

چالش‌های نظام مالیاتی ایران

نرگس مرادی

سرپرست گروه مالیات، کار و تأمین اجتماعی مرکز پژوهش‌های اتاق ایران



این نظام در سطح کسب‌وکارها نیز برخورد ناعادلانه دارد؛ زیرا برخورد نظام مالیاتی با کسب‌وکارهای مختلف، متفاوت است؛ برای نمونه اگر فرد سرمایه خود را به یک شرکت تولیدکننده محصولات غذایی اختصاص دهد، مشمول مالیات بر سود آن شرکت با نرخ ۲۵ درصد خواهد بود. در حالی که اگر سرمایه‌اش را به ساخت و فروش ساختمان اختصاص دهد، مشمول مالیات بر درآمد نیست و طبق ماده (۵۹) ق.م.م. به هنگام نقل و انتقال املاک به مأخذ ارزش معاملاتی با نرخ ۵ درصد مشمول مالیات است.

مالیات‌ها، امنیت اطلاعات، خنثایی و بی‌طرفی، ساده بودن، رشد اقتصادی و بی‌طرفی، شفافیت و مشاهده‌پذیر مالیات‌ها، شکاف تمکین مالیاتی حداقلی، پاسخگو بودن در مقابل مؤدیان و ایجاد درآمدهای مناسب برای دولت اشاره کرد. این اصول سال‌هاست در ادبیات مالیات و توسط دولت‌ها، اقتصاددانان و مشاوران مالیاتی به‌عنوان اصول طراحی یک نظام مالیاتی بهینه شناخته و برای ارزیابی نظام مالیاتی و سیاست‌گذاری‌های مالیاتی به کار گرفته می‌شوند. در ادامه مروری بر عدم رعایت این اصول اساسی در نظام مالیاتی ایران با تأکید بر چالش‌های ایجاد شده خواهیم داشت:

۱. نظام مالیاتی ناعادلانه و غیرمنصفانه

نظام مالیاتی موجود در کشور ما، یک نظام مالیاتی ناعادلانه هم در سطح افراد و هم در سطح کسب‌وکارها است. این نظام در سطح اشخاص و افراد ناعادلانه است؛ زیرا برخلاف اکثر کشورهای دنیا که مشغول پیاده‌سازی یک نظام جامع مالیات بر درآمد هستند، نظام مالیاتی موجود در ایران یک نظام

در پاسخ به این سؤال که مهم‌ترین چالش‌های نظام مالیاتی در ایران کدامند، ابتدا بایستی به دو سؤال اساسی پاسخ داد که اولاً اقتضائات فردی، کلان و توسعه‌ای در یک نظام مالیاتی بهینه چیست؟ ثانیاً چه اصول بنیادی باید در طراحی این نظام مالیاتی مدنظر قرار گیرد تا اقتضائات موردنظر تأمین شود؟ به‌طور کلی در خصوص مهم‌ترین اقتضائات فردی، کلان و توسعه‌ای موردتوافق در ادبیات مالیاتی می‌توان گفت، در یک سیستم اقتصادی-اجتماعی پویا و مدرن، نظام مالیاتی شفاف، عادلانه و مدرن است. در این نظام باید پایه‌های مالیاتی گسترده باشد تا نرخ‌های مالیاتی و بار مالیاتی بر روی فعالان اقتصادی کاهش یابد و در نتیجه هزینه کسب‌وکارها، کم شود. در این نظام، مشوق‌ها و انگیزه‌هایی برای کار کردن، پس‌انداز نمودن، سرمایه‌گذاری و ارتقای سطح رقابت‌پذیری وجود دارد. این نظام مالیاتی، نیازمند پاداش‌دهی و تشویق رشد اقتصادی و اشتغال است. در این نظام از وضع مالیات‌های آبخاری بر نهادهای تولیدی اجتناب می‌شود تا توان رقابتی کالاهای تولیدی داخل در بازارهای جهانی کاهش نیابد و موجب کاهش اشتغال و قدرت اشتغال‌زایی نشود. این نظام مالیاتی بهینه باید بر پایه سادگی، شفافیت و اطمینان بنا شده باشد تا درک صحیحی از مالیات در بین عموم مردم ایجاد گردد و مردم نسبت به سیستم مالیاتی اطمینان داشته باشند. چنین نظامی، باید عادلانه باشد و حتی‌المقدور رفتار ترجیحی و تبعیض‌آمیز بین بخش‌های مختلف اقتصادی نداشته باشد. این نظام باید درآمدهای پایدار و مطمئن برای دولت ایجاد کند، بنابراین نباید محدود به پایه‌های مالیاتی اندک و اختلال‌زا باشد تا جایی که به لحاظ اجرایی و عملیاتی امکان‌پذیر باشد باید نظام مالیاتی از اعطای معافیت‌های مالیاتی و ایجاد مقره‌های قانونی دوری کند تا موجب اختلال در تصمیمات سرمایه‌گذاری و انتخاب مصرف‌کنندگان نشود.

