



شکاف مالیاتی؛ شاخص ارزیابی عملکرد نظام مالیاتی کشور



گزارش سیاستی - مرداد ۱۴۰۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالَّذِينَ جَاهَدُوا فِينَا لَنَهْدِيَنَّهُمْ سُبُلَنَا
وَأَن هَا كِه دَر رَاه مَا (بَا خَلُوص نِيَت) جِهَاد كَنَنَد، قَطْعَا بِه
رَاه هَاي خُود، هِدَايَتَشَان خَوَاهِيم كَرَد.

شکاف مالیاتی؛

شاخص ارزیابی عملکرد نظام مالیاتی کشور



شکاف مالیاتی؛ شاخص ارزیابی عملکرد نظام مالیاتی کشور

مالیات	گروه موضوعی:
سیاستی	نوع گزارش:
۱۴۰۱۰۵۷۱۰	شناسه:
۱۴۰۱/۰۵/۲۵	تاریخ انتشار:
علی ملک زاده	تهیه و تدوین:
محمد مهدی یزدانی	مدیر مطالعه:
محمد امینی رعیا	ناظر علمی:

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

مطابق با تعریف اندیشکده، اقتصاد مقاومتی یک رویکرد مدیریتی و سیاستی در اقتصاد است، این به این معنا که سیاست‌ها، قوانین، قواعد و اقدامات عملیاتی طوری طراحی شود که اقتصاد کشور از تکانه‌های داخلی و خارجی، کمترین تاثیرپذیری را داشته باشد.

« ترسیم وضع مطلوب مبتنی بر تعریف فوق و با استفاده از منابعی همچون مبانی انقلاب اسلامی و قانون اساسی»، «توصیف وضع موجود مبتنی بر واقعیت‌های میدانی»، «شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی و طراحی راهکار عملیاتی برای حل آن مبتنی بر مطالعه، کسب مشورت از خبرگان و بررسی تجربیات جهانی»، «ترویج و گفتمان‌سازی مباحث در فضای عمومی» و «پیگیری از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم» 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.

فهرست مطالب

بخش اول

۱۱.....مقدمه

بخش دوم

۱۵.....ابزارهای تحلیل عملکرد نظام مالیاتی
۱۶.....نقد شاخص‌های مرسوم ارزیابی نظام مالیاتی
۱۶.....شاخص مالیات به تولید ناخالص داخلی (T/GDP)
۱۹.....شاخص میزان تحقق درآمدهای مالیاتی

بخش سوم

۲۳.....شکاف مالیاتی؛ مفهوم و کارکرد آن در ارزیابی نظام مالیاتی
۲۴.....وجوه مفهومی شکاف مالیاتی
۲۵.....مفهوم تمکین مالیاتی
۲۵.....کارکرد تحلیل شکاف مالیاتی در ارزیابی نظام مالیاتی
۲۶.....آگاهی از تغییرات سریع و امکان قدرت پیش‌بینی
۲۶.....ایجاد شفافیت، پاسخگویی و یکپارچگی

بخش چهارم

۲۹.....اهمیت و آثار برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی
۲۹.....اهمیت برآورد شکاف مالیاتی با توجه به تجارب جهانی
۳۰.....اهمیت برآورد شکاف مالیاتی در شناخت بهتر نظام مالیاتی
۳۲.....آثار برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی

بخش پنجم

۳۵.....جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

بخش ششم

۳۹.....منابع

در ماده ۱۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اصلاح نظام درآمدی دولت از طریق افزایش سهم درآمدهای مالیاتی مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی و ایجاد ثبات نیز از دیگر محورهای مورد تأکید در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است.

مالیات یکی از مهم‌ترین منابع درآمدی هر کشوری به شمار می‌رود و همچنین یکی از اصلی‌ترین ابزارها در راستای تعدیل ثروت، توزیع مجدد درآمد، توسعه و بازسازی و نیز برقراری عدالت در جامعه محسوب می‌شود. کارا نبودن هر نظام مالیاتی به معنی عدم توفیق آن نظام در وصول مالیات بالقوه است. اجتناب و فرارهای مالیاتی، معوقات و... موجب ایجاد شکاف در وصول مالیات می‌شود و حجم درآمدهای مالیاتی کشور را کاهش می‌دهد.

آمارها از میزان فرار مالیاتی بسیار پراکنده است و مرجع مشخصی برای برآورد و اعلام میزان فرار مالیاتی در کشور و فراتر از آن، میزان درآمد مالیاتی از دست رفته (شکاف مالیاتی) وجود ندارد. برآوردها در مورد فرار مالیاتی از ۲۵ هزار میلیارد تومان تا بالای ۲۰۰ هزار میلیارد تومان وجود دارد و اعتبار هیچ‌کدام مشخص نیست. این مشکل در مورد میزان معوقات مالیاتی نیز وجود دارد.

شکاف مالیاتی به معنی میزان درآمدهای مالیاتی از دست رفته بر مبنای قوانین و مقررات فعلی است؛ اینکه بر اساس قواعد موجود، به چه میزان از مالیاتی که باید دریافت شود، دریافت نمی‌شود. «شکاف مالیاتی» مفهوم مقابل «تمکین مالیاتی» و شاخصی فراتر از فرار مالیاتی است. درک حجم شکاف مالیاتی و برآورد آن به سیاستگذار کمک می‌کند با استفاده

از ظرفیت موجود، کارایی نظام مالیاتی را اندازه‌گیری کند و با کشف عوامل شکاف مالیاتی، نارسایی‌ها و عملکردهای نامناسب را کاهش دهد. برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی می‌تواند پایه اصلاحات مالیاتی از نظر ساختاری، قانونی، فرآیندی، نرم و حتی عوامل بیرونی باشد. در واقع درک میزان کارایی نظام مالیاتی به میزان شاخص «شکاف مالیاتی» است که هر چه کمتر باشد، کارایی بیشتر نظام مالیاتی را نشان می‌دهد.

اهتمام جدی سازمان‌های مالیاتی در سراسر جهان نظیر بریتانیا، کانادا، آمریکا، استرالیا در برآورد شکاف مالیاتی به طور مستمر و تلاش برای کاهش هرچند ناچیز شکاف مالیاتی نشان از اهمیت این شاخص دارد. این کشورها به طور مداوم در پی کشف عوامل شکاف مالیاتی و تلاش برای کاهش اقتصاد غیررسمی هستند.

در شرایط فعلی نظام مالیاتی ایران، مهم‌ترین اقدامات عملیاتی جهت کاهش شکاف مالیاتی جدای از اقدامات بلندمدت در تغییر ساختار نظام مالیاتی، اقدامات کوتاه‌مدت و میان‌مدت است که گام ابتدایی آن باید پایش، تحلیل و برآورد مستمر وضعیت شکاف مالیاتی باشد. برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی می‌تواند پایه اصلاحات مالیاتی از نظر ساختاری، قانونی، فرآیندی، نرم و حتی عوامل بیرونی باشد. در این راستا، لازم است متولی برآورد شکاف مالیاتی مشخص شود. بدین منظور متولی اصلی این کار باید به جهت تعارض منافع، مستقل از سازمان امور مالیاتی باشد. از طرفی تخصص و دسترسی سازمان مالیاتی به پرونده‌ها و داده‌های مالیاتی بیشتر است و باید از این نهاد در جریان برآورد شکاف مالیاتی استفاده شود.

دو طرح پیشنهادی برای تعیین متولی برآورد شکاف و تحلیل آن وجود دارد. طرح اول این است که متولی برآورد شکاف مالیاتی، به جهت تخصص و تسلط، سازمان مالیاتی باشد و برای تحلیل، اعتبارسنجی و صحت‌سنجی برآوردها از کمیته‌ای متشکل از دستگاهها و کارشناسان بیرون از سازمان مالیاتی و دولت و ظرفیت تحلیلی آن استفاده شود. طرح دوم نیز این است که متولی برآورد شکاف مالیاتی به کلی خارج از سازمان مالیاتی باشد و صرفا

برای تحلیل و ارائه راهکار از ظرفیت سازمان امور مالیاتی استفاده شود.

