

وضعیت نظام مالیاتی و چگونگی بهبود وصول درآمدهای مالیاتی

سخنران:

دکتر محمد وصال (عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی شریف)

احمد غفارزاده (عضو هیئت مستشاری مرکز عالی دادخواهی مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی)

محمود تولائی (رئیس کمیسیون مالیات، کار و تأمین اجتماعی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران)

اعضای پنل:

محمد محمودی (مشاور امور مالیاتی اتاق تعاون ایران)

محمد رضا جعفریان (مشاور عالی امور مالیاتی اتاق اصناف)

سعید توتونچی ملکی (مدیرکل دفتر پژوهش و برنامه ریزی سازمان امور مالیاتی)

غلامعلی طالبی رستمی (رئیس مرکز عالی دادخواهی مالیاتی و تشخیص صلاحیت حرفه ای وزارت امور اقتصادی و دارایی)

۱۳۹۸/۰۶/۱۱



موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی

مطالب مندرج در این گزارش منحصرآ گفته‌های سخنرانان است و به هیچ وجه منعکس کننده نظر موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی نیست.

نشست تخصصی "وضعیت نظام مالیاتی و چگونگی بهبود وصول درآمدهای مالیاتی" در روز دوشنبه ۱۳۹۸/۰۶/۱۱ در محل موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، باخیر مقدم گویی آقای دکتر سید محمدرضا امیری طهرانی‌زاده (معاون پژوهشی مؤسسه) و سخنرانی آقایان دکتر محمد وصال (عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی شریف)، احمد غفارزاده (عضو هیئت مستشاری مرکز عالی دادخواهی مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی) و محمود تولایی (رئیس کمیسیون مالیات، کار و تأمین اجتماعی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران) برگزار شد. در ادامه این نشست آقایان محمد محمودی (مشاور امور مالیاتی اتاق تعاون ایران)، سعید توتونچی ملکی (مدیرکل دفتر پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان امور مالیاتی کشور)، محمدرضا جعفریان (مشاور مالیاتی اتاق اصناف) و غلامعلی طالبی‌رستمی (رئیس مرکز عالی دادخواهی مالیاتی و تشخیص صلاحیت حرفه‌ای وزارت امور اقتصادی و دارایی) به عنوان اعضای پنل به بررسی تخصصی این موضوع پرداختند.

آقای دکتر امیری طهرانی‌زاده:

در مبحث مالیات، موضوع مشروعیت و عدالت بسیار کلیدی و مهم است. نحوه‌ی استیفای مالیات باید عادلانه و تلقی مردم از وصول مالیات باید منصفانه باشد. این دو نکته تأثیر بسزایی در نحوه‌ی وصول مالیات دارد. همچنین شفاف‌سازی در درآمدهای مشمول مالیات در وصول مالیات موثر است. به دلایلی به شهروندان آگاهی داده نمی‌شود که آثار پرداخت مالیات در جامعه چه بوده است و از طرفی تلقی شهروندان از مالیات صحیح نیست و به عنوان پول زور تصور می‌شود. اگر مشروعیت مالیات درست توجیه نشود، همه به فکر شانه خالی کردن از پرداخت مالیات می‌شوند. عده‌ای دچار فرار مالیاتی هستند و به دلیل تلقی ناعادلانه بودن این امر، آن دسته از افراد نیز که به طور منظم مالیات پرداخت می‌کنند به دنبال راه‌هایی برای عدم پرداخت مالیات خواهند بود.

دکتر محمد وصال:

از وظایف دولت مقابله با شکست بازار و بازتوزیع می‌باشد. دولت به دلیل نیاز به درآمد و به دلیل عدم امکان افزایش منابع نفتی نیاز به افزایش سهم مالیات دارد. هزینه مالیات‌ستانی به دو شکل هزینه است: هزینه‌ی سربار و هزینه‌ی پنهان. هدف از طراحی نظام مالیاتی افزایش درآمد مالیاتی، با کم کردن اختلال‌هایی است که به دلیل مالیات‌ستانی ایجاد می‌شود. در این بحث قصد داریم به سه سوال در مورد مالیات پاسخ دهیم:

۱- وضعیت فعلی نظام مالیاتی چگونه است؟

۲- ابعاد مختلف اصلاح نظام مالیاتی چیست؟

۳- پیشنهادات برای جهت‌گیری اصلاحات چیست؟

نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی ایران، حتی در مقایسه با کشورهای نفتی، بسیار پائین است. نظام مالیاتی اختلاف زیادی در اقتصاد ما ایجاد کرده است.