از مهم‌ترین اصولی که رعایت آن‌ها توسط یک نظام مالیاتی به تأمین اقتضائات فردی، کلان و توسعه‌ای مورد اشاره کمک می‌کند، می‌توان به اصول ۱۲ گانه شامل عدالت و انصاف، قطعیت یا اطمینان، سهولت پرداخت، اجرای کارآمد و مؤثر

تفصیلی است که برخوردهای مالیاتی با انواع پایه‌های درآمدی، تبعیض آمیز دارد؛ به‌طور مثال فردی که یک درآمد ۱۰ میلیونی تومانی از سود سپرده‌های بانکی به دست می‌آورد، مشمول مالیات نیست، درحالی که شخصی با درآمد حاصل از نیروی کار باید دست کم ۱۰ درصد از درآمد خود را به‌عنوان مالیات بپردازد. این نظام در سطح کسب‌وکارها نیز برخوردار ناعادلانه دارد؛ زیرا برخورد نظام مالیاتی با کسب‌وکارهای مختلف، متفاوت است؛ برای نمونه اگر فرد سرمایه خود را به یک شرکت تولیدکننده محصولات غذایی اختصاص دهد، مشمول مالیات بر سود آن شرکت با نرخ ۲۵ درصد خواهد بود. درحالی که اگر سرمایه‌اش را به ساخت و فروش ساختمان اختصاص دهد، مشمول مالیات بر درآمد نیست و طبق ماده (۵۹) ق.م.م. به هنگام نقل و انتقال املاک به مأخذ ارزش معاملاتی با نرخ ۵ درصد مشمول مالیات است. البته بر اساس ماده (۷۷) ق.م.م. در صورتی که واحد موردنظر نوساز باشد ۱۰ درصد دیگر به همان مأخذ، مشمول مالیات می‌شود، اما عایدی حاصل از ساخت و فروش، مشمول مالیات نیست.

۲. نظام مالیاتی با قطعیت یا اطمینان اندک

در قوانین مالیاتی به‌طور شفاف باید درباره نحوه تعیین مقدار مالیات قابل پرداخت، زمان پرداخت و نحوه انجام پرداخت تصریح شده باشد. بدیهی است که بدهی مالیاتی قطعی و نه مبهم اشخاص، بسیار حیاتی است. قوانین نظام مالیاتی باید مؤدیان را قادر سازد تا بدانند چه درآمدهایی (پایه مالیاتی) با چه نرخ (چه نرخ‌هایی) مشمول مالیات است. در این خصوص چندین نارسایی جدی در نظام مالیاتی کشور وجود دارد که موجب شده است تا مؤدیان مالیاتی نتوانند با یک درجه قابل قبول قطعیت یا اطمینان، بدهی مالیاتی خود را پیش‌بینی نمایند. یکی از این نارسایی‌ها، مسئله «مرور زمان مالیاتی» به مفهوم، مدت‌زمانی که پس از سپری شدن آن، سازمان امور مالیاتی دیگر نمی‌تواند نسبت به مؤدی یا مالیات‌دهنده، اقدام به مطالبه مالیات نماید یا پرونده مالیاتی مؤدی را مجدداً رسیدگی کند، است. درحالی‌که در قانون مالیات‌های مستقیم، مرور زمان مالیاتی به‌موجب ماده (۱۵۷)، قابل اجرا بوده و به مدت پنج سال از تاریخ سررسید پرداخت مالیات است و پس از گذشت پنج سال مذکور، مالیات متعلق قابل مطالبه نخواهد بود. قانون مالیات بر ارزش افزوده فاقد حکم قانونی در این موضوع حیاتی است و فقدان چنین حکمی، تلویحاً بدین معناست که مالیات متعلق یا بدهی مالیاتی مؤدی در نظام مالیات بر ارزش افزوده، هیچ‌وقت قطعی نخواهد شد و سازمان امور مالیاتی، هر زمان که اراده کند می‌تواند اقدام به مطالبه مالیات نموده و پرونده مالیاتی مؤدی را رسیدگی