لذا اقدامات لازم که باید پیرو این مهم شکل گیرد به شرح زیر است:

- مشخص نمودن متولی برآورد شکاف مالیاتی
- افزایش دانش در زمینه روش‌های برآورد شکاف مالیاتی
- ارائه برآورد و گزارش سالانه از شکاف مالیاتی
- تحلیل شکاف مالیاتی
- ارائه و استفاده از شاخص‌های متنوع و کارا برای ارزیابی عملکرد سازمان و ادارات مالیاتی بر اساس شکاف مالیاتی
- پیشنهاد اقدامات لازم به منظور کاهش شکاف مالیاتی و پیگیری اجرا و ارزیابی آن

بخش اول

مقدمه

در بند ۱۷ سیاست‌های ابلاغی «اقتصاد مقاومتی» اصلاح نظام درآمدی دولت از طریق افزایش سهم درآمدهای مالیاتی مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی و ایجاد ثبات نیز از دیگر محورهای مورد تأکید است.

مالیات یکی از مهم‌ترین ابزارهای درآمد هر کشوری به شمار می‌رود و همچنین یکی از اصلی‌ترین ابزارها در راستای تعدیل ثروت، توزیع مجدد درآمد، توسعه و بازسازی و نیز برقراری عدالت در جامعه محسوب می‌شود.

بر اساس آمار (گزارش مرکز آمار) نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در سال ۹۹ برای ایران حدود ۴.۸ درصد برآورد شده است در حالی که این شاخص در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) با میانگین ۳۳.۸۴ درصد در سال ۲۰۱۹ اعلام شده است.

نسبت مالیات به منابع عمومی بودجه همواره زیر ۴۰ درصد بوده و در سال ۱۳۹۹ به ۳۷.۵ درصد رسیده است. در حالی که میانگین سهم مالیات از کل درآمدهای دولت در کشورهای پیشرو در نظام مالیاتی در سال‌های مختلف ۶۴ درصد بوده است. در این میان، هند با متوسط ۸۴ درصد بیشترین و ژاپن با متوسط ۳۹ درصد پایین‌ترین سهم مالیات از منابع بودجه عمومی دولت را دارا هستند. در بودجه ۱۴۰۰ نیز نه تنها اقدامی برای اصلاح ساختار بودجه و نظام مالیاتی صورت نگرفت، بلکه وضعیت نسبت به سال‌های گذشته نیز بدتر شد و این سهم به حدود ۲۵ درصد رسید.

هر چند به طور مرسوم از شاخص‌های مذکور برای بررسی عملکرد نظام مالیاتی استفاده می‌شود ولی این شاخص‌ها تصویری کلی از وضعیت نظام مالیاتی ارائه می‌دهد. در صورتی که بهبود نظام مالیاتی نیازمند ارزیابی جزئی‌تر و دقیق‌تر برای انجام اقدامات عملیاتی است. لذا باید به دنبال شاخص‌های مناسب نیز بود.

در سال‌های آینده به چند دلیل ضروری است به درآمدهای مالیاتی و بهبود کارایی نظام مالیاتی توجه ویژه شود. درآمدهای مالیاتی، درآمدهایی پایدار برای کشور هستند که در صورت اجرای درست اصول مالیاتی، آثار نامناسبی همچون تورم برای اقتصاد ندارد. از بُعد کارایی نیز چون مالیات کارکردهای چندگانه دارد، نقش بسیار مهمی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی (کارکردهای اقتصادی)، تأمین مالی بودجه دولت (کارکرد بودجه‌ای) و تأمین عدالت (کارکرد اجتماعی) دارد و باید برای آن نیز فکری کرد^۱.

طبق اصل ۵۱ قانون اساسی، وضع مالیات یا هر نوع معافیت، بخشودگی و تخفیف مالیاتی تنها باید به موجب قانون انجام گیرد. نظام مالیاتی ایران به سبب وجود برخی مشکلات ساختاری، نیازمند طی مسیر طولانی روند قانونگذاری است. لذا برای تأمین درآمد مالیاتی مورد نیاز در بازه کوتاه‌مدت باید تا حد امکان از ظرفیت بالقوه درآمد مالیاتی استفاده کرد و آن را تا جای ممکن بهینه نمود و از طرفی درک سیاستگذار را از میزان کارایی و ظرفیت نظام فعلی مالیاتی شفاف نمود.

از سوی دیگر برخی راهکارهای بهبود نظام مالیاتی ضمن اینکه ممکن است قوت کافی را نداشته باشند، دارای اقتصاد سیاسی بالا، نیازمند زیرساخت، اقتناع عمومی، همراه کردن ذینفعان و ایجاد اجماع است. لذا این مسیر نیز در تعیین اولویت راهکارها موثر است و باید مدنظر قرار گیرد.

۱. حسینی، محسن و همکاران؛ ظرفیت‌های مالیاتی اقتصاد ایران، چالش‌ها و راهکارهای توسعه‌ای آن، معاونت پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل سازمان امور مالیاتی، ۱۳۹۵

راهکارهایی مانند وضع مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، وضع پایه‌های مالیاتی جدید نظیر مالیات بر سود سپرده، مالیات بر سود سهام و ... هر چند ممکن است درآمد قابل توجهی را نصیب دولت کند اما نیازمند وضع قانون بوده و غالباً با موانع سیاسی بسیاری روبرو خواهد بود و نیازمند گفت‌وگو سازی و اجماع است. ضمن اینکه پیوست عدالت و کارایی برای آن وجود ندارد و میزان موفقیت آن مشخص نیست. اما راهکارهایی مانند مقابله با فرار و اجتناب مالیاتی، ایجاد شفافیت اقتصادی، تکمیل بانک اطلاعاتی، هوشمندسازی و الکترونیکی کردن فرایندها و... با کمترین موانع سیاسی و بدون نیاز به وضع قانون جدید در کوتاه‌مدت قابلیت اجرا داشته و می‌تواند درآمد قابل توجهی را نصیب دولت کند.

حجم قابل توجه درآمدهای از دست رفته مالیاتی مبتنی بر قوانین موجود مالیاتی و یا به دلیل خلا قانونی، مسئله اصلی نظام مالیاتی است. نبود برآورد شفاف و مشخص از میزان این درآمد از دست رفته، اقدامات و سیاست‌های بهبود نظام مالیاتی را بدون جهت مشخص و غیر قابل ارزیابی می‌کند. ضمن اینکه هیچ سنجه واحدی مانند ارزیابی شکاف مالیاتی نمی‌تواند بیانگر و شناساگر مشکلات ساختاری و فرآیندی نظام مالیاتی و کارایی سازمان امور مالیاتی باشد.

ضمن اینکه شکاف مالیاتی برآورد نمی‌شود، تنها برخی آمارها از فرار مالیاتی و معوقات مالیاتی اعلام می‌شود. آمارها از میزان فرار مالیاتی بسیار پراکنده است و مرجع مشخصی برای برآورد و اعلام میزان فرار مالیاتی در کشور و فراتر از آن، میزان درآمد مالیاتی از دست رفته (شکاف مالیاتی) وجود ندارد. برآوردها از ۳۰ هزار میلیارد تومان تا بالای ۲۰۰ هزار میلیارد تومان وجود دارند و اعتبار هیچ‌کدام به دلیل روشهای مختلف برآورد مشخص نیست.

