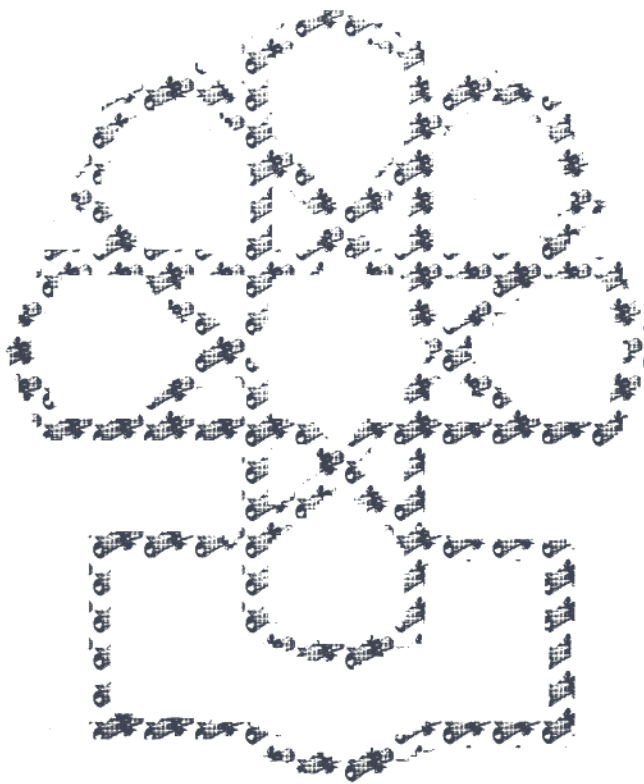




طرح مطالعاتی اصلاح نظام مالیاتی کشور (۱)

مروری بر چالشهای اصلی

مالیات در ایران



معاونت پژوهشی
فروردین ماه ۱۳۷۵

کار: گروه اصلاح نظام مالیاتی کشور
(دفتر بررسیهای اقتصادی)

کتابخانه:	
شماره:	
تاریخ:	
محل:	

کد گزارش: ۱۷۰۱۳۰۱

مرکز:	مجلس شورای اسلامی
کتابخانه:	کتابخانه مجلس شورای اسلامی
شماره:	۴۱۵۵
تاریخ:	۱۴ / ۲ / ۷۵

پیرامون اصلاح نظام مالیاتی کشور (۱) مروری بر چالشهای اصلی مالیات در ایران

کد گزارش: ۱۷۰۱۳۰۱

مقدمه

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله العالی در سخنانی که به مناسبت تحویل سال نو ایراد فرمودند، بر اصلاح بنیادین نظام مالیاتی تأکید فرموده و خواستار رفع تبعیض‌ها و نارسائیهای عمیق موجود شدند. مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی در اجرای این رهنمود داهیهانه و در اجرای نظرات ریاست محترم مجلس شورای اسلامی حضرت حجت‌الاسلام والمسلمین جناب آقای ناطق نوری که در نخستین نشست مجلس در سال تازه ایراد نمودند، گروه ویژه‌ای را در این خصوص متشکل از کارشناسان و دانشگاهیان تدارک نمود که دستاوردهای مطالعاتی ایشان را متناوباً منتشر خواهد نمود. مرکز پژوهشها با اغتنام فرصت از خوانندگان عزیز - از نمایندگان محترم، دانشگاهیان تا مسئولین اجرایی - درخواست می‌نماید نظرات و راهنمایی‌های خود را با گروه مذکور مطرح فرمایند. باشد که انشاءالله یکبار برای همیشه به یکی از جدی‌ترین تنگناهای توسعه که در وضعیت کنونی به نحو عمیقی بر تحقق عدالت اجتماعی تأثیر منفی می‌گذارد، خاتمه داده شود.

