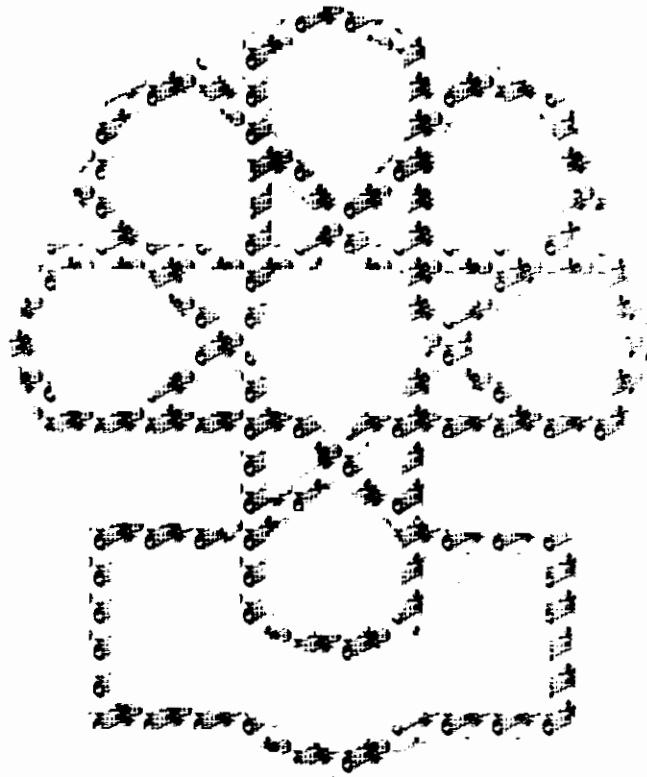




مالیات‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۷)



کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۸

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
 کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی مجلس
 شماره: ۱۵۰۴۳
 تاریخ: ۷۸/۱۰/۲۶

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۶۰

۱- مقدمه

مشخصه اساسی و عمده برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی به صورتی که خود را در لایحه برنامه به‌طور ضمنی معرفی نموده پویایی و کنترلی بودن آن است. بدون شک نگاه ساختاری و بستر سازی برنامه نیز از اهمیت خاصی برخوردار است، ولی آنچه که بیشتر به بودجه دولت مربوط می‌شود همان نکته پویایی و کنترلی بودن برنامه است. به عبارت دیگر کنترل و پویایی برنامه سوم باید به وسیله بودجه سالانه اجرا شود. در نتیجه ارتباطی که بین بودجه‌های سالانه و برنامه سوم طی سال‌های برنامه باید وجود داشته باشد، کاملاً اساسی و غیر قابل اجتناب است.

از آنجا که برنامه‌های گذشته ایستا و متمرکز طراحی شده بود، مسیر بودجه از سال‌های نخست جدا شده و در واقع به علت وجود اقلام ریز و سخت در مراحل سالانه برنامه‌ها ارتباط بین بودجه و برنامه کاملاً قطع شده و تلاش برای هدایت بودجه به سوی برنامه نیز کاملاً بهبود یافته و غیر منطقی به نظر می‌رسید.

حال باید ملاحظه نمود که بودجه سال اول برنامه چگونه قادر به هدایت برنامه در مسیر پیش‌گویی شده و گذار آن به سال دوم برنامه است. در انجام این مهم دو جهت برای ملاحظه کنترلی برنامه در بودجه قابل تمیز است. نخست پی‌گیری اقلام عمده مربوط به استراتژی‌های کمی مثل تطبیق درآمد مالیاتی، درآمد نفت یا هزینه‌های اصلی بودجه با برنامه است. دوم سعی در تجزیه و تحلیل سیاست‌های دولت در بودجه و مقایسه آن با آنچه که برنامه طلب می‌نماید. بدیهی است که لایحه بودجه سالانه منعکس‌کننده کلیه سیاست‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد نبوده و جهت پی‌گیری و کنترل این بخش نیاز به مطالعات فراتر می‌باشد.

