



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش های خبری

مصاحبه پژوهشی؛

موضوع:

"ظرفیت های مغفول مانده مالیاتی در لایحه بودجه ۹۹"



فرآورده های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش های زیر قابل دسترس است:

- وب سایت خبرگزاری صدا و سیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: فاطمه حسینی

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

- ۲ نکات برجسته
- ۳ مقدمه
- ۳ پیش بینی درآمدهای مالیاتی سالیانه براساس قانون برنامه ششم توسعه
- ۴ تردید و ابهام در تحقق درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه ۹۹
- ۵ معافیت‌های مالیاتی مانعی برای بازتوزیع عادلانه در آمد
- ۶ بی‌توجهی به جلوگیری از فرار مالیاتی در لایحه بودجه ۹۹
- ۶ جای خالی پایه‌های مالیاتی جدید در لایحه بودجه ۹۹
- ۷ جمع‌بندی



- ❖ برخلاف پیش‌بینی‌های صورت گرفته در برنامه ششم توسعه، اختلاف معناداری میان درآمدهای مالیاتی بودجه سالیانه با قانون برنامه ششم توسعه وجود دارد.
- ❖ یکی از دلایل اصلی عقب ماندگی بودجه سالانه از قانون برنامه ششم توسعه در حوزه درآمدهای مالیاتی، عدم توجه به اصلاح ساختار نظام مالیاتی و ابزارهای مالیات‌ستانی است.
- ❖ اصلاح ساختار بودجه ارکان مختلفی دارد که قطعاً یکی از محورهای اصلی آن ایجاد درآمدهای مالیاتی پایدار است.
- ❖ جلوگیری از فرار مالیاتی، ساماندهی یا هدفمندکردن معافیت‌های مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی جدید سه محور اساسی در اصلاح ساختار نظام مالیات‌ستانی است.
- ❖ بیش‌برآورد درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال آینده باعث بزرگ‌تر شدن کسری بودجه دولت و در نتیجه، استقراض از بانک مرکزی خواهد شد.
- ❖ وجود معافیت‌های مالیاتی غیرهدفمند موجب بروز پدیده خزش معافیت‌های مالیاتی (تلاش برای معاف شدن گروه‌های مختلف) و نیز افزایش عدم شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی می‌شود.
- ❖ معافیت‌های مالیاتی ضمن آنکه موجب کاهش شدید درآمدهای مالیاتی شده است، باعث شده در عمل نظام مالیاتی یکی از کارکردهای اصلی خود یعنی بازتوزیع درآمد را به‌درستی انجام ندهد.
- ❖ عدم استقرار نظام جامع مالیاتی از یک‌طرف و عدم استفاده مطلوب از اطلاعات بانکی از جمله اطلاعات مربوط به تراکنش‌های بانکی از طرف دیگر منجر به گسترش فرار مالیاتی در کشور شده است.
- ❖ یکی از آثار نبود مالیات بر مجموع درآمد در کشور، بالا بودن نرخ «مالیات بر عملکرد» نسبت به کشورهای دیگر است.