رقم فرار مالیاتی در کشور با ارقام متفاوت و پراکنده‌ای از ۲۵ هزار میلیارد تومان تا ۵۰^۱ و حتی بالای ۲۰۰ هزار میلیارد تومان^۲ برآورد شده که البته به دلیل عدم وجود اطلاعات کافی

۱. گزارش شماره ۱۷۰۲۹، مرکز پژوهشهای مجلس، راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاستگذاری

۲. خبرگزاری مشرق نیوز، «رقم واقعی فرار مالیاتی در اقتصاد ایران چقدر است؟»، کد خبر: ۱۰۰۹۳۹۱

از اقتصاد زیرزمینی این میزان برآورد چندان دقیق نیست و این فرار مالیاتی هم در حوزه مالیات های مستقیم و هم در حوزه مالیات های غیرمستقیم وجود دارد. درباره معوقات مالیاتی نیز پراکندگی آمار و ارقام بسیار زیاد است و از ۶۵ هزار میلیارد تومان، ۲۲۴ هزار میلیارد تومان^۱ و حتی بیش از ۳۷۰ هزار میلیارد تومان^۲ نیز اعلام شده است.

۱. رئیس سازمان بازرسی، روزنامه کیهان، ۹ اردیبهشت ۱۴۰۱، کد خبر: ۲۴۰۶۹۸
۲. رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس، روزنامه کیهان، ۱۵ تیر ۱۴۰۰، کد خبر: ۲۲۱۳۴۲

بخش دوم

ابزارهای تحلیل عملکرد نظام مالیاتی

درک عملکرد نظام مالیاتی و کارایی آن نیازمند استفاده از معیارها و شاخصه‌هایی است که بتواند به خوبی وضعیت نظام مالیاتی را در ابعاد مختلف نمایش دهد. برای مشخص کردن شاخص‌های مناسب مالیاتی باید توجه داشت که این شاخص‌ها بتواند به تنهایی نشان دهنده وضع مالیاتی باشد. به عبارت دیگر شاخص‌ها برای سنجش عملکرد مالیاتی باید به گونه‌ای باشد که هرگونه اظهار نظر در مورد آن مستقیماً به مالیات برگردد و شامل حوزه‌های دیگر نشود.

به عنوان مثال یکی از شاخص‌های کلی که در مورد مالیات مطرح می‌کنند، ضریب جینی است. ضریب جینی نمی‌تواند شاخص مناسبی برای بیان عملکرد مالیاتی باشد چرا که کاهش یا افزایش ضریب جینی می‌تواند از چند ناحیه متاثر شده باشد که یکی از آن‌ها مالیات است. شاخص‌ها و ملاک‌های بسیاری برای شناسایی وضعیت نظام مالیاتی ایران ارائه شده است، منتها قبل از پرداختن به این شاخص‌ها، باید به نکته مهم تمایز «وظیفه» و «اختیار» دقت شود.

کارایی هر سازمان با توجه به وظایف محوله و موفقیت آن در وظایف تعیین و اختیارات نیز در محدوده انجام وظایف محوله، اعطا می‌شود. نظام مالیاتی به عنوان یک کل، متشکل از قوانین و نهاد مجری است. مسئول وضع و طراحی قوانین مالیاتی به موجب اصل ۵۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی است. لذا سنجش و بازخواست سازمان مالیاتی در حوزه قوانین صحیح نیست. بلکه باید عملکرد سازمان مالیاتی را به عنوان مجری قوانین مورد سنجش و بازخواست قرار داد.

البته سازمان امور مالیاتی هر کجا کمبود و یا نقص و چالشی در قوانین و مقررات بیابد، وظیفه دارد از طریق ارائه لایحه یا سایر مسیرهای قانونی، از سمت وزارت امور اقتصادی و دارایی برای رفع مشکل اقدام کند. منتها تصمیم نهایی تغییرات در قوانین و مقررات در حوزه اختیارات مجلس شورای اسلامی است.

نقد شاخص‌های مرسوم ارزیابی نظام مالیاتی

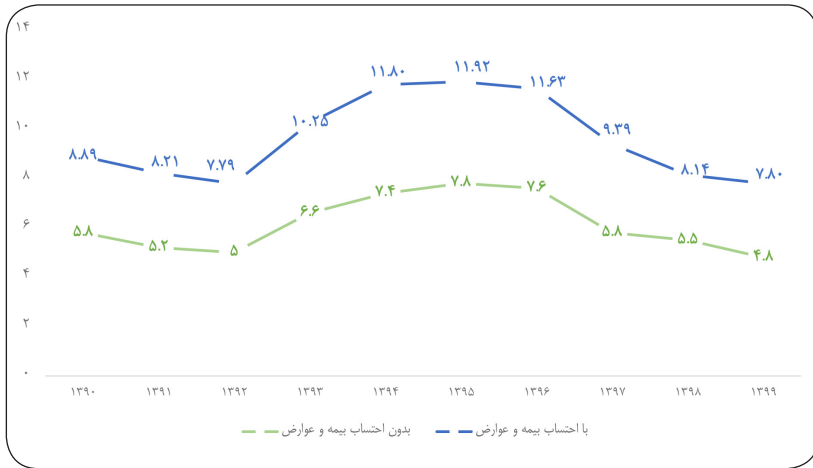
شاخص‌هایی نظیر نسبت هزینه‌ها به درآمدهای مالیات‌های وصول شده، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی^۱، نسبت مالیات به هزینه‌های جاری، نسبت مالیات به منابع عمومی بودجه، میزان وصولی و... شاخص‌های مرسوم است که برای سنجش عملکرد نظام مالیاتی و یا سازمان مالیاتی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

دو مورد از رایج‌ترین شاخص‌ها «نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی» و «میزان تحقق درآمدهای مالیاتی مصوب در قانون بودجه» (میزان وصولی) است. این دو شاخص هیچ کدام به طور مستقل نشانگر مناسبی برای عملکرد سازمان مالیاتی نیست.

شاخص مالیات به تولید ناخالص داخلی (T/GDP)

شاخص مالیات به تولید ناخالص داخلی نشانگر میزان سهم مالیات از کل ارزش افزوده ایجاد شده در اقتصاد است. در واقع اگر فرض شود که همه بخش‌های اقتصادی مشمول مالیات باشند این شاخص نشانگر نرخ موثر مالیات بر کل اقتصاد است. این شاخص تا حدی به عملکرد سازمان مالیاتی وابسته است اما بیش از هر چیز به قوانین و مقررات و ساختار نظام مالیاتی مربوط می‌شود.

1. T/GDP



نمودار ۱. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی (درصد)

همانطور که در نمودار بالا مشاهده می‌شود، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی همواره کمتر از ۸ درصد بوده است. در سایر کشورها هزینه بیمه و عوارض از جنس مالیات محسوب شده و در محاسبات لحاظ می‌شود. در ایران با وجود اینکه بیمه و عوارض نیز لحاظ شود، سهم مالیات از تولید ناخالص داخلی به ۱۲ درصد نیز نخواهد رسید.

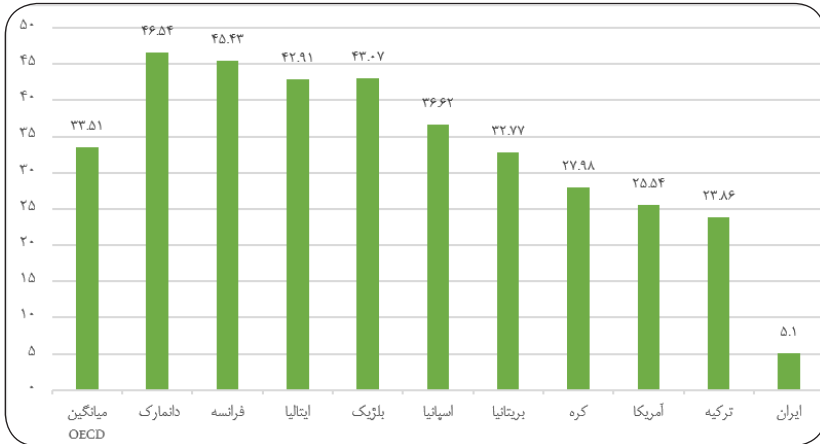
بالا یا پایین بودن این شاخص تنها در مقام مقایسه با سایر کشورها از حیث ساختار و قانونگذاری کاربرد دارد و نشانگر میزان کارایی عملکرد سازمان مالیات نیست. ضمن اینکه این شاخص نمی‌تواند نارسایی‌های ساختاری قوانین مالیاتی نظیر توزیع ناعادلانه بار مالیاتی را نمایش دهد.