نماید. یکی از مشکلاتی که این نقیصه برای کسب‌وکارها و فعالیت‌های مولد اقتصادی به وجود آورده است آن است که موجب کاهش شفافیت و تضییع حقوق سهامداران در فرایند ارزش‌گذاری شرکت خصوصاً آن دسته از شرکت‌هایی که در صف پذیرش بورس یا فرابورس هستند، شده است. چرا که هنگامی که سهام یک بنگاه اقتصادی قرار است در بورس اوراق بهادار، پذیره‌نویسی و عرضه شود، در فرآیند قیمت‌گذاری هر برگ سهام این بنگاه، لازم است که میزان دارایی‌های مشهود و نامشهود، بدهی‌ها، مطالبات و ... به‌طور شفاف مشخص گردد. هنگامی که مالیات، مشمول «مرور زمان» گردد، بدهی مالیاتی این بنگاه را با قطعیت می‌توان تعیین نمود و قیمت‌گذاری سهام آن بنگاه با دقت بالاتری صورت می‌گیرد، اما هنگامی که مفهوم «مرور زمان» در نظام مالیاتی کشور پذیرفته نشده باشد، بدهی مالیاتی آن شرکت قطعی نیست و ممکن است قیمتی برای هر سهم آن بنگاه تعیین شود که یا سهامدار خرد متضرر گردد (اگر کم‌برآوردی در بدهی مالیاتی صورت گیرد و قیمت سهام، بیش‌ازحد ارزش‌گذاری شده باشد) یا صاحب آن بنگاه دچار خسران خواهد شد (چنانچه بیش‌برآوردی در بدهی مالیاتی صورت گیرد و قیمت سهام کمتر از حد ارزش‌گذاری گردد). علاوه بر این، از سطح نگرانی تولیدکنندگان و فعالان خوش‌نام و خوش‌سابقه نیز کاسته می‌شود؛ زیرا نیازی نیست که بعد از گذشت آن مدت‌زمان، نسبت به تک‌به‌تک اسناد و فاکتورهای خرید و فروششان پاسخگو باشند. در واقع، یکی از شکایات تولیدکنندگان از نظام مالیات بر ارزش افزوده ریشه در نپذیرفتن مفهوم مرور مالیاتی توسط سازمان امور مالیاتی دارد، چرا که تولیدکنندگان مجبورند تمامی اسناد و فاکتورهای بسیار متعدد خریدوفروش را برای یک مدت‌زمان نامشخص و نامعلومی نگهداری کنند. این موضوع، ضمن بالا بردن هزینه‌های حسابداری و نگهداری فیزیکی این اسناد و مدارک، بار روانی مضاعفی به کسب‌وکارهای شفاف وارد می‌کند؛ مثلاً فروشگاه‌های زنجیره‌ای مجبورند تمامی فاکتورهای خرید محصولات از تولیدکنندگان و فاکتورهای فروش کالاها به مصرف‌کنندگان را برای مدت‌زمان نامعلومی نگهداری کنند و ناگزیرند انبارها و سوله‌های متعددی را برای نگهداری این اسناد و مدارک اختصاص دهند^۱.

یکی دیگر از نارسایی‌های موجود در نظام مالیاتی کشور این است که به سبب خلأهای قانونی موجود در نظام مالیاتی ایران، برخی از فعالان اقتصادی عملاً تکالیف خود را نمی‌دانند، لذا قادر نیستند بدهی مالیاتی خود را مشخص نمایند. برای نمونه می‌توان به فقدان حکمی مشخص در قانون مالیات بر ارزش افزوده درباره واحدهایی اشاره نمود که منحل و یا منتقل می‌شوند. در سیستم مالیات بر ارزش افزوده، مؤدیان همانند

تولیدکنندگان

مجبورند

تمامی اسناد

و فاکتورهای

بسیار متعدد

خریدوفروش

را برای یک

مدت‌زمان

نامشخص

و نامعلومی

نگهداری کنند.

این موضوع،

ضمن بالا بردن

هزینه‌های

حسابداری و

نگهداری فیزیکی

این اسناد و

مدارک، بار روانی

مضاعفی به

کسب‌وکارهای

شفاف وارد

می‌کند.

۱. البته در این خصوص چنین استدلال می‌شود که اگرچه در قانون مالیات بر ارزش افزوده، محدودیت زمانی برای رسیدگی به این پایه مالیاتی در نظر گرفته نشده است با این حال بر اساس قانون تجارت، مؤدی مکلف شده است تا ده سال اسناد و مدارک خود را نگهداری کند لذا می‌توان چنین تفسیر کرد که مرور زمان در بحث مالیات بر ارزش افزوده، ده سال است؛ اما انتظار می‌رود این موضوع در متن قانون مالیات بر ارزش افزوده، به‌صراحت مطرح شود.

نظام مالیاتی فعلی، سازمان امور مالیاتی موظف است که برای هر یک از پایه‌های مختلف مالیاتی (اعم از پایه‌های مختلف مالیات بر درآمد، مالیات بر ثروت یا مالیات بر مصرف)، پرونده جداگانه‌ای در نظر بگیرد که طبیعتاً هزینه‌های وصول را برای سازمان مالیاتی به شدت بالا می‌برد. علاوه بر این، برای آن دسته از مؤدیانی که با چندین مالیات سروکار دارند، زمان، هزینه و تعاملات بوروکراتیک (بعضاً غیرضروری) آن‌ها با افزایش تعداد پرونده‌های مالیاتی افزایش خواهد یافت.

۵. نظام مالیاتی با مصادیق عدم رعایت امنیت اطلاعات

اداره مالیاتی باید اطلاعات مؤدیان را در مقابل هر گونه افشای ناخواسته و نادرست حفاظت کند. این موضوع صرفاً درباره امنیت سیستم داخلی سازمان مالیاتی مطرح نیست، بلکه شامل جلوگیری از تخریب سیستم به دلیل مطالبات متقلبانه در پی سرقت هویت و همچنین نظارت‌های کافی برای تضمین این موضوع می‌شود که اطلاعات مؤدیان صرفاً برای اشخاصی افشا شود که به لحاظ قانونی مجوز دارند. عدم تأمین امنیت کافی نهایتاً منجر به از بین رفتن اصول عدالت و انصاف، اجرای ناکارآمد مالیات‌ها و کاهش درآمدهای دولت می‌شود. آنچه در این خصوص در ایران قابل مشاهده است، استفاده متقلبانه از

مأموران مالیاتی عمل می‌کنند و مسئول وصول مالیات بر ارزش افزوده از خریداران و ایصال آن به سازمان امور مالیاتی هستند. از آنجایی که مالیات‌های وصول شده توسط آنان تا پایان دوره مالیاتی و سررسید مهلت تسلیم اظهارنامه و پرداخت مالیات، در اختیار آنان باقی می‌ماند؛ لذا ضروری است که نسبت به تعیین تکلیف مالیات دریافتی توسط مؤدیانی که طی دوره مالیاتی منحل شده‌اند و یا به شخص دیگری منتقل شده‌اند، اقدام شده و حکم مشخصی در این خصوص وجود داشته باشد.