۲- مالیات‌ها در لایحه بودجه ۱۳۷۹

در لایحه برنامه کمترین توجه و برنامه‌ریزی در مورد مهم‌ترین متغیر کنترلی دولت یعنی مالیات‌ها صورت گرفته است. به هر حال در محدوده بسیار کم حضور بحث مالیات‌ها در لایحه برنامه سوم، اولین ماده مربوطه یعنی ماده ۵۶ از فصل ۷، حذف کلیه تخفیف‌ها، ترجیحات و معافیت‌های حقوق گمرکی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و... را در سال ۱۳۷۹ مطرح نموده و این ماده مورد تصویب مجلس محترم نیز قرار گرفته است. رقمی که به‌عنوان درآمد حقوق گمرکی وزارتخانه‌ها در لایحه بودجه برای سال ۱۳۷۹ منظور شده ۲۱ میلیارد ریال است که نسبت به رقم قطعی سال ۱۳۷۷ که حدود ۱۵/۴ میلیارد ریال می‌باشد افزایشی در حد ۳۵/۹ درصد را نشان می‌دهد. از آنجا که مجموع تورم مورد انتظار سال ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ نباید کمتر از ۳۵/۹ درصد باشد، به نظر نمی‌رسد که این بخش از درآمدهای گمرکی تغییری نموده باشد. در حالی

که تصور می‌رفت که اجرای ماده ۵۶ لایحه برنامه درآمدهای حقوق گمرکی و سود بازرگانی واردات کالاهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (ردیف درآمد ۱۴۰۳۰۰) افزایش قابل توجهی را نشان دهد. در لایحه برنامه سوم غیر از پیش‌بینی کل درآمد مالیاتی ارقامی از تفکیک درآمدهای مالیاتی مشاهده نمی‌شود. به عبارت دیگر برنامه در تعیین جهت حرکت سهم مالیات‌های مختلف در طول برنامه خاموش است.

در مجموعه سیاست‌ها و رهنمودهای برنامه در فصل ۹ (امور اقتصادی) رهنمود افزایش سهم درآمدهای مالیاتی را از کل درآمدهای دولت از طریق چهارراه کار مطرح می‌کند که راه کارها عبارتند از:

الف- بسط پایه‌های مالیاتی.

ب- کاستن از معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی.

ج- وضع مالیات بر ارزش افزوده.

د- جلوگیری از راه‌های فرار مالیاتی.

در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نشانه آشکاری از به‌کارگیری راه کارهای فوق دیده نمی‌شود. هرچند که در سال اول برنامه نمی‌توان انتظار تحول عمده‌ای را داشت ولی به هر صورت باید شواهدی از مسیر برنامه را در لایحه بودجه یافت که در لایحه بودجه ۱۳۷۹ مشاهده نمی‌شود.

به طور کلی مالیات‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ روند سال‌های گذشته را دنبال می‌کنند.

سه نمودار شماره‌های ۱ الی ۳ به ترتیب برای سال‌های ۱۳۷۷ (قطعی)، سال ۱۳۷۸ (برآورد عملکرد) و سال ۱۳۷۹ (لایحه) سهم مالیاتی را از کل درآمد مالیاتی نشان می‌دهند. مالیات‌ها در لایحه سال ۱۳۷۹ نسبت به برآورد عملکرد سال ۱۳۷۸ تفاوت قابل توجهی را نشان نمی‌دهد. در مقابل کاهش در سهم مالیات بر شرکت‌ها (۱/۳ درصد)، مالیات بر واردات (۰/۷ درصد) و سایر مالیات‌ها (۰/۹ درصد)، سهم مالیات بر مصرف (۲/۴ درصد)، مالیات بر مشاغل (۰/۳ درصد) و مالیات بر حقوق (۰/۳ درصد) افزایش یافته است. در این مقایسه تغییر قابل توجه سهم مالیات بر مصرف است که حدود ۲/۴ درصد بیشتر از برآورد عملکرد سال قبل است.