□ مقدمه

«اصلاح نظام درآمدی دولت از طریق افزایش سهم درآمدهای مالیاتی» در بند ۱۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲) از جمله محورهای مهمی است که بر ضرورت درآمدزایی پایدار و جایگزین کردن آن به جای درآمدهای نفتی تأکید می‌کند. براساس قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) نیز، درآمدهای مالیاتی اصلی‌ترین منبع درآمدی دولت طی سال‌های اجرای این قانون در نظر گرفته شده است. با این حال، با گذشت بیش از ۶ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و حدود سه سال از اجرای قانون برنامه ششم توسعه، اقدام جدی و قابل توجهی از سوی دولت و مجلس برای اصلاح ساختار نظام مالیاتی کشور به منظور تحقق اهداف اسناد بالادستی در راستای درآمدزایی پایدار و ایمن برای اقتصاد کشور صورت نگرفته است. از سوی دیگر، بعد از تأکیدات مکرر رهبر معظم انقلاب مبنی بر اصلاح ساختار بودجه کشور با قطع وابستگی به درآمدهای نفتی طی یک سال گذشته و همچنین، تشدید تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا، اصلاح ساختار بودجه بر پایه منابع درآمدی پایدار و اصلاح نظام مالیات‌ستانی به دو مسئله مهم مورد بحث میان کارشناسان، مسئولان و سیاستگذاران کشور تبدیل و در این زمینه گزارش‌ها و راهکارهای پیشنهادی ارائه شد که در همه آنها، بر روی درآمدهای مالیاتی به عنوان سالم‌ترین و پایدارترین منبع درآمدی اتفاق نظر وجود داشت و براین اساس قرار بود در لایحه بودجه سال ۹۹، افزایش درآمدهای مالیاتی با استفاده از سازوکار و ابزارهای مناسب آن بیش از پیش مورد توجه قرار گیرد. اما لایحه بودجه ۹۹، حاکی از آن است که سازوکار افزایش و اصلاح درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال آینده مورد غفلت واقع شده است و همین امر تحقق منابع درآمدی پیش‌بینی شده را با تردید مواجه می‌کند. در این راستا، گروه اقتصاد پژوهش خبری، در مصاحبه با هادی ترابی‌فر، کارشناس مالیاتی و موسی شهبازی غیائی، کارشناس اقتصادی، به بحث و بررسی ظرفیت‌های مالیاتی مغفول مانده در بودجه سال آینده پرداخته است.

□ پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی سالیانه براساس قانون برنامه ششم توسعه

بخش دوم از قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه به بودجه و مالیه عمومی اختصاص دارد. در بند «الف» ماده ۷ این قانون بر اصلاح فرآیند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی دولت تأکید شده است و براساس پیش‌بینی‌های صورت گرفته مقرر شده درآمدهای مالیاتی در بودجه سالیانه طبق جدول زیر در نظر گرفته شود:

برآورد درآمدهای مالیاتی در قانون پنج‌ساله برنامه ششم توسعه (ارقام: میلیارد ریال)

عنوان	سال‌های برنامه ششم				
	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
۱. درآمدها	۱,۵۹۵,۸۵۲	۲,۲۵۸,۰۲۲	۲,۸۷۵,۷۴۸	۳,۶۲۴,۸۱۲	۴,۵۱۶,۷۰۸
۱-۱. درآمدهای مالیاتی	۱,۱۲۷,۳۲۵	۱,۵۹۷,۹۸۵	۲,۰۴۲,۳۶۸	۲,۵۸۲,۵۳۵	۱۰,۵۷۶,۴۳۳
۱-۲. سایر درآمدها	۴۶۸,۵۲۷	۶۶۰,۰۳۷	۸۳۳,۳۸۰	۱,۰۴۲,۲۷۷	۱,۲۹۰,۴۸۸

اما نگاهی به قانون بودجه دو سال گذشته، بودجه جاری و لایحه بودجه سال آینده نشان می‌دهد، برخلاف پیش‌بینی‌های صورت گرفته در برنامه ششم توسعه برای درآمدهای مالیاتی در بودجه‌های سنواتی طی سال‌های اجرای قانون برنامه ششم، اختلاف معناداری میان درآمدهای مالیاتی بودجه سالیانه با قانون برنامه ششم توسعه وجود دارد.

مقایسه پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی در بودجه‌های سالانه با قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه (ارقام: میلیارد ریال)

سال	درآمدهای مالیاتی	
	برنامه ششم توسعه	قانون / لایحه بودجه
۱۳۹۶	۱,۱۲۷,۳۲۵	۱,۱۸۴,۴۷۸
۱۳۹۷	۱,۵۹۷,۹۸۵	۱,۴۴۵,۲۳۸
۱۳۹۸	۲,۰۴۲,۳۶۸	۱,۷۶۱,۰۵۹
۱۳۹۹	۲,۵۸۲,۵۳۵	۱,۹۸۲,۷۲۶
۱۴۰۰	۱۰,۵۷۶,۴۳۳	-
		تفاوت قانون نسبت به برنامه ششم
		+۵۷,۱۵۳
		-۱۵۲,۷۴۷
		-۲۸۱,۳۰۹
		-۵۹۹,۸۰۹
		-

