සම්පත් බෙදීයාම, ආදායම බෙදාහැරීම සහ ආර්ථික ස්ථායීතාවය වැනි අංශයන්හි පොදු දේපොළ සහ බදු අයකිරීමේ පද්ධතියට හිමිවන්නේ ඉහළ වැදගත් කමකි.

වර්තමානයේදී ශ්‍රී ලංකාවේ පොදු දේපොළ සහ බදු අයකිරීමේ පද්ධතිය පවතිනුයේ ඉතා වැදගත් කාල වකවානුවකය. වර්ෂ 30ක පමණ කාලයක් පැවැති කුරිරු යුද්ධයේ නිමාවත් සමග ශ්‍රී ලංකාව සංවර්ධනයේ, සංහිදියාවේ සහ ප්‍රතිසංස්කරණයෙහි නව යුගයක් වෙත පිය තබා සිටී. ජාත්‍යන්තර මෙන්ම දේශීය සන්දර්භයන් ද්විත්වය තුළම සංවර්ධන අභියෝගයන් බොහෝය. මෙම පසුබිම තුළ මෙම අධ්‍යයනයෙන් උත්සාහ කරනුයේ ශ්‍රී ලංකාවේ බදු අයකිරීම් සහ පොදු දේපොළ ප්‍රතිපත්තියෙහි වත්මන් නැඹුරුතාවයන් සහ දෘෂ්ඨිකෝණයන් පිළිබඳව විශ්ලේෂණයක් කිරීමයි.

බදු අයකිරීමේ පද්ධතියේ ක්‍රියාකාරීත්වය පිළිබඳව විශ්ලේෂණය කරමින් ආරම්භ කෙරෙන මෙම අධ්‍යයනය ශ්‍රී ලංකාවේ වත්මන් පොදු දේපොළ ගැටළු අතර වැදගත් කරුණක් වශයෙන් දළ දේශීය නිෂ්පාදිතය සඳහා ආදායම් අනුපාතය පහත වැටීම හඳුනා ගනී. අධ්‍යයනය මගින් ආදායම් අනුපාතය පහත වැටීම සඳහා හේතු මෙන්ම මෙම නැඹුරුතාවයන් ආපසු හරවමින් ආර්ථික වර්ධනයෙහි ඵලදායී මෙවලමක් බවට බදු අයකිරීමේ පද්ධතිය පත්කිරීමට අවශ්‍ය ක්‍රියාමාර්ග විශ්ලේෂණය කරයි. මෙම සන්දර්භය තුළ බදු ආදායම අනාවරණය කරනුයේ සෘජු බදුවලට සම්බන්ධව වක්‍ර බදු අතිවිශාල ප්‍රමාණයක් ශ්‍රී ලංකාවේ බදු පද්ධතිය තුළ ක්‍රියාත්මක බවත් මෙම තත්ත්වය වෙනස් කර යථාර්ථවත් තත්ත්වයක් නිර්මාණය කිරීම වඩා වැදගත් අවශ්‍යතාවයක් බවත්ය.

රජයේ ආදායම පහළ වැටීමේ එක් ප්‍රධාන හේතුවක් වන්නේ බදු ගෙවීමට දිරිගැන්වීම සහ බදු නිදහස ලබාදීම ප්‍රගුණනයයි. ඉතා අවශ්‍ය සෘජු විදේශ ආයෝජන (ඌෂ) ආකර්ෂණය කරගැනීම සඳහා බදු නිදහස

ලබා දීම සම්බන්ධව වඩාත් යථාර්ථවත් සහ දිරිගැන්වීම් පද්ධතියක් නිර්මාණය කළ යුතු අතර වඩාත් විධිමත් සහ පිරිවැය ඵලදායීතා ක්‍රමවේදයක් හරහා ක්‍රියාත්මක කළ යුතුය.

