

گزارش پژوهشی :

بررسی فرار مالیاتی در ایران و کشورهای پیشرفته



اندیشکده اقتصاد مقاومتی

گروه مالیات

آبان ماه ۱۳۹۸

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

بررسی فرار مالیاتی در ایران و کشورهای پیشرفته

مالیات	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۳۹۸۰۸۷۰۱	شناسه:
۱۳۹۸/۰۸/۲۵	تاریخ انتشار:
علی زارعی	تهیه و تدوین:
علی ملک‌زاده	مدیر مطالعه:
محمد مهدی یزدانی	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

اخذ عادلانه مالیات یکی از اصلی‌ترین وظایف دولت‌ها به منظور ایجاد درآمدی پایدار برای ارائه خدمات، کاهش ناعدالتی و فاصله طبقاتی است. با وجود تحریم‌های اقتصادی اهمیت این موضوع برای کشور ما که کشوری وابسته به نفت است، دوچندان می‌شود. در شرایط فعلی از طرفی لزوم کاهش وابستگی به درآمد نفتی و از طرف دیگر کاهش قیمت نفت و افزایش فشار به درآمدهای دولت، توجه بیش از پیش به مالیات و درآمد مالیاتی را ایجاب می‌کند. یکی از راه‌های افزایش درآمد مالیاتی توجه و مقابله با فرار مالیاتی و اخذ مالیات متناسب با درآمد واقعی افراد است. فرار مالیاتی مسئله‌ای است که حتی در کشورهای با نظام مالیاتی پیشرفته و وجود راهکارهایی مانند بررسی حساب‌ها و تراکنش‌های بانکی، هم وجود دارد. البته مالیات و سازوکارهای مالیات ستانی علاوه بر جنبه درآمدی، از لحاظ تنظیم‌گری نیز حائز اهمیت هستند و دولت‌ها از آن برای رسیدن به اهداف سیاستی خود بهره می‌گیرند. با توجه به اهمیت این موضوع در ایران به‌عنوان راه‌حلی برای دستیابی به عدالت اجتماعی، در این طرح سعی کردیم با واکاوی روش‌های فرار مالیاتی و راهکارهای جلوگیری از آن در کشورهای پیشرفته و مقایسه با ایران به راهکاری پایدار برای مبارزه با فرار مالیاتی دست‌یابیم.

فرار مالیاتی به‌عنوان جزئی از فعالیت‌های زیرزمینی یا بخش نامنظم اقتصاد شناخته‌شده و فعالیت‌هایی را شامل می‌شود که مالیات آن‌ها پرداخت نشده است. بر این اساس، واکاوی و شناسایی عوامل مؤثر در ایجاد پدیده فرار مالیاتی جهت افزایش کارایی نظام مالیاتی اهمیت بسیاری دارد.

بررسی پدیده فرار مالیاتی و شناسایی عوامل مهم شکل‌گیری آن کمک می‌کند تا بتوان مناسب‌ترین راهبردها زیرساخت‌های لازم برای جلوگیری و کاهش آن فراهم آید. فرار مالیاتی تنها ریشه اقتصادی ندارد و نقش عوامل اجتماعی نهادی نیز در شکل‌گیری آن بایستی در نظر گرفته شود. به‌طور کلی در متون اقتصادی، برخی از عوامل مهم پدیدآورند فرار مالیاتی مواردی شامل: نرخ مالیات، همکاری ضعیف نهادها و مؤسسات وابسته، پیچیدگی قوانین و مقررات، فقدان سیستم اطلاعاتی کارآمد، گستردگی معافیت‌های مالیاتی، تورم، اخلاق مالیاتی، سطح درآمد افراد، بیکاری و تعرفه کالا و خدمات برشمرده شده‌اند.