۳. نظام مالیاتی با سهولت نسبتاً اندک در پرداخت مالیات

فضای کسب‌وکار در هر کشوری از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر فعالیت‌های مولد اقتصادی و تصمیمات سرمایه‌گذاری آن‌ها محسوب می‌شود و در این میان، شاخص مالیات نیز از جمله زیرشاخص‌های مهم و تأثیرگذار بر فضای کسب‌وکار است. به‌طور کلی، شاخص پرداخت مالیات از سه شاخص فرعی «زمان»، «نرخ مالیات» و «تعداد پرداخت» تشکیل می‌شود. دو مفهوم «مدت‌زمان پرداخت» و «تعداد بارهای پرداخت»، دو شاخص مهمی هستند که تا حد زیادی سهولت پرداخت را منعکس می‌سازند. «مدت‌زمان پرداخت» نشان‌دهنده تعداد ساعت‌هایی است که یک مؤدی برای تهیه اسناد و مدارک مثبت و پرداخت مالیات، زمان صرف می‌کند و «تعداد بارهای پرداخت» نیز نشان می‌دهد که طی یک سال مالی، هر مؤدی چند بار باید به مراجع ذی‌ربط یا حوزه‌های مالیاتی مرتبط مراجعه نماید. مروری بر وضعیت ایران در این شاخص، حاکی از جایگاه نامطلوب کشور است به طوری که از ۱۹۰ کشور مورد بررسی در سال ۲۰۲۰، ایران در رتبه ۱۲۷ ام قرار می‌گیرد. آمارهای بانک جهانی حاکی از آن است که در سال ۲۰۲۰ میلادی، میانگین مدت‌زمان پرداخت مالیات در ایران ۲۱۶ ساعت می‌باشد و هر مؤدی به‌طور متوسط ۲۱۶ ساعت برای تهیه اسناد و مدارک لازم و پرداخت مالیات در ایران، زمان صرف می‌کند که بیش از ۱،۳۶ برابر کشورهای OECD، ۱،۰۶ برابر کشورهای حوزه منا، است. شاخص دوم در زمینه سهولت پرداخت، «تعداد بارهای پرداخت مالیات» بود که براساس داده‌های ۲۰۲۰، این شاخص برای ایران ۲۰ بار بوده است که حدود ۲ برابر کشورهای OECD و ۱،۲ برابر کشورهای حوزه منا، است.

۴. نظام مالیاتی با اجرای ناکارآمد و غیرمؤثر مالیات‌ها

مصادیق متعددی را می‌توان در خصوص اجرای ناکارآمد مالیات‌ها مطرح کرد. لکن مهم‌ترین آن که دشواری‌های زیادی را برای مؤدیان نظام مالیاتی ایجاد کرده است، «تهیه پرونده‌های مختلف، تکرار عملیات و افزایش هزینه‌های وصول» است. در



هویت اشخاص به منظور فرار مالیاتی است. براساس تئوری‌های مالیات بر ارزش افزوده می‌دانیم اجرای کارآمد این مالیات، مستلزم آن است که مالیات مذکور در زنجیره واردات، تولید، توزیع و مصرف محاسبه و وصول شود و در این صورت است که امکان کنترل گردش کالاها و خدمات با پیاده‌سازی صحیح مالیات وجود خواهد داشت و با کنترل این گردش، مالیات بر ارزش افزوده می‌تواند به شفاف‌سازی زنجیره عرضه منجر شده و در وصول مالیات‌های عادلانه بر درآمد یاری رساند، اما متأسفانه در کشور ما این امر مهم به دلیل فعالیت‌های شرکت‌های کاغذی، سوءاستفاده از هویت دیگران و کدفروشی که باعث قطع امکان کنترل گردش کالاها و خدمات در اقتصاد می‌شوند با چالش جدی روبرو بوده است. شرکت‌های کاغذی عموماً مجهول‌المان هستند و از هویت اشخاص بی‌بضاعت برای تشکیل هیئت‌مدیره شرکت استفاده می‌کنند. از این‌رو دسترسی به این افراد بی‌بضاعت بسیار دشوار است و حتی در صورت دستیابی به آن‌ها، به دلیل عدم تمکن و بضاعت مالی، دولت قادر به وصول مالیات از آن‌ها نیست. فعالیت‌های کدفروشان نه تنها موجب هدایت بخشی از فعالیت‌های اقتصادی به سمت اقتصاد زیرزمینی شده است، بلکه با از بین بردن اساس اجرای مالیات بر ارزش افزوده در