۱- نظام مالیاتی و نابسامانی‌های ساختاری

نظام مالیاتی با همه اهمیت و حساسیت آن، چنانکه باید و شاید مورد توجه دولتمردان و سیاستگذاران اقتصادی کشور ما قرار نگرفته است. نظام مالیاتی ایران در سالهای پس از انقلاب چه در زمینه قانون و چه در روشهای اجرایی تقریباً دست نخورده باقی مانده است. ساختار مالیاتی واجد اوصاف نامطلوبی به شرح زیر است:

۱- ساختار کنونی بسیار پیچیده و غامض است. بدین معنی که مقررات مالیاتی، هم برای مأموران مالیاتی و هم برای مودیان مالیاتی مبهم است و به سادگی قابل اجرا نیست. ۲- ساختار مذکور فاقد کشش و انعطاف لازم است. بدین نحو که نسبت به رشد تولید ناخالص داخلی و اصلاحاتی که در سیاستگذاریهای مقطعی صورت می‌پذیرد واکنش لازم را نشان نمی‌دهد.

۳- سومین خصلت این ساختار، عدم کارایی آن است بدین مفهوم که درآمد مالیاتی مورد نظر دولت را تأمین نمی‌کند و علاوه بر آن اختلالاتی در امر تولید و تخصیص منابع و عوامل اقتصادی نیز پدید می‌آورد. این ساختار همچنین غیر عادلانه است و با اشخاص حقیقی و حقوقی که از نظر درآمد، دارایی و سایر امکانات وضع مشابهی دارند به صورت یکسان و برابر برخورد نمی‌کند، بلکه مورد به مورد رفتاری متفاوت و غیر سیستماتیک در پیش می‌گیرد و در چنین وضعی آن دسته از مودیان مالیاتی که توان مقابله با دستگاه مالیاتی را ندارند بهترین استفاده را در گریز از مالیات واقعی می‌برند، به دلیل اینکه اخذ مالیات از شرکتها و

اشخاص حقوقی با مشکلات اداری و اجرایی کمتری مواجه است. بنابراین کشور بیشتر متکی به مالیات بر شرکتهاست تا مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی، به طوری که مالیات بر درآمد شرکتهای بیش از ۵۰ درصد درآمدهای مالیاتی کشور را تشکیل می‌دهد، (موضوع و نکته مهمی که مقام معظم رهبری نیز هنگام تحویل سال ضمن بیانات گرانقدر خود به آن اشاره فرمودند).

طبیعی است که با چنین بافتی معمولاً اتکای بیش از حد روی مالیات بر بازرگانی خارجی (صادرات و واردات) صورت می‌پذیرد که در درازمدت می‌تواند قدرت رقابت بین‌المللی کشور را کاهش دهد. مالیات بر دارایی و ثروت بخش کوچکی از کل عواید مالیاتی مملکت را تشکیل می‌دهد و گرچه در کتب قانونی غالباً از مالیات بر ثروت، دارایی و زمین سخن به میان آمده، لیکن به دلیل نقص در طراحی یا عدم کفایت سازمان مالیاتی، امکانهای کافی برای وصول چنین مالیاتی وجود ندارد.

۲- عوامل متشکله نظام مالیاتی و نارسائی‌های هر یک

در نظام مالیاتی می‌توان سه بخش معین را ملاحظه نمود: مقررات و قوانین مالیاتی، روشها و سازمان مالیاتی و مودیان مالیاتی، این سه مقوله در عین حال به یکدیگر مرتبط و وابسته‌اند و هر یک از آنها را باید در رابطه با دو تای دیگر ملحوظ داشت، ضمن اینکه هر یک از آنها در یکدیگر اثر متقابل دارند.

