



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش های سیاسی

گزارش پژوهشی؛

آسیب شناسی طرح جامع مالیاتی در کشور

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

– وب سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: زهره دانشمندی

باسمه تعالی

۲	مقدمه
۲	طرح جامع مالیاتی در کشور
۲	گام های ضروری برای اجرایی کردن طرح جامع مالیاتی
۳	آسیب شناسی طرح جامع مالیاتی
۳	اُفت در آمد مالیاتی در بودجه ۱۴۰۰ و دلایل آن
۴	آثار فرار مالیاتی و معوقات مالیاتی بر امنیت اقتصادی
۵	دلایل بروز فرار مالیاتی و معوقات مالیاتی
۶	کلام آخر
۶	کارشناسان



در بسیاری از کشورها تمرکز و تکیه دولت برای تامین بودجه بر درآمدهای مالیاتی است، اما در کشورهایی که به طور عمده بودجه خود را از درآمدهای نفتی به دست می آورند، تمرکز بر درآمدهای مالیاتی و مدیریت نظام مالیات ستانی کمتر است. در ایران هم به دلیل وجود درآمدهای نفتی این مشکل وجود دارد و کنترل و مدیریت نظام مالیاتی بهینه نیست. بی توجهی به درآمدهای مالیاتی به عنوان منبع اصلی تامین بودجه به عدم نظارت صحیح بر مالیات ستانی، وجود معافیت های گسترده مالیاتی، عدم شناخت مودیان مالیاتی و در یک جمله به ایجاد معوقات مالیاتی بسیار و گسترش فرار مالیاتی منجر شده است. همین موضوع تبعات بسیاری بر امنیت اقتصادی کشور داشته و دارد. از جمله: کاهش اشتغال و گسترش بیکاری، گسترش شکاف طبقاتی، کاهش رشد اقتصادی، ایجاد تنش های سیاسی- اجتماعی و در نهایت، تهدید و مخدوش ساختن امنیت اقتصادی کشور.

طرح جامع مالیاتی در کشور

یکی از جدی ترین مسائلی که نظام مالیاتی را آزار می دهد، نبود ابزار لازم برای مقابله با مالیات گریزان و شناسایی مالیات دهندگان است. برای آنکه بتوان از دهک های جامعه مالیات دریافت کرد، می بایست میزان درآمد و هزینه فعالان اقتصادی مشخص باشد تا بتوان از آنان مالیات گرفت. برای رسیدن به این مهم، طرح جامع نظام مالیاتی کشور از سال ۱۳۸۵ کلید خورد و قرار شد با پیاده سازی کامل در سراسر کشور اجرا شود. این طرح که با همکاری موسسه مشاوره مدیریت دیلویت کانادا و شرکت نرمافزاری بول فرانسه و با مشارکت کارکنان خبره مالیاتی سازمان امور مالیاتی قوام یافته، قرار بوده است نظام مالیاتی را بر مبنای خوداظهاری و راستی آزمایی متحول و درآمدهای پایدار مالیاتی را جایگزین درآمد غیر پایدار حاصل از فروش منابع زیرزمینی (نفت، گاز و مواد نفتی) کند. اما اعداد و ارقام مالیات گریزان نشان می دهند که این شیوه موفق نبوده و هنوز نتوانسته ایم بر مبنای درآمد افراد مالیات بگیریم.

گام های ضروری برای اجرای طرح جامع مالیاتی

اجرای طرح جامع مالیاتی به دو گام اساسی^۱ نیازمند است که:

گام اول: الکترونیکی شدن تمام خدمات نظام مالیاتی (تاکنون انجام شده است)

گام دوم: ارائه تمامی اطلاعات مورد نیاز سازمان مالیاتی توسط سازمانها و نهادها برای استفاده در سامانه های اطلاعاتی طرح جامع مالیاتی تا بتوان از اطلاعات به صورت برخط استفاده کرد.

در حال حاضر گام دوم انجام نشده است. داده ها و اطلاعات هنوز به طور کامل و آن گونه که مورد نیاز سازمان مالیاتی است، به دست سازمان مالیاتی نرسیده است.