۶. نظام مالیاتی توأم با مصادیق عدم رعایت اصل ساده بودن

برخی موارد این مالیات را به نوعی از مالیات بر فروش تبدیل نموده است. بدیهی است که چنین رخدادی موجب بروز «پدیده آبخاری» شده است و با مالیات‌ستانی مضاعف، بار مالیاتی سنگینی بر دوش مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان آن کالاها و خدمات قرار داده و کارایی نظام مالیات بر ارزش افزوده را مخدوش نموده است.^۲

اصل ساده بودن دلالت بر قابل فهم بودن قوانین مالیاتی برای عموم افراد جامعه دارد تا بتوانند با هزینه تمکین اندکی، به طور صحیح از آن‌ها تبعیت کنند؛ اما متأسفانه آمارها و شواهد، دال بر عدم رعایت اصل مذکور است. بر اساس اطلاعات سازمان مالیاتی روی هم رفته ۷۰۴/۴۸۷ اظهارنامه مالیاتی (۱۷۰۵۷۹) مورد اظهارنامه مالیات مستقیم و ۶۸۶/۹۰۸ مورد اظهارنامه مالیات بر ارزش افزوده) توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در سال ۱۳۹۷ تسلیم سازمان امور مالیاتی شده است. نکته عجیب آنکه سالانه بالغ بر ۴۵۰ هزار پرونده مالیاتی در هیئت‌های حل اختلاف مطرح می‌شود و ثبت چنین رکوردی بدین معناست که به طور متوسط از هر ۳ پرونده، ۲ پرونده مالیاتی به طرح شکایت کشیده می‌شود و صرفاً در یک‌سوم موارد، از همان ابتدا بین مؤدی و سازمان مالیاتی توافق وجود دارد. بدیهی است برداشت متفاوت مؤدیان و ممیزان از قوانین مالیاتی، یکی از دلایل اصلی طرح شکایت در هیئت‌های حل اختلاف است که خود ریشه در عدم رعایت اصل ساده بودن دارد.

۷. نظام مالیاتی توأم با مصادیقی از عدم رعایت اصل خنثایی و بی‌طرفی

حداقل نمودن تأثیر قوانین مالیاتی بر تصمیمات مؤدیان درباره نحوه انجام معاملات یا مشارکت داشتن در آن معاملات مهم است. به حداقل رساندن آثار قوانین مالیاتی در تصمیمات شخصی و کسب‌وکار، امری ضروری است. در واقع هدف اصلی مالیات‌ها جمع‌آوری درآمد برای تأمین مالی فعالیت‌های دولت است نه آنکه روی تصمیمات شخصی و کسب‌وکار اثر بگذارد. با این حال نظام مالیاتی ایران کاملاً در تضاد با اصل خنثایی و بی‌طرفی قرار دارد. البته هیچ نظام مالیاتی در دنیا نمی‌توان یافت که به طور کامل از این اصل تبعیت نموده باشد، اما نکته‌ای که بایستی به دقت در طراحی نظام مالیاتی بهینه مورد توجه قرار گیرد بحث «هزینه-دستاورد» است. مصادیق متعددی از معافیت‌های مالیاتی و یا تعطیلی مالیاتی در نظام مالیاتی ایران می‌توان پیدا کرد که ضمن تحمیل هزینه بالا به سیستم مالیاتی، دستاورد قابل توجهی نیز نداشته است. حمایت از مناطق کمتر توسعه‌یافته (بر اساس مواد ۹۲ و ۱۳۴ ق.م.م.)،



۲. در این مورد گفته می‌شود که امکان ثبت شرکت‌های کاغذی در نظام اقتصادی ایران وجود دارد و این مشکل متوجه سازمان مالیاتی نیست و این مورد باید از طریق اصلاح قانون ثبت شرکت‌ها و قانون تجارت پیگیری شود که منشأ مشکلات زیادی برای سازمان مالیاتی شده است. با این حال به نظر می‌رسد سازمان امور مالیاتی دستکم می‌تواند در این خصوص اقدام کند و موضوع را مطرح و پیگیری نماید، چرا که این موضوع احلال در امکان کنترل گردش کالاها و خدمات و وصول مالیات‌های عادلانه ایجاد کرده است.

شرکت‌های
کاغذی عموماً
مجهول‌المکان
هستند و از
هویت اشخاص
بی‌بضاعت
برای تشکیل
هیئت‌مدیره
شرکت استفاده
می‌کنند. از این رو
دسترسی به این
افراد بی‌بضاعت
بسیار دشوار
است و حتی در
صورت دستیابی
به آن‌ها، به دلیل
عدم تمکن و
بضاعت مالی،
دولت قادر به
وصول مالیات
از آن‌ها نیست.
فعالیت‌های
کدفروشان
نه تنها موجب
هدایت بخشی
از فعالیت‌های
اقتصادی به
سمت اقتصاد
زیرزمینی شده
است، بلکه با از
بین بردن اساس
اجرای مالیات
بر ارزش افزوده
در برخی موارد
این مالیات را
به نوعی از مالیات
بر فروش تبدیل
نموده است.