ویژگی بعدی نظام مالیاتی تغییرات مداوم مقررات و قوانین مالیاتی است که آثار واقعی نداشته ولی همه را مشغول می‌کند. یک واقعیت ملموس این است که با توجه به ثبات درآمدهای نفتی و افزایش هزینه‌ها، دولت دچار کسری بودجه شده است و نیاز به افزایش درآمدهای مالیاتی دارد و می‌تواند به سازمان امور مالیاتی تکلیف کند که مقدار مشخصی مالیات بگیرد یا می‌تواند اصلاحات ارضی انجام دهد که درآمد زیادی از آن حاصل خواهد شد. نکته‌ی دیگر اینکه در کشور نابسامانی نظام مالی مرکزی و محلی وجود دارد و از آنجا که از نظر یک فعال اقتصادی عوارض و مالیات مهم می‌باشد باید این مسأله در طراحی نظام مالیاتی در نظر گرفته شود. با نگاهی به نمودارها مشهود است که در بلند مدت نوسانات مالیات ناچیز است و مقدار مالیات در کشور ما نسبت به سایر کشورها خیلی پایین است. در ایران درآمد مالیاتی متناسب با توسعه یافتگی نیست و بسیار پایین‌تر است و این نظام مالیاتی اختلال زاست و علت این است که جمع مالیات حقوق و مالیات مشاغل نسبت به کشورهای دیگر سهم پایین‌تری دارد. با بررسی اینکه چه سهمی از مالیات از پایه‌های مختلف اخذ می‌شود به صحت این موضوع می‌پردازیم. مالیات بر شرکت‌های دولتی و غیر دولتی حدود ۳۵ درصد از درآمد مالیاتی را به خود اختصاص می‌دهد، شرکت‌ها تولید اختصاصی انجام می‌دهند، روی حقوق و واردات و فروش اقلام مالیات می‌دهند و از منظر مالیات‌ستانی بهینه، لزومی ندارد سهم بالایی از درآمد مالیاتی را به خود اختصاص دهند اما در کشور ما سهم قابل توجهی دارند. مالیات بر ارزش افزوده مالیات خوبی به نظر می‌رسد و اجرای آن با چالش‌هایی مواجه است ولی حتی با توجه به اینکه زمان زیادی از عملیاتی شدن آن نگذشته است، سهم قابل توجهی دارد. مالیات بر واردات نیز سهم عمده‌ای دارد که در بسیاری از کشورها اینگونه نیست. مالیات بر حقوق و مشاغل جمعاً حدود ۱۲ درصد از درآمدهای مالیاتی را تشکیل می‌دهد، در حالی که اگر این مالیات به عنوان مالیات بر درآمد شخصی تلقی شود در کشورهای دیگر سهم بالایی دارد (در حدود ۵۰ تا ۶۰ درصد) و سهم این مالیات در ایران ناچیز است.

در بحث ناپایداری قوانین و مقررات که دائم در حال تغییر است، به بعضی از این تغییرات اشاره شده است؛ به طور مثال در سال ۱۳۶۱ اصلاح قانون مالیات مستقیم ارائه شد و در سال ۱۳۶۶ یک قانون جدید آورده شد و دوباره در سال ۱۳۷۱ این قانون اصلاح شده است. بین این قوانین نمی‌توان یک ارتباط منطقی پیدا کرد و تغییرات این قوانین ایجاد هزینه می‌کند. ارتباط بین تغییرات قوانین و اثر آن روی درآمد مالیاتی محرز نیست. در ادامه یک تصویر ایده آل از اصلاح نظام مالیاتی و اینکه به چه وضعیتی بهینه گفته می‌شود، ارائه می‌گردد.

چارچوب کلی نظام مالیاتی از قواعد سرانگشتی خنثایی، سادگی و پایداری تبعیت می‌کند. نظام مالیاتی باید تا جای ممکن خنثی باشد یعنی پایه‌اش باید گسترده باشد و نباید قسمتی از آن را جدا کرده و برای آن یک سری قوانین بگذاریم و بقیه‌ی قسمت‌ها متفاوت باشند و این قاعده در کشور ما به دفعات نقض می‌شود، مواردی مثل معافیت‌های بالا بر حقوق که در حال حاضر حداقل این پایه حقوق ۲ میلیون و هفتصد و پنجاه هزار تومان است. اگرچه از این طریق اقبال کم درآمد حمایت می‌شوند اما می‌توان با کارهای دیگر این شیوه را پیش برد. دومین بحث در خنثایی، نرخ‌های کم تعداد است. نرخ‌های متعدد بر حقوق رایج شده است و با معضلاتی مواجه شده‌ایم. در مورد ارزش افزوده هم خطر نرخ‌های متعدد وجود دارد. در بحث خنثایی کارایی تولید باید لحاظ شود. نظام مالیاتی نباید برای فعال