یکی از دلایل اصلی عقب ماندگی بودجه سالانه از قانون برنامه ششم توسعه در حوزه درآمدهای مالیاتی، عدم توجه به اصلاح ساختار نظام مالیاتی و ابزارهای مالیات‌ستانی است. به طوری که، طی سال‌های گذشته کارشناسان و صاحب‌نظران اقتصادی مختلفی همواره بر این موضوع تأکید داشته‌اند که خلاءها، ابهامات و ایرادات قوانین مالیاتی نه تنها منجر به عدم تحقق درآمدهای مالیاتی و کاهش منابع درآمدی کشور می‌شود، بلکه گسترش بی‌عدالتی مالیاتی و در نتیجه شکاف طبقاتی و تضعیف بخش تولید را نیز به دنبال دارد.

□ تردید و ابهام در تحقق درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه ۹۹

اصلاح ساختار بودجه ارکان مختلفی دارد که قطعاً یکی از محورهای اصلی آن ایجاد درآمدهای مالیاتی پایدار است؛ به این معنی که بتوان برای تأمین منابع درآمدی و جبران کسری بودجه برای سال‌های متمادی به آن اتکا کرد. در حال حاضر، با توجه به شرایط اقتصادی کشور و لزوم قطع وابستگی بودجه به نفت، تقویت درآمدهای مالیاتی یکی از ابزارها و راهکارهای اصلی مدیریت بودجه‌ای و اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی در کشور برشمرده می‌شود که لازمه آن توجه به سه مسئله اصلی در بحث مالیات‌ها شامل جلوگیری از فرار مالیاتی، ساماندهی یا هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی جدید می‌باشد. طی سال‌های اخیر نیز، مسئولان و کارشناسان همواره بر اصلاح ساختار مالیاتی کشور با محوریت این سه موضوع تأکید کرده‌اند و در طرح اصلاح ساختار بودجه نیز به این موضوع اشاره شده است، اما لایحه بودجه ۹۹ حکایت از آن دارد که ساختار درآمدهای مالیاتی در بودجه سال آینده نسبت به سال گذشته تغییری نداشته و این امر که برخلاف سیاست‌های اصلاح ساختار بودجه‌ای است، باعث شده محل افزایش درآمدهای مالیاتی و همچنین تحقق آن، با ابهام و عدم شفافیت روبه‌رو شود.

همچنین، بررسی‌ها نشان می‌دهد درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سال‌های گذشته به طور کامل تحقق پیدا نکرده است، بنابراین، مشخص نیست از کدام محل و با چه سازوکاری درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده برای سال آینده محقق خواهد شد؟ در واقع، عدم تحقق بیش‌برآورد درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال آینده باعث بزرگ‌تر شدن کسری بودجه دولت و در نتیجه، استقرار از بانک مرکزی خواهد شد که در نهایت اثرات تورمی بر جامعه تحمیل خواهد کرد.