آسیب شناسی طرح جامع مالیاتی

علت اجرایی نشدن طرح جامع مالیاتی^۱ شامل:

عدم راه اندازی موتور ریسک طرح جامع مالیاتی از سوی سازمان مالیاتی	ایجاد نشدن تغییر چندان در سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای کشور	دستگاه های مالیاتی بیشتر از آن که سیاستگذار باشند، دستگاه مجری هستند (نقش منفعل)	طرح جامع مالیاتی معطل اطلاعات ندادن نهادها و سازمان ها
ضعف در زیرساخت ها	نبود ابزار لازم برای مقابله با مالیات گریزان	اجرایی نشدن قانون سامانه مودیان و پایانه های فروشگاهی	از نشانه های ناعادلانه بودن نظام مالیاتی، به ثمر نرسیدن طرح جامع مالیاتی
عدم توانایی لازم در اجرای نظام مالیاتی یکپارچه و فراگیر و طرح جامع مالیاتی	عدم استفاده بهینه از کارشناسان زبده مالیاتی در بدنه سازمان مالیاتی	نبود فرهنگ مالیات پردازی	نبود آگاهی از محل هزینه مالیات
نداشتن انعطاف لازم در قوانین مالیاتی،	سیستم و نظام پوسیده تشخیص علی الراس و دستی بودن تشخیص بر پیکره سازمان مالیاتی	به کار گماردن افراد غیر متخصص در راس هرم سازمان	ناتوانی در اجرای نرخ مالیاتی هوشمند
چابک نبودن سیستم	نداشتن نگاه توسعه به مالیات و نظام مالیاتی و...	نبود سیستم های انگیزشی لازم در جهت تحرک سیستماتیک سازمان	وجود قوانین پیچیده و متعدد مالیاتی

اُفت در آمد مالیاتی در بودجه ۱۴۰۰ و دلایل آن

درآمدهای مالیاتی در بودجه ۱۴۰۰ معادل ۲۴۸ هزار میلیارد ریال پیش بینی شده است که در مقایسه با امسال یعنی ۲۰۴ هزار میلیارد تومان ۲۱.۵ درصد رشد اسمی دارد. با فرض اینکه تورم سال آتی معادل ۴۵ درصد امسال باشد، ارزش واقعی مالیات حدود ۲۴ درصد کاهش خواهد داشت. در شرایطی که رشد هزینه های دولت ۲۵ درصد رشد خواهد داشت و لذا سایر درآمدها در مسیر انقباضی جایگزین مالیات خواهد شد. اما از سوی دیگر برآورد ظرفیت مالیاتی و فرار مالیاتی گویای پایین بودن ضریب مالیاتی در ایران در مقایسه با سایر کشورهاست (۸ درصد در مقایسه با متوسط ۳۰ درصد جهانی). دلایل عمده کاهش مالیات حقیقی به شرح زیر است:

رکود اقتصادی شدید طی سال های اخیر و کوچکتر شدن اقتصاد ایران (برآورد می شود حداقل ۳۰ درصد کوچکتر شده باشد)

تحریم های بی سابقه و مضاعف امریکا و کاهش درآمدهای نفتی و غیرنفتی، موجب کاهش تولید و درآمد و در نتیجه کاهش مالیات

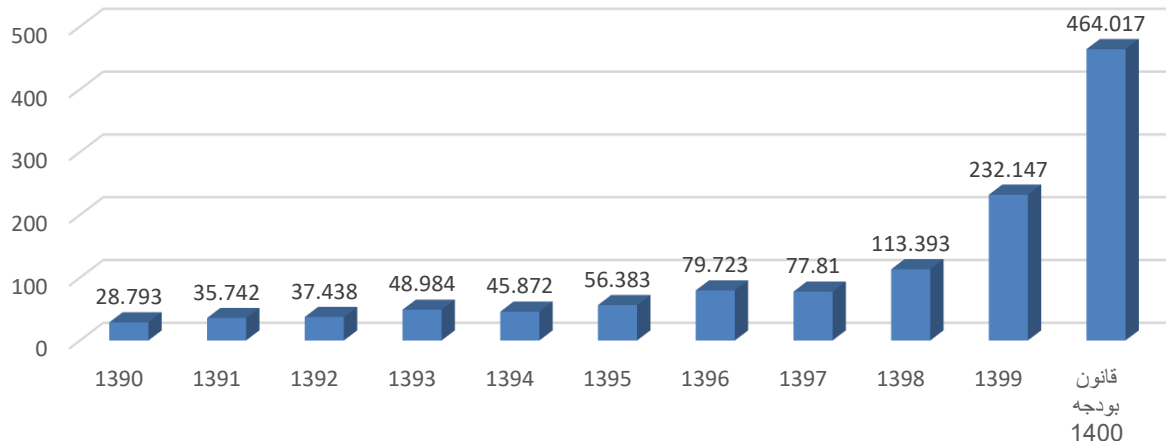
تاثیر ویروس کرونا بر رکود اقتصادی و تعطیلی یا نیمه تعطیلی مشاغل

سوء مدیریت اقتصادی و بهره وری منفی اقتصادی به دلیل مستهلک شدن سرمایه

۱- این جدول تلخیصی است از گزارش پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر (مرداد ۱۴۰۰) و مصاحبه دکتر محمدرضا منجذب، سایت تخصصی علم اقتصاد (۲۱ آذر ۱۳۹۹)