رشد‌های مستمر و پایدار اقتصادی مشاهده نخواهند شد، بلکه کارایی سیستم اقتصادی نیز به هم خواهد خورد. برای نمونه، عدم شمول مالیات بر درآمدهای بسازوبفروشی و عایدی‌های سرمایه‌ای املاک از یک‌سو و معافیت‌های گسترده در حوزه درآمدهای اجاره‌ای از سوی دیگر سبب شده است تا عملاً بخش ساختمان و املاک، یکه‌تاز این معرکه باشد و سرمایه‌ها از بخش‌های تولیدی شناسنامه‌دار (که مشمول مالیات‌های بعضاً نااعادانه می‌شوند) خارج شود. یا خارج از تور مالیاتی قرار گرفتن درآمدهای هنگفت و بادآورده دلان و واسطه‌گران در بازارهایی نظیر بازار آهن، آثار ضدانگیزشی بر فعالیت‌های تولیدمحور داشته و ریشه خلاقیت و نوآوری را خواهد خشکاند. نمونه بعدی را می‌توان در حوزه مالیات‌های غیرمستقیم مشاهده کرد که در این حوزه نیز اوضاع و شرایط دقیقاً به ضرر فعالیت‌های تولیدی و کارخانه‌ای و به نفع فعالیت‌های خدماتی بعضاً نامولد و برخی مشاغل است. فعالیت‌های تولیدی و کارخانه‌ای عمدتاً کالاهای نهایی و یا واسطه‌ای را تولید می‌کنند و می‌بایستی به هنگام فروش این محصولات به خریداران (که عمدتاً عمده‌فروشان هستند)، از آن‌ها مالیات فروش بگیرند و پس از کسر مالیات نهاده‌ها (مالیات خرید)، مابقی را تحت عنوان «مالیات بر ارزش افزوده» به حساب‌های تعیین شده از سوی سازمان مالیاتی واریز کنند. بر اساس اظهارات برخی از تولیدکنندگان، خریداران عمده از جمله فروشگاه‌های به‌نام زنجیره‌ای، خرید خود را مشروط به عدم پرداخت مالیات بر ارزش افزوده به فروشنده (که همان تولیدکننده است) می‌کنند. به این ترتیب، مالیات بر ارزش افزوده‌ای که قرار بود نوعی مالیات مصرف باشد که نهایتاً مصرف‌کننده نهایی آن را بپردازد از تولیدکننده وصول می‌شود. علاوه بر این در برخی از اصناف و مشاغل نظیر طلافروشان، سالن‌های آرایش و زیبایی، مزون‌های لباس، رستوران‌ها و ... که با خریداران نهایی طرف معامله هستند، عدم تقارن اطلاعات بین صاحبان مشاغل و سازمان امور مالیاتی سبب می‌شود تا آن‌ها مالیات بر ارزش افزوده را از مشتریان وصول کنند، اما به حساب سازمان مالیاتی ایصال نکنند. در واقع، عملاً برقراری نظام مالیات بر ارزش افزوده در غیاب یک سیستم جامع اطلاعاتی سبب شده است تا کانال درآمدی مضاعفی برای صاحبان این قبیل کسب‌وکارها ایجاد شود که نه تنها مالیات بر درآمد به‌حق و منصفانه را پرداخت نمی‌کنند، بلکه مالیات ارزش افزوده (که نزد آن‌ها به امانت است) را نیز واریز نمی‌کنند.

۹. نظام مالیاتی توأم با مصادیق عدم رعایت اصل شفافیت و مشاهده‌پذیر بودن مالیات‌ها

از مهم‌ترین مصادیق عدم رعایت اصل شفافیت مالیات‌ها،

حمایت از بخش کشاورزی و معافیت کامل از مالیات بر درآمد (طبق ماده ۸۱ ق.م.م.)، حمایت از صادرات از طریق معافیت کامل از مالیات بر درآمد صادرات خدمات و کالاهای غیرنفتی (طبق ماده ۱۴۱ ق.م.م.)، حمایت از مناطق آزاد تجاری-صنعتی و معافیت مالیاتی اشخاص حقیقی و حقوقی در مناطق مذکور به مدت ۲۰ سال (طبق ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی) و ... همگی از جمله مداخله‌های دولتی در نظام مالیاتی است که ضمن «برهم خوردن تخصیص منابع» و «مخدوش نمودن اصل بی‌طرفی یا خنثایی»، مشکلات دیگری از قبیل تحمیل هزینه‌های سنگین مالی بر بودجه دولت به دلیل چشم‌پوشی از درآمدهای مالیاتی؛ افزایش بار مالیاتی سایر بخش‌های اقتصادی مشمول مالیات و نقض عدالت مالیاتی؛ افزایش تقاضاهای صنفی برای برخورداری از مشوق‌های جدید؛ گسترش مسائل اجتماعی و سیاسی حذف مشوق‌ها و معافیت‌های غیرهدفمند اعطا شده و مخدوش شدن اصل ساده بودن به دلیل افزایش هزینه‌های اداری مدیریت معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی و پیچیده‌تر شدن قوانین و مقررات را نیز ایجاد نموده است.