මෙම සන්දර්භය තුළ සාකච්ඡා කළ වෙනත් කරුණු අතර අන්‍යෝන්‍ය වශයෙන් නම්‍යතාවය අඩුවීම සහ ශ්‍රී ලංකාවේ බදු අයකිරීමේ පද්ධතියේ සැහැල්ලුතාවය යන කරුණු ද්විත්වයම එකතුව, ඉතිරි කිරීම්වල බදු අයකිරීමේ කාර්යභාරය සහ ප්‍රාග්ධන සම්පාදනය සහ අඩු බදු පදනම මෙන්ම ආවරණයද බදු ආදායම වර්ධනයට බලපෑම් ඇතිකරවයි. මෙම තත්ත්වයට බලපෑම් කරන ලද තවත් කරුණක් වන්නේ පොදු දේපොළ ප්‍රතිපත්තියෙහි අක්‍රමවත් සහ ආවස්ථික ස්වරූපයයි. එමෙන්ම කලින් කලට ආදායම් අවශ්‍යතා සපුරාලීම වෙනුවෙන් දීමනාල ස්ථර සහ බදු අනුපාතවලට අදාලව බදු වෙනස් කිරීමද ඊට බලපෑම් ඇති කරයි. මෙම අනුරූපීතා නොගැලපීම නිසා බදු ගෙවන්නා වියවුලට සහ අපහසුතාවයට පත්වීම මෙන්ම බදු පරිපාලනයට ගැටළු මතුවීමද සිදු වේ. ඒම බද්දට මෙන්ම හර්ෂ වැනි වෙනත් සංකීර්ණ බදු සඳහා සිදු කළ මෑතකාලීන වෙනස්කම් ඊට උදාහරණ ලෙස දැක්විය හැකිය.

මෙම ආවස්ථික වෙනස්කම් සියල්ල ශ්‍රී ලංකාවේ බහුලව දැකිය හැකි බදු පැහැර හැරීමට හේතු වන අතර මෙම ලේඛනයෙහි එම ගැටළුව සාකච්ඡාවට ලක්කර තිබේ. අගය එකතු කළ බද්ද (ඒම) සඳහා අදාළ ගැටළු මීට පෙර සවිස්තරව සාකච්ඡා කළ පරිදි විශාල අවධානයක් දිනාගන්නා ලදී. එහි ප්‍රගුණනයන් සහ වාසි සහගත තත්ත්වයන්ල අන්‍යෝන්‍ය වශයෙන් මන්දගාමී කාර්යසාධනය සහ නිදහස් කිරීම්ල ශුන්‍ය පොලී අනුපාතල අනුපාත වෙනස්වීම්ල නැවත ගෙවීම් ආදී කරුණු සහ ක්‍රියාමාර්ග මෙම ගැටළු නිවැරදි කිරීමට හේතු වෙයි.

මෙම ලේඛනය වෙනත් ආදායම් ගැටළුද සාකච්ඡා කරන අතර ප්‍රාග්ධන ලාභ බදු අයකිරීම වැනි ගැටළුද ඒ අතර වේ. එය ඉවත් කිරීම සහ නැවත ප්‍රවර්තන හඳුන්වාදීමට උත්සාහ ගැනීම මෙන්ම රේගු බදුල සුරා බදු සහ ප්‍රකීර්ණ බදු සඳහාද එම ක්‍රියාමාර්ගම ගැනීම සාධනීය වනු ඇත. විමධ්‍යගත කිරීම සහ ප්‍රාදේශීය ආදායම සවිස්තරව සාකච්ඡාවට ලක්කරන ලද අතර

ප්‍රාදේශීය ඊමම අවලංගු කිරීම සහ ප්‍රාදේශීය ආදායමට සහ ප්‍රාදේශීය පරිපාලනයට එහි සම්බන්ධය සාකච්ඡා කරන ලදී. මෙම කරුණු සියල්ල නිසා බදු පද්ධතියෙහි ඇතිවන සංකීර්ණතාවය නිසා එහි සරල කිරීමක අවශ්‍යතාවය පැන නැගී තිබෙන අතර අවශ්‍යකරන වෙනස්කම්වලට අනුව නිර්මාණය කළ නව බදු පනත ක්‍රියාත්මක කිරීම හරහා බොහෝ ආතතියන් දුරු වනු ඇත.