ملاحظه نمودار شماره ۴ که مقایسه‌ای از مالیات بر مصرف را طی سال‌های قبل با لایحه ۱۳۷۹ نشان می‌دهد. تصویر بهتری را ارائه می‌نماید. در این نمودار شاهد یک کاهش در درآمدهای قطعی مالیات بر مصرف از ۱۳۷۶ به ۱۳۷۷ هستیم که به علت شرایط اقتصادی و کاهش نسبی مصرف کالاهای مشمول مالیات از سال ۱۳۷۶ به ۱۳۷۷ می‌باشد. سال ۱۳۷۸ برآورد عملکرد هر چند که به مقدار فاحشی کمتر از رقم لایحه ۱۳۷۸ است ولی نسبت به قطعی سال ۱۳۷۷ یک جهش قابل توجه را نشان می‌دهد. این افزایش چشمگیر به علت معرفی پایه‌های جدید مالیاتی در سال ۱۳۷۸ نسبت به سال ۱۳۷۷ است. ولی در لایحه سال ۱۳۷۹ نسبت به سال ۱۳۷۷ تغییری در پایه‌های مالیاتی مشاهده نشده و افزایش مطلق در درآمد مالیات بر مصرف در لایحه ۱۳۷۹ نسبت به برآورد عملکرد ۱۳۷۸ می‌تواند ناشی از تورم انتظاری بوده و قابل قبول باشد. هر چند رقم منظور شده برای درآمد مالیات بر مصرف در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ بسیار معقول‌تر از آن است که در لایحه سال ۱۳۷۸ برای همین درآمد مالیاتی در نظر گرفته شده بود ولی نسبت به برآورد عملکرد سال ۱۳۷۸ یک افزایش حدود ۶۴/۴ درصد را نشان می‌دهد که تحقق آن مورد تردید است.

۲-۱- مالیات بر مصرف

به نظر می‌رسد که یک دقت در مورد آنچه که در تبصره ۳۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ تحت عنوان مالیات بر فروش آمده است ضروری باشد. در مرحله نخست غیر از چند تغییر که در پایین خواهد آمد این تبصره با تبصره ۳۸ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ تفاوت زیادی ندارد. ارائه قوانین مالیاتی در قالب لایحه بودجه تقریباً امری عادی برای دولت شده است که بالاخره انتظار می‌رود که در جایی این روش نامناسب برای طرح قوانین مالیاتی خاتمه پذیرد. قاعدتاً این اتفاق باید در برنامه سوم رخ داده و هر چه زودتر باشد بهتر است.

در تبصره ۳۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹، مورد ۳ از بند «الف» نسبت به سال قبل جدید است و مورد ۲ از بند «ج» نیز نسبت به سال گذشته تغییر نموده است. در بند «د» این تبصره قانون ممنوعیت واردات سیگار را مشابه سال قبل مطرح نموده ولی اشاره‌ای به مالیات بر فروش یا واردات سیگار ننموده است و در نتیجه نرخ مالیات یا عوارض سیگار وارداتی به نظر نامشخص می‌رسد.

به هر حال در مجموع موارد مالیاتی تبصره ۳۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ (و همچنین سال قبل) حتی اگر به صورت قانون مالیاتی نیز عنوان شوند اشکال اساسی وجود دارد. این مالیات‌ها که به مالیات‌های انتخابی معروف هستند تحت شرایط و دلایلی مطرح می‌شوند که این شرایط و دلایل برای بعضی از موارد تبصره ۳۵ وجود ندارد. مالیات‌های انتخابی برای کالاهایی اعمال می‌شوند که پی‌آمد منفی خارجی داشته باشند، یعنی برای دیگران (غیر از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان مستقیم کالا) زیان‌آور باشند؛ مثل سیگار یا کالای مصرفی لوکس تلقی شوند، مثل اتومبیل و غیره. در نتیجه به خصوص در مورد نهاده‌های تولیدی که پی‌آمد خارجی منفی ندارند برقراری مالیات بر فروش توجیهی ندارد. موارد ۱، ۲ و ۳ بند «الف» این تبصره از آن جمله هستند. اصولاً در مالیات‌های عمومی بر مصرف یا مالیات بر ارزش افزوده نیز جایی برای مالیات بر نهاده‌های تولیدی وجود ندارد.