۸. نظام مالیاتی ضدانگیزشی برای رشد اقتصادی و کارایی

سیستم مالیاتی نباید بیخود و بی‌جهت مانع تولید یا موجب کاهش ظرفیت‌های تولیدی اقتصاد شود. همچنین نباید مانع اهداف اقتصادی نظیر رشد اقتصادی، تشکیل سرمایه و رقابت‌پذیری اقتصادی گردد. درست است که تمامی مالیات‌ها موجب کاهش کارایی اقتصادی می‌شود و اختلال‌زا است، اما با سیاست‌گذاری‌های صحیح مالیاتی می‌توان این آثار را به حداقل رساند. شواهد و قرائن متعددی در نظام مالیاتی ایران وجود دارد که به راحتی می‌توان ثابت کرد چنین نظامی، نه تنها مقوم رشد اقتصادی نیست، بلکه موانع متعددی نیز در این راه ایجاد نموده است. در این ارتباط می‌توان به مسئله انکاء نظام مالیاتی ایران بر «مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی» اشاره نمود. حال آنکه تمرکز کشورهای پیشرفته روی «مالیات بر درآمد اشخاص» است. مالیات بر درآمد شرکت‌ها یا اشخاص حقوقی به نوعی مانع از گسترش حجم فعالیت و اندازه بنگاه‌ها و کسب‌وکارها می‌شود. در حالی که تمرکز بر یک نظام مبتنی بر مالیات بر درآمد اشخاص، ضمن تحقق بهتر اصل عدالت، در تطابق و سازگاری با اصل رشد اقتصادی و کارایی قرار خواهد گرفت.^۳ مسئله بعدی برخورد‌های ترجیحی مالیاتی با کسب‌وکارها از یک‌سو و ضعف اطلاعات جامع مؤدیان مالیاتی از سوی دیگر است که سبب شده تا منابع از فعالیت‌های مولد و تولیدی رسمی و شناخته‌شده به سمت فعالیت‌های کمتر مولد و بعضاً فعالیت‌های غیرمولد سوق داده شود. در چنین شرایطی نه تنها

۳. به نظر می‌رسد این ایراد با اجرای مالیات بر درآمد اشخاص (PIT) که در دستور کار دولت محترم است حل خواهد شد.

می‌شود و داده رسمی از عملکرد جزئی‌تر پایه‌های مالیاتی در استان‌ها و حوزه‌های مالیاتی مختلف وجود ندارد. علاوه بر این نحوه دقیق هزینه‌کرد درآمدهای مالیاتی نیز نامشخص است، درحالی‌که در برخی کشورها اعلام می‌شود که تأمین مالی احداث بیمارستان‌ها، مدارس، بزرگراه‌ها و امثالهم از طریق مالیات‌های پرداختی چه صنفی و چه ایالتی بوده است. نکته مهم دیگر آن است که برخلاف سایر کشورها در ایران، تدوین‌کننده اصلی لوایح مالیاتی، دستگاه مجری قوانین مالیاتی است و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مالیاتی نیز عمدتاً در غیاب مشارکت فعالانه اتاق‌های بازرگانی، دانشگاهیان و مردم تصویب و اجرا می‌شود.

۱۲. نظام مالیاتی توأم با عدم کسب درآمدهای مناسب برای دولت

بهنظر تأمین مالی هزینه‌های موردنیاز، دولت‌ها باید از پایداری و در دسترس بودن مالیات‌ها مطمئن شوند. پایدار بودن درآمدهای مالیاتی مستلزم وجود ترکیب مالیاتی با پایه‌های مالیاتی منعطف‌تر و پایدارتر است زیرا انواع مختلف مالیات‌ها ممکن است تحت تأثیر تغییرات اقتصادی قرار بگیرند. سیستم مالیاتی فعلی در کشور ما ناکار است و قدرت کافی برای ایجاد درآمدهای لازم برای تأمین بودجه خدمات اساسی دولت خصوصاً تقویت سیستم تأمین اجتماعی ندارد. بررسی آمارهای GFS صندوق بین‌المللی پول به‌خوبی حاکی از شکاف عملکرد نظام مالیاتی ایران در مقایسه با متوسط هم‌تایان جهانی است. درحالی‌که حدود ۷۰ درصد هزینه‌های جاری دولت‌ها از طریق درآمدهای مالیاتی تأمین می‌شود، اما در ایران، این نسبت به‌زحمت به ۵۰ درصد هم نمی‌رسد. همچنین به‌رغم آنکه بیش از ۶۸ درصد کل منابع عمومی دولت‌ها در جهان از طریق مالیات‌ستانی کسب می‌شود، نسبت مذکور در ایران ۳۶ درصد است. «حجم گسترده معافیت‌ها و محدود بودن پایه مالیاتی»، «تحمیل بار مالیاتی سنگین به تولیدکنندگان و فعالان شناسنامه‌دار که بعضاً آن‌ها را به ورطه نابودی و ورشکستگی می‌کشاند»، «نا توانی در وصول مالیات از واسطه‌گران چندپایه‌ای و واردکنندگان انحصاری کالاها»، «حاکم بودن سیستم مالیاتی مشوق فعالیت‌های غیرتولیدی و مخرب فعالیت‌های تولیدی و صنعتی» و نظایر آن، نقش انکارناپذیری در ناعادلانه و ناکار بودن نظام مالیاتی و نهایتاً وصول درآمدهای مالیاتی اندک داشته است.^۴

