

بسترها، مشوق‌ها و زمینه‌های شکل‌گیری فرار مالیات

یاسر سلیمانی^۱

مالیات ابزاری کارآمد برای اجرای سیاست‌های اقتصادی، اعم از توزیعی و مالی و حتی هدایت اقتصاد در مسیر اهداف کلان، مانند تثبیت اقتصادی، ایجاد اشتغال، رشد اقتصادی و بهبود رفاه اجتماعی، به شمار می‌آید. همچنین درآمدهای مالیاتی مطمئن‌ترین و سالم‌ترین نوع درآمد برای دولت است. با توجه به رشد چشمگیر فرار مالیاتی در ایران، در این گزارش، ضمن بررسی علل و زمینه‌های شکل‌گیری فرار مالیاتی که به دو دسته عوامل اقتصادی و عوامل اجتماعی تقسیم می‌شوند، با در نظر گرفتن ملاحظات امنیت اقتصادی، راهکارهایی برای کاهش فرار مالیاتی و جلوگیری از آن پیشنهاد می‌شود که شامل ارتقای فرهنگ مالیاتی، تسهیل شرایط پرداخت مالیات برای مؤدیان، تدوین قانون با ضمانت اجرای قوی برای برخورد با متخلفان، شناسایی مؤدیان مالیاتی، افزایش شفافیت در نظام مالیاتی کشور، محدود و هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی و آشنایی با تجارب عملی و رویه‌های اجرایی نظام‌های مالیاتی سایر کشورهاست.

کلیدواژه: اجتناب از پرداخت مالیات، اقتصاد زیرزمینی، طرح جامع مالیاتی، فرهنگ مالیاتی.

این‌گونه درآمدها همواره با مشکلاتی روبه‌رو بوده است. یکی از دلایل فاصله داشتن سطح تحقق‌یافته مالیات از سطح واقعی آن، وجود پدیده فرار مالیاتی است. به‌طور کلی فرار مالیاتی به عدم پرداخت غیرقانونی تمام یا قسمتی از مالیات اطلاق می‌شود. فرار مالیاتی مسئله‌ای است که از چند جهت می‌تواند بر اقتصاد اثرگذار باشد. نخست اینکه توانایی دولت را در جمع‌آوری مالیات و برآوردن نیازهای بودجه‌ای کاهش می‌دهد. در واقع، فرار مالیاتی با کاهش درآمدهای مالیاتی، توزیع بار مالیاتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و می‌تواند از طریق محدود کردن گزینه‌های مورد انتخاب دولت، سیاست مالی را با مشکل روبه‌رو سازد. دوم آنکه فرار مالیاتی می‌تواند یک‌سری تبعات منفی دیگر نیز برای اقتصاد به دنبال داشته باشد؛ برای مثال، تحمیل بار بر بودجه دولت، ایجاد مشکل در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، توزیع

در تمام کشورها، بخش عمده‌ای از منابع درآمدی دولت از طریق اخذ مالیات تأمین می‌شود. البته، سهم مالیات از کل درآمدهای عمومی در بین کشورها متفاوت است و میزان آن به سطح توسعه و ساختار اقتصادی آنها بستگی دارد. هرچه سهم مالیات‌ها در تأمین مخارج دولت بیشتر باشد، آثار نامطلوب اقتصادی به میزان قابل توجهی کمتر خواهد بود. به همین دلیل، در کشورهای پیشرفته برخلاف کشورهای در حال توسعه، مالیات‌ها در تأمین مخارج دولت نقش بسیار بسزایی دارند و به‌طور تقریبی قسمت عمده مخارج دولت از این طریق تأمین می‌شود. علاوه بر تأمین مالی، دولت برای تحقق اهداف سه‌گانه خود، یعنی تخصیص منابع، توزیع درآمد و ثبات اقتصادی می‌تواند از اهرم مالیات استفاده کند. به‌رغم مزیت‌های بیان شده برای درآمدهای مالیاتی در مقایسه با درآمدهای غیرمالیاتی، وصول

