



مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

اقتصاد به زبان ساده

(شماره ۳۱)

فرار مالیاتی

تهیه شده در:

معاونت اقتصادی

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

۳۱ تیر ماه ۱۳۹۷



پیشگفتار

به منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به کارگیری صحیح این موارد در تحلیل های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش رو، سی و یکمین خروجی این ایده می باشد. به منظور بهبود نسخه های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل research-center@iccim.ir، مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

تعریف مالیات و پایه مالیاتی

گسترش تعهدات دولت ها در عرصه اقتصادی و اجتماعی و تلاش آنها برای تحقق اهدافی از قبیل رشد اقتصادی، ثبات قیمت ها، افزایش اشتغال، تخصیص بهینه منابع، توزیع عادلانه درآمد و ارائه کالاها و خدمات عمومی نظیر بهداشت، آموزش و پرورش، امنیت و ... سبب شده که برای انجام این وظایف، مخارج و هزینه های بسیار سنگینی را متحمل شوند. از همین رو نیاز است که دولت ها برای تأمین مالی این مخارج، منابع گوناگونی را مهیا سازند. درآمدهای دولت عمدتاً به دو گروه درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی تقسیم می شوند که در این میان درآمدهای مالیاتی نقش بسیار مهمی را در تحقق اهداف مذکور ایفا می نمایند.

طبق تعریف صندوق بین المللی پول^۱، مالیات شامل وجوه اجباری، غیرقابل جبران و غیرقابل برگشتی است که دولت برای مقاصد عمومی مطالبه می کند. سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی^۲ نیز مالیات را پرداختی الزامی و بلاعوض می داند که ممکن است به شخص، موسسه، دارایی و غیره تعلق گیرد. به بیان ساده مالیات وجوهی است که دولت بر اساس قانون و به منظور تقویت حکومت و تأمین مخارج عمومی از اشخاص، شرکت ها و مؤسسات دریافت می کند. از

¹ International Monetary fund

² The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

همین‌رو هر فعالیت اقتصادی اعم از تولید کالا یا خدمت که براساس قانون مالیات به آن تعلق می‌گیرد، پایه مالیاتی یا مأخذ مشمول مالیات نامیده می‌شود. نرخ مالیاتی نیز تعیین‌کننده نسبتی از پایه مالیاتی است که بایستی به‌صورت مالیات پرداخت شود.

انواع مالیات و نرخ‌های مالیاتی

درآمدهای مالیاتی را می‌توان از جنبه‌های مختلف دسته‌بندی کرد. بر اساس یک تقسیم‌بندی متداول، درآمدهای مالیاتی به دو گروه مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند. مالیات مستقیم مالیاتی است که مستقیماً از فرد گرفته می‌شود و مؤدی نمی‌تواند مالیات را به دیگری انتقال دهد. بر اساس این تعریف، مالیات مستقیم عموماً بر اشخاص وضع می‌شود و از درآمد، منافع فروش دارایی‌های سرمایه‌ای و ارزش ویژه دارایی اخذ می‌شود. مالیات بر مواردی از قبیل حقوق و دستمزد، ارث، ثروت و سود شرکت‌ها، مالیات مستقیم به حساب می‌آید. مالیات غیرمستقیم شامل مالیاتی است که قانوناً به فرد دیگری انتقال یافته و یا می‌توان آن را منتقل نمود. درواقع مالیات غیرمستقیم، با واسطه و به‌طور غیرمستقیم از اصل درآمد شهروندان گرفته می‌شود و اغلب پرداخت‌کننده می‌تواند آن را به اشخاص دیگری منتقل کند و خود وسیله پرداخت مالیات باشد. مالیات بر کالا و خدمات، صادرات، واردات، مصرف، فروش و مالیات بر ارزش افزوده، از مصادیق مالیات غیرمستقیم تلقی می‌شوند.

مالیات را بر اساس نرخ نیز می‌توان تقسیم‌بندی نمود. نرخ مالیات ممکن است متناسب، تصاعدی و تنازلی باشد. بدین ترتیب مالیات نسبی یا متناسب، نوعی از مالیات است که به‌صورت درصدی از پایه مالیاتی تعریف می‌شود و با تغییر میزان پایه مالیاتی، نرخ مالیات ثابت می‌باشد. مالیات تصاعدی نوع دیگری از مالیات است که نرخ آن به همراه افزایش پایه مالیاتی، افزایش می‌یابد. در مالیات تنازلی برعکس مالیات تصاعدی، نرخ به همراه افزایش پایه مالیاتی، کاهش می‌یابد.

کارکردهای مالیات^۱

مالیات از قوی‌ترین ابزارهای اقتصادی و اصلی‌ترین عنصر گرداننده اقتصاد کشورها محسوب می‌شود. در ادبیات اقتصادی برای وضع مالیات، تحقق اهداف مهمی از قبیل درآمدی (بودجه‌ای)، توزیعی، تخصیصی و تثبیتی در نظر گرفته شده است.

"هدف درآمدی" از مهم‌ترین اهداف و وظایف ابزار مالیات به شمار می‌آید. بر اساس این هدف، مالیات منبع اصلی درآمد دولت برای تأمین هزینه‌های آن تلقی می‌شود؛ چراکه سایر راه‌های تأمین هزینه‌های دولت، در درجه اول از کارایی لازم برخوردار نمی‌باشند و از طرف دیگر هزینه‌های بیشتری بر جامعه تحمیل می‌کنند. استفاده از منابع طبیعی مانند نفت و همچنین استقراض، به‌عنوان راه‌های جایگزین مالیات برای تأمین هزینه‌های دولت محسوب می‌شوند. از یک‌سو منابع طبیعی تنها متعلق به نسل فعلی نمی‌باشند و نسل‌های آینده نیز از این منابع سهم دارند. از سوی دیگر به دنبال تأمین مخارج دولت از طریق استقراض نیز ممکن است که دولت برای بازپرداخت بدهی‌های خود، مالیات جدیدی وضع کند که این امر منجر به تحمیل هزینه جدیدی بر جامعه می‌شود. بنابراین درآمدهای مالیاتی در تأمین مالی بودجه دولت دارای نقش کلیدی هستند و هرچه سهم این منابع در تأمین مخارج دولت بیشتر باشد، درآمدهای دولت از ثبات و پایداری بیشتری برخوردار هستند.

بر طبق "هدف توزیعی"، مالیات نوعی انتقال درآمد از مالیات‌دهنده به دیگران تلقی می‌شود و این ابزار می‌تواند زمینه توزیع مجدد درآمدها و ثروت‌ها را در جامعه فراهم کند. در واقع در صورت کارآمد بودن نظام مالیاتی و شناسایی دقیق ظرفیت‌های مالیاتی و با فرض ثبات سایر شرایط (از قبیل شفافیت قوانین، عدم فرار مالیاتی و ...)، از صاحبان درآمدها و ثروت‌های بالا، مالیات گرفته می‌شود و برای گسترش رفاه عمومی و حمایت از فقرا و کم درآمدها هزینه می‌شود.

مالیات علاوه بر دو نقش مذکور، می‌تواند نقش تثبیتی و تخصیصی نیز داشته باشد. بدین صورت که دولت با وضع مالیات، منابع را از مصرف یا تولید برخی کالاها آزاد ساخته و به موارد دیگر

^۱ برگرفته از مطالعات دادگر (۱۳۹۲)، ابونوری (۱۳۹۳)، عسکری (۱۳۹۲)

اختصاص می‌دهد. همچنین دولت برای تثبیت نوسانات اقتصادی در شرایط رکودی و تورمی از ابزار مالیات استفاده می‌کند که این امر بیانگر نقش "تثبیتی مالیات" است. به‌طور کلی درآمدهای مالیاتی به‌عنوان درآمدهای پایدار در تأمین هزینه‌های دولت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند و علاوه بر نقش تأمین مالی بودجه دولت، به‌عنوان ابزاری کارآمد در اعمال سیاست‌های مالی، توزیع درآمد و تخصیص عوامل تولید نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند.

اصول و قواعد کلی مالیات^۱

برای اینکه سیستم مالیاتی از کارایی لازم برخوردار باشد و ابزار مالیات بتواند نقش‌های در نظر گرفته شده برای آن را به خوبی ایفا نماید، ضروریست که در نظام مالیاتی هر کشور قواعد و اصول کلی مالیات از قبیل عدالت مالیاتی، مشخص بودن و سهل‌الوصول بودن رعایت شوند. بر اساس اصل عدالت مالیاتی، مالیاتی که دولت از مردم دریافت می‌کند، نه تنها باید متناسب با توانایی و قدرت پرداخت مالیات‌دهنده باشد، بلکه باید عمومیت داشته باشد و تمام افراد در آن شرکت داشته باشند. در حقیقت عدالت مالیاتی یعنی در برقراری و وصول مالیات، بین مودیان مالیاتی در هر طبقه نباید تبعیض قائل شد. عدالت مالیاتی در دو قالب عدالت افقی و عدالت عمودی تحقق می‌یابد. عدالت افقی بیانگر آن است که با افراد دارای شرایط یکسان و مشابه، به‌طور مشابه برخورد و مالیات یکسانی گرفته شود، اما عدالت عمودی به مفهوم گرفتن مالیات بیشتر از صاحبان درآمد یا ثروت بیشتر است.