از طرفی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی تا حدود زیادی به ساختار اقتصاد کشورها و ترکیب تولید در بخش‌های مختلف مانند صنعت، کشاورزی و خدمات بستگی دارد. به طور متوسط میان کشورهای دنیا، کشورهایی که اقتصاد آن‌ها بر کشاورزی مبتنی است، نسبت

مالیاتی کمتری داشته‌اند. کشورهایی با اقتصاد متنوع دارای تولیدات مختلف و نامتمرکز، پرداخت مالیات بیشتری داشته‌اند. همچنین کشورهای دارای منابع طبیعی به طور میانگین نسبت مالیاتی کمتری دارند، زیرا برای تامین منابع مالی دولت نیازی به مالیات نمی‌بینند.

از سوی دیگر نیز، دو متغیر تولید ناخالص داخلی و میزان درآمدهای مالیاتی در مخرج و صورت کسر، کاملاً مستقل از یکدیگر نیستند. در واقع سیاست‌های مالیاتی اعم از نرخ‌ها، معافیت‌ها و به طور کلی ساختار مالیاتی، بر میزان تولید ناخالص داخلی موثر و میزان درآمد مالیاتی جمع‌آوری شده نیز به شرایط اقتصادی وابسته است. هر چند ارزیابی میزان اثر این سیاست‌ها به دلیل وجود عوامل متعدد تاثیرگذار بر حجم تولید ناخالص داخلی، پیچیده است، اما تاثیر آن بر کسی پوشیده نیست^۱. لذا استفاده از این شاخص هر چند می‌تواند اطلاعات ارزشمندی از حیث مقایسه‌پذیری ساختارهای مالیاتی کشورها را فراهم آورد، اما برای سنجش کارایی نظام مالیاتی کامل نیست. در نمودار شماره ۲ این مقایسه انجام شده است.

1. <https://taxfoundation.org/reviewing-recent-evidence-effect-taxes-economic-growth/>



نمودار ۲. مقایسه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی با سایر کشورها سال ۱۳۹۹ (۲۰۲۰)

شاخص میزان تحقق درآمدهای مالیاتی

در مورد شاخص میزان تحقق درآمدهای مالیاتی که هر ساله به عنوان معیار عملکرد سازمان مالیاتی اعلام می‌شود، نکاتی وجود دارد. اول اینکه میزان درآمدهای مالیاتی هر ساله در قانون بودجه معین می‌شود و ممکن است درباره این درآمدها کم‌برآوردی صورت بگیرد.

دوم آنکه شاخص درصد تحقق درآمدهای مالیاتی به جهت اثرگذاری تورم بر روی درآمدهای مالیاتی، شاخص مناسبی نیست. طبق مطالعات داخلی در مورد مالیات بر ارزش افزوده که به طور معمول سهم بین ۳۰ تا ۴۰ درصدی و بزرگترین سهم از درآمدهای مالیاتی را دارد، با افزایش تورم، میزان مالیات بر ارزش افزوده نیز افزایش می‌یابد. نتایج بیانگر آن است که در پی افزایش میزان هزینه محصولات داخلی یا همان تورم ناشی از فشار تولید، افزایش میزان مالیات بر ارزش افزوده مشاهده خواهد شد.^۱

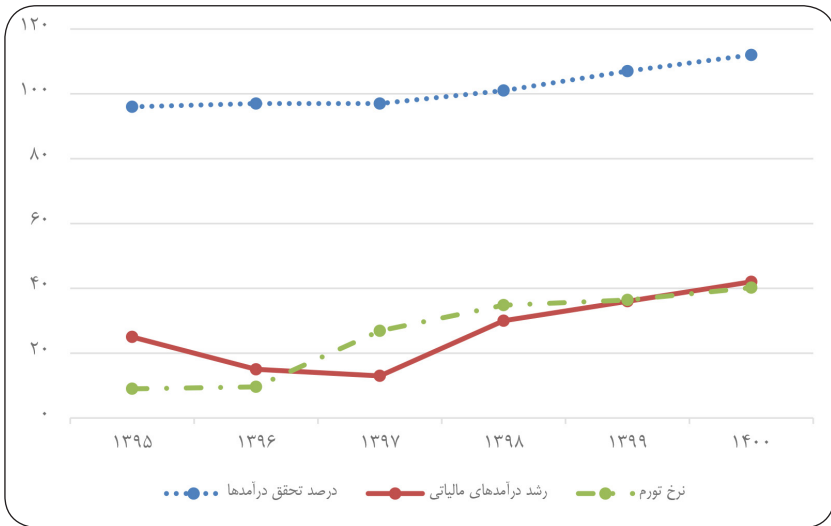
۱. نبی‌زاده، حسن؛ بررسی تأثیر متقابل تورم و مالیات بر ارزش افزوده در اقتصاد ایران، مجله اقتصادی، شماره‌های ۵ و ۶، شهریور

شاخص درصد تحقق درآمدهای مالیاتی، در صورتی که مبنای هدفگذاری درآمدهای مالیاتی مشخص شود، قابل استفاده خواهد بود. در واقع اگر مبنای تکلیف کردن سازمان مالیاتی به تامین میزان مشخصی از درآمدهای مالیاتی مشخص نباشد، میزان تحقق درآمدهای مذکور کمکی به تحلیل کارایی سازمان مالیاتی نمی‌کند. زیرا که فقدان مبنا ممکن است موجب بیش‌برآوردی یا کم‌برآوردی تکلیف تامین درآمد به سازمان مالیاتی شود و نقطه اتکای مناسبی برای تحلیل فراهم نمی‌کند.

نکته دیگر آنکه شناخت نقاط ضعف در تحقق درآمدهای مالیاتی با تجمیع درآمدهای محقق شده پایه‌های مختلف مالیاتی، دشوار خواهد بود. به این معنا که ممکن است درصد تحقق درآمدهای مالیاتی در پایه مالیاتی خاصی کم باشد و در پایه مالیاتی دیگری بیش از حد انتظار باشد، لذا جمع درآمدهای مالیاتی این دو پایه موجب پوشش کاستی درصد تحقق درآمدهای مالیاتی دیگری می‌شود و این عدم تفکیک برخی نتایج و اطلاعات مفید را از بین می‌برد.

ضمن اینکه تحلیل شاخص درصد تحقق درآمدهای مالیاتی نیز اطلاعات خاصی را در اختیار نمی‌گذارد. کما اینکه نمودار (۳) اطلاعات چندانی راجع به عملکرد سازمان مالیاتی در اختیار نمی‌گذارد و حتی تناسب نرخ تورم و نرخ رشد درآمدهای مالیاتی، نشانگر عملکرد معمول و ایستای این سازمان است.

اما شاخص مناسبی که می‌تواند نشانگر کارایی نظام مالیاتی باشد، شکاف مالیاتی و سهم آن از کل ظرفیت بالقوه مالیاتی است. شاخصی که در کشورهای توسعه‌یافته در مالیات نظیر بریتانیا، آمریکا، استرالیا و کانادا مبنای ارزیابی نظام مالیاتی قرار می‌گیرد و به شکل فزاینده‌ای در سایر کشورها در حال گسترش است.