اقتصادی تعیین کند که چه بخشی از فعالیت را انجام دهد، بلکه بهتر است اصول اقتصادی آن را معین کند. اینکه یک فعال اقتصادی به دلیل فرار مالیات به جای تأسیس شرکت، یک مغازه راهاندازی کند، درست نیست. کارآیی مالکیت باید در نظام مالیاتی حفظ شود، یعنی به خاطر اینکه فرد بخواهد از مالیات فرار کند، نباید مانع این شود که مالکیت یک چیز را واگذار کند. سابقاً قانون مالیات بر ارث پیچیده بود و برای زمین‌های بد وارث نمی‌توانستند مفاصاحساب مالیاتی بگیرند. بنابراین کارآیی مالیات مهم است و در قوانین جدید عایدی سرمایه باید مورد توجه قرار گیرد. همینطور بحث کاهش بروکراسی و زمان رسیدگی که از منظر خنثایی اهمیت دارد. بحث مدیریت مالیاتی و پیچیدگی قوانین چندان برای صاحب شرکت که منابع زیادی دارد، اهمیتی ندارد. موضوع دوم بحث سادگی است که با خنثایی ارتباط دارد ولی تمرکز آن بیشتر روی هزینه‌های مدیریت مالیاتی و هزینه‌های سرباری که روی مودیان و مالیات دهندگان تحمیل می‌شود، است. نهایتاً بحث پایداری مطرح می‌شود، تغییرات نظام مالیاتی باید در یک قواعد مشخص اتفاق بیفتد حتی باید مشخص باشد که دولت چه اختیاراتی دارد هنگامی که با رکود و رونق مواجه شود و در آن چرخه‌های تجاری قوانین مالیاتی را جابجا کند و یک چارچوب منسجمی نیاز است که به عنوان عناصر کلیدی مطرح می‌شود.

عناصر کلیدی نظام مالیاتی عبارتند از:

- وظایف، جایگاه و ساختار دستگاه مالیاتی
- نظام اطلاعات مالیاتی
- نظام عملیاتی مالیات ستانی
- ارتباط دولت با دولت‌های محلی
- پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی

سوال اساسی که در بحث مربوط به مجلس و قانون‌گذاری مطرح می‌شود، این است که تفکیک سیاست‌گذاری، قانون و اجرا به چه صورت باید باشد؟ سازمان امور مالیاتی باید در چه حیطه‌ای اختیارات داشته باشد؟ باید به چه ارگانی پاسخگو باشد؟ آیا وضعیت فعلی که یک معاونت ذیل وزارت اقتصاد است، مناسب است یا باید ساختار سازماندهی متفاوتی داشته باشد؟ آیا ترکیب فعلی سازمان برنامه که وظیفه‌ی هزینه کردن منابع دولتی را دارد و سازمان مالیاتی که یک جایگاه جدا از سازمان برنامه دارد، ترکیب درستی است یا مشکلاتی ایجاد می‌کند؟ اینها سوالات جدی هستند که باید به آنها فکر شود. شاید سازمان مالیات بتواند ذیل سازمان برنامه قرار گیرد تا از فشارهای سیاسی که بر او وارد می‌شود، آزاد شود و اجازه بدهد اصلاحات سختی که خیلی مردم پسند هم نیستند، پیش برود. سوال قابل طرح بعدی این است که سازماندهی داخلی سازمان مالیات چطور باید باشد؟ که در اینجا دانش مدیریت بیشتر نیاز است تا علم اقتصاد. دخیل کردن بخش دولتی، بخش خصوصی، وزارت بازرگانی، فعالان اقتصادی که از آنها مالیات گرفته می‌شود چطور باید باشد؟ این سوالاتی که اینجا مطرح می‌شود در کشورهای پیشرفته تعریف شده است و یک روال مشخصی دارد. در اجرا ما چطور باید بازخورد بگیریم؟ شاخص‌های کلیدی سازمان مالیاتی چیست؟ این مباحثی است که باید به آن پاسخ داده شود. مورد بعدی، نظام مالیاتی است که تمرکز زیادی بر آن هست و ذیل طرح جامع مالیاتی از دو دهه‌ی پیش شروع شده است. داده‌های درون سازمان و برون سازمان (گمرک، ثبت احوال و غیره) چگونه باید استفاده