براساس اصل مشخص بودن، مالیات باید از لحاظ مبلغ، منبع اخذ مالیات و زمان و روش پرداخت به طور کامل مشخص باشد. همچنین اصل سهل‌الوصول بودن به این معناست که مالیات و شرایط دریافت آن به گونه‌ای تنظیم شود که حداقل فشار و ناراحتی را برای مؤدیان ایجاد کند و دولت نیز در هنگام وصول مالیات با مشکلی روبرو نشود.

^۱ برگرفته از مطالعات پورمقیم (۱۳۹۲)، دادگر (۱۳۹۲) و گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان "مقدمه‌ای بر مالیات‌ها"



تعريف فرار مالياتي و مصاديق آن

امروزه در بسياري از کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه، ميزان درآمدهای مالیاتی تحقق یافته کمتر از ميزان برآورده شده است که یکی از مهم ترین دلایل عدم تحقق درآمدهای مالیاتی و ناکارآمدی سيستم مالیاتی، دست به گريبان بودن کشورها با معضل فرار مالیاتی است. فرار مالیاتی را می توان یکی از مظاهر فساد اقتصادی به حساب آورد. فرار مالیاتی در یک عبارت ساده به هر نوع فعالیت غيرقانونی توسط اشخاص و شرکتها، به منظور عدم پرداخت تمام یا قسمتی از مالیات، اطلاق می گردد. فرار مالیاتی در اشکال مختلفی انجام می شود که از مهم ترین آنها می توان به انجام معاملات صوری، ارائه صورت مالی کمتر از ميزان واقعی، عدم تسليم اظهارنامه، ترازنامه و حساب سود و زیان، ثبت معاملات و درآمدها در دفاتر جداگانه، تنظيم غيرواقعی حساب سود و زیان، فعالیت در بخش اقتصاد زیرزمینی و مواردی از این دست، اشاره نمود^۱.

تمایز میان فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی^۲

درآمدهای مالیاتی از دو کانال اجتناب از پرداخت مالیات و فرار مالیاتی از دست دولت خارج می شوند. هرچند که هر دو پدیده فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی در کاهش درآمدهای مالیاتی نقش کلیدی دارند، اما این دو پدیده به لحاظ مفهومی کاملاً جدا از یکدیگرند و تمایز مفهومی میان فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی به قانونی و غيرقانونی بودن رفتار مالیات دهندگان مربوط می شود.

در فرار مالیاتی، مالیات دهنده به واسطه عدم ارائه گزارش صحیح درآمدهای مشمول مالیات، یک نوع عمل غيرقانونی انجام می دهد که او را از چشم مقامات دولتی و مالیاتی کشور در امان نگه می دارد. بنابراین فرار مالیاتی یک نوع تخلف از قانون است و فرد همواره نگران کشف اعمال خلاف قانون خویش و مجازات ناشی از آن است. اما در اجتناب مالیاتی، فعالان اقتصادی با

^۱ خالقی (۱۳۸۴)

^۲ برگرفته از مطالعات کریمی پتانلار (۱۳۹۴)، سید نورانی (۱۳۸۸) و گزارش مرکز پژوهشها با موضوع "مقدمه‌ای بر مالیات"

استفاده از روزه‌های قانون مالیات و بازبینی در تصمیمات اقتصادی خود به دنبال راه‌های گریز برای کاهش تعهدات مالیاتی خود هستند. لذا اجتناب از مالیات در چارچوب قانون انجام می‌شود و فرد نگران افشاء شدن عمل خود نمی‌باشد. مصادیق متعددی برای فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی وجود دارد. هنگامی که برای فروش دوچرخه، مالیات بر ارزش افزوده وضع شود؛ اگر فروشنده برای پرداخت مالیات کمتر، دوچرخه کمتری بفروشد، رفتار وی اجتناب مالیاتی تلقی می‌شود. اما اگر همین فروشنده برای پرداخت مالیات کمتر، میزان فروش دوچرخه را کمتر از میزان واقعی آن گزارش کند، اقدام وی فرار مالیاتی محسوب می‌شود.

زمینه‌های پیدایش فرار مالیاتی^۱

در پیدایش فرار مالیاتی نه تنها عوامل اقتصادی، بلکه عوامل اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز دارای نقش کلیدی هستند که مهم‌ترین آنها به شرح ذیل است:

۱. **پایین بودن فرهنگ مالیاتی:** فرهنگ مالیاتی مجموعه‌ای از طرز تلقی، بینش و عکس‌العمل افراد جامعه در خصوص نظام مالیاتی است. پایین بودن سطح فرهنگ مالیاتی در جامعه به‌ویژه هنگامی که با انگیزه سودجویی و سوداگری برخی افراد جامعه همراه شود، می‌تواند نقش قابل‌توجهی در عدم تحقق درآمدهای مالیاتی و افزایش فرار مالیاتی داشته باشد. لذا یکی از ضرورت‌های نظام مالیاتی مطلوب، اشاعه و رشد فرهنگ مالیاتی یا مردمی کردن مالیات است.
۲. **وجود معافیت‌های وسیع و متنوع:** به دنبال اعطای معافیت‌های مالیاتی گسترده و بدون انجام کار کارشناسی دقیق، ممکن است دولت برای جبران درآمدهای مالیاتی، با افزایش نرخ مالیات، بار مالیاتی بیشتری را بر سایر افراد جامعه تحمیل کند که این امر به کاهش انگیزه افراد برای پرداخت مالیات و افزایش فرار مالیاتی منجر خواهد

^۱ برگرفته از مطالعات صمدی (۱۳۹۲)، ابونوری (۱۳۹۳)، زهی (۱۳۸۹)، کریمی پتانلار (۱۳۹۴)، ایزدخواستی (۱۳۹۵)، عزیزخانی (۱۳۸۴)، سیدنورانی (۱۳۸۸) و گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان "مقدمه‌ای بر مالیات-ها".

شد از همین رو عدم اعطای معافیت مالیاتی به صورت گسترده و برای بازه زمانی نامحدود، در کنار ارزیابی تحقق اهداف موردنظر از اعطای این معافیت‌ها، کمک شایانی به افزایش کارایی نظام مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی می‌کند.

۳. افزایش بار مالیاتی و قوانین و مقررات پیچیده و متعدد مالیاتی: اگر قوانین و

مقررات مالیاتی به صورت پیچیده، مبهم و متعدد باشند، در این صورت مالیات‌دهندگان برای پرداخت مالیات با دشواری‌های زیادی روبرو می‌شوند و هزینه‌های پرداخت مالیات برای آنان افزایش می‌یابد. همچنین اگر فرم‌ها و رویه‌های اداری پرداخت مالیات، طولانی باشند، انگیزه مؤدیان برای تسلیم اظهارنامه یا تکمیل فرم‌های مربوطه کاهش می‌یابد. بنابراین ساده‌سازی و شفافیت قوانین و مقررات مالیاتی و تسهیل فرآیند پرداخت مالیات از طریق گسترش دولت الکترونیک، می‌تواند تأثیر بسزایی در کاهش حجم فرار مالیاتی داشته باشد. بررسی گزارش بانک جهانی تحت عنوان "پرداخت مالیات ۲۰۱۸"^۱ نشان می‌دهد که استفاده از فناوری اطلاعات در فرآیند اخذ مالیات از طریق کاهش زمان و تعداد دفعات پرداخت مالیات، موجب تسهیل پرداخت مالیات می‌گردد. به عنوان مثال کشور هند^۲ از این طریق توانسته است رتبه خود را در نماگر پرداخت مالیات شاخص سهولت انجام کسب‌وکار از ۱۷۲ در سال ۲۰۱۷ به ۱۱۹ در سال ۲۰۱۸ ارتقا دهد.

۴. فقدان نظام مالیاتی کارآمد و اثربخش: نرخ مالیات و پایه‌های مالیاتی از مهمترین

متغیرهای موثر بر میزان تحقق درآمدهای مالیاتی هستند. اگر تعیین نرخ مالیات

^۱ Paying Tax 2018

^۲ دولت هند به منظور اصلاح سیستم مالیاتی خود در قالب تبدیل سیستم‌های مالیاتی مختلفی ایالتی و مرکزی به یک سیستم واحد مالیات بر عرضه کالاها و خدمات، از فناوری اطلاعات برای آموزش مؤدیان و مقامات مالیاتی استفاده نمود و برنامه‌های آموزشی و ترویجی اجرا کرد. دولت برای رفع ابهامات در خصوص قانون مالیاتی جدید، یک توئیتر اختصاصی برای ارائه پاسخ به سوالات مالیات‌دهندگان ایجاد کرد که مدتی بعد رسمی شد و به عنوان پرسش‌های متداول منتشر گردید. همچنین از طریق ایجاد یک پرتال مشترک برای ثبت اظهارنامه‌های مالیاتی، تطبیق مالیات پرداختی مؤدیان با میزان بدهی آنها و صدور اطلاعیه‌ها توسط مقامات مالیاتی، فرآیند پرداخت مالیات در این کشور تسهیل گردید.