අවසාන විශ්ලේෂණයට අනුව ආදායම් පරිපාලනයෙහි ඵලදායීතා මට්ටම ඕනෑම ආර්ථික පද්ධතියක ඵලදායීතා මට්ටම තීරණය කරන බව පැවසිය හැක. වර්තමාන සන්දර්භය තුළ රාජ්‍ය ආදායම ඉහළ නැංවීම, බදු පරිපාලනය, එහි ව්‍යුහයන්, විමර්ෂණ හරහා අවශ්‍ය පද්ධති සහ ක්‍රියා පිළිවෙත්, එහි හඳුනාගත් දුර්වලතා සහ ඒවා නිවැරදි කිරීමට ගත හැකි ක්‍රියාමාර්ග පිළිබඳව බලවත් අවශ්‍යතාවක් මතුව පවතී. ශ්‍රී ලංකාවේ ජනගහණයෙන් බදු ගෙවන්නේ 3% ක් වැනි ඉතා සුළු පිරිසක් වන අතර සංඛ්‍යාත්මකව එය ඉතා අසතුටුදායක තත්ත්වයකි. අනුකූලතාවය දැක්වීම අඩු බව, අධික ලෙස බදු නොගෙවා පැහැර හැරීම, විගණන සහ විමර්ෂණ වර්ධනය සහ ආදායම් දෙපාර්තමේන්තුව අතර සම්බන්ධීකරණය අඩුවීම දීර්ඝව සාකච්ඡා කර ඇති අතර එමෙන්ම මෑතකාලීනව ගනු ලැබ තිබෙන උත්සාහයන් (පරිගණක ගත කිරීම් වැනි) පරිපාලන පද්ධතිය ඉහළ නැංවීමට හේතු වනු ඇත.

# நிறைவேற்றுச் சாராம்சம்

அரசாங்க வருமானம், பொதுக்கடன், நிதிசார் பற்றாக்குறை, பணவீக்கம் மற்றும் வளங்கள் ஒதுக்கீடு, வருமான பகிர்வு மற்றும் பொருளாதார உறுதிப்பாடு போன்ற பிரிவுகள் அடங்கலாக நிலைபேறான பொருளாதார வளர்ச்சி மற்றும் பரந்த பொருளாதார கொள்கை ஆகியவற்றின் பிரதான தீர்மானமெடுக்கும் காரணியாக நாட்டின் நிதிசார் கொள்கை மற்றும் வரிக்கட்டமைப்பு என்பது அமைந்துள்ளது.

தற்போது இலங்கையில் நிதிசார் மற்றும் வரிகட்டமைப்பு என்பது இக்கட்டான நிலையில் காணப்படுகிறது. நாட்டில் 30 ஆண்டுகளாக நிலவிய அமைதியற்ற சூழ்நிலை நிறைவடைந்துள்ள நிலையில், வளர்ச்சி, இணக்கம் மற்றும் மீளக்கட்டியெழுப்பல் எனும் ஒரு யுகத்தினுள் இலங்கை பிரவேசித்துள்ளது. அபிவிருத்திசார்ந்த சவால்கள் என்பது சர்வதேச மட்டத்திலும், தேசிய மட்டத்திலும் காணப்படுகிறது. இதன் பின்னணியில் இந்த ஆய்வினூடாக வரி அறவீடு தொடர்பில் தற்போது காணப்படும் நிலைமைகள் மற்றும் இயலுத்தொற்றங்கள் மற்றும் இலங்கையில் காணப்படும் நிதிசார் கொள்கை போன்றன தொடர்பில் ஆராயும் வகையில் அமைந்துள்ளது.

வரி கட்டமைப்பின் செயற்பாடுகள் பற்றி ஆராய்வதுடன் ஆரம்பிக்கும் இந்த ஆய்வில், மொத்த தேசிய உற்பத்தியில் அதன் வருமான பங்களிப்பு விகிதம் என்பது குறைவடைந்து செல்வதை இனங்காண்பதாக அமைந்துள்ளது. இலங்கையின் தற்போதைய நிதிசார் பிரச்சனைகளுக்கு முக்கிய காரணியாக இது அமைந்துள்ளது. இதற்காக காரணிகளை இந்த ஆய்வு ஆராய்வதுடன், இந்த நிலையை மாற்றியமைப்பதற்கும், பொருளாதார வளர்ச்சிக்கு வினைத்திறன் வாய்ந்த ஒரு கட்டமைப்பாக வரிகட்டமைப்பை மாற்றியமைப்பது எவ்வாறு என்பது தொடர்பிலும் கவனம் செலுத்தியுள்ளது. இதன் அடிப்படையில், வரி வருமானத்தின் அடக்கக்கூறுகள் என்பது நேரடி வரிகளுடன் ஒப்பிடுகையில் பெருவாரியான மறைமுக வரி அறவீடுகளை இலங்கையின் வரிகட்டமைப்பில் கொண்டுள்ளதாக கண்டறிந்துள்ளதுடன், இந்த உள்ளடக்கத்தை பெருமளவு நடைமுறைச்சாத்தியமான பெறுமதியாக மாற்றியமைக்க வேண்டிய தேவை எழுந்துள்ளது.