□ معافیت‌های مالیاتی مانعی برای بازتوزیع عادلانه درآمدا

براساس مبانی نظری و تجارب سایر کشورها، حمایت از فعالیت‌های گوناگون به‌ندرت از مسیر اعطای معافیت مالیاتی به آن فعالیت‌ها می‌گذرد و یکی از مهم‌ترین دلایل این مهم آن است که وجود چنین معافیت‌های غیرهدفمندی موجب بروز پدیده خزش معافیت‌های مالیاتی (تلاش برای معاف شدن گروه‌های مختلف) و نیز افزایش عدم شفافیت در فعالیت‌های مذکور می‌شود؛ مسائلی که هم‌اکنون به دلیل دامنه گسترده معافیت‌ها در قانون مالیاتی ایران شاهد آن هستیم. درواقع از یک طرف فعالیت‌های مختلف اقتصادی با استناد به معافیت سایر فعالیت‌ها به دنبال معاف کردن خود از پرداخت مالیات هستند و از طرف دیگر جریان وجوه در فعالیت‌های گوناگون غیرشفاف و نامعلوم است. در ایران معافیت‌های مالیاتی زیادی وجود دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به درآمدهای فعالان اقتصادی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، سود سپرده‌های بانکی، صادرات برخی از مواد خام، فعالیت‌های انتشاراتی و مطبوعاتی، مدارس غیرانتفاعی و فعالیت‌های فرهنگی و هنری اشاره کرد. این فهرست بلندبالای معافیت‌های مالیاتی در کشور که اکثراً غیرهدفمند، غیرمشروط و دائمی است، ضمن آنکه موجب کاهش شدید درآمدهای مالیاتی شده است باعث شده در عمل نظام مالیاتی یکی از کارکردهای اصلی خود یعنی بازتوزیع درآمد را به‌درستی انجام ندهد.

۱. بازتوزیع درآمد انتقال درآمد ثروت از برخی افراد به دیگران با استفاده از سازوکارهای مختلف است که مهم‌ترین ابزار آن مالیات‌ستانی است.

برخی مصادیق معافیت‌های مالیاتی



□ بی‌توجهی به جلوگیری از فرار مالیاتی در لایحه بودجه ۹۹

در حوزه فرار مالیاتی برخلاف کشورهای دیگر که با اتخاذ سازوکارهای مناسب تلاش کرده‌اند فرار مالیاتی را به حداقل برسانند، اما در کشور ما این موضوع مورد غفلت واقع شده و هنوز اقدام جدی برای جلوگیری از این پدیده صورت نگرفته است. عدم استقرار نظام جامع مالیاتی از یک طرف و عدم استفاده مطلوب از اطلاعات بانکی از جمله اطلاعات مربوط به تراکنش‌های بانکی از طرف دیگر منجر به فرار مالیاتی زیادی در کشور شده است. در سال جاری با اهتمام مجلس شورای اسلامی اطلاعات بیشتر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار گرفت، اما متأسفانه همچنان شاهد این موضوع هستیم که اهداف در نظر گرفته شده برای طرح جامع مالیاتی محقق نشده است.

به گفته هادی خانی، مدیرکل دفتر بازرسی ویژه، مبارزه با پولشویی و فرار مالیاتی سازمان امور مالیاتی، میزان فرار مالیاتی در کشور، به طور تقریبی سالانه معادل ۴۰ تا ۵۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که اگر این مبلغ را با بودجه برخی دستگاه‌ها مقایسه کنیم، معادل ۴۸ برابر بودجه وزارت ورزش و جوانان، ۲۰۹ برابر بودجه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ۱۰۲ برابر بودجه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌شود. (منبع: نشست پژوهش خبری با موضوع «مصادیق فرار مالیاتی و نقش رسانه در آن»: ۹۸/۰۹/۰۲)

□ جای خالی پایه‌های مالیاتی جدید در لایحه بودجه ۹۹

عمده تمرکز گسترش پایه‌های مالیاتی، مالیات بر مجموع درآمد و مالیات بر عایدی سرمایه می‌باشد. در این حوزه برخلاف آنکه قرار بود در راستای اصلاح نظام مالیات‌ستانی و همچنین اصلاح ساختار بودجه لایحه‌های مرتبط با آن به مجلس ارائه و در لایحه بودجه ۹۹ نیز گنجانده شود، اما متأسفانه هنوز اقدام مثبتی در این زمینه انجام نگرفته و در لایحه نهایی بودجه ۹۹ نیز برخلاف پیش‌نویس آن، پایه‌های مالیاتی جدیدی برای تقویت درآمدهای مالیاتی تعریف نشده است که این امر نشان می‌دهد افزایش درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه بدون توجه به ابزارها و سازوکارهای صحیح مالیات‌ستانی پیش‌بینی شده است که عملاً تحقق درآمدهای مالیاتی را با تردید مواجه می‌کند. بی‌شک یکی از آثار نبود مالیات بر مجموع درآمد در کشور، بالا بودن نرخ «مالیات بر عملکرد» نسبت به کشورهای دیگر است. همان‌گونه که در جدول زیر مشاهده می‌شود، سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در کشورهای دیگر

از ایران بالاتر است. این موضوع خود مؤید این مسئله است که نبود چنین مالیاتی در کشور به ضرر تولیدکننده‌ها تمام شده است و طبعاً این موضوع رشد اقتصادی را نیز تحت تأثیر قرار داده است.