متناسب با شرایط اقتصادی کشور نباشد و پایه‌های مالیاتی هم محدود باشند، در این صورت سیستم مالیاتی به صورت عادلانه نمی‌باشد و به دنبال افزایش بار مالیاتی بر قشر خاصی از جامعه، تمایل آنها برای پرداخت مالیات کاهش یافته و در نتیجه افراد به دنبال راه‌هایی برای فرار از پرداخت مالیات هستند. همچنین افزایش نرخ مالیات (در هنگام ثبات سایر شرایط و بدون گسترش پایه‌های مالیاتی) عموماً منجر به کاهش انگیزه مؤدیان به پرداخت مالیات و به تبع آن افزایش فرار مالیاتی می‌شود. بنابراین گسترش پایه‌های مالیاتی و نرخ‌گذاری مالیات بر اساس شرایط اقتصادی کشور، منجر به کاهش انگیزه مؤدیان از فرار مالیاتی می‌شود.

۵. احتمال ضعیف حسابرسی (کشف تخلف) و ناکارآمدی نظام مجازات و تنبیه:

اگر احتمال شناسایی مودیانی که از پرداخت مالیات فرار می‌کنند، ضعیف باشد و از طرفی هم نظام مجازات و جریمه کارآمد نباشد و جریمه در نظر گرفته شده برای فرار مالیاتی کمتر از میزان مالیات موظفی مودیان باشد، در این صورت تمایل افراد برای پرداخت مالیات کاهش می‌یابد. از همین رو اعمال حسابرسی دقیق مالیاتی به همراه ایجاد یک نظام صحیح و قاطع مجازات و جریمه، نقش کلیدی در کاهش حجم فرار مالیاتی ایفا می‌کند.

۶. نظام اطلاعاتی ضعیف و غیرکارآمد: در صورتی که نظام مالیاتی در خصوص

جمع‌آوری اطلاعات از درآمد افراد دارای عملکرد ضعیف و نامطلوب باشد، در این صورت، احتمال فرار مالیاتی افزایش می‌یابد. از این رو وجود یک نظام اطلاعاتی قوی و کارآمد برای موفقیت نظام مالیاتی در پیشگیری از فرار مالیاتی ضروری است.

۷. افزایش فساد و گستردگی بخش غیررسمی اقتصاد: شیوع و گستردگی فساد

در یک اقتصاد، از یک طرف به واسطه خدشه‌دار کردن اعتماد مردم به شهروندان و کاهش تمایل آنها برای همکاری‌های رسمی از جمله پرداخت مالیات و از طرف دیگر

از طریق گسترش بخش غیررسمی اقتصاد^۱، فرار مالیاتی را تشدید می‌کند. لذا افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت، ضرورتی انکارناپذیر برای جلوگیری از فرار مالیاتی محسوب می‌شود.

۸. فقدان اعتماد عمومی به دولت و مردم: ایجاد یک سیستم مالیاتی کارآمد نیازمند وجود تمایل به پرداخت مالیات از سوی مؤدیان مالیاتی است. مردم زمانی نسبت به پرداخت مالیات رغبت نشان می‌دهند که به دولت اعتماد داشته باشند و به این باور رسیده باشند که مالیات پرداختی آنان عیناً در جهت حفظ منافع عمومی و افزایش سطح رفاه آنها هزینه خواهد شد. از همین رو هرچه میزان پاسخگویی دولت به مردم افزایش یابد و دولت به دنبال برآورده ساختن تمایلات آنها باشد، اعتماد مردم به دولت در مورد ارائه خدمات عمومی وعده داده شده، بیشتر می‌شود و مشارکت آنها در پرداخت مالیات افزایش می‌یابد.

شایان ذکر است که اعتماد مردم به یکدیگر نیز در کاهش فرار مالیاتی مؤثر می‌باشد. اگر مردم اعتقاد داشته باشند که دیگر شهروندان نیز مالیات خود را می‌پردازند، بنابراین تمایل آنها برای پرداخت مالیات افزایش خواهد یافت که نتیجه این مسئله کاهش حجم فرار مالیاتی خواهد بود.

۹. مشکلات ساختاری اقتصاد: به واسطه افزایش بیکاری و بالا رفتن تورم، افراد برای تامین حداقل درآمد و همچنین ثابت نگه داشتن سطح قدرت خرید قبلی خود، به فعالیت در بخش غیررسمی اقتصاد روی می‌آورند که این امر به افزایش فرار مالیاتی منتج می‌شود. بنابراین اتخاذ سیاست‌های مناسب برای مهار تورم و ایجاد اشتغال، تأثیر بسزایی در جلوگیری از فرار مالیاتی خواهد داشت.

^۱ شایان ذکر است که در بخش غیررسمی اقتصاد، فعالیت‌ها غیرشفاف بوده و امکان ثبت و شناسایی فعالیت‌های اقتصادی و در نتیجه اخذ مالیات از آنها وجود ندارد.



پیامدهای فرار مالیاتی

فرار مالیاتی واقعیتی اجتناب‌ناپذیر است که پیامدهای نامطلوبی را برای اقتصاد کشورها به همراه خواهد داشت. اهم این پیامدها عبارتند از^۱:

۱. کاهش درآمدهای دولت و تنزل توان آن در ارائه کالا و خدمات عمومی نظیر بهداشت، آموزش و پرورش، امنیت، انرژی، احداث و توسعه راه‌ها، پل‌ها و ...
۲. توزیع نامناسب درآمدها و افزایش شکاف طبقاتی در جامعه
۳. خنثی شدن ابزارها و اهرم‌های کنترلی و نظارتی دولت در مسیر دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی و در نتیجه تضعیف رشد اقتصادی و کاهش رفاه عمومی
۴. تضعیف امنیت اقتصادی مورد نیاز برای گسترش فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری
۵. ایجاد شکاف مالیاتی^۲، ناکارآمد نمودن نظام مالیاتی و کاهش تمایل شهروندان به پرداخت مالیات

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، مبارزه با مشکل فرار مالیاتی به‌منظور بهبود وضعیت اقتصاد ملی، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌آید.

شاخص‌های ارزیابی عملکرد نظام مالیاتی

مهم‌ترین شاخص‌ها و ابزارهای ارزیابی عملکرد نظام مالیاتی به شرح ذیل هستند:

۱. نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی

این نسبت یکی از شاخص‌های مهم ارزیابی عملکرد نظام مالیاتی کشورها محسوب می‌شود که از یک‌سو تحت تأثیر عملکرد سازمان وصول مالیات، کارایی آن و قوانین و مقررات مالیاتی و از سوی دیگر تحت تأثیر عملکرد ساختار کلان اقتصادی هر کشور و محیط کسب‌وکار آن قرار دارد. این شاخص به‌طور ضمنی بیانگر تلاش نظام مالیاتی در جمع‌آوری

^۱ برگرفته از مطالعات خان جان (۱۳۸۴)، عزیزخانی (۱۳۸۴) و سیدنورانی (۱۳۸۸)

^۲ تفاوت میان مالیات وصول شده و آنچه طبق قانون باید وصول شود، شکاف مالیاتی نامیده می‌شود.

مالیات با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده در کشور است. هرچه نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی بالاتر باشد، بدین معناست که از ظرفیت‌های مالیاتی به خوبی استفاده شده و تلاش قابل توجهی برای اخذ مالیات انجام شده است.

۲. سهم مالیات در تأمین هزینه‌های جاری دولت

یکی از اهداف عموم دولت‌ها، تأمین بودجه جاری دولت از طریق مالیات است. این سهم بیانگر آن است که نظام مالیاتی تا چه اندازه قادر به تأمین هزینه‌های جاری دولت است. بالا بودن سهم مذکور نشان‌دهنده آن است که نظام مالیاتی در تأمین مخارج دولت از عملکرد خوبی برخوردار است.

۳. نماگر پرداخت مالیات^۱

بانک جهانی در گزارش‌های سالانه «انجام کسب‌وکار^۲»، با محاسبه شاخصی به نام «سهولت انجام کسب‌وکار^۳» به بررسی و ارزیابی قوانین و مقررات مؤثر بر کسب‌وکار بنگاه‌های اقتصادی فعال در کشورها می‌پردازد و رتبه کشورها را در این شاخص مشخص می‌سازد. این شاخص از ۱۰ رکن تشکیل شده که نماگر پرداخت مالیات یکی از این ارکان است. این نماگر به بررسی فرآیندهایی می‌پردازد که یک شرکت با اندازه متوسط در یک سال مالی، برای پرداخت مالیات باید طی کند. برای محاسبه نماگر پرداخت مالیات سه مؤلفه «نرخ کلی مالیات»، «تعداد پرداخت‌های مالیاتی» و «زمان لازم برای پرداخت» مورد توجه قرار می‌گیرد.