قانون مالیاتی پیچیده و بغرنج است و نرخهای مذکور در آن مناسب نبوده و هماهنگ نیست کسانی که پیش‌نویس قانون را تهیه می‌کند، آنهایی که قانون را تصویب می‌کند و مجریان قانون با یکدیگر هماهنگی ندارند. اجرای قانون مالیاتی پیچیده هم برای مودیان مشکل بوده و هم تعابیر و تفاسیر بر مبنای رأی و سلیقه مأموران مالیاتی را به دنبال خواهد داشت. از جمله موارد وقت‌گیر در محاسبات مالیاتی نرخهای مختلف مالیاتی ماده ۱۳۱ قانون است که مشتمل بر ۹ طبقه بین ۱۲ درصد تا ۵۴ درصد است و بر مبنای تصاعدی نسبت به سطوح مختلف درآمد مشمول مالیات قابل اعمال است. تعداد این نرخها زیاد است و مودیان و مأموران تشخیص باید وقت زیادی را صرف محاسبه آنها نمایند. به علاوه سیستم کنونی رسیدگی مالیاتی به نحوی است که مأموران اصولاً موظف هستند پرونده مالیاتی فرد فرد مودیان را رسیدگی کنند و این ناگفته پیداست که چه نتیجه‌ای می‌تواند به بار آورد. دستگاه مالیاتی قسمت اعظم وقت خود را باید صرف رسیدگی به کارانبوه مودیان کم درآمد کند و این گروه در واقع جلوی دید سازمان مالیاتی را می‌گیرد و مانع آن می‌شود که افق دورتر و وسیع‌تری را به بینند. چنین وضعی بی‌شک به نفع مودیان بزرگ و پردرآمد نیز هست زیرا، از امکان صرف وقت کافی جهت رسیدگی به وضع مالیاتی آنان جلوگیری شود.

۳- فرهنگ مالیاتی و مناسبات مؤدی و مأمور وصول

بحث دیگر راجع به فرهنگ مالیاتی است. متأسفانه غالباً سعی می‌شود از بی‌اطلاعی مودیان مالیاتی استفاده شود که این طرز تفکر خود از عوامل بازدارنده اشاعه فرهنگ صحیح مالیاتی است. به دلیل عدم آموزش کافی مأموران، رابطه آنان با مودیان مالیاتی غالباً رابطه صحیح و سالمی نیست و معمولاً مودیان مالیاتی از مأموران مالیاتی می‌ترسند. در چنین حالتی که سیستم مالیاتی به درستی طراحی و اجرا نشود،

ممکن است شرکتها و اشخاص حقیقی را به اتلاف منابع به دلیل فرار قانونی و غیر قانونی مالیات و ادار کند، زیرا بعضی از مودیان برای کاهش میزان مالیات از طریق انجام هزینه‌های اضافی و غیر لازم برای خود یا مؤسسات خویش، موجبات کاهش درآمد مشمول مالیات خود را فراهم می‌آورند.

۴- مبانی تشخیص مالیات

تشخیص مالیات در قانون فعلی به دو روش رسیدگی به مدارک و حساب مودی و علی‌الرأس پیش‌بینی شده است. مستند نبودن مبانی تشخیص بخش اعظم پرونده‌های مالیاتی و در نتیجه کاربرد وسیع روش علی‌الرأس تشخیص درآمد مشمول مالیات در نظام مالیاتی ما عواقب نامطلوبی را به همراه داشته است. آثار اعمال این روش به صورتهای گوناگون و در مراحل اجرای قانون به چشم می‌خورد. دخالت نظر و سلیقه در تشخیص و تعیین مالیات (به لحاظ تفاوت مهارتها و تنوع نقطه نظرها)، بروز تبعیض و ناهماهنگی در سطح عمومی مالیاتها (اعمال ممیزی و داوری به جای رسیدگی و حسابرسی) و در نتیجه طرح بیشتر پرونده‌ها در مراجع حل اختلاف مالیاتی تا آخرین مرحله رسیدگی - که این معضلات خود زمینه نارضایی عمومی، اشاعه فرهنگ بی‌اعتمادی، توسعه روش تعقیب و گریز، واسطه کاری و دلالی در امر تشخیص مالیات و حل و فصل اختلافات مالیاتی و تبانی و سوء استفاده از حقوق عمومی را به همراه می‌آورد از دیگر ضعفهای نظام مالیاتی کشور است.