شوند. پردازش بهینه باید نقطه‌ی تأکید ما باشد. دورنمای پایه‌ها و نرخ‌های یک سیستم مالیاتی بهینه عبارتند از: مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی که به صورت اظهار نامه از مجموع درآمدها باید ارائه شود، مالیات بر سود شرکت‌ها که به جهت افزایش رقابت‌پذیری بین‌المللی نرخ‌ها باید تعدیل شود، مالیات‌های غیر مستقیم و مالیات بر پس‌انداز و ثروت که سهم زیادی در درآمد مالیاتی ندارد. برای اصلاحات پیشنهادی در کوتاه مدت باید سعی در تعدیل درآمد نسبت به تورم شود، معافیت بر اساس درآمد نه متر از ملک باشد و مالیات بر عایدی سرمایه اعمال شود و در بلند مدت به سمت تجمیع و یکپارچه‌کردن این مالیات‌ها برویم. بنگاه‌های کوچک در این آستانه معاف شوند. بر درآمد شرکت‌ها، همسان‌سازی مالیات برای اشکال مختلف فعالیت اقتصادی آن شرکت، اعمال شود. در مورد املاک و مستغلات نیز باید در نظر بگیریم که بدون اخذ مالیات از املاک نمی‌توان درآمد مالیاتی را افزایش داد.

آقای احمد غفارزاده:

برای آسیب‌شناسی نظام مالیاتی کشور نیاز به شناخت وضعیت موجود داریم. طبق اطلاعات به‌دست آمده در سال ۱۳۹۷، کل مالیات‌های مستقیم و غیر مستقیم ۱۳۲ هزار میلیارد تومان بوده است. مالیات در مشاغل بهبود نسبی داشته است که علت آن بررسی تراکنش‌های بانکی است. سازمان مالیاتی قدرت پردازش ندارد و ناکارآمدی صنعتی روی حقوق ورودی تأثیر دارد. مالیات برای هزینه‌های جاری دریافت می‌شود. عملاً ۵۴ درصد ظرفیت قانونی مالیاتی را وصول کرده‌ایم و حدود ۵۰ درصد عدم وصول داریم که به دلیل ناتوانی نظام مالیاتی است. سازمان وصول‌کننده مالیات (سازمان امور مالیاتی کشور) طرح جامعی برای این معضل ارائه داده است که هنوز بعد از ۱۸ سال وقفه به نتیجه نرسیده است. مشکلات سازمان امور مالیاتی کشور، فقدان سیستم گزینش و انتخاب مأمور مالیاتی و مدیران مالیاتی، فقدان سیستم اطلاعاتی جامع مالیاتی و وجود فساد اداری در بخش‌هایی از سیستم مالیاتی می‌باشد. چالش‌های موجود در قوانین مالیاتی، وجود معافیت‌های مالیاتی و غیر موثر، پیچیدگی قوانین و مقررات و بخش نامه‌های متعدد، فقدان نظام مالیاتی بر جمع درآمد و محدود بودن پایه‌های مالیاتی می‌باشد. چالش‌های موجود در بخش مودیان مالیاتی فقدان باور مالیاتی به دلیل محیط سیاسی موجود، ناکارآمد بودن مخارج عمومی، ریسک پائین عدم تمکین و ناعادلانه بودن مالیات‌ها (احساس ناعدالتی توسط مودیان) می‌باشد. مشکلات محیط اقتصادی کشور در بحث مالیات، درجه بازبودن اقتصاد کشور، دخالت مستقیم و غیر مستقیم حاکمیت در اقتصاد و حجم زیاد اقتصاد زیر زمینی است.

محمود تولایی:

نظام حکمرانی اقتضایی عمل می‌کند و در نابسامانی اقتصاد، مردم آسیب می‌بینند. در کشور دچار ساختار شکننده هستیم. همانطور که فرهنگ مالیات از غرب آمده است باید در رکود هم مشابه آن‌ها عمل کنیم. عنوان می‌شود که سهم درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی پایین است اما به واقع سهم درآمدهای مالیاتی به سهم مالیات پردازها خیلی پائین است. ۵۰ درصد عدم پرداخت داریم و سهمی که از بقیه وصول می‌شود متناسب نیست. حدود یک سال است که پرسش چگونه درآمد مالیاتی محقق شود مورد بررسی قرار گرفته است. بحث درآمد اختصاصی دولت مطرح است که در واقع از مردم وصول می‌شود. باید به اصول بالادستی بپردازیم و اگر انضباط مالی در کل کشور نداشته باشیم نمی‌توانیم به هدف برسیم. ما به دنبال وصول مالیات و اداره کشور با مالیات هستیم. در دادرسی مشکلات جدی

