

## گزارش پژوهشی :

# بررسی معافیت‌های مالیاتی مناطق آزاد و هدفمندسازی در راستای تولید صادرات محور



انديشكده اقتصاد مقاومتي |

گروه توليد و تجارت |

تير ماه ۱۴۰۱

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](http://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 معافیت‌های مالیاتی مناطق آزاد و هدفمندسازی

### در راستای تولید صادرات محور

|               |                      |
|---------------|----------------------|
| گروه موضوعی:  | تولید و تجارت        |
| نوع گزارش:    | پژوهشی               |
| شناسه:        | ۱۴۰۱۰۵۳۳۵            |
| تاریخ انتشار: | ۱۴۰۱/۰۵/۳۱           |
| تهیه و تدوین: | فردین کریمی          |
| مدیر مطالعه:  | سیدحسین محفوظی موسوی |
| ناظر علمی:    | محمد مهدی یزدانی     |

## خلاصه مدیریتی

معافیت های مالیاتی به عنوان یکی از مشوق های اصلی مناطق آزاد، در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می گیرد و به واسطه آن سرمایه گذاران و فعالین اقتصادی، این مناطق را به عنوان مکان فعالیت خود انتخاب می کنند. از جمله فلسفه وجودی مناطق آزاد تسهیل گری در قوانین و مقررات تجارت، فعالیت اقتصادی و حضور سرمایه گذاران در جهت تولید صادرات محور بوده است.

سیاستگذاران مختلف در دنیا برای کارآمدسازی مناطق آزاد، پس از توسعه زیرساخت های کافی، از مشوق های مالیاتی استفاده می کنند. در کشورهایی مانند امارات و چین مشوق های مالیاتی مناطق آزاد کاملاً هدفمند و در جهت اهداف در نظر گرفته شده برای مناطق تدوین شده است. به عنوان مثال در امارات، مالیات بر ارزش افزوده برای صادرات با نرخ صفر محاسبه می شود؛ اما برای تولیدکننده ای که کالای خود را به سرزمین اصلی ارسال می کند، مالیات بر ارزش افزوده با نرخ سرزمین اصلی محاسبه می شود. همچنین در اکثر مناطق آزاد چین پس از معافیت ۲ یا ۳ ساله، تولیدکننده هایی که درصد خاصی از محصولات خود را صادر می کنند از تخفیف های مالیاتی بهره مند می شوند.

در ایران مطابق با ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، فعالین اقتصادی در این مناطق هم به صورت حقیقی هم حقوقی پس از تاریخ بهره برداری، ۲۰ سال از معافیت مالیاتی بهره مند خواهد شد. همچنین مطابق ماده ۵۲ قانون قدیم مالیات بر ارزش افزوده، مناطق آزاد از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف بودند.

از یک طرف معافیت های مالیاتی اعطا شده به فعالین اقتصادی در مناطق آزاد، زمینه را برای دور زدن مالیات و فرار مالیاتی برخی از شرکت ها فراهم کرده و سبب ثبت شرکت های صوری در این مناطق و عدم شکل گیری فعالیت های اقتصادی شده است. از طرف دیگر معافیت مالیاتی اعطا شده به فعالین اقتصادی، منجر به بهره گیری از این معافیت در حوزه واردات مواد اولیه و محصولات نهایی و ارسال آن به سرزمین اصلی شده و عملاً اهداف مناطق آزاد که بیش از همه بر صادرات و جذب سرمایه گذاری خارجی متمرکز بوده، تحقق نیافته است.

اجتناب و فرار مالیاتی بواسطه معافیت مناطق آزاد به شیوه های متفاوتی انجام می شود. برخی هم در مناطق آزاد و هم سرزمین اصلی فعالیت اقتصادی دارند و تلاش می کنند به واسطه حضور در مناطق آزاد فعالیت سرزمین اصلی را نیز مشمول معافیت مالیاتی کنند. برخی از واحدها پس از اتمام مدت زمان معافیت مالیاتی با انحلال شرکت فعال و ثبت شرکت دیگر معافیت خود را ادامه داده و از پرداخت مالیات اجتناب می کنند. همچنین معافیت مالیاتی ارزش افزوده سبب شده بود جریان کالایی در کشور شفافیت خود را از دست بدهد.

اعطای معافیت های مالیاتی به فعالین اقتصادی، علاوه بر افزایش امکان اجتناب و فرار مالیاتی، سبب بروز چالش هایی برای این فعالین شده است. اولاً، مدت زمان معافیت مالیاتی در برخی از مناطق آزادی که در سال

۱۳۷۲ تأسیس شده اند، به پایان رسیده است. ثانياً تفسیر دوگانه قانون معافیت مالیاتی این مناطق توسط مجریان سبب بروز چالش شده است، بدین معنا که برخی معافیت ۲۰ ساله را برای مناطق و برخی دیگر معافیت را برای واحد اقتصادی در نظر می‌گیرند. ثالثاً، پس از آن که در قانون بودجه ۱۴۰۰ و قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده مناطق آزاد ملزم به پرداخت مالیات بر ارزش افزوده شدند، واحدهای اقتصادی در مناطق بیش از یک بار مالیات پرداخت کرده اند.

بر اساس این پژوهش، معافیت مالیاتی به عنوان یک الزام باید به فعالین اقتصادی در مناطق آزاد ایران تعلق گیرد، چرا که از یک طرف دولت برای این مناطق بودجه خاصی در نظر نگرفته و در ابتدای تاسیس نیز زیرساخت قابل توجهی برای فعالین اقتصادی در این مناطق فراهم نکرده است؛ از این رو دولت باید با اعطای مشوق‌ها، انگیزه کافی در بخش خصوصی برای حضور و سرمایه‌گذاری در توسعه زیرساخت‌ها ایجاد کند. از سوی دیگر با عنایت به عدم ثبات اقتصادی کشور، ترجیح سرمایه‌گذاران داخلی، سرمایه‌گذاری در سایر کشورها است که اهمیت اعطای مشوق‌های مالیاتی دوجندان می‌شود. همچنین این معافیت‌ها ورود سرمایه داخلی را تشویق می‌کند.

