

دولت و سیاست‌های مرتبط با اقتصاد زیرزمینی

اقتصاد پیدا و پنهان

مصاحبه اختصاصی ماهنامه «اقتصاد ایران» با مهندس محمود دودانگه، معاون وزیر و رئیس مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

اقتصاد ایران: بنا به آمار صندوق بین‌المللی پول، نزدیک به ۵۰ درصد از محصول ناخالص داخلی کشور را اقتصاد زیرزمینی تشکیل می‌دهد. اولاً آیا در کشور ما آمار رسمی که در تأیید یا رد این ارقام قابل استناد باشد وجود دارد؟ ثانیاً چه عواملی را در ایجاد و گسترش اقتصاد زیرزمینی و سیاه دخیل می‌دانید؟

اندازه نسبی این پدیده در دوره ۴۱ ساله سال‌های ۴۴ تا ۸۴ روند افزایشی داشته و از ۶/۲۴ درصد اقتصاد رسمی در سال ۴۴ شروع و در سال ۴۶ به حداقل مقدار خود یعنی ۵/۵ درصد اقتصاد رسمی می‌رسد و در طی این مسیر همراه با فراز و نشیب‌هایی بوده که نهایتاً در سال ۸۰ به حداکثر مقدار خود یعنی ۲۷/۷۶ درصد اقتصاد رسمی می‌رسد و به ۲۶/۱۵ درصد اقتصاد رسمی در سال ۸۴ خاتمه می‌یابد. میانگین اندازه نسبی اقتصاد زیرزمینی در طی این دوره ۴۱ ساله ۱۷/۵۴ درصد اقتصاد رسمی بوده است.

اما در ارتباط با قسمت دوم سؤال شما باید بگویم که بررسی‌ها نشان می‌دهند مهمترین علل اقتصادی گسترش اقتصاد زیرزمینی به بار مالیاتی، حجم مقررات دولتی، کیفیت خدمات عمومی، وضعیت بازار نیروی کار، کیفیت نظام تأمین اجتماعی و فساد اقتصادی مربوط می‌شود. در این میان محققان با توجه به تعریف محدود اقتصاد زیرزمینی، بر عامل بار مالیاتی تأکید فراوانی داشته و درباره چگونگی این اثرگذاری، نظرات فراوانی ارائه کرده‌اند.

برخی مطالعات، عواملی را که می‌توانند بر اندازه اقتصاد زیرزمینی تأثیرگذار باشند، به صورت زیر بیان می‌کنند: نرخ‌های مالیاتی، پیچیدگی مالیات، بار مقرراتی، میزان بیکاری، درآمد قابل تصرف، نرخ تورم، مشخصات سنی-جنسی، اندازه خوداشتغالی، فراوانی اشتغال در بیش از یک شغل، میزان مهاجرت، اعتماد به دولت، اخلاق مالیاتی، میزان توسعه اقتصادی و سیاسی، مهارت‌های مالی و تکنیکی.

اقتصاد ایران: به نظر می‌رسد فضای کسب و کار کشور ما در پدید آمدن شرایط رشد و نمو اقتصاد زیرزمینی نقش عمده‌ای داشته باشد. چه اقداماتی توسط مجموعه اقتصادی دولت صورت گرفته و یا لازم است صورت بگیرد تا اثرات منفی این تأثیر به حداقل برسد؟

یکی از حوزه‌های مهمی که دولت بر روی آن تأکید نموده بحث مالیات بر ارزش افزوده است که می‌توان به شفاف‌سازی و بهبود فضای کسب و کار در کشور بی‌انجامد. علاوه بر این، تسهیل ورود کالا و کاهش نرخ‌های تعرفه، از



سیاست‌هایی بوده است که دولت و به ویژه وزارت بازرگانی در جهت مبارزه با قاچاق کالا - که یکی از موارد تأثیرگذار در اقتصاد زیرزمینی است - اتخاذ نموده است. حذف موانع غیرتعرفه‌ای در برنامه سوم از جمله اقدامات دیگری بوده که در این زمینه اتخاذ شده است.

پرداخت یارانه‌ها در اقتصاد نقش تحریک‌کننده برای تشویق تولید و سرمایه‌گذاری و به فعل رساندن امکانات بالقوه کشور در مناطق کمتر توسعه‌یافته و ایجاد رقابت مناسب بین بخش‌های مختلف اقتصادی کشور با کشورهای رقیب دارند. اما اقتصاد ایران، وابستگی شدیدی به یارانه‌های تأمین شده توسط دولت (در سوخت، کالاهای اساسی، مزایای دولتی، منابع عمومی و غیره) نشان می‌دهد. اما با وجود بالا بودن حجم یارانه‌های پرداختی دولت، پرداخت این یارانه‌ها در جهت مقابله با تولید و سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای رقابتی عمل کرده است و بر همین اساس هدفمندسازی یارانه انرژی و کالاهای اساسی می‌تواند گام مهمی در جهت شفاف‌سازی و جلوگیری از رونق اقتصاد زیرزمینی باشد.