۲- دکتر محمدرضا منجذب، سایت علمی تخصصی علم اقتصاد، ۲۱ آذرماه ۱۳۹۹

نمودار شماره ۱- کسری تراز عملیاتی بودجه ایران طی ۱۰ سال اخیر (میلیارد تومان)



با توجه به پیش‌بینی منابع قابل توجه از محل منابع حاصل از صادرات نفت در قوانین بودجه ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰، سیاستگذار عملاً خود را نیازمند به ایجاد منابع درآمدی پایدار یا مدیریت و کاهش هزینه‌ها ندید و نخواهد دید؛ چراکه با پیش‌فرض رفع تحریم‌ها و بودجه‌ریزی بر مبنای آن، تنگنای مالی از بین رفته و دیگر نیازی به تحمل هزینه سیاسی لازم برای اصلاح منابع و مصارف بودجه نخواهد بود. اما با پیش‌فرض تداوم تحریم‌ها، دولت باید یا از هزینه‌های خود بکاهد یا برای تأمین منابع، به دنبال شناسایی منابع جدید و پایدار باشد. نمودار زیر، روند نزولی نسبت درآمدهای مالیاتی و گمرکی به کل منابع بودجه در سال‌های اخیر را نشان می‌دهد.

نمودار ۲. سهم مصوب درآمدهای مالیاتی و گمرکی از کل منابع عمومی دولت



خبرگزاری فارس، ۱۴۰۰

آثار فرار مالیاتی و معوقات مالیاتی بر امنیت اقتصادی

عدم پرداخت مالیات از هر روشی، چه به صورت فرار مالیاتی و چه به صورت اجتناب از پرداخت مالیات و ایجاد معوقات مالیاتی، پیامدهای بسیاری به دنبال دارد و امنیت اقتصادی کشور را از زوایای مختلفی متأثر می‌کند. زمانی که حجم فرار و معوقات مالیاتی در کشور افزایش می‌یابد، تمایل شهروندان به نگهداری دارایی‌های خارجی بر اثر وجود ناامنی اقتصادی از یک سو و کمبود عرضه به دلیل کاهش توان تولیدی کشور از سوی دیگر، باعث می‌شود که ذخائر محدود ارزی در راستای تأمین مالی

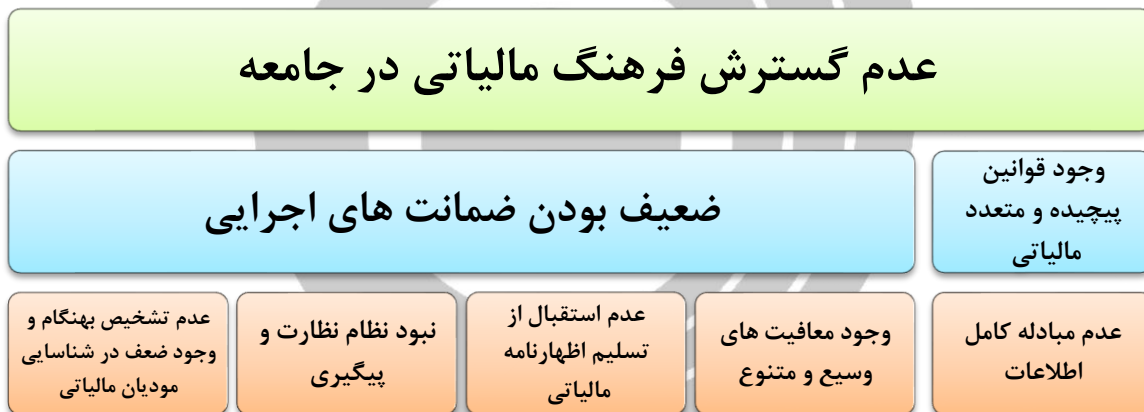
واردات کالاهای ضروری و سرمایه‌ای تخصیص نیابد. همان طور که در شکل شماره ۱ مشاهده می‌شود، فرار مالیاتی و معوقات مالیاتی به گسترش فاصله طبقاتی، کاهش رشد اقتصادی و ... منجر می‌شوند^۱.