در نهایت لازم است ذکر شود علی‌رغم معافیت‌های مالیاتی وضع شده طی ۳۰ سال گذشته، در مناطق آزاد میزان صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی بصورت چشم‌گیری رشد نداشته است و در صورت تداوم اعطای معافیت‌های غیر هدفمند، وضع کنونی ادامه خواهد یافت. لذا ضرورت دارد اولاً، برای هر منطقه آزاد چشم انداز و مأموریت اقتصادی مشخص و مشوق‌های مالیاتی متناسب با این مناطق و مزیت‌های اقتصادی آنان طراحی شود. ثانياً، با توجه حساسیت و تمرکز بر تولید صادراتی، مشوق‌های اعطایی به بخش‌های مختلف از جمله فعالیت‌های تولیدی و خدماتی متفاوت باشد. همچنین مقصد ارسال کالای تولیدی نیز در شیوه معافیت‌دهی باید تاثیرگذار باشد، بدین معنا که هدف حمایت از صادرات به سایر کشورها باشد و صادرات به سرزمین اصلی تشویق نشود؛ در این صورت، فعالین اقتصادی برای بهره‌مندی بیش تر از معافیت مالیاتی صادرات خود را گسترش داده و از ارسال کالا به سرزمین اصلی خودداری خواهند کرد.

## فهرست مطالب

|   |    |
|---|----|
| مقدمه.....  | ۶  |
| فصل ۱. بررسی قوانین و مقررات معافیت های مالیاتی مناطق آزاد در ایران.....                | ۹  |
| ۱-۱- قانون چگونگی اداره مناطق آزاد.....   | ۱۰ |
| ۱-۲- قانون مالیات های مستقیم.....   | ۱۲ |
| ۱-۳- قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب.....  | ۱۳ |
| ۱-۴- قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.....                                   | ۱۴ |
| فصل ۲. آسیب شناسی و میزان اثرگذاری اعطای معافیت های مالیاتی در مناطق آزاد.....          | ۱۶ |
| ۱-۲- آسیب های معافیت های مالیاتی از منظر سازمان امور مالیاتی.....                       | ۱۶ |
| ۱-۱-۲- ثبت شرکت های صوری.....   | ۱۶ |
| ۲-۱-۲- تداخل محل کسب و کار و سکونت در مناطق آزاد.....                                   | ۱۶ |
| ۲-۱-۲- فعالیت توأمان یک بنگاه اقتصادی در منطقه آزاد و سرزمین اصلی.....                  | ۱۷ |
| ۲-۱-۲- عدم شفاف سازی جریان مالی کالا و خدمات.....                                       | ۱۷ |
| ۲-۱-۲- ثبت شرکت جدید پس از اتمام زمان بندی معافیت مالیاتی.....                          | ۱۷ |
| ۲-۲- آسیب های اعطای معافیت های مالیاتی از منظر مناطق آزاد.....                          | ۱۸ |
| ۱-۲-۲- اتمام زمان معافیت مالیاتی.....   | ۱۸ |
| ۲-۲-۲- تفسیر قانون معافیت مالیاتی.....  | ۱۸ |
| ۳-۲-۲- پرداخت چندباره مالیات بر ارزش افزوده.....  | ۱۸ |
| ۴-۲-۲- علی الرأس کردن واحدهای تولیدی در مناطق آزاد.....                                 | ۱۹ |
| ۳-۲-۳- میزان اثرگذاری معافیت های مالیاتی در جذب سرمایه گذاری.....                       | ۱۹ |
| ۴-۲-۴- عدم ایجاد زیرساخت دولتی و حضور بخش خصوصی.....                                    | ۲۰ |
| ۵-۲-۵- عدم ثبات اقتصادی در کشور و جلوگیری از فرار سرمایه.....                           | ۲۰ |
| ۶-۲-۶- جذب سرمایه گذاری خارجی.....  | ۲۱ |
| فصل ۳. بررسی قوانین و مقررات معافیت های مالیاتی در مناطق آزاد کشورهای چین و امارات..... | ۲۲ |
| ۱-۳- نگاهی به مناطق آزاد کشور چین.....  | ۲۲ |
| ۲-۳- قوانین و مقررات معافیت های مالیاتی مناطق آزاد چین.....                             | ۲۳ |
| ۳-۳- قوانین و مقررات معافیت های مالیاتی مناطق آزاد امارات.....                          | ۲۵ |
| فصل ۴. نتیجه گیری و جمع بندی.....   | ۲۹ |
| ۱-۴- پیشنهادها.....   | ۳۰ |
| ۱-۱-۴- مناطق آزاد قدیم.....   | ۳۰ |
| ۲-۱-۴- مناطق آزاد جدید.....   | ۳۱ |
| ۲-۴-۲- مالیات بر ارزش افزوده.....   | ۳۲ |
| منابع.....  | ۳۳ |

## فهرست جداول

- جدول ۱. قوانین و مقررات معافیت های مالیاتی مناطق آزاد تجاری - صنعتی..... ۱۵
- جدول ۲. معافیت های مالیاتی مناطق آزاد چین..... ۲۵
- جدول ۳. معافیت های مالیاتی مناطق آزاد امارات..... ۲۸