۲-۲- مالیات بر شرکت‌ها

نکته اساسی در مورد مالیات بر شرکت‌ها که طی سال‌های گذشته نیز با تفصیل و توضیح کافی عنوان شده‌اند مسئله فشار مالیاتی و عمدتاً بر ارزش افزوده بخش صنعت است. هر چند مشاهده نمودارهای ۱ تا ۳ نشان می‌دهند که از سال ۱۳۷۷ سهم مالیات بر شرکت‌ها از کل درآمد مالیاتی در حال کاهش است، ولی هنوز با سهم حدود ۳۷/۹ درصد برای این مالیات در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ حکایت از ادامه نسبی این فشار مالیاتی بر بازده سرمایه‌گذاری در بخش تولیدی می‌باشد. رقم درآمد مالیاتی در مورد مالیات بر شرکت‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نسبت به برآورد عملکرد سال ۱۳۷۸ حدود ۳۳/۸ درصد افزایش نشان می‌دهد.

هرگونه افزایش در درآمدهای مالیاتی نسبت به دوره قبل می‌تواند به دلایل زیر باشد:

الف - تغییر در نرخ مالیاتی.

ب - گسترش در پایه مالیاتی مثلاً به دلیل جلوگیری از فرار مالیاتی.

ج - رونق اقتصادی - مثل افزایش در سود، فروش، دستمزدها و غیره.

د - تورم - بالا رفتن سطح قیمت‌ها عامل افزایش در درآمد اسمی مالیاتی است.

ه - بالاخره در شرایط تشخیص علی‌الرأس اداره مالیات می‌تواند بدون ضابطه با ایجاد فشار در آمد مالیاتی را

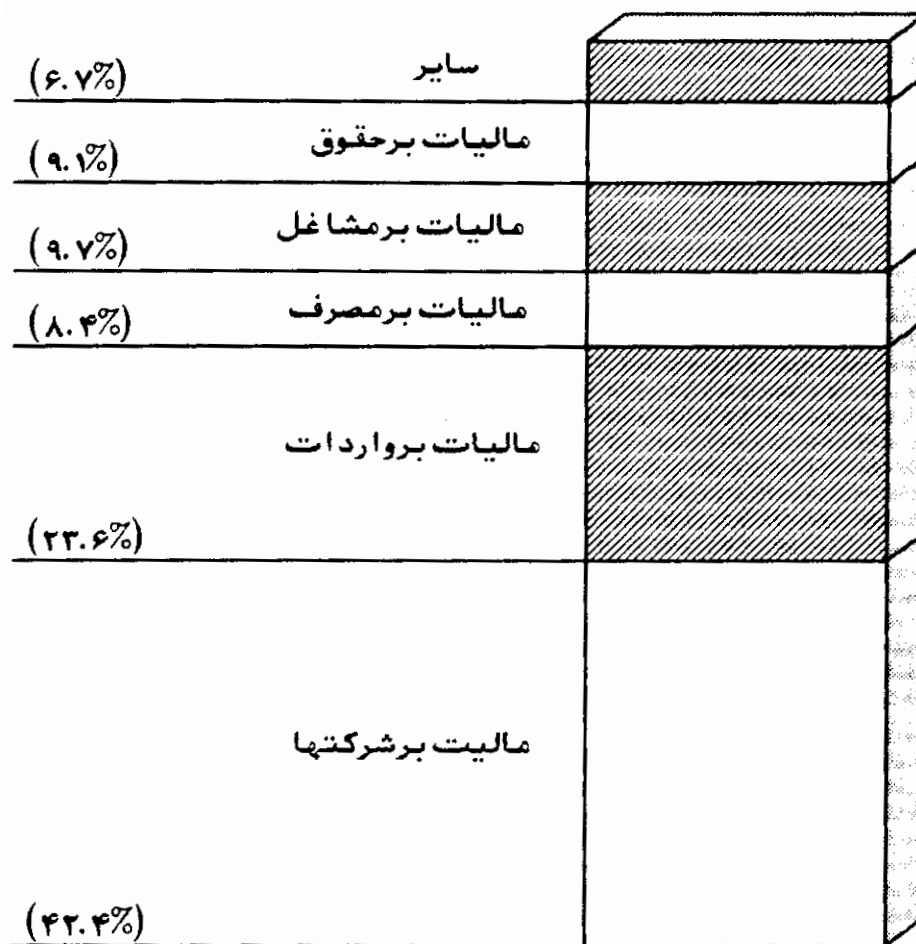
افزایش دهد.