ارزیابی عملکرد سیستم مالیاتی در ایران

درآمدهای مالیاتی یکی از مهم‌ترین منابع درآمدی را در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته تشکیل می‌دهند و نقش قابل توجهی را در اعمال سیاست‌های اقتصادی در این کشورها ایفا می‌نمایند.

¹ Paying Taxes

² Doing Business

³ Ease of doing business

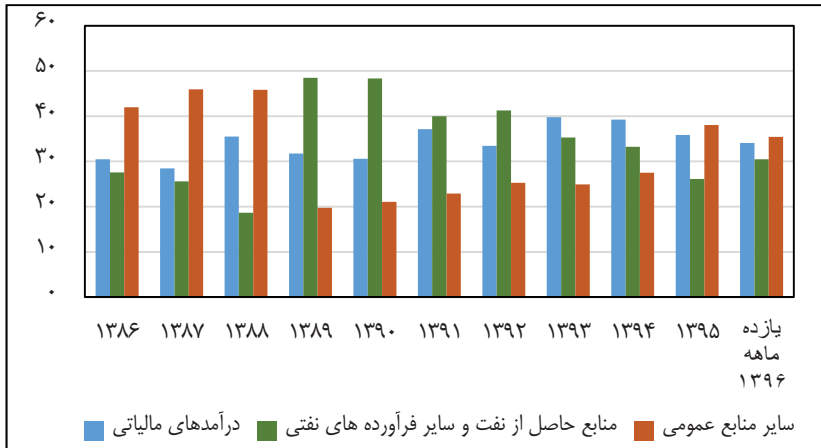


این در حالیکه که اغلب کشورهای در حال توسعه وابسته به منابع طبیعی، دارای یک سیستم مالیاتی ناکارآمد هستند که قادر به تأمین منابع مالی دولت و تحقق اهداف مالیاتی آن نمی‌باشد. مالیات در ایران همانند برخی از کشورهای در حال توسعه نتوانسته نقش خود را در اقتصاد به درستی ایفا نماید و این مسئله جدا از ناکارآمدی نظام مالیاتی، به وجود درآمدهای نفتی و نقش پررنگ آن در اقتصاد ایران بازمی‌گردد. از زمانی که درآمدهای حاصل از فروش نفت وارد بودجه دولت شده است، دولت‌ها به دلیل عدم احساس نیاز، به درآمدهای مالیاتی توجه چندانی نکردند و از همین رو درآمدهای مالیاتی سهم کمی از درآمدهای دولت را تشکیل داده است. از وجهی دیگر دولت در قبال دریافت مالیات، ملزم به پاسخگویی در برابر مردم خواهد بود. از همین رو وجود درآمدهای نفتی و وابستگی قابل توجه بودجه دولت به این درآمدها سبب شده که در کشور ما، لزوم توجه جدی به مالیات و اثرات اقتصادی آن مورد غفلت قرار گیرد، نقش مالیات در بین درآمدهای دولت کمرنگ شود و مکانیزم کارآمدی برای جذب آن مدنظر قرار نگیرد.

در نمودار (۱) وضعیت درآمدهای تحقق‌یافته دولت طی سال‌های (۱۳۹۶-۱۳۸۶)^۱ نشان داده شده است. بررسی سهم درآمدهای نفتی و مالیاتی در درآمدهای دولت طی بازه زمانی مذکور گویای آن است که به طور متوسط حدود ۳۴٫۱ درصد از درآمدهای دولت از محل درآمدهای نفتی تأمین شده و سهم درآمدهای مالیاتی به طور متوسط معادل ۳۴٫۲ درصد بوده است. این آمار بیان‌گر آن است که با وجود افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در درآمدهای دولت طی سال‌های اخیر، مالیات و درآمدهای نفتی نقشی یکسان در ایجاد درآمد برای دولت دارند که انتظار می‌رود نقش مالیات، پررنگ تر از وضعیت موجود شود.

^۱ شایان ذکر است که آمار سال ۱۳۹۶ براساس عملکرد بازده ماهه است.

نمودار (۱): سهم درآمدهای نفتی و مالیاتی در درآمدهای تحقق یافته دولت طی سال‌های (۱۳۸۶-۱۳۹۶) (درصد)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمار اقتصادی، بخش مالی و بودجه

با توجه به اینکه در حال حاضر اقتصاد ایران با معضل تحریم‌های اعمال شده از سوی آمریکا دست به گریبان است و نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی منجر به ناپایداری درآمدهای دولت می‌شود و آسیب‌های جدی را متوجه اقتصاد کشور می‌کند، از همین رو کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی و تلاش در جهت تحقق درآمدهای مالیاتی، ضرورتی انکارناپذیر برای دستیابی به اهداف مهمی از قبیل افزایش رشد اقتصادی، برقراری ثبات اقتصادی، ارتقاء رقابت‌پذیری و بهبود محیط کسب‌وکار محسوب می‌شود.

هرچند که تجربه کاهش درآمدهای نفتی و کسری بودجه مداوم دولت طی سال‌های اخیر، اهمیت عدم وابستگی به درآمدهای نفتی ناپایدار و لزوم تکیه بر درآمدهای پایدار مالیاتی را بیش از پیش آشکار ساخته است، اما نگاهی به برخی از شاخص‌های اختصاصی مالیات نشان می‌دهد که نظام مالیاتی کشور متناسب با ظرفیت بالقوه اقتصاد کشور توسعه نیافته و فاصله زیادی با جایگاه واقعی و مطلوب خود در تأمین مالی بودجه دولت و سایر اهداف مالیات‌ستانی دارد.

در برنامه پنجم توسعه مقرر شده بود که نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی به طور متوسط در طول دوره برنامه، حداقل به ۱۰ درصد برسد و براساس برنامه ششم توسعه نیز این نسبت باید به ۱۱ درصد برسد. نگاهی به وضعیت نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی کشور در جدول (۱) نشان می‌دهد که نسبت مذکور در طول برنامه پنجم توسعه به طور متوسط حدود ۵٫۹ درصد بوده و در سال ۱۳۹۵ و ۹ ماهه ۱۳۹۶ نیز به ترتیب معادل ۸ و ۶٫۲ درصد گزارش شده است. بنابراین با توجه به آمار مذکور، تحقق هدف موردنظر براساس برنامه ششم دور از انتظار خواهد بود. در واقع آمار موجود بیانگر آن است که از ظرفیت‌های مالیاتی در کشور به خوبی استفاده نشده است.

جدول (۱): نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در کشور طی سال‌های (۱۳۹۶-۱۳۸۹) (درصد)

سال	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۹ ماهه ۱۳۹۶
نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی	۵٫۷	۵٫۶	۵٫۴	۵	۶٫۳	۷٫۱	۸	۶٫۲

منبع: وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش وضع مالی دولت طی سال‌های (۱۳۹۶-۱۳۸۴)، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور

بررسی روند این نسبت در سایر کشورها براساس جدول (۲) نشان می‌دهد که کشور ما در این زمینه دارای تفاوت زیادی با کشورهای توسعه یافته و حتی برخی از کشورهای در حال توسعه قابل اعتنای منطقه و جهان است و نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران، جزء پایین‌ترین نسبت‌ها در جهان به شمار می‌آید. یکی از دلایل این امر، محیط نامساعد کسب و کار در کشور است که تسهیل آن از طریق ایجاد رونق در فعالیت‌های اقتصادی و نتیجتاً بهبود درآمدهای مالیاتی دولت می‌تواند نسبت مذکور را بهبود بخشد.

جدول (۲): نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب طی سال‌های اخیر (درصد)