افزایش یارانه منجر به اختلاف بین قیمت‌های داخلی و جهانی برای محصولات و کالاها خواهد شد و این اختلاف، انگیزه‌ای برای قاچاق کالا و ارز می‌شود. افزایش کنترل ارز در ایران، موجب می‌شود که پدیده گران‌نمایی واردات و ارزان‌نمایی صادرات اتفاق بی‌افتد و یا بازرگانان کالاها را به صورت قاچاق وارد و صادر نمایند. از این رو یکی دیگر از اقدامات دولت در زمینه کاهش اقتصاد زیرزمینی بحث یکسان سازی نرخ ارز (تک نرخ شدن) است. یکسان سازی نرخ ارز به مفهوم تخصیص ارز با یک نرخ واحد برای

تمام بخش‌های اقتصادی می‌باشد و در واقع این سیاست تلاشی برای رفع اختلالات ناشی از اعمال نرخ‌های چندگانه ارزی ارزیابی می‌گردد.

نرخ ارز به عنوان متغیری که ارتباط داخلی و اقتصاد بین‌الملل را فراهم می‌کند از متغیرهای مهم هر نظام اقتصادی به شمار می‌رود و نرخ واقعی ارز نیز یکی از شاخص‌های اساسی در تعیین درجه رقابت‌پذیری بین‌المللی و وضعیت داخلی اقتصاد هر کشور محسوب می‌گردد. آشفته‌گی و نوسان در عملکرد این شاخص که از یک طرف مبین عدم تعادل اقتصاد در تبادل با بقیه کشورها و از سوی دیگر علت بی‌ثباتی بیشتر و فساد مالی در بازار ارز می‌باشد، در ایران به دلیل حجم عمده درآمد دولت از عایدات صادرات نفت، اهمیت نرخ ارز و سیاست‌های در ارتباط با آن به مراتب بیشتر است. با توجه به اهمیت نرخ ارز و انگیزه‌های بالای قاچاق ارز در کل دنیا، پرداختن به روش‌های قاچاق ارز و تأثیر هر یک از این روش‌ها بر متغیرهای اقتصادی از جمله صادرات، واردات، تولید ملی، تورم و ارزش پول داخلی بسیار ضروری می‌باشد.

یکی دیگر از اقدامات انجام شده در زمینه کاهش اقتصاد زیرزمینی، بحث نهضت قیمت تمام شده کالاها و خدمات می‌باشد که باعث می‌شود قدرت رقابت‌پذیری کالاهای داخلی در مقایسه با کالاهای مشابه خارجی (وارداتی) افزایش یابد و همین امر موجب کاهش ورود قاچاق کالا به کشور خواهد شد و بر همین اساس است که وزارت بازرگانی به طور جدی مسأله قیمت تمام شده را پیگیری می‌نماید.

اقتصاد ایران: از آنجا که شرایط رقابت برای تولیدکنندگان داخلی در مقایسه با رقیبان خارجی فراهم نیست، در سطح بین‌المللی چه عواملی را در تقویت حرکت به سمت اقتصاد زیرزمینی مؤثر می‌دانید؟

قاچاق در اقتصاد، جزو مباحثی است که از آن به عنوان اقتصاد سیاه یا اقتصاد زیرزمینی بحث می‌شود. البته دامنه شمول اقتصاد زیرزمینی فراتر از بحث قاچاق است، به طوری که عدم ثبت آمار و اطلاعات فعالان اقتصادی نیز در زمره اقتصاد زیرزمینی قرار می‌گیرد. اما قسمت عمده اقتصاد زیرزمینی می‌تواند قاچاق کالا و ارز باشد. در بحث آثار اقتصادی قاچاق، آنچه در وهله اول به چشم می‌آید ضربه‌ای است که این پدیده بر تولیدات داخلی وارد می‌آورد، ولی هزینه‌های اقتصادی قاچاق تنها به این بخش محدود نمی‌شود. کاهش درآمدهای دولت نیز از جمله هزینه‌هایی است که ورود غیرقانونی کالا به خزانه دولت تحمیل می‌کند. براساس سیستم بازرگانی هر کشوری، هزینه‌های گوناگون تحت قالب تعرفه یا حقوق بازرگانی و حقوق ورودی از کالاهای وارداتی اخذ می‌شود که کالاهای قاچاق از این امر مستثنی هستند، لذا عدم پرداخت حقوق گمرکی درآمدهای دولت را کاهش می‌دهد.