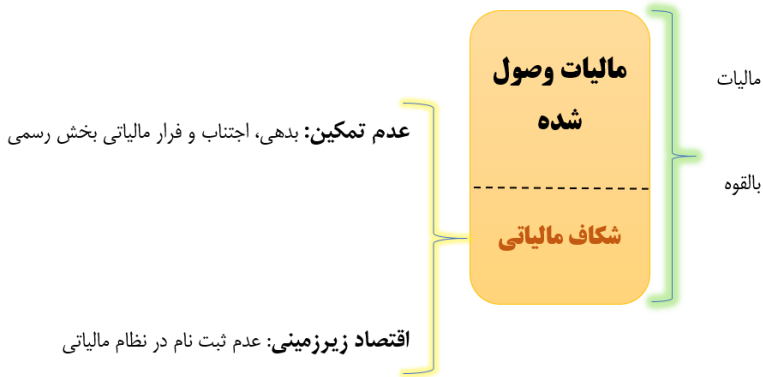
نمودار ۳. مقایسه نرخ تورم، رشد درآمدهای مالیاتی و درصد تحقق درآمدها (درصد)

بخش سوم

شکاف مالیاتی؛ مفهوم و کارکرد آن در ارزیابی نظام مالیاتی

میزان درآمد مالیاتی از دست رفته ناشی از فرار و اجتناب مالیاتی و ... را اصطلاحاً «شکاف مالیاتی» می‌نامند. شکاف مالیاتی مفهومی است که تعاریف مختلفی از آن توسط ادارات مالیاتی جهان مطرح شده است. طبق تعریف اداره مالیات و گمرک بریتانیا، شکاف مالیاتی تفاوت بین مالیاتی که در واقع پرداخت می‌شود با میزان مالیاتی است که از لحاظ تئوری (مبتنی بر قوانین) باید به اداره مالیات پرداخت شود^۱. از منظر اداره درآمدهای داخلی آمریکا، شکاف مالیاتی تفاوت بین مالیاتی است که مؤدیان باید پرداخت کنند و مالیاتی که در موعد مقرر قانونی، پرداخت کرده‌اند. تعریف زیر، مفهوم مشترک و مورد قبول اکثر تعاریف است: تفاوت مالیات وصول شده و ظرفیت مالیاتی بالقوه را اصطلاحاً «شکاف مالیاتی» می‌نامند. این شکاف حاصل فرار مالیاتی بخش غیررسمی اقتصاد، فرار و اجتناب مالیاتی بخش رسمی (عدم پرداخت مالیات با سوء استفاده از خलाهاى قانونی)، معوقات مالیاتی و غیره است.

۱. پایگاه اینترنتی دولت بریتانیا



از دید اداره عواید و درآمد کانادا (سازمان مالیاتی کانادا) تفاوت و فاصله بین مالیات‌هایی که در صورت انجام همه تعهدات پرداخت می‌شد (مالیات اسمی) با مالیات پرداختی و وصول شده (مالیات واقعی) شکاف مالیاتی نامیده می‌شود.

شکاف سیاستی^۱ مالیاتی و شکاف تمکین^۲ مالیاتی دو نوع رویکرد نسبت به شکاف مالیاتی است که در شکاف نوع اول کارایی نظام مالیاتی از نظر ساختاری (نظام نرخ‌ها و معافیت‌ها) و در شکاف نوع دوم کارایی سازمان مالیاتی (قدرت سازمان در وصول مالیات با وجود قوانین فعلی) سنجیده می‌شود.

وجوه مفهومی شکاف مالیاتی

شکاف مالیاتی از جهت مفهومی چند وجه دارد که به شرح زیر است:

- شکاف مالیاتی داخلی و بین‌المللی
- شکاف مالیاتی بر اساس نوع مالیات (مالیات بر درآمد، ارزش افزوده و ...)

1. Policy Gap
2. Compliance Gap

- شکاف مالیاتی بر اساس عدم رعایت قوانین (عدم پرداخت، خطای مالیات مودی مالیاتی، گزارش کم‌درآمدی یا گزارش بیش از حد هزینه جاری و ...)
- شکاف مالیاتی براساس نوع مالیات دهندگان (افراد، شرکت‌ها، موسسات، افراد مقیم و غیر مقیم)

مفهوم تمکین مالیاتی

«تمکین مالیاتی^۱» واژه پرکاربرد دیگری است که متناظر با بحث شکاف مالیاتی مطرح می‌شود. چشم‌انداز، هدف و بیانیه مأموریت بسیاری از نظامات مالیاتی کشورهای جهان از جمله ایران به بحث افزایش تمکین مالیاتی اشاره دارد. منظور از تمکین مالیاتی، سطح و میزان وصول مالیات از مودیان مالیاتی است.

شاخص شکاف مالیاتی، معیار مناسبی برای اطلاع از میزان عدم تمکین مالیاتی در یک کشور است. لذا بررسی عوامل و ریشه‌های شکاف مالیاتی و تلاش در جهت رفع آن‌ها به طور خودکار به افزایش تمکین مالیاتی و در نهایت افزایش درآمدهای مالیاتی و کارایی نظام مالیاتی خواهد انجامید.

کارکرد تحلیل شکاف مالیاتی در ارزیابی نظام مالیاتی

شکاف مالیاتی و تحلیل آن دریچه مناسبی برای شناخت عملکرد سازمان مالیاتی است. این شاخص مقدمه درک درست از سایر شاخص‌های عملکردی می‌دهد.

آگاهی از تغییرات سریع و امکان قدرت پیش‌بینی

تجزیه و تحلیل شکاف مالیاتی می‌تواند هشدارهای مهمی ارائه دهد و در نتیجه مدیران و سیاست‌گذاران مالیاتی را در مواجهه با تغییرات سریع و تشدید خطرات ناشی از عصر دیجیتال (به سبب وجود راه‌هایی جدید برای فرار مالیاتی) آگاه می‌کند و قدرت پیش‌بینی می‌دهد.^۱

ایجاد شفافیت، پاسخگویی و یکپارچگی

تخمین شکاف مالیاتی نه تنها شفافیت بیشتری را در فعالیت‌های سازمان مالیاتی به همراه دارد، بلکه پاسخگویی در مورد نحوه انجام مخارج و اقدامات انجام شده برای ارزیابی و کاهش ریسک را نیز به همراه دارد.

ظهور انبار داده‌ها، تجزیه و تحلیل داده‌ها و افزایش قدرت محاسباتی، فرصت‌های قابل توجهی برای سازمان‌های مالیاتی ایجاد نموده تا تجزیه و تحلیل شکاف مالیاتی را انجام دهند و در نتیجه بینشی در مورد یکپارچگی نظام مالیاتی و خلاها و تهدیدهای طراحی ساختار نظام مالیاتی به دست آورند.

زیرا که دسترسی به داده‌های مربوط به همه نهادها و اقدامات آنها با دیجیتالی شدن تمام جنبه‌های اقتصاد و جامعه، بسیار بیشتر از آنچه تا همین اواخر امکان‌پذیر بود، حاصل می‌شود. با تکمیل و افزایش درک شکاف تمکین مالیاتی به کمک دانش به دست آمده از به کارگیری سیستم‌های تحلیل داده مبتنی بر هوش مصنوعی، مدیران سازمان‌های مالیاتی در آینده ابزارهای قدرتمندی برای اطمینان از نظارت و یکپارچگی مالیاتی و چالش‌های طراحی در دسترس خواهند داشت.

1. Neil Warren, "Estimating tax gap is everything to an informed response to the digital era", eJournal of Tax Research (2019) vol. 16, no. 3, pp. 536-577

آنچه تخمین شکاف مالیاتی می تواند انجام دهد این است که به طور شفاف و مناسب، نحوه طراحی سیاست مالیاتی، عملکرد سازمان مالیاتی و رفتار مودیان را به مولفه های دیگری نظیر رشد اقتصادی، پایداری مالی (یا تأمین مالی دولت) و تلاش و ظرفیت مالی مرتبط کند.