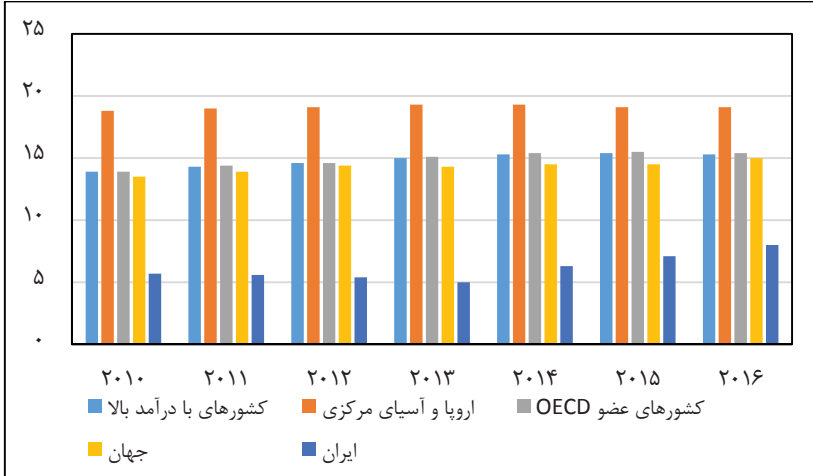
کشور	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
آلمان	۱۱,۶	۱۱,۱	۱۱,۴	۱۱,۶	۱۱,۶	۱۱,۵	۱۱,۴	۱۱,۲
ایتالیا	۲۲,۴	۲۲,۳	۲۲,۳	۲۳,۶	۲۳,۷	۲۳,۵	۲۳,۴	۲۳,۷
انگلستان	۲۴,۲	۲۵,۴	۲۶,۱	۲۵,۲	۲۵,۲	۲۴,۹	۲۵,۲	۲۵,۶
دانمارک	۳۳,۲	۳۲,۷	۳۲,۸	۳۳,۴	۳۳,۸	۳۶,۵	۳۳,۹	۳۳,۷
ژاپن	۸,۴	۸,۸	۹,۴	۹,۷	۱۰,۴	۱۱,۵	۱۱,۴	۱۱,۱
ترکیه	۱۸,۳	۱۹,۴	۱۸,۷	۱۸,۴	۱۸,۵	۱۸,۱	۱۸,۲	۱۸,۳
کره جنوبی	۱۴,۳	۱۴	۱۴,۴	۱۴,۷	۱۴,۳	۱۳,۹	۱۳,۹	۱۴,۹
هند	۹,۹	۱۰,۵	۱۰,۲	۱۰,۸	۱۱	-	-	-
مصر	۱۵,۷	۱۴,۱	۱۴	۱۲,۴	۱۳,۵	۱۲,۲	۱۲,۵	-
ارمنستان	۱۶,۵	۱۷,۱	۱۷,۲	۱۷,۵	-	۲۱,۶	۲۰,۹	۲۱,۲
آذربایجان	۱۴,۴	۱۲,۲	۱۲,۲	۱۲,۸	۱۳,۴	۱۴,۲	۱۵,۶	-
ازبکستان	-	-	۱۶,۲	۱۷,۲	۱۷,۵	۱۷,۳	۱۷,۵	۱۷,۲

Source: www.worldbank.org

در نمودار (۲) مقدار مالیات ستانی در ایران نسبت به سایر کشورها قابل مشاهده است. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران حدود ۸ درصد در سال ۲۰۱۶ بوده که این نسبت، اندکی بیشتر از نصف رقم میانگین جهانی (۱۵ درصد) است.



نمودار (۲): نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران* و سایر کشورهای طی سال‌های اخیر (درصد)

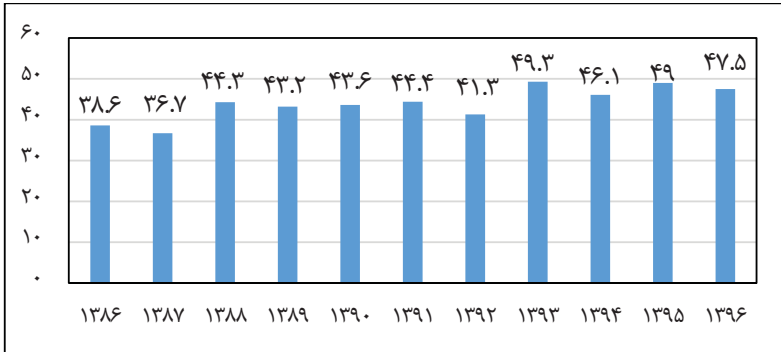


Source: www.worldbank.org

*شایان ذکر است که به دلیل عدم وجود آمار به روز در سایت بانک جهانی برای ایران، این نسبت برای کشور، براساس اطلاعات دریافتی از وزارت امور اقتصاد و دارایی (معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور) گزارش شده است.

بررسی عملکرد شاخص نسبت مالیات به هزینه‌های جاری دولت طی دوره (۱۳۹۶-۱۳۸۶) نشان می‌دهد که نقش مالیات در تأمین هزینه‌های جاری دولت نسبتاً ضعیف بوده و در بازه زمانی مذکور این نسبت همواره کمتر از ۵۰ درصد بوده است. در واقع آمار موجود تأکیدی بر این امر است که بخش قابل توجهی از هزینه‌های جاری دولت از محل درآمدهایی غیر از درآمدهای مالیاتی و عمدتاً از محل درآمدهای نفتی تأمین می‌گردد، در صورتی که درآمدهای نفتی به‌عنوان یک ثروت بین نسلی می‌بایست صرف امور توسعه‌ای شود.

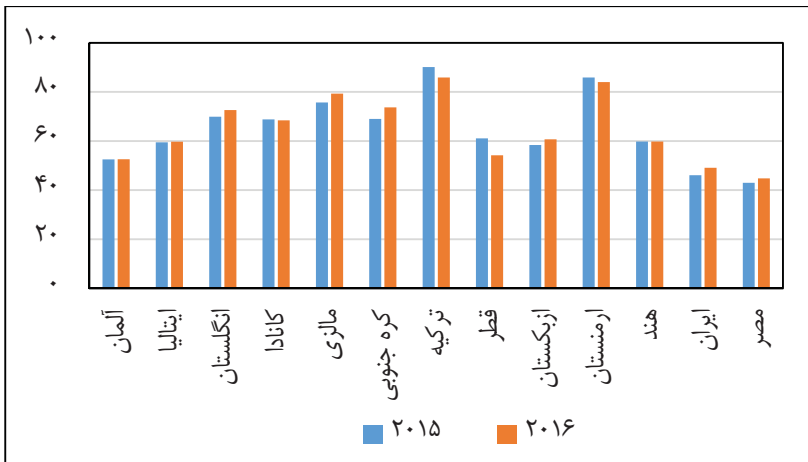
نمودار (۳): نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری دولت طی سال‌های اخیر (درصد)



منبع: وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش وضع مالی دولت طی سال‌های (۱۳۹۶-۱۳۸۴)، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور

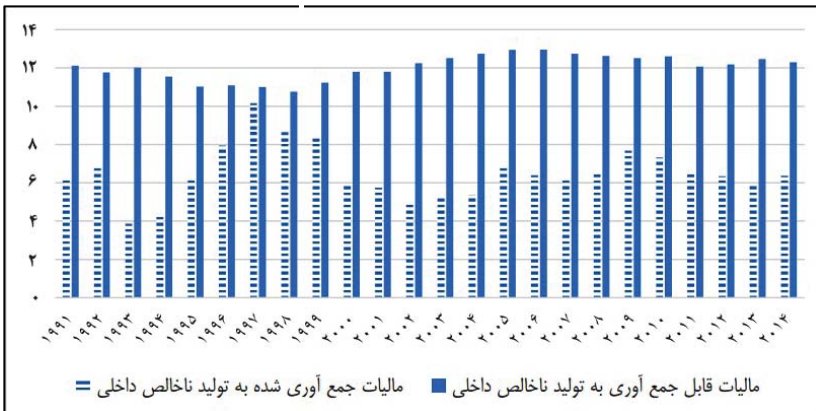
در نمودار (۴) وضعیت نسبت مالیات به هزینه‌های جاری دولت در کشورهای منتخب قابل مشاهده است. مقایسه نسبت مذکور در ایران با کشورهای توسعه یافته و حتی برخی از کشورهای در حال توسعه منطقه، حاکی از ناکارآمدی نظام مالیاتی و ضعف این نظام در تامین هزینه‌های جاری کشور است.

نمودار (۴): نسبت مالیات به هزینه‌های جاری دولت در کشورهای منتخب* (درصد)



نگاهی به پتانسیل مالیات‌ستانی در کشور در قیاس با مالیات‌های تحقق‌یافته در نمودار (۵) نشان می‌دهد که اقتصاد ایران تقریباً نیمی از پتانسیل مالیاتی خود را استفاده نمی‌کند. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس^۱، بیش از دو دهه، متوسط تلاش مالیاتی^۲ در کشور حدود ۵۴ درصد بوده است. بنابراین بررسی صورت گرفته در خصوص حجم درآمدهای مالیاتی در کشور، حکایت از شکاف چشمگیر میان ظرفیت بالقوه و بالفعل مالیاتی در اقتصاد ایران دارد.

نمودار (۵): پتانسیل مالیات‌ستانی در مقایسه با مالیات محقق شده در ایران (درصد از تولید ناخالص داخلی)^۱



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور: بودجه به زبان ساده"

بررسی وضعیت ایران در نماگر پرداخت مالیات بانک جهانی نیز، تأکیدی بر عدم وجود نظام مالیاتی کارا در کشور است. بر اساس گزارش «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی، ایران در نماگر

^۱ گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور: بودجه به زبان ساده".
^۲ تلاش مالیاتی منعکس کننده میزان مالیات دریافتی هر کشور در مقایسه با میزان مالیاتی است که به طور بالقوه با توجه به ظرفیت مالیاتی، می‌تواند دریافت کند. این نسبت از تقسیم کل مالیات‌های دریافتی به مالیات بالقوه بدست می‌آید. مرکز پژوهش‌های مجلس طی مطالعه‌ای که در خصوص ۲۰۰ کشور انجام داده است، با استفاده از ظرفیت مالیاتی اقتصادهای مشابه، مالیات قابل جمع آوری کشور را تخمین زده است.