அரசாங்க வருமானத்தில் வீழ்ச்சி ஏற்படுவதற்கான பிரதான காரணிகளில் ஒன்றாக, மறைமுக வரி அறவீடுகள் மற்றும் விலக்கழிப்புகள் காணப்படுகின்றது. வரி

விலக்கழிப்புகளை வழங்குவதில் பல சாதக பாதக கருத்துக்கள் மற்றும் வெளிநாட்டு நேரடி முதலீடுகளை கவர்வதற்கு பெருமளவு சலுகைகள் வழங்கப்படுகின்ற போதிலும், இவை நடைமுறைச்சாத்தியமானவையாக அமைந்திருக்க வேண்டும். அத்துடன், சலுகை முறை என்பது, கட்டுக்கோப்பானதாகவும் செலவீனம் குறைந்த வகையிலும் வடிவமைக்கப்பட்டு நடைமுறைப்படுத்தப்பட வேண்டும்.

இந்த ஆய்வில் கவனம் செலுத்தப்பட்டுள்ள ஏனைய விடயங்களில், குறைந்தமட்ட மீள் திறன் மற்றும் இலங்கையில் வரிகட்டமைப்பின் மிதவை தன்மை போன்றன அடங்கியுள்ளன. இவை ஒருமைப்பாடு குன்றிய நிலையில் காணப்படுவதுடன், வரி அறவீடு முறை என்பது சேமிப்பு மற்றும் மூலதன சேர்மானத்தில் பங்களிப்பு செலுத்துவது மற்றும் குறைந்தளவு வரி செலுத்தும் இருப்பு மற்றும் வலையமைப்பு ஆகியன வரி வருமான வளர்ச்சியில் பாதிப்பை ஏற்படுத்துகின்றன. இந்த நிலைக்கு காரணமாக மற்றுமொரு விடயமாக, திட்டமிடப்படாத, எழுமாற்றான நிதிக் கொள்கை மற்றும் மேலதிக கொடுப்பனவுகள், வெவ்வேறு கட்டங்கள் போன்றவற்றில் வரி மாற்றங்கள் மற்றும் வருமான தேவைகளை நிவர்த்தி செய்து கொள்வதற்கு வரி வீதங்களை மாற்றுதல் என்பது அமைந்துள்ளது. தொடர்ச்சியற்ற தன்மை காரணமாக, வரி செலுத்துபவர்கள் அதிகளவு குழப்பமடைவதுடன், அசௌகரியத்தையும் எதிர்கொள்கின்றனர். இது வரி நிர்வாகத்திலும் பிரச்சனைகளை ஏற்படுத்துகிறது. வருமான வரி வீதங்களில் அண்மையில் மேற்கொள்ளப்பட்ட மாற்றங்கள், ஏய்வு (பெறுமதி சேர்க்கப்பட்ட வரி) வரி வீதத்தில் மேற்கொள்ளப்பட்ட மாற்றங்கள் மற்றும் இதர வரிகளான லேவு (தேசத்தைக் கட்டியெழுப்பும் வரி) போன்றவற்றை உதாரணமாக குறிப்பிடலாம்.