شکاف مالیاتی همچنین اطلاعاتی را در مورد جنبه های مکانی (مانند منطقه ای)، زمانی (مانند روندهای زمانی) و ترکیبی (به عنوان مثال، رفتارهای متفاوت در گروه های مودیان) مالیات ارائه می دهد. همچنین سوالات اساسی در مورد داده ها و یکپارچگی آن که توسط سازمان مالیاتی و یا آمارهای رسمی گزارش شده است (مانند برخورد با اقتصاد غیررسمی) می پرسد و شاخص ارزیابی مناسبی است.

تحلیل شکاف مالیاتی همچنین می تواند بینش و فهم عمیقی را در مورد موضوعاتی با منشأ اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و نهادی ارائه دهد. تخمین شکاف مالیاتی می تواند کاتالیزوری برای ایجاد شفافیت، فهم عمیق و پاسخ های مستدل مبتنی بر شواهد در مورد مسائل پیچیده ای باشد که با ورود به عصر دیجیتال تشدید شده است.

بخش چهارم

اهمیت و آثار برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی

مزایای متعددی برای اندازه‌گیری و تحلیل شکاف مالیاتی وجود دارد. شکاف مالیاتی ابزاری مفید برای درک اندازه نسبی و ماهیت عدم تمکین مالیاتی است. از این درک می‌توان در موارد مختلفی استفاده و بهره‌برداری کرد.

اهمیت برآورد شکاف مالیاتی با توجه به تجارب جهانی

در حال حاضر تعداد فزاینده‌ای از سازمان‌های مالیاتی در سراسر جهان شکاف مالیاتی را برآورد می‌کنند. به عنوان مثال از بین ۳۶ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بیش از ۲۰ کشور شامل بریتانیا، آمریکا، دانمارک، استرالیا، سوئد، مکزیک و ... به طور آشکار بیان کرده‌اند که شکاف مالیاتی را برآورد می‌کنند. همچنین نهادهایی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، پروژه‌های برآورد شکاف مالیاتی را در برنامه نظام‌های مالیاتی کشورها گنجانده‌اند.

دولت بریتانیا هر ساله شکاف مالیاتی را برآورد و منتشر می‌کند. کاهش شکاف مالیاتی از اولویت‌ها و اصلی‌ترین برنامه‌های اداره مالیات و گمرک بریتانیاست. نکته مهم آن جاست که دولت بریتانیا معتقد است برآورد شکاف مالیاتی ابزار مفیدی برای درک اندازه و ماهیت عدم تمکین مالیاتی است و تجزیه و تحلیل شکاف مالیاتی در تعیین استراتژی‌های سازمان مالیاتی و درک عملکرد بلندمدت نظام مالیاتی بسیار موثر است. در گزارش‌های سالانه تخمین شکاف مالیاتی بریتانیا، شکاف هر پایه مالیاتی نیز به صورت جداگانه تخمین زده

می‌شود و از وجوه مختلف تحلیل می‌گردد.^۱

در سال ۲۰۱۶ اداره درآمد و عواید کانادا واحد ویژه‌ای جهت برآورد شکاف مالیاتی راه اندازی کرد که بودجه این واحد ۴۴۴ میلیون دلار در سال ۲۰۱۶ بود. در گزارش این اداره آمده است: شاخص شکاف مالیاتی ابزاری جدید است که به کمک آن می‌توان میزان درآمد مالیاتی از دست رفته را برآورد کرد.

اما به چه علت برآورد درآمد از دست رفته می‌تواند مهم باشد؟ با برآورد حدودی این عدد در واقع میزان اثربخشی و کارایی فعالیت‌های اداره عواید و درآمد در جمع‌آوری مالیات، مدیریت ریسک تمکین مودیان و جلوگیری از فرار مالیاتی مشخص می‌شود. در واقع برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی دریچه‌ای است که از آن می‌توان کل نظام مالیاتی را تحلیل و اقدامات انجام شده را ارزیابی کرد.

همچنین این کار باعث شناسایی بخش‌های پرریسک و به تبع افزایش تمرکز بر آن با توسعه ابزارهای هوش مالی در جهت استفاده از حداکثر ظرفیت مالیاتی است. برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی، اقدامی است که مقدمه نقد و بررسی قوانین ضعیف و غیرمنصفانه است. همچنین این اقدام به بهبود حس وجود سلامت در نظام مالیاتی و در نهایت با در اختیار گذاشتن نتایج تحلیل شکاف مالیاتی به مردم باعث جلب اعتماد و درک بهتر از عملکرد مدیران مالیاتی در نزد مردم می‌شود.^۲

اهمیت برآورد شکاف مالیاتی در شناخت بهتر نظام مالیاتی

برآورد شکاف مالیاتی نه تنها به دلیل نشان دادن درآمدهای از دست رفته اهمیت دارد

۱. پایگاه اینترنتی دولت بریتانیا

2. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/tax-canada-a-conceptual-study/tax-assured-tax-gap-federal-personal-income-tax-system.html>

بلکه می‌تواند نقاط مهم، حساس و گلوگاهی طراحی قوانین را که مدیریت و اجرای آن را دچار خدشه کرده، شناسایی کند. علاوه بر این، شکاف مالیاتی می‌تواند شواهدی مبنی بر ناکارآمدی طراحی مالیات را نمایش دهد. به این نحو که مالیات به طور ناخواسته تغییراتی در وضعیت اقتصادی ایجاد می‌کند، لذا در قبال آن، رفتار مودیان نیز متفاوت خواهد شد که در تفاوت بین درآمد مالیاتی واقعی و بالقوه مشهود است.

شکاف مالیاتی همچنین نابرابری‌های ناشی از بار مالیاتی ناعادلانه در مورد مودیان را برجسته می‌کند. برآورد و تحلیل این شاخص، مسائل مربوط به هدف طراحی نظام مالیاتی خوب و ساده سازی آن را آشکار می‌کند و نشان می‌دهد چگونه پیچیدگی ممکن است منجر به کاهش تمکین مالیاتی به دلیل هزینه‌های بالا در پیروی از قانون شود. پایداری نظام مالیاتی نیز از طریق بررسی روند ریسک‌های درآمد مشهود (درآمد وصولی مورد انتظار) در روند شکاف مالیاتی در طول زمان آشکار خواهد شد.

در مطالعات و تحلیل شکاف مالیاتی با در نظر گرفتن و بررسی اینکه چه چیزهایی درآمدهای بالقوه مالیاتی را تشکیل می‌دهند، این سوال مطرح می‌شود که آیا نظام کنونی مالیات بهینه است یا خیر؟ در واقع این مطالعات تنها بر روی دلایل عدم تمکین مالیاتی در نظام فعلی تمرکز نمی‌کند؛ بلکه از نظر سیاستی نیز به دلایل شکاف مالیاتی می‌پردازد و ممکن است نظام مالیاتی بهتری تحت قوانین و مقررات جدید پیشنهاد دهد. لذا حقیقتاً تخمین و تحلیل شکاف مالیاتی متعدد و متفاوتی برای ذینفعان مختلف خواهد داشت. شکاف مالیاتی برای جامعه (و نمایندگان منتخب آنها) مهم است؛ زیرا که این شاخص، شفافیت را در برابر هرگونه نابرابری و ناکارآمدی اقتصادی ناشی از عدم رعایت یا اتخاذ طرح‌های خاص سیاست مالیاتی فراهم می‌کند.¹

1. Neil Warren, "Estimating tax gap is everything to an informed response to the digital era", eJournal of Tax Research (2019) vol. 16, no. 3, pp. 536-577

آثار برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی

برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی، مبنایی برای تدوین راهبرد نظام مالیاتی فراهم می‌کند. تفکر در مورد شکاف مالیاتی کمک می‌کند که چگونگی رخداد عدم رعایت تکالیف مالیاتی درک و کشف شود. سپس با رفع علل عدم تمکین، سلامت کلی نظام مدیریت مالیات بهبود پیدا می‌کند. تجزیه و تحلیل شکاف مالیاتی بینشی را ارائه می‌دهد که کدام راهبردها در کاهش شکاف مالیاتی موثرتر هستند.