پرداخت مالیات از ۱۰۰ نمره (بهترین وضعیت)، ۵۶,۵۷ نمره کسب نموده و در بین ۱۹۰ کشور مورد بررسی، در جایگاه ۱۵۰ قرار گرفته است.^۱

جدول (۳): وضعیت کشورهای منتخب در نماگر پرداخت مالیات بانک جهانی در سال ۲۰۱۸

کشور	نمره از ۰ تا ۱۰۰ (بهترین وضعیت)	رتبه در بین ۱۹۰ کشور
امارات ^۲	۹۹,۴	۱
انگلستان	۸۶,۷	۲۳
کره	۸۶,۷	۲۴
آمریکا	۸۴,۱	۳۶
آلمان	۸۲,۱	۴۱
عربستان	۷۵	۷۶
ترکیه	۷۲,۴	۸۸
هند	۶۶,۱	۱۱۹
ایران	۵۶,۶	۱۵۰

Source: Doing Business 2018 (<http://www.doingbusiness.org>)

در مجموع ارزیابی عملکرد شاخص‌های نظام مالیاتی به خوبی بیانگر آن است که در شرایط کنونی، مالیات در ایران، نقش بالقوه خود را در درآمدزایی برای دولت و تامین هزینه‌های جاری ایفا نمی‌کند. هرچند در سال‌های اخیر شاهد بهبود در این زمینه بوده‌ایم، اما همچنان با دستیابی به یک نظام مالیاتی کارآمد، فاصله قابل توجهی داریم. شایان ذکر است که معضل فرار مالیاتی دارای نقش مهمی در نارسایی و عدم کارایی نظام مالیاتی و ایجاد شکاف مالیاتی در کشور است که در قسمت بعد به این مهم پرداخته می‌شود.

^۱ توضیحات بیشتر در خصوص این مؤلفه، در بخش "تعدد، پیچیدگی و ابهام در قوانین، مقررات و فرآیندهای مالیاتی" - به عنوان یکی از دلایل فرار مالیاتی در کشور - ارائه می‌گردد.

^۲ براساس آمار صندوق بین‌المللی پول، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در امارات در سال ۲۰۱۵ معادل ۱۲,۵ درصد بوده و برای سال ۲۰۱۶ حدود ۸,۹ درصد برآورد شده است.



آسیب‌شناسی پدیده فرار مالیاتی در کشور

یکی از مهم‌ترین دلایل شکاف میان درآمدهای مالیاتی محقق شده و ظرفیت‌های مالیاتی کشور، پدیده فرار مالیاتی است. در واقع وجود اقتصاد زیرزمینی گسترده، قاچاق، عدم شفافیت اقتصادی و مواردی از این قبیل، منجر به بروز فرار مالیاتی قابل تأمل در کشور شده است. در یکی از گزارش‌های سازمان امور مالیاتی کشور^۱، به برآورد میزان فرار مالیاتی ناشی از اقتصاد غیررسمی در کشور پرداخته شده است. در این مطالعه، متوسط میزان واقعی فرار مالیاتی در کشور برای بازه زمانی (۱۳۹۳-۱۳۶۰) معادل ۱۳۲۵۴٫۴ میلیارد ریال تخمین زده شده که معادل ۱۷٫۸ درصد متوسط درآمدهای مالیاتی دولت است. همچنین در مقاله دیگری که در شماره ۲۸ پژوهشنامه مالیات منتشر گردیده^۲، حجم اقتصاد زیرزمینی و فرار مالیاتی در کشور برای بازه زمانی (۱۳۹۲-۱۳۵۲) تخمین زده شده و میانگین نسبت فرار مالیاتی برآوردی به تولید ناخالص داخلی، برای بازه زمانی مذکور حدود ۵۴٫۶ درصد محاسبه شده است. نتایج مطالعات مذکور بیانگر حجم بالای فرار مالیاتی در کشور می‌باشند. عوامل متعددی در ناکارآمدی نظام مالیاتی و افزایش حجم فرار مالیاتی در کشور مؤثر هستند که اهم آنها به شرح ذیل است:

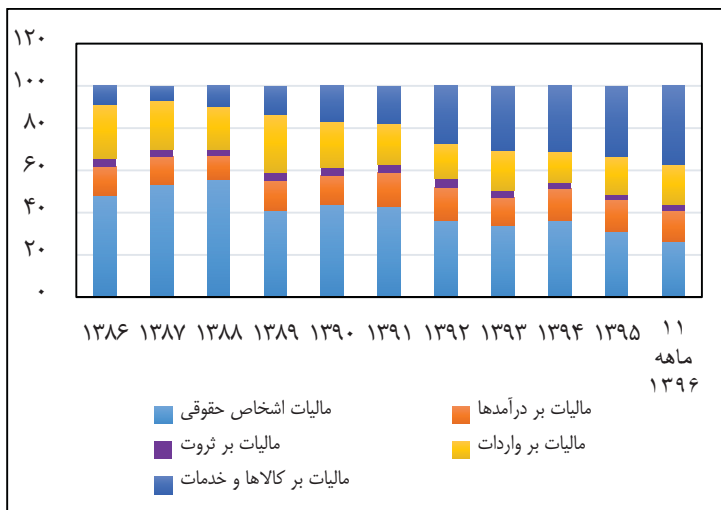
۱. عدم تنوع پایه‌های مالیاتی و ترکیب نامناسب درآمدهای مالیاتی: بررسی

ترکیب درآمدهای مالیاتی دولت طی سال‌های (۱۳۹۶-۱۳۸۶) در نمودار (۶) گویای آن است که اشخاص حقوقی به دلیل شفافیت فعالیت‌های مالیاتی، بیشترین بار مالیاتی را در اقتصاد کشور متحمل می‌شوند و سهم آنها در درآمدهای مالیاتی دولت برای بازه زمانی مذکور به طور متوسط حدود ۴۰٫۸ درصد بوده است. در حالی که با توجه به رکود حاکم بر اقتصاد کشور، طی سال‌های اخیر انتظار می‌رفت که در خصوص مالیات بخش‌های تولیدی-صنعتی بازنگری‌های صورت گیرد و در مقابل توجه سیستم مالیاتی کشور به سمت بخش‌های معاف از پرداخت مالیات و فعالیت‌هایی که به دلیل عدم شفافیت گردش مالی، در دایره شمول مالیات قرار ندارند، معطوف شود.

^۱ عبدالله میلانی و همکاران (۱۳۹۵)

^۲ آمیدی پور (۱۳۹۴)

نمودار (۶): ترکیب درآمدهای مالیاتی دولت طی سال‌های (۱۳۸۶-۱۳۹۶)
(درصد)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمار اقتصادی، بخش مالی و بودجه

درواقع نمودار فوق گویای آن است که وصول مالیات در کشور بیشتر بر مالیات‌های سهل‌الوصول مانند مالیات بر اشخاص حقوقی متمرکز است و عملکرد سیستم مالیاتی کشور در اخذ مالیات از سایر پایه‌های مالیاتی ضعیف است. از همین‌رو گسترش پایه‌های مالیاتی به منظور کاهش فشار بر مؤدیان موجود، از الزامات کاهش فرار مالیاتی خواهد بود.

۲. وجود معافیت‌های مالیاتی وسیع و متنوع: به دنبال وجود معافیت‌های وسیع و

متنوع در قوانین مالیاتی کشور، درصد قابل تأملی از تولید ناخالص داخلی از پرداخت مالیات معاف است. این امر نه تنها کاهش قابل ملاحظه درآمدهای دولت را به دنبال داشته، بلکه به دلیل تحمیل فشار مالیاتی سنگین بر دوش دیگر گروه‌های درآمدی،

منتج به افزایش فرار مالیاتی در کشور شده است. لذا اصلاح ساختار و هدفمند نمودن معافیت‌ها، نقش کلیدی در پیشگیری از فرار مالیاتی دارد^۱.

۳. تعدد، پیچیدگی و ابهام در قوانین، مقررات و فرآیندهای مالیاتی: بر اساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی^۲ در سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷، مؤلفه مقررات مالیاتی به‌عنوان دوازدهمین مشکل اصلی محیط کسب‌وکار از نظر فعالان اقتصادی ارزیابی شده و طی ۸ سال متوالی نیز این مؤلفه همواره به‌عنوان یکی از مشکلات اصلی پیش روی فعالان اقتصادی مطرح بوده است.

همچنین نگاهی به وضعیت ایران در نماگر پرداخت مالیات بانک جهانی نیز حاکی از پیچیده بودن مقررات و رویه‌های مالیاتی در کشور است. براساس این شاخص، شرکت‌ها در ایران به‌طور متوسط سالیانه ۲۰ بار برای پرداخت مالیات و کسورات قانونی اقدام می‌کنند، ۳۴۴ ساعت صرف تشکیل پرونده، آماده‌سازی اسناد پرداخت مالیات و کسورات قانونی نموده و در مجموع ۴۴٫۷ درصد از سود سالیانه خود را بابت مالیات و کسورات قانونی پرداخت می‌کنند. از همین‌رو ساده‌سازی قوانین، مقررات و فرآیندهای مالیاتی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای ممانعت از فرار مالیاتی است که تلاش جدی برای پیاده‌سازی کامل طرح جامع مالیاتی در کشور، کمک شایانی به این امر می‌نماید.