شکل شماره ۱- پیامدهای فرار مالیاتی و وجود معوقات مالیاتی



دلایل بروز فرار مالیاتی و معوقات مالیاتی

با توجه به پیامدهای فرار مالیاتی و معوقات مالیاتی بر امنیت اقتصادی و اجتماعی، ضروری است دلایل بروز چنین پدیده‌هایی بیان شوند تا بتوان راهکارهای عملیاتی برای جلوگیری از بروز آنها را ارائه داد. بررسی‌های مختلف صورت گرفته برای شناسایی دلایل بروز فرار مالیاتی و معوقات مالیاتی به صورت خلاصه در شکل زیر ارائه شده است:



بسیاری از اقتصاددانان یکی از مهم‌ترین عوامل رونق اقتصاد زیرزمینی را پیچیده بودن قوانین و مقررات مربوط به نظام مالیاتی و بازارهای کار و کالا می‌دانند. این قضیه آزادی و اختیار افراد را برای حضور در اقتصاد رسمی کاهش می‌دهد. همچنین این پیچیدگی به همراه موانع تجاری و محدودیت‌های موجود در بازار کار برای کارگران خارجی، به افزایش حجم اقتصاد زیرزمینی منجر می‌شود. کشورهایی که در آنها مقررات بیشتری وجود دارد، نسبت اقتصاد غیررسمی به کل تولید ناخالص داخلی آنها بیشتر است. همچنین درآمدهای مالیاتی در این کشورها به شدت پایین است. از سوی دیگر، کاستی‌های موجود در نهاد

^۱- پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر، ملاحظات امنیتی اقتصادی معوقات و فرار مالیاتی، مرداد ۱۴۰۰

مالیاتی و نوید یک نظام نظارتی دقیق و کارا می‌تواند زمینه ساز بروز معوقات مالیاتی باشد. همچنین ضعف فرهنگ مالیاتی یکی دیگر از عواملی است که موجب عدم توجه مردم به مالیات و ضرورت پرداخت آن شده است. یکی دیگر از دلایل ایجاد فرار مالیاتی، ارسال نکردن اظهارنامه مالیاتی است. شاید بتوان گفت، رایج ترین دلیل عدم ارسال، می‌تواند این باشد که در صورت به روز نبودن سامانه ثبت مودیان، بهترین امکان برای ارسال نکردن اظهارنامه و پس از آن فرار از پرداخت مالیات فراهم شده است. دلیل دیگر، عدم برخورد قاطع ماموران مالیاتی است که آن هم می‌تواند به دلیل ناآشنایی و عدم تسلط کافی ماموران مالیاتی به قوانین مالیاتی و نداشتن مهارت کافی در اجرای آنها باشد. دولت‌ها گاهی با اتخاذ برخی سیاست‌های حمایتی مالیاتی و معافیت‌های مالیاتی مسیر فرار مالیاتی را باز می‌کنند. به دلیل اینکه یک سیستم اطلاعاتی کارآمد در این خصوص وجود ندارد، فرار مالیاتی گسترش می‌یابد. یکی دیگر از آثار معافیت‌های مالیاتی بی‌رویه، کاهش درآمدهای مالیاتی دولت و در نتیجه، کاهش بودجه عمومی است. امکان دارد دولت برای افزایش درآمدهای خود فشار مالیاتی را بر سایر گروه‌های درآمدی وارد کند که بالطبع، کارآیی نظام مالیاتی کاهش می‌یابد. بنابراین، معافیت‌های مالیاتی به هر دلیلی خود به فرار مالیاتی و ایجاد معوقات مالیاتی در برخی موارد منجر می‌شود.

کلام آخر

یکی از راه‌های افزایش شفافیت در سیستم اقتصادی کشور، طرح جامع مالیاتی به عنوان مهم‌ترین و بزرگترین طرح ملی ایران در دو دهه اخیر است که عدم اجرای کامل آن مانع شفافیت کافی در سیستم مالیاتی کشور شده است و اثرات آن در حال و روز اقتصاد این روزهای کشورمان کاملا واضح است. اوایل دهه ۸۰ بود که طرح جامع مالیاتی با هدف افزایش شفافیت درآمدهای مالیاتی در دستور کار سازمان امور مالیاتی کشور قرار گرفت. حالا بیش از ۱۶ سال از اجرای این قانون می‌گذرد، اما هنوز به شفافیت مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی کمک نکرده است و سازمان امور مالیاتی همچنان به روال سنتی در اخذ مالیات ادامه می‌دهد. لذا اجرای گزینشی طرح جامع مالیاتی توسط سازمان امور مالیاتی طی سال‌های اخیر متأسفانه باعث کسری بودجه شدید در کشور شده است و همین کسری بودجه به تورم دامن زد و نقدینگی را از تولید دور کرد. دلایلی چون؛ نبود فرهنگ مالیات، فرار مالیاتی، ضعف در زیرساخت‌های مالیات، نبود ابزار لازم برای مقابله با مالیات‌گریزان و شناسایی مالیات‌دهندگان، عدم تغییر مطلوب در سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای کشور و ... متأسفانه هنوز هم نتوانسته بعد از ۱۶ سال طرح جامع مالیاتی را در کشور به صورت درست و دقیق اجرایی کند.