در ایران مهم‌ترین علت ایجاد این پدیده، نبود سیستم اطلاعاتی کارآمد و در نتیجه عدم اشراف سازمان امور مالیاتی کشور بر اطلاعات اقتصادی اشخاص می‌باشد. حجم گسترده فرار مالیاتی، پیامدهای منفی بسیاری را در پی دارد که برخی از این پیامدها برای تمامی اقتصادها برخی نیز برای اقتصاد ایران موضوعیت دارند. کاهش توان رقابتی فعالان اقتصادی در بخش رسمی، شفافیت اقتصادی پایین، ناکارآمدی سیاست‌های دولت، ایجاد اختلال در خدمات عمومی دولت، نابرابری درآمد و ثروت، تضعیف فرهنگ مالیاتی، از جمله پیامدهای عمومی گستردگی فرار مالیاتی در یک اقتصاد و بی‌ثباتی اقتصادی و تداوم وابستگی بودجه دولت به منابع نفتی نیز از

مهم‌ترین پیامدهای گستردگی فرار مالیاتی در اقتصاد ایران می‌باشند. کاهش فرار مالیاتی موجب می‌شود بدون تحمیل بار مالیاتی بر مؤدیان، درآمدهای مالیاتی و به تبع آن سهم آن در منابع بودجه دولت افزایش یابد که این امر در راستای ارتقای عدالت مالیاتی اهمیت بسیاری دارد. به هر حال، اولین گام در راستای حرکت در مسیر کاهش فرار مالیاتی، برآورد حجم فرار مالیاتی است تا از این طریق میزان وخامت اوضاع تبیین گردد.

نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران در سال ۲۰۱۷، ۷٫۸۲ درصد بوده و رئیس سازمان امور مالیاتی، حجم فرار مالیاتی در اقتصاد ایران را ۴۰ هزار میلیارد تومان برآورد کرده است اما اظهار نظرهای مختلف حجم فرار مالیاتی در ایران را ۵۰ تا ۷۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌کنند.

همچنین بخش دیگر اقتصاد که سهم بزرگی در فرار مالیاتی دارد بخش اقتصاد غیر رسمی یا پنهان و قاچاق است. طبق پژوهش‌های انجام‌شده، حجم اقتصاد زیرزمینی ایران حدود ۲۰ درصد از تولید ناخالص ملی است که اطلاعات و ردپایی از آن‌ها وجود ندارد. نهادهای دولتی حجم قاچاق سالیانه در کشور را بیش از ۱۲ میلیارد دلار و برآوردهای پژوهشی و دانشگاهی این مقدار را بیش از ۲۵ میلیارد دلار اعلام کرده‌اند. اگر میانگین این ارقام را با نرخ دلار ۱۰ هزار تومان به ریال تبدیل شود حجم قاچاق حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. حال با لحاظ کردن ضریب علی‌الراسی دست کم ۲۰ درصد، تنها فرار مالیاتی ناشی از قاچاق در ایران به بیش از ۴۰ هزار میلیارد تومان می‌رسد. در مجموع با صرف نظر از برخی معافیت‌های گسترده و بی‌ضابطه مالیاتی می‌توان گفت فرار مالیاتی در کشور بسیار بیشتر از رقم ۱۰۰ هزار میلیارد تومان یعنی حدود ۲۵ درصد از کل بودجه عمومی کشور است.

بر اساس مطالعه وزارت اقتصاد و امور دارایی حجم اقتصاد زیرزمینی ایران معادل ۳۵ تا ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی به دست آمده است؛ بنابراین می‌توان گفت با توجه گزارش بانک جهانی، تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۸ که معادل ۴۴۷ میلیارد دلار اعلام شده است در نتیجه حجم اقتصاد زیرزمینی ایران ۱۵۶ میلیارد دلار خواهد بود.

بر اساس تحقیقات محقق، متوسط فرار مالیاتی طی دوره ۱۳۶۰-۱۳۹۷ معادل ۳۵ درصد درآمدهای مالیاتی محاسبه شده است. در سال ۱۳۹۷ درآمد مالیاتی اعلام شده ۱۰۹۱۰۰ میلیارد تومان است و در نتیجه برآورد فرار مالیاتی در سال ۱۳۹۷ حدود ۳۸۱۸۵ میلیارد تومان است.