۴. افزایش فساد و گستردگی بخش غیررسمی اقتصاد: ایران در شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۱۷، رتبه ۳۰ را در بین ۱۸۰ کشور مورد بررسی کسب کرده و از ۱۰۰ نمره (بهترین وضعیت)، تنها ۳۰ نمره را به خود اختصاص داده است. همچنین بر اساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷، معضل فساد به‌عنوان

^۱ شاکری (۱۳۹۵)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور: درآمد‌های مالیاتی" و عسکری (۱۳۹۲).

^۲ The Global Competitiveness Report

ششمین مشکل اصلی محیط کسب و کار از نظر فعالین اقتصادی ارزیابی شده است. گام نخست برای مبارزه با فساد و در نتیجه کاهش حجم فرار مالیاتی، ایجاد شفافیت در کشور است که این مهم از طریق وضع قوانین صریح و روشن و انتشار به موقع آنها، شفاف‌سازی مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی، شفاف‌سازی نحوه هزینه کردن درآمدهای دولت و فعالیت‌های توزیعی آن، انتشار به موقع آمارها و اطلاعات اقتصادی، بهره‌گیری از تکنولوژی‌های نوین و مواردی از این قبیل، تحقق می‌یابد.

۵. **عدم اعتماد مردم به کارایی و اثربخشی دولت:** هر اندازه در کشور، مالیات عینیت داشته باشد و مردم شاهد توسعه، عمران و آبادانی و نیز ارائه خدمات عمومی از ناحیه مالیات باشند، آنها انگیزه بیشتری برای پرداخت مالیات پیدا می‌کنند. بنابراین کارایی و اثربخشی دولت عامل مهمی در ممانعت از فرار مالیاتی محسوب می‌شود. بر اساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷، ایران در مؤلفه کارایی مخارج دولت در رکن نهادها، در میان ۱۳۷ کشور مورد بررسی رتبه ۴۵ را کسب کرده و نمره ۳٫۷ را از ۷ نمره (بهترین وضعیت) به خود اختصاص داده است. این آمار نشان می‌دهد که مخارج دولت در کشور از کارآمدی لازم برخوردار نیست و این عامل می‌تواند در عدم اعتماد مردم به دولت و در نتیجه کاهش تمایل آنها به پرداخت مالیات تاثیرگذار باشد. از این رو تا زمانی که عملکرد دولت به صورت اثربخش و کارا نباشد و مخارج دولت شفافیت لازم را نداشته باشد، تحقق درآمدهای مالیاتی در جامعه دور از انتظار خواهد بود.

جدول (۴): وضعیت کشورهای منتخب در مؤلفه کارایی مخارج دولت بر اساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی ۲۰۱۷-۲۰۱۸

رتبه در بین ۱۳۷ کشور	نمره از ۱ تا ۷ (بهترین وضعیت)	کشور
۱	۶,۲	امارات
۳	۵,۹	آمریکا
۴	۵,۸	قطر
۶	۵,۴	آلمان
۷	۵,۳	عربستان
۲۷	۴,۲	انگلستان
۲۹	۴,۱	ژاپن
۴۵	۳,۷	ایران

Source: The Global Competitiveness Report 2017-2018

۶. فرهنگ مالیاتی ضعیف: براساس گزارش‌های مختلف در کشور از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس^۱، مقالات منتشر شده در سازمان امور مالیاتی کشور^۲ و همچنین مطالعه شاکری (۱۳۹۵)، ضعف فرهنگ مالیاتی یکی از مؤلفه‌هایی است که موجب عدم التزام افراد به اهمیت مالیات‌ها و ضرورت پرداخت آنها و در نتیجه بروز پدیده فرار مالیاتی در کشور شده است. از همین‌رو گسترش فرهنگ مالیاتی در سطح جامعه و شناخت اهمیت آن در توزیع درآمد و ایجاد عدالت اجتماعی و به وجود آمدن این باور عمومی که درآمدهای مالیاتی در نهایت از طریق ارائه کالاها و خدمات عمومی به خود مردم بازمی‌گردد و از مزایای آن برخوردار خواهند شد، می‌تواند در ترغیب افراد به پرداخت مالیات و کاهش فرار مالیاتی نقش بسزایی داشته باشد.

^۱ سیدنورانی (۱۳۸۸)

^۲ ابونوری (۱۳۹۳) و زهی (۱۳۸۹)

۷. **فقدان نظام جامع اطلاعات مالیاتی:** هرچند در سال‌های اخیر در راستای دسترسی بهتر و بیشتر به اطلاعات مؤدیان مالیاتی، اقدامات مهمی از قبیل عملیاتی کردن برخی از مراحل ایجاد پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان و پیاده‌سازی مهمترین پروژه طرح جامع مالیاتی (سیستم یکپارچه اطلاعات مالیاتی) در برخی از استان‌ها به صورت نمونه، انجام شده است، اما تا دسترسی به فضای شفاف اطلاعاتی در حوزه مالیات، فاصله وجود دارد و این مسئله امکان فرار مالیاتی را افزایش داده است. از همین رو ایجاد بانک اطلاعاتی جامع و فراگیر اقتصادی در کنار اجرای کامل طرح جامع مالیاتی، راهکار اساسی برای جلوگیری از فرار مالیاتی محسوب می‌شود.

۸. **مشکلات ساختاری اقتصاد:** بررسی وضعیت متغیر تورم در گزارش‌های داخلی و بین‌المللی حاکی از آن است که در اقتصاد ایران، معضل تورم هنوز حل نشده است. به‌عنوان مثال بر اساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷، ایران در متغیر تورم، در میان ۱۳۷ کشور مورد بررسی جایگاه ۱۲۱ را به خود اختصاص داده است. همچنین بر اساس این گزارش، مؤلفه تورم به‌عنوان پنجمین مشکل اصلی محیط کسب‌وکار از نظر فعالان اقتصادی ارزیابی شده است. از طرف دیگر بررسی وضعیت بازار کار کشور نیز نشان می‌دهد که براساس آمار بانک جهانی، نرخ بیکاری در کشور در سال ۲۰۱۷ معادل ۱۳,۱ درصد بوده که این نسبت در جهان و کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا به طور متوسط ۵,۵ و ۱۰,۵ درصد بوده است.^۱ لذا تمرکز ویژه بر مسئله اشتغال مولد و پایدار و همچنین اتخاذ سیاست‌های مناسب تورم‌زا، می‌تواند تأثیر بسزایی در کاهش حجم فرار مالیاتی داشته باشد.

^۱ آمار از بانک اطلاعاتی بانک جهانی اخذ شده است. لازم به ذکر است که براساس گزارش مرکز آمار ایران با عنوان "چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار پاییز ۱۳۹۶"، نرخ بیکاری در پاییز ۱۳۹۶ معادل ۱۱,۹ درصد بوده است.



جمع‌بندی

دستیابی به هدف رشد و توسعه پایدار کشور، مستلزم انجام اصلاحات بنیادی در ساختار اقتصادی ایران است و در این میان اصلاح و توسعه نظام مالیاتی، بخش لاینفک این برنامه اصلاحی است. هرچند طی سال‌های اخیر اقدامات زیادی برای توسعه نظام مالیاتی کشور انجام شده است، اما همچنان فاصله زیادی با یک نظام مالیاتی مطلوب وجود دارد. ابزار مالیات در اقتصاد ایران، در وهله اول به دلیل تک‌محصولی بودن کشور و وابستگی زیاد درآمدهای دولت به درآمدهای نفتی، نتوانسته نقش خود را به درستی ایفا نماید. بررسی وضعیت درآمدهای تحقق یافته دولت طی سال‌های (۱۳۹۶-۱۳۸۶) نشان می‌دهد که متوسط سهم درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی در درآمدهای دولت برای بازه زمانی مذکور، به ترتیب معادل ۳۴٫۱ و ۳۴٫۲ درصد بوده است. این آمار بیانگر آن است که مالیات و درآمدهای نفتی نقشی یکسان در درآمدزایی برای دولت دارند و انتظار می‌رود که نقش مالیات پررنگ‌تر از وضعیت موجود شود. درواقع با توجه به اینکه نوسانات شدید قیمت نفت، منجر به ایجاد نااطمینانی درخصوص درآمدهای نفتی می‌شود، لذا افزایش درآمدهای مالیاتی و به تبع آن کاهش درآمدهای نفتی در بودجه سالیانه، همواره از مهم‌ترین اولویت‌های کشور است و تا زمانی که گام مؤثری در خصوص کاهش سهم درآمدهای نفتی در بودجه دولت برداشته نشود، نمی‌توان انتظار داشت که نظام مالیاتی کارکرد واقعی خود را داشته باشد.