سوی اقتصاد زیرزمینی شده است. این امر خود به دلیل افزایش هزینه‌های پنهان‌کاری، عدم بهره‌مندی واحدهای شرکت‌کننده در اقتصاد زیرزمینی از مزیت‌های تولید در مقیاس وسیع و عدم دسترسی این واحدها به بازارهای مالی پیشرفته موجب کاهش کارایی در اقتصاد خواهد شد.

اقتصاد ایران: اقتصاد زیرزمینی، سیگنال‌های غلط به جامعه و تصمیم‌گیران اقتصادی کشور می‌دهد و این امر سیاست‌های دولت را تحت‌الشعاع خود قرار خواهد داد. استدلال حضرت‌عالی از این موضوع و راهکار پیشنهادیتان برای کاهش این اثرات چه می‌باشد؟

اصلاح قوانین و مقررات متناسب با نظام اقتصادی کشور، رفع موانع بوروکراسی فراروی توسعه اقتصادی و جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی، تقویت ابعاد نظارتی به ویژه نظارت بر حمل و نقل و ترانزیت کالا، تسهیل در واردات رسمی و اصلاح فرآیندهای مرتبط و کاهش هزینه‌های آن، ارتقا کیفیت کالاهای تولیدی و ارتقا سطح زیرساخت‌های تولیدی به منظور افزایش توان رقابتی تولید، هماهنگی‌های بین دستگاه‌های عملیاتی در حوزه مقابله با قاچاق کالا، تدوین راهکارهای علمی، عملی و منطقی در حوزه‌های کلان ملی، منطقه‌ای، استانی و نواحی مرزی کشور، ساماندهی وضعیت تبلیغات کالاهای خارجی و ارایه طرحی در خصوص نظارت بر تبلیغات و اطلاع‌رسانی تولیدات داخلی، عدم توجیه قاچاق کالا به بهانه درآمدزایی و اشتغال کاذب محلی، اصلاح سیاست‌های پولی، مالی و بانکی، ساماندهی وضعیت فساد اقتصادی و اصلاح ساختار اقتصادی دستگاه‌های نظارتی، ساماندهی وضعیت مبادلات مرزی، حرکت به سمت اقتصاد شفاف و تطبیق رفتار دستگاه‌های نظارتی بر مبنای اصلاحات انجام شده توسط دولت از مهمترین محورهای عملیاتی در جهت مبارزه با اقتصاد زیرزمینی است.

از طرفی وجود بخش غیررسمی اقتصاد پنهان می‌تواند به دلیل پایین بودن سطح زندگی باشد. پایین آمدن سطح زندگی به دلیل افزایش فقر خود علتی برای افزایش فعالیت بخش‌های زیرزمینی است. این پدیده در شرایطی که فقر و کاهش درآمدهای حقیقی رو به ازدیاد باشد به صورت صعودی افزایش می‌یابد.

بررسی کشورهای مختلف نشان می‌دهد فعالیت‌های بخش زیرزمینی در کشورهای فقیر، هم در سطوح افراد با درآمد پایین وجود دارد و هم در سطح افراد با درآمد بالا، ولی در کشورهای غنی فعالیت‌های بخش زیرزمینی بیشتر در سطوح افراد با درآمد بالا وجود دارد و گروه‌های با درآمد پایین‌تر، کمتر به این معضل رو می‌آورند.

اقتصاد ایران: متشکریم. ■

این است که بر اساس قوانین بایستی از مؤدیان، مالیات بیشتری اخذ شود و این امر سبب می‌شود انگیزه مؤدیان برای فرار مالیاتی و ورود به فعالیت‌های زیرزمینی افزایش یافته و حجم اقتصاد زیرزمینی نیز زیاد شود. اما چنانچه افزایش بار مالیاتی به دلیل افزایش کارایی و بازدهی سازمان امور مالیاتی باشد، انتظار می‌رود حجم اقتصاد زیرزمینی کاهش یابد، زیرا با افزایش کارایی و بازدهی سازمان امور مالیاتی آن بخش از



اقتصاد که بر اساس قوانین مالیاتی مشمول مالیات می‌شود، امکان کمتری برای فرار از پرداخت مالیات داشته و در نتیجه شکاف مالیاتی کاهش می‌یابد و حجم اقتصاد زیرزمینی نیز کوچکتر می‌شود. بنابراین نمی‌توان رابطه دقیقی بین بار مالیاتی (نسبت مالیات‌ها به محصول ناخالص داخلی) و اقتصاد زیرزمینی به دست آورد.