با توجه به علل ایجاد پدیده فرار مالیاتی، موارد ذیل می‌توانند به عنوان توصیه‌های سیاستی جهت کاهش فرار مالیاتی در ایران مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی قرار گیرند.

الف) اشراف اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی کشور

در کشورهای دارای نظام مالیاتی پیشرفته، راهکار بنیادین جهت اشراف کامل اطلاعاتی نظام مذکور، قرار گرفتن اطلاعات اقتصادی افراد جمعه در اختیار دستگاه مالیات‌ستان از طریق اطلاعات ارسالی اشخاص ثالث همچون نظام بانکی، بیمه‌ای و سایر دستگاه‌ها و نهادهای دارنده اطلاعات مذکور است.

ب) ساماندهی معافیت‌های مالیاتی

حذف معافیت‌های غیرضروری و کارآمد سازی سایر معافیت‌ها به‌ویژه از طریق جایگزینی روش‌های متداول اعطای مشوق‌های مالیاتی همچون اعتبار مالیاتی و اعتبار سرمایه‌گذاری بجای تعطیلی مالیاتی (عمدتاً مربوط به معافیت‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی و معافیت‌های مربوط به مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته) بسیار حائز اهمیت است.

ج) شفاف و کارآمد سازی هزینه‌های دولت

این امر می‌تواند انگیزه افراد برای مشارکت در پرداخت مالیات و به عبارتی اخلاق مالیاتی را به‌طور محسوسی ارتقاء دهد. در این راستا، کاهش اندازه دولت (بهینه‌سازی حجم دولت)، اجرای کامل بودجه‌ریزی عملیاتی و همچنین ایجاد شفافیت در نحوه هزینه کرد مخارج دولتی از مهم‌ترین اقدامات می‌باشند.

د) تعدیل نرخ مالیات بر شرکت‌ها

دولت‌ها می‌توانند با کاهش نرخ مالیات بر شرکت‌ها، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را افزایش و هدف رشد اقتصادی را دنبال نمایند. علاوه بر این کاهش نرخ مالیات بر شرکت‌ها از طریق کاهش بار مالیاتی شرکت‌ها، می‌تواند انگیزه فرار مالیاتی را تا حد زیادی کاهش دهد.

ه) افزایش رضایتمندی مؤدیان

ارتقاء خدمات مالیاتی به مؤدیان و ارتقاء عدالت مالیاتی از طریق بهبود تشخیص رسیدگی مالیاتی و همچنین اصلاح فرآیند دادرسی مالیاتی در افزایش رضایتمندی مؤدیان مالیاتی و بهبود تمکین مؤدیان و در نتیجه کاهش انگیزه فرار مالیاتی بسیار اهمیت دارد.

و) شفاف‌سازی و کاهش پیچیدگی قوانین و مقررات مالیاتی

تنقیح قوانین و مقررات مالیاتی، مقررات زدایی، اطلاع‌رسانی و آموزش مؤدیان در ایجاد شفافیت و کاهش پیچیدگی قوانین حائز اهمیت است. شایان ذکر است، مطابق بند (چ) ماده (۱۱۳) قانون برنامه ششم توسعه، تنقیح، اصلاح و رفع خلأهای قوانین با رعایت قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه مورد تأکید قرار گرفته است.