در مورد درآمد مالیات بر شرکت‌ها چون در نرخ‌های مالیاتی تغییری رخ نداده است و انتظار تورم حدود ۳۴ درصد نیز حداقل بر برنامه مشاهده نمی‌شود باید یا انتظار افزایش سود شرکت‌ها را داشت یا جلوگیری از فرار مالیاتی (براساس یک تغییر در سیستم اجرائی و اطلاع‌رسانی) یا این که فشار مالیاتی افزایش یابد و در اینجا بیشتر محتمل است که افزایش در درآمد مالیات بر شرکت‌ها به مقدار حدود ۳۴ درصد نسبت به برآورد عملکرد سال ۱۳۷۸، منتهی به فشار بیشتر مالیاتی بشود. نمودار شماره ۱۵ این تغییرات را نشان می‌دهد.

۲-۳- مالیات‌های دیگر

استدلال مشابه با آنچه در مورد مالیات بر شرکت‌ها و تحقق درآمد مالیاتی منظور شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ برای مالیات‌های دیگر نیز مطرح است. مالیات بر مشاغل، مجموع مالیات‌های بر درآمد و مالیات بر واردات به ترتیب در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نسبت به برآورد عملکرد سال ۱۳۷۸ افزایشی حدود ۴۲/۳، ۴۰/۴ و ۳۳/۵ درصد را نشان می‌دهند، در مورد درآمدهای مالیات مستقیم مثل مالیات بر مشاغل و مجموع مالیات‌های بر درآمد احتمالاً منتهی به فشار مالیاتی و در مورد مالیات بر واردات احتمالاً با عدم تحقق مواجه خواهد شد. نمودارهای ۷، ۶ و ۸ این نکات را تصویر می‌کنند.

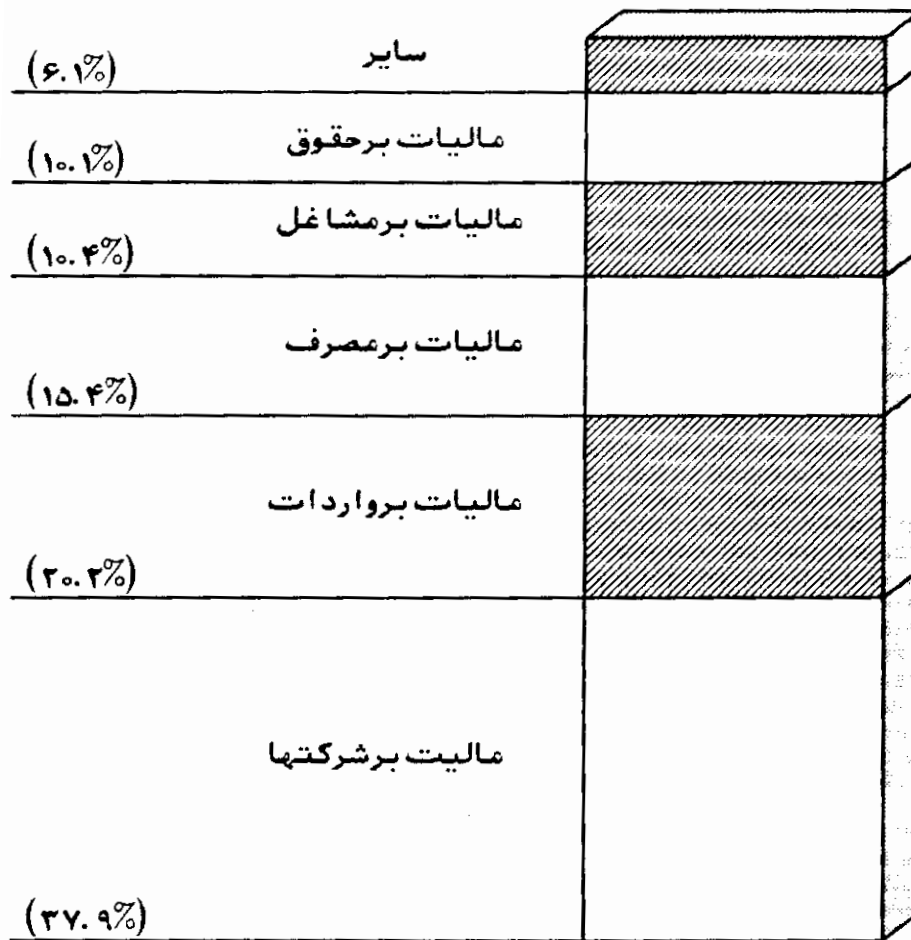
نمودار ۱- سهم مالیات‌ها از کل درآمدهای مالیاتی (قلمی سال ۱۳۷۷)