داریم. ۸۰ درصد پول‌ها طبق قوانین مصوب وصول نمی‌شود. دادرسی چالش جدی در وصول مالیات است و در نظام مالیات ستانی الگوی نادرست داریم. برای افراد زیر خط فقر به جای توانمند سازی، مالیات وضع کردیم. در حوزه تأمین اجتماعی وضع به مراتب بدتری داریم. در بحث تولید ناخالص داخلی همه موارد وصولی؛ عوارض، گمرک و... را باید مالیات بنامیم و در نهایت سهم این موارد را نسبت به تولید ناخالص داخلی در نظر بگیریم. به امید مالیاتی که فساد کمتری داشته باشد و خدمات متناسب با مالیات وصولی باشد.

پس از ایراد سخنرانی توسط مدعوین، اعضای پنل به جمع‌بندی مطالب پرداختند.

آقای محمودی:

با نگاه عامیانه و مردمی به این موضوع می‌توان گفت مردم بالاترین مالیات‌های دنیا را پرداخت می‌کنند. در فعل و انفعالات کشور به دلیل سیاست‌های غلط، تورم ایجاد شده است و این افزایش قیمت ناشی از تورم به نوعی مالیات محسوب می‌شود. قانون مالیات‌ها مغل همه چیز است، نقدینگی از بازار آزاد تأمین می‌شود. در دنیا کسی که مالیات پرداخت نمی‌کند آدم بی‌وجدانی است، اما در ایران به این صورت تلقی نمی‌شود. سیستم مدیریتی کشور به گونه‌ای است که اعتماد عمومی جلب نشده است. طرح جامع مالیاتی هیچ حرکت قابل توجهی نیست چون اراده انسانی در داده‌های آن دخالت دارد.

آقای جعفریان:

میانگین پرداخت مالیات ما ۲۳ درصد است. حق بیمه که برای کارگر از طرف کارفرما پرداخت می‌شود ۲۳ درصد حداقل حقوقش است. ۸ درصد هم تمام بنگاه‌ها به عنوان شبه مالیات پرداخت می‌کنند، پس بنابراین تا اینجا ۵۴ درصد حقوق بنگاه‌ها صرف مالیات می‌شود. بهره بانکی بالا همچنان در کشور حاکم است که بنگاه اقتصادی جرات گرفتن وام ندارد. بنابراین مالیات در کشور ما خیلی بیشتر از جاهای دیگر حتی بالاتر از دانمارک است که یک ریال فرار مالیاتی ندارند. فرار مالیاتی در کشور ما بالای ۳۰ تا ۴۰ درصد است. به دلیل تبعیض مالیاتی و قوانین نامتعادل، افراد فرار مالیاتی را حق خود می‌دانند. تا وقتی که این قوانین در کشور برقرار است، امکان تصحیح وصول مالیاتی نیست.

آقای طالبی:

در نظام مالیاتی کشور تناقضاتی وجود دارد. ما مجری قانون هستیم و اگر قانون خوب نوشته شده باشد، بایستی خوب هم اجرا شود. ضعف ساختار قانون نویسی به بدنه انتقال پیدا می‌کند. به‌طور مثال در قانون ارزش افزوده، یک تعریف جامع از قانون نداریم. در مورد مأموران مالیاتی باید در قانون ذکر شود که هر مأمور باید چند پرونده داشته باشد و همین‌طور به فعال اقتصادی طرف صحبت مأمور مالیاتی باید اصول اولیه تفهیم شود. ضعف در ساختار اصلی است و بقیه فرع قضیه می‌باشد.

آقای توتونچی:

نظام مالیاتی یک نظام حاکمیتی است و فعالیت سیستم مالیاتی توسط قانون و مجلس تصویب می‌شود. سازمان امور مالیاتی که باید تنها مجری باشد، در خیلی موارد مقنن قانون هم هست که در هیچ جای دنیا این امر مرسوم نیست و یک نقطه ضعف است که باید رفع شود. نظام مالیاتی که باید فقط یک نظام اجرایی باشد، هم وظیفه‌ی سیاست‌گذاری و هم وظیفه‌ی اجرا دارد و این امر موجب تضاد منافع می‌شود. اشکال دیگر این است که آیین‌نامه داخلی مجلس این اجازه را به تمام نماینده‌ها داده است که در مورد تمام طرح‌ها اظهار نظر کنند و به تبع آن هیچ قانون کامل و بدون عیبی در کشور نداریم.