منابع:

- پریسا مهاجری (۱۳۹۹)، «آسیب‌شناسی نظام مالیاتی ایران»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (با به‌روزرسانی و تلخیص: ترگس مرادی)

اعمال مالیات بر ارزش‌افزوده در شرایطی است که زنجیره وصول این مالیات قطع شده است و به‌طور شفاف مشخص نیست که چه میزان مالیات به هنگام خرید کالا، پرداخت می‌شود؛ مثلاً چون ردگیری معاملات در بازار آهن برای سازمان امور مالیاتی مشکل است، سازمان، مالیات ارزش‌افزوده‌ای را در کارخانه تولید فلزات اساسی وصول می‌کند. زنجیره عرضه فلزات اساسی در بازار عمده‌فروشی و خرده‌فروشی تقریباً قطع می‌شود و نهایتاً این فلزات، در واحدهای تولیدی دیگری که کالاهای واسطه‌ای یا نهایی تولید می‌کنند، به کار گرفته می‌شود. برای نمونه فرض نمایید که بخشی از این فلزات در تولید برخی محصولات فرآوری استفاده می‌شود و به هنگام فروش آن‌ها، تولیدکننده باید مالیات بر ارزش‌افزوده را از خریدار دریافت نماید. مالیاتی که خریدار به هنگام خرید این محصول به فروشنده می‌پردازد به مراتب بیشتر از مالیاتی است که در صورت عدم قطع زنجیره بایستی پرداخت می‌شد. این مابه‌التفاوت که از آن به «مالیات مضاعف» یاد می‌شود که از تبعات «آبشاری شدن مالیات‌ها» است، شفاف و مشاهده‌پذیر نیست. با توجه به گسترده بودن فهرست معافیت‌ها در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، تردیدی نیست که نظام مالیاتی کشور به‌کررات در حال نقض اصل شفافیت و قابل مشاهده بودن مالیات‌ها است.

۱۰. نظام مالیاتی با شکاف تمکین قابل‌ملاحظه

تدوین قوانین مالیاتی به‌نحوی که عدم تمکین را حداقل سازد، امری حیاتی است. شکاف مالیاتی در هر یک از پایه‌های مالیاتی به دلایل متعددی از قبیل خطاهای عمدی (عدم تشکیل پرونده مالیاتی، کم‌گویی درآمدها یا بیش‌گویی کسورات و هزینه‌ها یا کتمان برخی از معاملات) و خطاهای غیرعمدی (نظیر اشتباهات ریاضیاتی و یا عدم درک صحیح قوانین و مقررات مالیاتی) ایجاد می‌شود. رویه‌های پیچیده مالیاتی ممکن است موجب بروز خطاها، سردرگمی و عدم قطعیت گردد و نهایتاً به عدم تمکین مالیاتی منجر شود. متأسفانه نظام مالیاتی کشور، نقض‌کننده اصل عدالت است و تداوم القای حس مورد بی‌عدالتی قرار گرفتن توسط مردم، آن‌ها را به ورطه عدم تمکین، فرار مالیاتی، پیشنهاد رشوه به ممیزان برای کاستن بدهی مالیاتی‌شان، چند دفتری شدن کسب‌وکارها و نظایر آن می‌کشاند.

۱۱. نظام مالیاتی توأم با مصادیق عدم رعایت اصل پاسخگو بودن در مقابل مردم

شفافیت اطلاعات درآمدی و نحوه هزینه‌کرد درآمدهای مالیاتی، اثر مثبت و معنی‌داری بر تمکین مالیاتی دارد. با این حال در کشور ما عملکرد پایه‌های مالیاتی در قالب آمارهای کلان ارائه

نکته عجیب

آنکه سالانه

بالغ بر ۴۵۰ هزار

پرونده مالیاتی در

هیئت‌های حل

اختلاف مطرح

می‌شود و ثبت

چنین رکوردی

بدین معناست

که به‌طور متوسط

از هر ۳ پرونده،

۲ پرونده مالیاتی

به طرح شکایت

کشیده می‌شود و

صرفاً در یک سوم

موارد، از همان

ابتدا بین مؤدی و

سازمان مالیاتی

توافق وجود

دارد. بدیهی

است برداشت

متفاوت مؤدیان و

ممیزان از قوانین

مالیاتی، یکی

از دلایل اصلی

طرح شکایت در

هیئت‌های حل

اختلاف است

که خود ریشه در

عدم رعایت اصل

ساده بودن دارد.

۴. در این خصوص چنین استدلال می‌شود که در کشورهای دیگر تعریف مالیات با تعریف مالیات در ایران متفاوت است به این ترتیب که حتی پرداخت عوارض به شهرداری‌ها و پرداختی‌های افراد به سازمان تأمین اجتماعی نیز مالیات محسوب می‌شود در حالی که در کشور ما بسیاری از این موارد، مالیات در نظر گرفته نمی‌شود و احتمالاً با اصلاح تعریف مالیات در ایران، این مشکل رفع گردد و نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی نیز، افزایش یابد.