نمودار ۲- سهم مالیات‌ها از کل درآمدهای مالیاتی (عملکرد سال ۱۳۷۸)



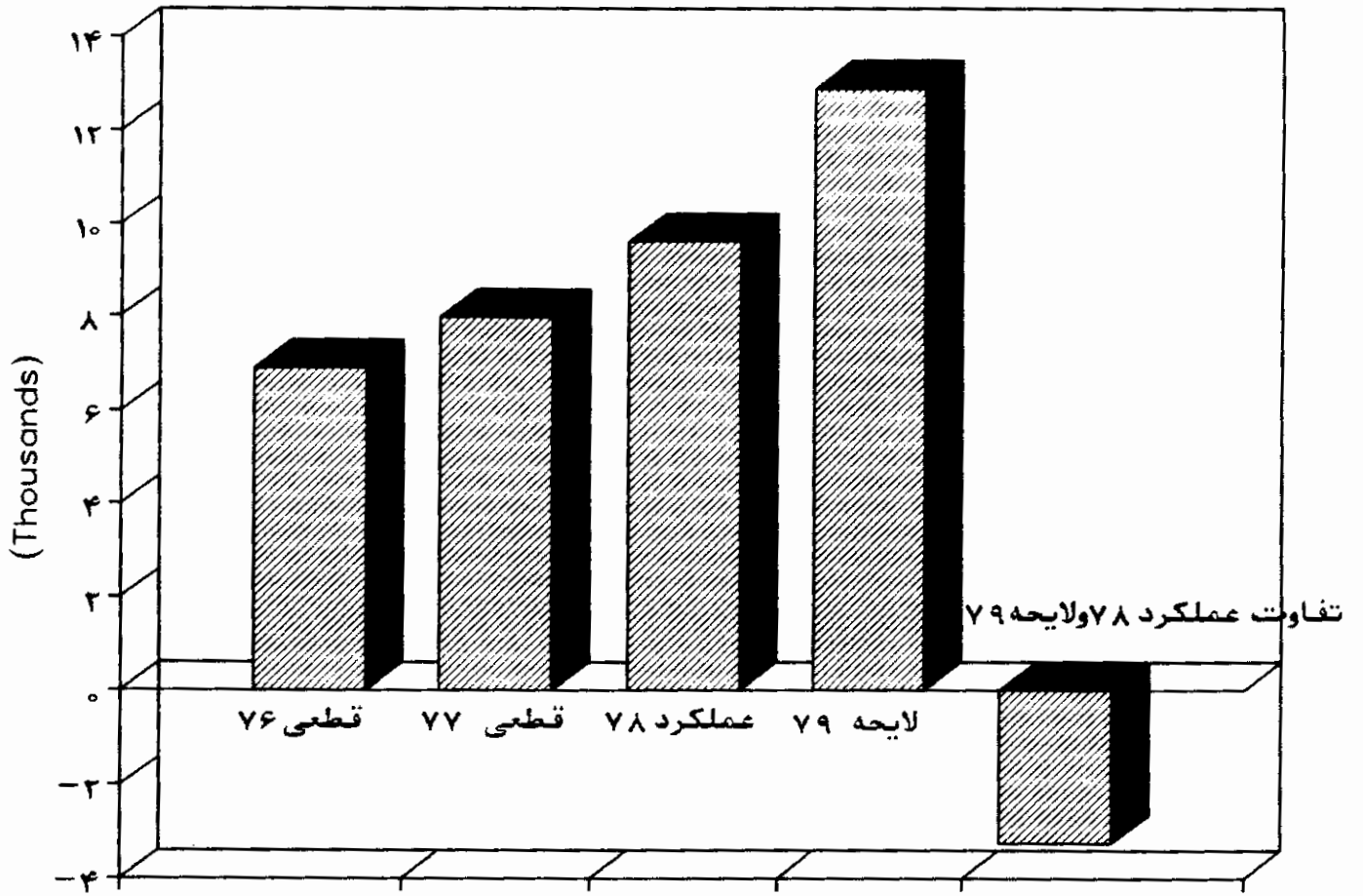
نمودار ۳- سهم مالیات‌ها از کل درآمدهای مالیاتی (لایحه سال ۱۳۷۹)