موضوع دیگر، معافیتهای مالیاتی است. طبیعی است که چنانچه معافیت مالیاتی، جهت دار بوده و هدف مناسبی را دنبال کند منطقی و قابل قبول است مثل، معافیت به صنایع جدید، زیرا این معافیت در نهایت چیزی از درآمد مالیاتی دولت نمی‌کاهد چون ایجاد صنایع جدید خود، مولد فعالیت‌های ساختمانی، تأسیساتی و خدماتی زیادی است که هر یک از این موارد مشمول مالیات بوده و کسری درآمد مربوط به معافیت را تا حدود زیادی جبران خواهد نمود، ضمن اینکه از تاریخ پایان معافیت با توجه به نضجی که گرفته، منبع بسیار خوبی را به وجود خواهد آورد، اما معافیتهایی که فاقد چنین اهدافی بوده و با چشم بسته داده می‌شود (نظیر اعطای معافیت مالیاتی به این یا آن بنیاد)، نتایج منفی به بار می‌آورد. این گونه معافیت از سویی مضر به اصل رقابت است زیرا مؤسسات رقیب فاقد معافیت، توان رقابت خود را با مؤسسه برخوردار از معافیت از دست می‌دهند. از سوی دیگر، معافیت مورد بحث به امر کنترل مؤسسات نیز آسیب می‌رساند، زیرا حسابرسی مالیاتی که خود نوعی کنترل به شمار می‌رود دیگر انجام نخواهد شد.

۵- فشرده و جمع بندی

۱- مالیات هم منبعی برای تأمین درآمدهای مورد نیاز کشور است و هم اهرم قدرتمندی برای هدایت سرمایه‌ها به بخشها و مناطق مختلف می‌باشد. این دو نتیجه از مالیات، مورد انتظار است اما به نظر می‌رسد مدیران برنامه‌ریزی کشور که باید مالیات را به این دو جهت سوق دهند ارتباط هماهنگ و منسجمی بایکدیگر ندارند. عده‌ای فقط به مالیات از دید تأمین درآمد نگاه می‌کنند و کاری ندارند که مالیات چه تأثیری روی بقیه مسائل اقتصادی کشور می‌گذارد، عده دیگری (که یا خود یا مجموعه زیر پوشش آنها به نحوی

مودی مالیاتی به شمار می‌روند) از دید دیگری به مسأله نگاه می‌کنند و فارغ از اینکه مالیات وسیلهٔ اساسی تأمین درآمد کشور است دنبال این هستند که از این اهرم برای تقویت بخش تحت کنترل خود حداکثر استفاده را به عمل آورند.

۲- در زمینهٔ مدیریت و برنامه‌ریزی مالیاتی و قوانین و مقررات مربوط در کشور ما، انسجامی که باید وجود داشته باشد، موجود نیست و عدم توجه به مالیات از هر دو بُعد یاد شده موجب مشکلات بسیار در زمینهٔ مسائل مالیاتی شده است. مثلاً مسألهٔ معافیتها را گروهی که همواره دنبال افزایش درآمد هستند مورد توجه قرار می‌دهند و ترجیح بند کلام آنها این است که در کشور ما معافیت مالیاتی به حد غیر قابل تحملی زیاد است و باید از میزان و تنوع معافیتها کاست تا امکان تأمین منابع به نحو بهتری فراهم شود. در مقابل کسانی که مسوول ارائهٔ خدمات تولیدی یا بخشهای دیگر اقتصادی می‌باشند مدعی هستند که فشار مالیات در مراکز تولید و خدمات و نسبت به حقوق بگیران کمر شکن است. هر یک از این بخشها متولیان دارند و این تضاد و اختلاف نظر باعث می‌شود که خود مالیات بیش از همه دچار زیان شود.

۳- وضع مالیات به نحوی است که هم به حد کفایت گرفته نمی‌شود و هم اینکه احساس می‌شود به شدت غیر عادلانه است. به نظر می‌رسد اهرم مالیات باید بسیاری از خدمات را محدود سازد و سرمایه‌ها را از این بخش به بخش تولید هدایت نماید، لکن به سبب نقایص سیستم مالیاتی و نبود اطلاعات کافی در این سیستم، بخشهای خدماتی بهتر می‌توانند از تیغ مالیات و ممیزی احتراز کنند و مراکزی که رسماً به کار تولید اشتغال دارند و نیز حقوق بگیران که ظاهراً مشغول تولید خدمات هستند نمی‌توانند مانند آنها عمل کنند. لازم است با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری یکبار برای همیشه ما بر خوردی فنی و کارشناسی، موضوع اصلاح نظام مالیاتی در ابعاد: قوانین، سازمان و عوامل اجراء در دستور کار قرار گرفته و به یکی از جدی‌ترین تنگناهای توسعه پرداخته و مرتفع گردد؛ انشاءالله.