مالیات در نظام‌های اقتصادی کشورهای توسعه یافته، نه تنها ابزار تامین کننده درآمدهای دولت است، بلکه در اجرای سیاست‌ها و راهبردهای اقتصادی تعیین شده نیز نقش بارزی ایفا می‌کند. در اقتصاد ایران به دلیل مشکلات ساختاری که ریشه آن به عوامل اقتصادی، فرهنگی و سیاسی برمی‌گردد، اهمیت و اثربخشی مالیات در نظام اقتصادی چندان مورد توجه قرار نگرفته است. بررسی وضعیت شاخص‌های ارزیابی عملکرد نظام مالیاتی به خوبی این امر را نشان می‌دهند. در برنامه پنجم توسعه پیش‌بینی شده بود که نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی به طور متوسط حداقل به ۱۰ درصد افزایش یابد و همچنین مقرر شده که این نسبت در برنامه ششم به ۱۱



درصد برسد. این در حالیست که نسبت مذکور در طول برنامه پنجم توسعه به طور متوسط ۵,۹۰۰ آمار مذکور تأکیدی بر این است که از ظرفیت‌های مالیاتی در کشور به خوبی استفاده نشده است. بررسی وضعیت نسبت مالیات به هزینه‌های جاری دولت نیز نشان می‌دهد که این نسبت برای بازه زمانی (۱۳۹۶-۱۳۸۶) همواره کمتر از ۵۰ درصد بوده است و نقش مالیات در تأمین هزینه‌های جاری با نقش بالقوه آن تفاوت قابل ملاحظه‌ای دارد. جایگاه ایران در نماگر پرداخت مالیات بانک جهانی نیز تأکیدی بر پیچیده و مبهم بودن مقررات مالیاتی و بار مقرراتی بالا است. از سوی دیگر حجم قابل توجه فرار مالیاتی در کشور، دارای نقش مهمی در نارسایی و عدم کارایی نظام مالیاتی و در نتیجه عدم تحقق درآمدهای مالیاتی مورد انتظار است. از این رو تا زمانی که مشکلات ساختاری اقتصاد و محیط کسب و کار کشور که زمینه‌ساز بروز فرار مالیاتی هستند، مورد بررسی و اصلاح قرار نگیرند، نمی‌توان به گسترش درآمدهای مالیاتی و کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی امیدوار بود. از همین رو اتاق ایران به عنوان پارلمان بخش خصوصی، اقداماتی از قبیل ساده‌سازی و شفافیت قوانین، مقررات و فرآیندهای مالیاتی، گسترش فرهنگ مالیاتی در جامعه، افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت، گسترش پایه‌های مالیاتی و نرخ‌گذاری براساس وضعیت اقتصادی کشور، ایجاد بانک اطلاعاتی جامع و فراگیر اقتصادی، اجراء کامل طرح جامع مالیاتی، هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی، بهره‌گیری از ابزارهای نوین در اخذ مالیات، افزایش کارایی و اثربخشی مخارج دولت و اتخاذ سیاست‌های مناسب برای مهار تورم و ایجاد اشتغال پایدار را به منظور ممانعت از فرار مالیاتی پیشنهاد می‌نماید. در مجموع می‌توان گفت که هم اکنون جایگزین نمودن درآمدهای مالیاتی به جای درآمدهای نفتی و برنامه‌ریزی دقیق برای ایجاد درآمدهای مالیاتی پایدار، ضرورتی انکارناپذیر برای کشور محسوب می‌شود که تحقق این امر نه تنها در گرو ایجاد زیرساخت‌ها و بهبود سیستم مالیاتی کشور است، بلکه مستلزم بستن تمام راه‌های فرار مالیاتی در اقتصاد ایران است.



منابع فارسی

۱. ابونوری، عباسعلی و زیوری مسعود، سمیه، (۱۳۹۳)، "تاثیر درآمدهای مالیاتی بر رشد اقتصادی و توزیع درآمد"، پژوهشنامه مالیات، شماره ۲۴.
۲. امیدپور، رضا، پژوهیان، جمشید، محمدی، تیمور و معمارنژاد، عباس، (۱۳۹۴)، "برآورد حجم اقتصاد زیرزمینی و فرار مالیاتی: تحلیل تجربی در ایران"، پژوهشنامه مالیات، شماره بیست و هشتم.
۳. ایزدخواستی، حجت، (۱۳۹۵)، "تحلیل تاثیر فساد و کیفیت حکمرانی بر عملکرد نظام مالیاتی: رویکرد داده‌های تابلویی پویا"، فصلنامه سیاستگذاری پیشرفت اقتصادی دانشگاه الزهرا (س)، سال چهارم، شماره ۱۰.
۴. پورمقیم، سیدجواد، (۱۳۹۲)، "اقتصاد بخش عمومی"، انتشارات نی، چاپ سیزدهم.
۵. خالقی، ابوالفتح، سیفی قره یثاق، (۱۳۹۴)، "رویکرد نظام کیفری ایران به جرم فرار مالیاتی"، پژوهشنامه مالیات، شماره ۲۸.
۶. خان‌جان، علیرضا، (۱۳۸۴)، "نقش نهادهای رسمی در فرار مالیاتی (مورد مطالعه: شهرستان مشهد)"، سازمان امور مالیاتی کشور.
۷. دادگر، یدالله، (۱۳۹۲)، "اقتصاد بخش عمومی"، انتشارات دانشگاه مفید، چاپ سوم.
۸. دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار وزارت امور اقتصادی و دارایی، (۱۳۹۳)، "برنامه عملیاتی بهبود شاخص پرداخت مالیات".
۹. دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۶)، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور: بودجه به زبان ساده".
۱۰. دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۶)، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور: درآمدهای مالیاتی".
۱۱. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۶)، "مقدمه‌ای بر مالیات‌ها".
۱۲. زهی، نقی و محمدخانلی، شهرزاد، (۱۳۸۹)، "بررسی عوامل موثر بر فرار مالیاتی (مطالعه موردی استان آذربایجان شرقی)"، پژوهشنامه مالیات، شماره ۹.

۱۳. سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۱۴. سید نورانی، محمدرضا، (۱۳۸۸)، "فرار مالیاتی و رشد اقتصادی در ایران"، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. شاکری، عباس، (۱۳۹۵)، "مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران"، انتشارات رافع، چاپ اول.
۱۶. صمدی، علی حسین و تابنده، رضیه، (۱۳۹۲)، "فرار مالیاتی در ایران (بررسی علل و آثار و برآورد میزان آن"، فصلنامه پژوهشنامه مالیات، شماره ۱۹.
۱۷. قلمی، محمدعلی و اسلاملوئیان، کریم، (۱۳۸۷)، "برآورد تلاش مالیاتی در ایران و مقایسه آن با کشورهای در حال توسعه منتخب"، مجله تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۳، شماره ۸۳.
۱۸. عزیزخانی، فاطمه و افشاری، غلامرضا، (۱۳۸۴)، "فرار مالیاتی و تاثیر آن بر تولید ناخالص داخلی و توزیع درآمد"، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال دوازدهم، شماره‌های ۴۹ و ۵۰.
۱۹. عسکری، علی، (۱۳۹۲)، "کالبد شکافی اصلاح نظام مالیاتی کشور: چالش‌ها، برنامه‌ها و عملکرد نظام مالیاتی"، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال یکم، شماره ۲.
۲۰. کریمی پتانلار، سعید، گیلک حکیم‌آبادی، محمدتقی و نوچمنی، فاضل صابر، (۱۳۹۴)، "بررسی تاثیر اثربخشی دولت بر کاهش فرار مالیاتی در کشورهای منتخب"، پژوهشنامه مالیات، شماره ۲۷.
۲۱. مرکز آمار ایران، چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار پاییز ۱۳۹۶.
۲۲. عبدالله میلانی، مهنوش، توکلیان، حسین، اکبرپور، نرگس و حاجی کرمی، مرضیه، (۱۳۹۵)، "برآورد فرار مالیاتی ناشی از اقتصادی غیررسمی: کاربردی از الگوی DSGE"، سازمان امور مالیاتی کشور، معاونت پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل.
۲۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش وضع مالی دولت طی سال‌های (۱۳۹۶-۱۳۸۴)، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور.



منابع لاتین

1. Doing Business 2018 (<http://www.doingbusiness.org>)
2. The Global Competitiveness Report 2017-2018
3. <https://www.transparency.org>
4. <https://www.imf.org>
5. https://www.pwc.com/gx/en/paying_taxes/pdf/pwc_paying_taxes_2018_full_report.pdf.
6. <https://www.worldbank.org>



فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

□ عالی □ خوب □ متوسط □ ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقت می‌کنید؟

□ بلی □ خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه‌های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه‌های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌نمایید؟

.....

.....

.....

لطفاً این فرم را پس از تکمیل جدا نموده و به دفتر مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران تحویل فرمایید.