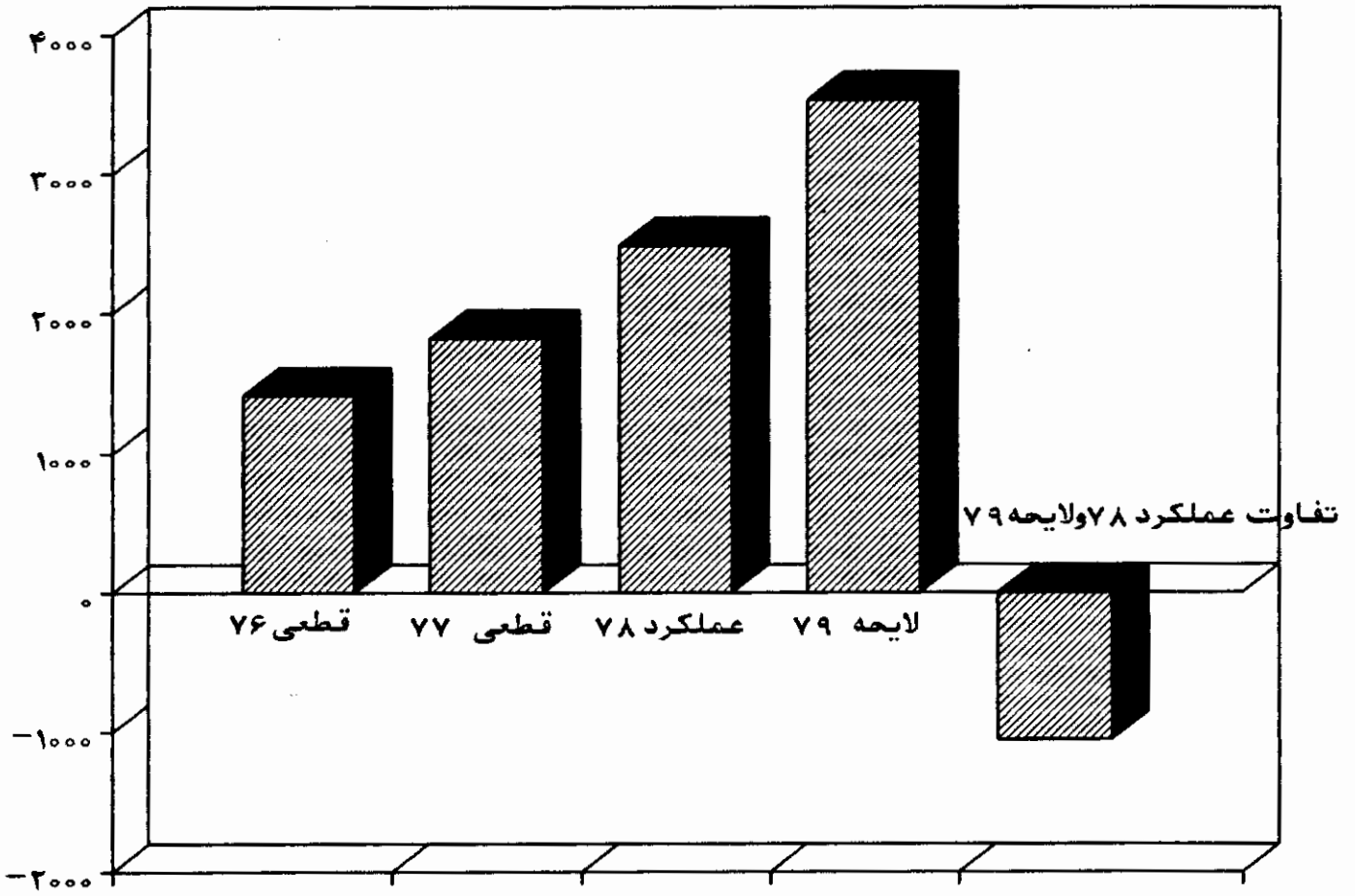
نمودار ۴- مالیات بر مصرف



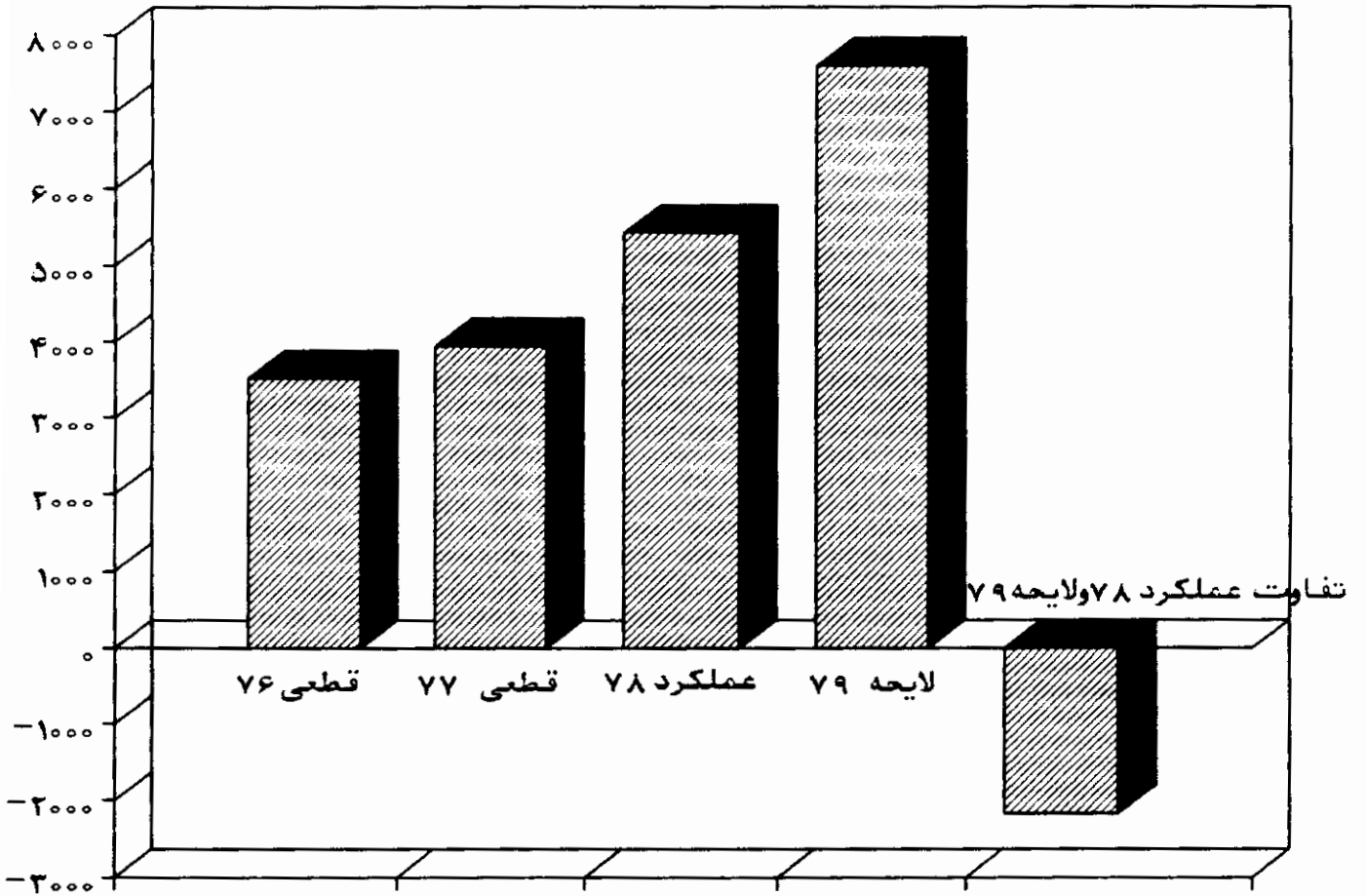
نمودار ۵- مالیات بر شرکت‌ها



نمودار ۶- مالیات بر مشاغل



نمودار ۷- مالیات بر درآمد



نمودار ۸- مالیات بر واردات