فرار مالیاتی عموماً از روش‌های شناخته شده و تکراری انجام می‌شود. اما در برخی موارد شناخت پیچیدگی‌ها و الگوهای منحصر به فرد فرار مالیاتی بسیار مشکل است. تحلیل شکاف مالیاتی کمک می‌کند که تعامل پیچیده بسیاری از عوامل که باعث ناهمگونی قابل توجهی در فرار مالیاتی با الگوهای اغلب منحصر به فرد و نه سیستماتیک می‌شود، شناسایی شود.

یکی از مزایای عمده مطالعات شکاف مالیاتی این است که پیگیری و شناخت عمیق پاسخ‌های رفتاری مودیان در رابطه با یک مالیات خاص ممکن است به پاسخ‌هایی فراتر از آن مودی منجر شود و در واقع ممکن است نشانه‌هایی نمایان شود که به بیش از آن مالیات خاص مربوط می‌شود. به عنوان مثال ریشه نپرداختن مالیات مودی در مورد یک پایه مالیاتی خاص، به مشاوران مالیاتی مربوط شود که راه فرار مالیاتی را در اختیار مودیان قرار می‌دهند.

همه آماردانان دولتی به وضوح به اندازه‌گیری شکاف تمکین مالیاتی علاقه دارند زیرا که شکاف مالیاتی اثرات مستقیمی بر تشخیص صحت داده‌های حساب‌های ملی و اندازه اقتصاد غیررسمی دارد. تجربه اختلاف اتحادیه اروپا و بریتانیا در زمینه مالیات بر ارزش افزوده و عوارض گمرکی نمونه‌ای از کشف کلاهبرداری بریتانیا به وسیله تحلیل شکاف مالیاتی است.^۱

شکاف مالیاتی اطلاعات مهمی را ارائه می‌دهد که به سازمان مالیاتی به خصوص در درک عملکرد بلندمدت کمک می‌کند. شکاف مالیاتی همچنین اطلاعات مهمی را در مورد تمکین مالیاتی و میزان قانون‌مداری مودیان به مردم ارائه می‌دهد و باعث ایجاد شفافیت بیشتر در نظام مالیاتی می‌شود.^۱

پارلمان اروپا نیز در گزارشی مفصل در سال ۲۰۱۹ ضمن برآورد میزان شکاف مالیاتی کشورهای اروپایی و برشمردن برخی آثار برای شکاف مالیاتی، توصیه‌هایی برای نحوه برآورد شکاف مالیاتی ارائه نموده است. طبق این گزارش، اگر سازمان‌های مالیاتی بخواهند وظایفی را که دولت‌ها از آنها انتظار دارند به درستی انجام دهند، ضروری است که هر یک از آنها به صورت سالانه شکاف مالیاتی را برآورد کنند. برآورد برای هر سال برای کمک و هدایت آنها در سیاست‌ها و اقدامات و همچنین اندازه‌گیری اثربخشی آن اهمیت ویژه دارد.

اکثر برآوردهای شکاف مالیاتی در حال حاضر فقط برای مالیات بر ارزش افزوده تهیه شده است. این پایه مالیاتی، نقطه خوبی برای شروع برآورد شکاف مالیاتی است. مالیات بر ارزش افزوده مالیات بر گردش مالی در یک اقتصاد است. در نتیجه شکاف مالیات بر ارزش افزوده، تخمین خوبی از اقتصاد غیررسمی ارائه می‌دهد، که به نوبه خود ممکن است تخمین‌هایی را که باید از شکاف‌های مالیاتی دیگر انجام شود، ارائه دهد. با این حال، شکاف‌های مالیاتی پایه‌های دیگر نیز مهم هستند.^۲

بنابراین به طور خلاصه می‌توان گفت برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی اهداف و آثار ذیل را به دنبال دارد:

۱. پایگاه اینترنتی دولت بریتانیا

الف) اهداف:

- برآورد میزان درآمدهای از دست رفته
- ریشه‌یابی علل فرار مالیاتی مودیان
- شناسایی نقاط مهم و گلوگاهی قوانین و فرآیندها
- کشف ناعدالتی‌ها و نابرابری‌های مالیاتی

ب) آثار:

- افزایش تمکین از طریق کاهش پیچیدگی‌ها و ساده سازی قوانین و فرآیندهای نظام مالیاتی
- هدفمندی اصلاحات نظام مالیاتی و کاهش بی‌ثباتی‌ها
- کمک به افزایش شفافیت نظام مالیاتی
- شناخت و پیش‌بینی رفتار مودیان در قبال سیاست‌های مالیاتی
- کشف الگوهای پیچیده فرار مالیاتی
- تخمین اقتصاد غیررسمی و تحلیل آن

بخش پنجم

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

تامین منابع درآمدی دولت از هر روشی به جز درآمد پایدار مالیاتی با آسیب‌ها و مضراتی نظیر تورم روبروست. در کوتاه‌مدت افزایش کارایی نظام مالیاتی در تامین منابع درآمدی با وجود ساختار و قوانین فعلی، از مسیر کاهش درآمدهای مالیاتی از دست رفته (شکاف مالیاتی) میسر است. کاهش شکاف مالیاتی نیازمند برآورد صحیح و مستمر آن توسط متولی جمع درآمدهای مالیاتی، یعنی سازمان امور مالیاتی کشور است.

برآورد شکاف مالیاتی نه تنها به دلیل نشان دادن درآمدهای از دست رفته اهمیت دارد بلکه می‌تواند نقاط مهم، حساس و گلوگاهی طراحی قوانین را که مدیریت و اجرای آن را دچار خدشه کرده، شناسایی کند. علاوه بر این، شکاف مالیاتی می‌تواند شواهدی مبنی بر ناکارآمدی طراحی سیاست‌های مالیاتی را نمایش دهد. تحلیل شکاف مالیاتی آثار مثبتی از جمله پیش‌بینی و درک رفتار مودیان در قبال سیاست‌های مالیاتی، کشف ناعدالتی‌ها و نابرابری‌های مالیاتی، ایجاد امکان کاهش پیچیدگی‌ها و ساده‌سازی به منظور افزایش تمکین، تحلیل و اندازه‌گیری پایداری نظام مالیاتی و درآمدهای آن، کمک به افزایش شفافیت نظام مالیاتی و... به همراه دارد.

اهتمام جدی سازمان‌های مالیاتی در سراسر جهان، نظیر بریتانیا، کانادا، آمریکا، استرالیا در برآورد شکاف مالیاتی به طور مستمر و تلاش برای کاهش هرچند ناچیز شکاف مالیاتی نشان از اهمیت این شاخص دارد. این کشورها به طور مداوم در پی کشف عوامل شکاف مالیاتی و تلاش برای کاهش اقتصاد غیررسمی هستند.

در شرایط فعلی نظام مالیاتی ایران، مهم‌ترین اقدامات عملیاتی جهت کاهش شکاف مالیاتی

جدای از اقدامات بلندمدت در تغییر ساختار نظام مالیاتی، اقدامات کوتاه‌مدت و میان‌مدت است که اولین گام در این زمینه باید پایش و برآورد مستمر وضعیت شکاف مالیاتی توسط سازمان امور مالیاتی باشد.

سیاست‌ها، راهبردها و راهکارهایی که بتواند با شکاف مالیاتی در ایران مقابله کند و آن را کاهش دهد، نیازمند اولویت‌بندی و بومی‌سازی با عنایت به شرایط و الزامات اجرایی کشور است. نظارت و پایش مستمر عملکرد نظام مالیاتی اقدام اولیه و اولویت‌داری است که از مسیر برآورد شکاف مالیاتی صورت می‌پذیرد و تحلیل شکاف مالیاتی، ابزار مناسبی برای ارزیابی عملکرد و شناسایی نقاط ضعف نظام مالیاتی است.