این وضعیت اگر نهادینه شود و تداوم و گسترش یابد، حتی می‌تواند به بحران‌های اجتماعی و سیاسی منجر شود. رشد فرار مالیاتی و از بین رفتن زشتی این کار، باعث رشد بی‌اعتمادی مردم به دولت و عدم همکاری درست مؤدیان با سازمان مالیاتی می‌شود که این آسیب می‌تواند متوجه کل ارکان حکومت، دستگاه‌های اجرایی، قضایی و قانون‌گذاری شود. با توجه به اهمیت این موضوع، می‌کوشیم در این گزارش، ضمن شناسایی بسترها، مشوق‌ها و زمینه‌های شکل‌گیری فرار مالیاتی، به ملاحظات امنیت اقتصادی عدم توجه به این موضوع بپردازیم. در پایان راهکارهایی برای کاهش فرار مالیاتی ارائه می‌شود.

۱- تمایز فرار مالیاتی و اجتناب از پرداخت مالیات

تمایز مفهومی بین فرار مالیاتی و اجتناب از پرداخت مالیات به قانونی یا غیرقانونی بودن رفتار مؤدیان مربوط می‌شود. شکل شماره ۱، تفاوت فرار مالیاتی و اجتناب از پرداخت مالیات را نشان می‌دهد.

شکل ۱- تمایز فرار مالیاتی و اجتناب از پرداخت مالیات

- فرار مالیاتی یک نوع تخلف از قانون است؛ برای مثال، امتناع یک مؤدی مالیاتی از ارائه گزارش درست در مورد درآمدهای حاصل از کار یا سرمایه خود که مشمول پرداخت مالیات می‌شود.

فرار مالیاتی

- اجتناب از پرداخت مالیات از خلاءهای قانونی در قانون مالیات‌ها نشأت می‌گیرد. به عبارت دیگر، فرد به‌منظور کاهش قابلیت پرداخت مالیات خود، دنبال راه‌های گریز می‌گردد؛ برای مثال، درآمدهای نیروی کار را در قالب درآمد سرمایه نشان می‌دهد که از نرخ پایین‌تری برای مالیات برخوردارند.

اجتناب از پرداخت مالیات



۱-۲- عوامل اقتصادی مؤثر بر فرار مالیاتی

نرخ مالیات و بار مالیاتی
نرخ تورم
بیکاری
آزادسازی تجاری
اندازه دولت
درآمد مالیات‌دهندگان

بدون شک رواج و گسترش فرار مالیاتی در هر کشوری تابعی از شرایط اقتصادی است و این شرایط به ساختار هر کشور بستگی دارد. در ادامه، مهم‌ترین عوامل اقتصادی مؤثر بر فرار مالیاتی بررسی می‌شود.

شکل ۲- عوامل اقتصادی مؤثر بر فرار مالیاتی در ادامه، به بررسی هریک از این عوامل می‌پردازیم.

۱-۱-۲- نرخ مالیات و بار مالیاتی

نرخ‌های بالای مالیات و بار مالیاتی از مهم‌ترین علل فرار مالیاتی به شمار می‌آیند. در اقتصاد، نرخ مالیات یک عبارت شناخته شده است که «با ثابت بودن سایر شرایط، هرچه قدر نرخ‌های نهایی مالیات بالاتر باشد، اقتصاد بیشتر به سمت اقتصاد زیرزمینی حرکت می‌کند».

افزایش نرخ مالیات در اقتصاد هزینه فعالیت را افزایش می‌دهد؛ بنابراین، ممکن است بنگاه را از فعالیت بازدارد یا اینکه باعث شود بنگاه به فعالیت‌های غیررسمی روی آورد؛ در نتیجه، فرار مالیاتی را افزایش خواهد داد. شاید به همین دلیل باشد که این دیدگاه بین سیاست‌گذاران از جذابیت خاصی برخوردار است و آنها زمانی که به دنبال انجام

در اجتناب از پرداخت مالیات، دلیلی ندارد مؤدی مالیاتی نگران احتمال افشا شدن باشد، زیرا او به‌ناچار تمام مبادلات خود را با جزییات آن، البته، به شکل غیرواقعی یادداشت و ثبت می‌کند. بنابراین، اجتناب از پرداخت مالیات، قانونی و برای کاهش تعهدات مالیاتی فرد با دور زدن قانون یا استفاده کامل از ظرایف قانونی است، اما تقلب یا فرار مالیاتی غیرقانونی و مبادرت عمدی به اعمال خلاف قانون مانند گزارش غیرواقعی درآمد و فروش کسورات و تنظیم اظهارنامه‌هاست. نظام مالیاتی در شرایط آرمانی باید قابلیت مقابله با هر دو نوع فرار مالیاتی را داشته باشد.