இந்த அனைத்து எழுமாற்றான மாற்றங்களும் வரி எப்படிக்கு காரணமாக அமைந்துள்ளன. இலங்கையை பொறுத்தமட்டில் இது கட்டற்ற நிலையாக அமைந்துள்ளது. இது தொடர்பான பிரச்சனைகள் இந்த ஆய்வில் கவனம் செலுத்தப்பட்டுள்ளது. அண்மையில் அதிகளவு கவனத்தை ஈர்த்திருந்த பெறுமதி சேர்க்கப்பட்ட வரி தொடர்பான பிரச்சனைகள் விவரமாக ஆராயப்பட்டுள்ளதுடன், அதில் காணப்படும் சாதக பாதக நிலைகள், ஒப்பீட்டளவில் மோசமான செயற்திறன்கள் மற்றும் தொடக்கநிலை, விலக்கழிப்புகள், பூச்சிய தரப்படுத்தல், கட்டண மாற்றங்கள், மீளளிப்புகள் போன்ற காரணிகள் பற்றியும்

கவனம் செலுத்தப்பட்டுள்ளது. இவற்றை சீர செய்யக் கூடிய முறைகள் பற்றியும் ஆராயப்பட்டுள்ளது.

மூலதன ஆதாய வரி, அது இல்லாமல் செய்யப்பட்டமை மற்றும் தற்போது அதை மீள் அறிமுகம் செய்ய முற்படுகின்றமை மற்றும் சுங்கத்தீர்வை, இறை வரி மற்றும் இதர வரிகள் போன்ற இதர வருமானமீட்டக்கூடிய பிரச்சனைகள் பற்றியும் இந்த ஆய்வு கவனம் செலுத்தியுள்ளது. பரவலாக குதல் மற்றும் மாகாண வருமானமீட்டல் என்பதும் விவரமாக ஆராயப்பட்டுள்ளதுடன், இதில் மாகாண முறைமையை இல்லாமல் செய்தல் டீவு மற்றும் அதன் மூலமாக மாகாண வருமானம் மற்றும் மாகாண நிர்வாகம் போன்றவற்றுக்கு ஏற்படக்கூடிய விளைவுகள் போன்றனவும் ஆராயப்பட்டுள்ளன. இந்த சகல விடயங்கள் காரணமாக வரிகட்டமைப்பில் காணப்படும் சிக்கல் நிலைகள் மற்றும் எளிமைப்படுத்தப்பட வேண்டிய தேவை என்பதும் கவனம் செலுத்தப்பட்டுள்ளதுடன், இதில், அவசியமான சகல மாற்றங்களையும் மேற்கொண்டு புதிய வரி சட்டமூலமொன்றை நடைமுறைப்படுத்த வேண்டியதன் முக்கியத்துவமும் ஆராயப்பட்டுள்ளது.

இறுதியாக ஆய்வில், வரி நிர்வாக முறையின் வினைத்திறன் மட்டம் என்பது எந்தவொரு வருமான கட்டமைப்பின் செயற்திறன் மட்டத்தை நிர்ணயிப்பதாக அமைந்திருக்கும். அரசாங்க வருமானத்தை அதிகரிக்க வேண்டிய தேவை காணப்படும் தற்போதைய சூழ்நிலையில், வரி நிர்வாகம், அதன் கட்டமைப்புகள், மற்றும் செயல்முறைகள் தொடர்பில் ஆழமான மதிப்பீடுகளை மேற்கொள்ள வேண்டியுள்ளது, அதில் காணப்படும் பலவீனங்கள் இனங்காணப்பட்டு, அவற்றை சீர செய்யவதற்காக மேற்கொள்ளக்கூடிய நடவடிக்கைகள் பற்றியும் கவனம் செலுத்தப்பட்டுள்ளது. மொத்த சனத்தொகையில் 3 சதவீதமானோர் திருப்தியற்ற நிலையில் வரி செலுத்துனர்களாக காணப்படுகின்றனர். குறைந்த மட்ட ஒழுக்கம், உயர் வரி செலுத்தாமல், கணக்குமீளாய்வுகளை மேம்படுத்தல் மற்றும் விசாரணைகளை மேற்கொள்ளல் மற்றும் வருமான திணைக்களங்கள் மத்தியில் போதியளவு தொடர்புகள் இன்மை போன்றனவும் ஆழமாக ஆராயப்பட்டுள்ளதுடன், அண்மையில் நிர்வாக கட்டமைப்பை மேம்படுத்துவதற்கு மேற்கொள்ளப்பட்டுள்ள நடவடிக்கைகள் (கணினி மயப்படுத்தல் அடங்கலாக)குறித்தும் ஆராயப்பட்டுள்ளது.