مقایسه سهم برخی درآمدهای مالیات‌ها در کشورهای مختلف و ایران (درصد)^۱

عنوان	آمریکا	انگلستان	آلمان	سوئد	نروژ	دانمارک	ایران
سهم مالیات از تولید ناخالص داخلی	۲۴/۸	۳۵	۳۶/۳	۴۵/۸	۴۲/۸	۴۸/۲	۱۰/۵
سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی	۴۹/۵	۳۴	۴۱/۶	۳۶/۱	۳۰/۲	۵۱/۷	۱۴
سهم مالیات بر سود شرکت‌ها	۱۱/۱	۱۰	۷/۶	۷/۹	۳۲/۲	۵/۷	۳۷
سهم مالیات بر مصرف	۲۳/۱	۴۰/۵	۴۶	۲۸/۸	۲۶/۴	۳۱/۶	۴۲/۳

□ جمع‌بندی

یکی از محورهای اساسی در حوزه اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور با رویکرد درآمدزایی پایدار و قطع وابستگی بودجه به نفت، اصلاح ساختار نظام مالیاتی است. طی چند دهه گذشته، از یک‌سو، خلاء قوانین و ساختار معیوب مالیات‌ستانی در کشور و از سوی دیگر، ضعف نهادهای نظارتی بر اجرای قوانین مالیاتی باعث شده تا همچنان نفت نقش اساسی در ایجاد درآمد برای دولت داشته باشد و مالیات، در مرحله بعد از آن قرار گیرد. این در حالی است که اصلی‌ترین منبع درآمد دولت در اغلب کشورهای پیشرفته بر مبنای مالیات پایه‌گذاری شده و سهم بیش از ۹۰ درصدی را به خود اختصاص می‌دهد. خلاءهای قانونی که منجر به پدیده فرار مالیاتی در کشور شده است، قوانین ناقص و یا عدم وجود قوانین لازم در بخش پایه‌های مالیاتی مختلف از جمله مالیات بر مجموع درآمد، مالیات بر خانه‌های خالی و ... است که منجر به بی‌عدالتی و شکاف طبقاتی در جامعه می‌شود. معافیت‌های مالیاتی غیرهدفمند و غیر ضرور، سه مسئله اساسی در اصلاح ساختار نظام مالیاتی کشور است که اگرچه همواره بر ضرورت اصلاح و ساماندهی آنها تأکید شده، اما تاکنون عزم و اراده جدی برای اصلاح نظام مالیاتی در کشور شکل نگرفته است. در صورتی که اگر این سه مسئله طی چند سال گذشته به صورت جدی از سوی دولت دنبال می‌شد، علاوه بر اصلاح ساختار نظام مالیاتی، به تبع آن اصلاح بخش عمده‌ای از ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور نیز صورت می‌گرفت؛ اما متأسفانه تأخیر در اصلاح نظام مالیاتی و ارائه لوایح مربوط به آن به مجلس باعث شده دولت نتواند از ظرفیت‌های مالیاتی در بودجه استفاده نماید. از همین‌رو، در شرایط کنونی ضروری است دولت و مجلس با همکاری یکدیگر علاوه بر ایجاد سازوکاری به منظور جلوگیری از فرار مالیاتی، بحث گسترش پایه‌های مالیاتی جدید و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی را در روند تصویب لایحه بودجه ۹۹ مورد توجه قرار دهند.

۱. مسعود نیلی، کتاب اقتصاد ایران، «چگونگی گذر از ابرچالش‌ها»، ۱۳۹۶.