اقتصاد ایران: قطعاً اقتصاد زیرزمینی به مسایل مهمی همچون درآمدهای دولت، تغییر شاخص دستمزد نیروی کار، شاخص‌های رفاه اجتماعی و مسایلی از این دست تأثیرگذار است. این تأثیرات را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

وجود ارتباط بلندمدت بین کسری بودجه دولت و تفاوت نرخ‌های رشد اقتصاد زیرزمینی و رسمی می‌تواند به سبب ناتوانی دولت در جهت شناسایی نسبتاً کامل فعالیت‌های مشمول مالیات و در نتیجه افزایش فشار (بار) مالیاتی بر گروه‌های خاصی از اقشار جامعه باشد. تشدید انگیزه فرار از مالیات به دلیل فوق‌همراه با تأخیر در پرداخت‌های مالیاتی، در کنار بهره‌مندی همزمان بخش زیرزمینی از فواید مخارج دولت منجر به وخیم شدن کسری بودجه شده است. از طرفی بهره‌مندی اقتصاد زیرزمینی از افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و عدم بهره‌مندی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از گسترش اقتصاد زیرزمینی در بلندمدت می‌تواند نشانه‌ای از انحراف سرمایه‌گذاری‌ها به سمت اقتصاد زیرزمینی باشد که به دلیل افزایش بار مالیاتی بر گروه‌های خاصی از اقشار جامعه و وضع مالیات‌های خاص برای تأمین مالی کسری بودجه موجب تخصیص مجدد منابع از اقتصاد رسمی به

براساس قانون بودجه سال جاری، دولت از محل واردات درآمدی در حدود ۳۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۴ میلیارد دلار) را در نظر گرفته که اگر حجم فعلی قاچاق کالا (فرضاً ۵ میلیارد دلار) وجود نداشت، مسلماً درآمدهای دولت فراتر از این میزان بود. به عبارت دیگر اگر نسبت کالاهای قاچاق به کل واردات کشور یک به شش باشد - یعنی به ازای هر ۶ دلار واردات، یک دلار کالای قاچاق به کشور وارد شود - لذا درآمدهای دولت نیز در سال جاری حدود یک‌ششم از میزان در نظر گرفته شده در بودجه برای واردات کالا (۳۵ هزار میلیارد ریال) کمتر پیش‌بینی شده است. اثر منفی دیگر قاچاق کالا در اقتصاد ملی در بخش حساب‌های ملی دیده می‌شود. براساس حساب‌های ملی هر سال تراز تجاری کشور که شامل تفاوت حجم صادرات و واردات است محاسبه می‌شود که در صورت منفی بودن می‌تواند آثار سویی برای اقتصاد خصوصاً در زمینه بازار ارز داشته باشد. اگر قرار است آمار مربوط به تراز تجاری درست محاسبه شود مستلزم آن است که آمار صحیحی از واردات کشور در دست باشد و از آنجا که قاچاق جزو واردات غیررسمی است و در آمار رسمی کشور دیده نمی‌شود، لذا سیاست‌گذاران در رسیدن به آمار واقعی در بخش تراز تجاری دچار اشتباه می‌شوند.

اقتصاد ایران: برخی سیاست‌های اقتصادی کشور همانند نرخ مالیات، واردات، محدودیت‌های نقدینگی و تسهیلات بانکی و غیره چه تأثیراتی بر روند رو به رشد اقتصاد زیرزمینی گذاشته‌اند؟

از مجموع مطالعات انجام شده، می‌توان به نتایج کلی زیر رسید:

- در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته بار مالیاتی کل و تأمین اجتماعی بالاتر، منجر به اقتصاد زیرزمینی بالاتر می‌شود.
- اگر چه در بیشتر مطالعات تجربی بار مالیاتی و اقتصاد زیرزمینی رابطه مثبتی با یکدیگر دارند، اما مطالعاتی که با توجه به منحنی لافر و یا محیط نهادی به بررسی این موضوع پرداخته‌اند، رابطه فوق را تحت شرایط خاصی تأیید می‌کنند و در غیر این صورت ادعا می‌شود که بار مالیاتی بر اقتصاد زیرزمینی بی‌تأثیر بوده و حتی در شرایط خاصی اثر عکس دارد.

- یکی دیگر از عوامل موثر بر اقتصاد زیرزمینی، ترکیب مالیات‌ها است. به طور معمول عقیده بر این است که مالیات‌های مستقیم نسبت به مالیات‌های غیرمستقیم نقش بیشتری در گسترش اقتصاد زیرزمینی دارند.

ضمناً بررسی اثر مالیات‌ها و اجزای آن بر حجم اقتصاد زیرزمینی در ایران، نشان می‌دهد که تغییرات شاخص بار مالیاتی می‌تواند هم بر اثر تغییرات قانونی مالیاتی و هم بر اثر تغییرات کارایی سازمان امور مالیاتی باشد. چنانچه افزایش شاخص بار مالیاتی ناشی از تغییرات قانونی باشد، به معنای