فهرست مطالب

مقدمه.....	۷
فصل ۱. اقتصاد غیررسمی و فرار مالیاتی.....	۹
۱-۱- اقتصاد غیر رسمی یا زیرزمینی.....	۹
۱-۲- فرار و اجتناب مالیاتی.....	۹
فصل ۲. علل مؤثر بر فرار مالیاتی.....	۱۱
۲-۱- مهم‌ترین عوامل مؤثر بر فرار مالیاتی در ایران.....	۱۱
۲-۱-۱- نرخ مالیات.....	۱۲
۲-۱-۲- همکاری ضعیف نهادها و مؤسسات وابسته.....	۱۲
۲-۱-۳- پیچیدگی قوانین و مقررات.....	۱۲
۲-۱-۴- فقدان سیستم اطلاعاتی کارآمد و پدیده ممیز محوری.....	۱۲
۲-۱-۵- گستردگی معافیت‌های مالیاتی.....	۱۳
۲-۱-۶- تورم بالا.....	۱۳
۲-۱-۷- فرهنگ و اخلاق مالیاتی.....	۱۳
۲-۱-۸- سطح درآمد افراد.....	۱۳
۲-۱-۹- بیکاری.....	۱۴
۲-۱-۱۰- تعرفه کالا و خدمات.....	۱۴
فصل ۳. اثرات فرار مالیاتی بر اقتصاد.....	۱۵
۳-۱- کاهش توان رقابتی فعالان اقتصادی.....	۱۵
۳-۲- شفافیت اقتصادی پایین.....	۱۵
۳-۳- ناکارآمدی سیاست‌های دولت.....	۱۵
۳-۴- ایجاد اختلال در خدمات عمومی دولت.....	۱۵
۳-۵- نابرابری درآمد و ثروت.....	۱۶
۳-۶- تضعیف فرهنگ مالیاتی.....	۱۶
۳-۷- تداوم وابستگی بودجه دولت به منابع نفتی.....	۱۶
۳-۸- بی‌ثباتی اقتصادی.....	۱۶
فصل ۴. مسیرها و میزان فرار مالیاتی در ایران.....	۱۸
فصل ۵. بررسی وضعیت و تجربه کشورها.....	۲۲
۵-۱- کانادا.....	۲۳
۵-۱-۱- دسترسی به انتقال صندوق‌های الکترونیکی بین‌المللی (EFT).....	۲۵
۵-۱-۲- تبادل خودکار اطلاعات بانکی خارج از کشور CRA.....	۲۵
۵-۱-۳- همکاری بین‌المللی.....	۲۵
۵-۱-۴- هماهنگی تحقیقات جنایی: روسای مشترک اجرای مالیات جهانی (J5).....	۲۶

۲۶.....	۵-۱-۵- شرکت‌های چندملیتی
۲۶.....	۵-۱-۶- ابزارهای حقوقی
۲۶.....	۵-۱-۷- حسابرسی
۲۷.....	۵-۱-۸- شرکت‌های مشاوره مالی
۲۷.....	۵-۱-۹- ممیزی‌های مبتنی بر ریسک
۲۷.....	۵-۱-۱۰- تحقیقات جنایی
۲۷.....	۵-۲- انگلستان
۲۸.....	۵-۲-۱- رویکرد استراتژیک اداره درآمد و گمرکات سلطنتی انگلستان HMRC
۲۸.....	۵-۲-۲- رویکرد دولت در اجتناب و فرار مالیاتی و اشکال دیگر عدم انطباق
۲۹.....	۵-۲-۳- سرمایه‌گذاری در اداره درآمد و گمرکات سلطنتی انگلستان برای تعهد و اقدام بیشتر
۳۱.....	فصل ۶. روش‌های مقابله با فرار مالیاتی در ایران
۳۳.....	فصل ۷. نظرات کارشناسان
۳۵.....	فصل ۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۷.....	فصل ۹. توصیه‌های سیاستی
۳۷.....	۹-۱- اشراف اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی کشور
۳۷.....	۹-۲- ساماندهی معافیت‌های مالیاتی
۳۷.....	۹-۳- شفاف و کارآمد سازی هزینه‌های دولت
۳۸.....	۹-۴- تعدیل نرخ مالیات بر شرکت‌ها
۳۸.....	۹-۵- افزایش رضایتمندی مؤدیان
۳۸.....	۹-۶- شفاف‌سازی و کاهش پیچیدگی قوانین و مقررات مالیاتی
۳۹.....	منابع

فهرست جداول

۲۱.....	جدول ۱. برآورد فرار مالیاتی در مطالعات پیشین در ایران
۲۹.....	جدول ۲. بررسی میزان فرار مالیاتی در کشورهای منتخب (میلیون دلار و درصد)