دو دلیل اصلی و اولویت‌دار در بحث شکاف مالیاتی وجود دارد که باید برای مقابله با شکاف مالیاتی و کاهش آن مدنظر قرار گیرد و بر اساس آن راهکارهای اولویت‌دار ارائه نمود. این دو علت عبارتند از:

-عدم درک اهمیت بحث شکاف مالیاتی برای مسئولان و فهم تفاوت آن با فرار مالیاتی،

-عدم برآورد شکاف مالیاتی و نداشتن متولی مشخص برای برآورد، تحلیل و کاهش آن

اگر شکاف مالیاتی مستمرا و به دقت برآورد و تحلیل شود، اولین و مهمترین اقدام برای کاهش شکاف مالیاتی برداشته شده است. تمامی ریشه‌ها و دلیل‌هایی که برای شکاف، فرار و اجتناب مالیاتی عنوان می‌شوند ایراداتی نظیر عدم قطعیت در علیت، حجم، ارتباط با سایر عوامل، تقدم و تاخر نسبت به سایر عوامل، میزان اهمیت و... دارند. مادامی که فضای ابهام و عدم دقت وجود داشته باشد، برنامه ریزی برای اقدام توجیه کافی ندارد و ممکن است منابع هدر برود و یا مشکل تشدید شود.

مسئله دیگر که جزو زیرمسئله‌های این موضوع است، عدم محاسبه اقتصاد غیررسمی است.

همانگونه که اشاره شد، پیش‌نیاز برآورد شکاف مالیاتی، محاسبه اقتصاد غیررسمی است. از آنجا که هیچ متولی مشخصی برای محاسبه اقتصاد غیررسمی وجود ندارد، محاسبه این شاخص می‌تواند برکات دیگری نظیر شناسایی نقاط تاریک و جرم خیز نظیر فرصت‌های قاچاق، اختکار و پولشویی داشته باشد.

لذا اولین و مهمترین اقدام، شفاف‌سازی فضا و ایجاد قابلیت ارزیابی و تحلیل است. برآورد و تحلیل شکاف مالیاتی می‌تواند پایه اصلاحات مالیاتی از نظر ساختاری، قانونی، فرآیندی، نرم و حتی عوامل بیرونی باشد. در واقع درک کارایی نظام مالیاتی به یک شاخص مناسب به نام شکاف مالیاتی و یا نرخ تمکین داوطلبانه نیاز دارد.

لازم است متولی برآورد شکاف مالیاتی معین شود. بدین منظور متولی اصلی این کار باید به جهت تعارض منافع، مستقل از سازمان امور مالیاتی باشد. از طرفی تخصص و دسترسی سازمان مالیاتی به پرونده‌ها و داده‌های مالیاتی بیشتر است و باید از این افراد در جریان برآورد شکاف مالیاتی استفاده کرد.

دو طرح پیشنهادی برای تعیین متولی برآورد شکاف و تحلیل آن وجود دارد. طرح اول این است که متولی برآورد شکاف مالیاتی، به جهت تخصص و تسلط، سازمان مالیاتی باشد و برای تحلیل، اعتبارسنجی و صحت‌سنجی محاسبات از کمیته‌ای متشکل از دستگاهها و کارشناسان بیرون از سازمان مالیاتی و دولت و ظرفیت تحلیلی آن استفاده شود. طرح دوم نیز این است که متولی برآورد شکاف مالیاتی به کلی خارج از سازمان مالیاتی باشد و صرفاً برای تحلیل و ارائه راهکار از ظرفیت سازمان امور مالیاتی استفاده شود.

لذا اقدامات لازم که باید پیرو این مهم شکل گیرد به شرح زیر است:

- مشخص نمودن متولی برآورد شکاف مالیاتی
- افزایش دانش در زمینه روش‌های برآورد شکاف مالیاتی

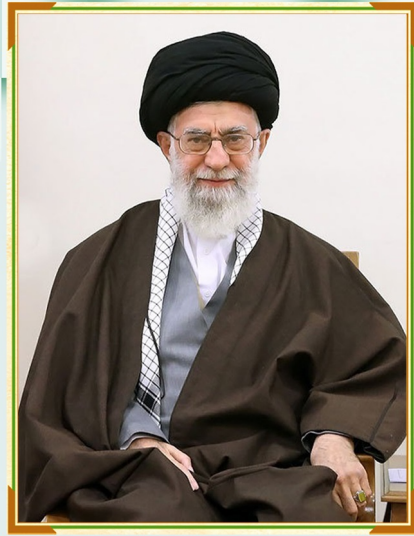
- ارائه برآورد و گزارش سالانه از شکاف مالیاتی
- تحلیل شکاف مالیاتی
- ارائه و استفاده از شاخص‌های متنوع و کارا برای ارزیابی عملکرد سازمان و ادارات مالیاتی بر اساس شکاف مالیاتی
- پیشنهاد اقدامات لازم به منظور کاهش شکاف مالیاتی و پیگیری اجرا و ارزیابی آن

بخش ششم

منابع

- برآورد میزان شکاف مالیاتی در ایران همراه با بررسی تجارب جهانی، اندیشکده اقتصاد مقاومتی، گزارش سیاستی شماره ۱۴۰۱۰۵۷۰۹
- بررسی سیاست‌های کاهش شکاف مالیاتی در راستای بازطراحی نظام مالیاتی کشور، اندیشکده اقتصاد مقاومتی، گزارش پژوهشی شماره ۱۴۰۰۱۲۲۷۰۷
- حسنی، محسن و همکاران؛ ظرفیت‌های مالیاتی اقتصاد ایران، چالش‌ها و راهکارهای توسعه‌ای آن، معاونت پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل سازمان امور مالیاتی، ۱۳۹۵
- راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاست‌گذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش شماره ۱۷۰۲۹
- خبرگزاری مشرق نیوز، «رقم واقعی فرار مالیاتی در اقتصاد ایران چقدر است؟»، کد خبر: ۱۰۰۹۳۹۱
- رئیس سازمان بازرسی، روزنامه کیهان، ۹ اردیبهشت ۱۴۰۱، کد خبر: ۲۴۰۶۹۸
- رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس، روزنامه کیهان، ۱۵ تیر ۱۴۰۰، کد خبر: ۲۲۱۳۴۲
- نبی‌زاده، حسن؛ بررسی تأثیر متقابل تورم و مالیات بر ارزش افزوده در اقتصاد ایران، مجله اقتصادی، شماره‌های ۵ و ۶، شهریور ۱۳۹۳، صفحات ۸۵ الی ۱۱۶
- پایگاه اینترنتی دولت بریتانیا
- Murphy. Richard , “ The European Tax Gap”, January 2019

- Faisal Muttaqin, Rizal Edy Halim, The Effect of Economic Growth and Inflation on Tax Revenue, 3rd Asia Pacific International Conference of Management and Business Science (AICMBS 2019)
- Neil Warren, “Estimating tax gap is everything to an informed response to the digital era”, eJournal of Tax Research (2019) vol. 16, no. 3, pp. 536-577
- <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/tax-canada-a-conceptual-study/tax-assured-tax-gap-federal-personal-income-tax-system.html>
- <https://taxfoundation.org/reviewing-recent-evidence-effect-taxes-economic-growth/>



مالیات یک فریضه است. ما امروز از ضعفای مالیات می‌گیریم، از کارمند مالیات می‌گیریم، از کارگر مالیات می‌گیریم، از کاسب جزء مالیات می‌گیریم، اما از فلان در آمددار بی‌حساب و کتاب مالیات نمی‌گیریم؛ فرار مالیاتی دارند؛ اینها جرم است؛ فرار مالیاتی جرم است... مسئله مالیات خیلی مهم است.

بیانات در دیدار با اقشار مختلف مردم استان آذربایجان شرقی ۱۳۹۳/۱۱/۲۹



تهیه شده در اندیشکده اقتصاد مقاومتی