۲- زمینه‌های پیدایش فرار مالیاتی

فرار مالیاتی یکی از اساسی‌ترین مشکلات هر نظام مالیاتی است، بنابراین، ضرورت دارد ضمن ریشه‌یابی، عوامل مؤثر در شیوع این پدیده مخرب اقتصادی شناسایی و در رفع آن برنامه‌ریزی شود. عوامل بسیاری در این زمینه وجود دارد که در این قسمت به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود. این دلایل و عوامل را می‌توان به دو دسته کلی عوامل اقتصادی و عوامل اجتماعی تقسیم‌بندی کرد. دلیل چنین تقسیم‌بندی‌ای آن است که معضل فرار مالیاتی مانند بسیاری دیگر از معضلات تنها ریشه اقتصادی ندارد و عوامل دیگری در شکل‌گیری و تداوم آن مؤثرند که به آنها در قالب عوامل اجتماعی می‌پردازیم.

فرار مالیاتی یکی از اساسی‌ترین مشکلات هر نظام مالیاتی است، بنابراین، ضرورت دارد ضمن ریشه‌یابی، عوامل مؤثر در شیوع این پدیده مخرب اقتصادی شناسایی و در رفع آن برنامه‌ریزی شود.

از این رو، با فرض نبود توهم پولی، پرداخت‌کنندگان مالیات می‌کوشند با فرار از پرداخت مالیات به همان میزان درآمد قابل تصرف واقعی قبل برسند. بنابراین، به‌طور کلی می‌توان نتیجه گرفت که با افزایش تورم، فرار مالیاتی افزایش می‌یابد.

۳-۱-۲- بیکاری

در قرن حاضر یکی از بزرگ‌ترین مشکلات اقتصادی جوامع، معضل بیکاری است. در کشورهای جهان سوم، بیکاری می‌تواند خطرات بسیاری را متوجه جامعه و اقتصاد کند. عامل بیکاری با افزایش سطح اقتصاد زیرزمینی رابطه مستقیم دارد. رشد بیکاری، با ایجاد انگیزه فعالیت در حوزه‌های غیرقانونی، به افزایش حجم اقتصاد زیرزمینی کمک می‌کند که به‌نوبه خود به فرار مالیاتی بالا منجر خواهد شد.

۴-۱-۲- آزادسازی تجاری

محدودیت‌های تجاری و باز بودن اقتصاد، عامل دیگری است که اثر مهمی بر فرار مالیاتی دارد. افزایش محدودیت‌های تجاری باعث گسترش اقتصاد زیرزمینی می‌شود. اعمال محدودیت‌های تجاری باعث می‌شود واردات و صادرات به صورت غیرقانونی و قاچاق انجام گیرد و باعث افزایش فرار مالیاتی شود. همچنین با کاهش محدودیت‌های تجاری مانند سهمیه‌بندی‌ها، تعرفه‌های بالا و... می‌توان حجم فعالیت‌های قاچاق کالا را کاهش داد. در کشورهای در حال توسعه، علاوه بر محدودیت‌های تعرفه‌ای، از سیاست‌های غیرتعرفه‌ای نیز استفاده می‌شود. سیاست‌های غیرتعرفه‌ای شامل ممنوعیت واردات یا صادرات برخی از اقلام به‌طور دائمی یا موقت، قطع یا محدود کردن رابطه تجاری با

اصلاحات در زمینه اخذ مالیات از درآمد شخصی افراد هستند، سعی می‌کنند نرخ‌های نهایی مالیات را کاهش و پایه مالیاتی را افزایش دهند.

بار مالیاتی نیز تأثیر مثبتی بر فرار مالیاتی می‌گذارد. بار مالیاتی میزان وجوهی است که توسط افراد پرداخت می‌شود. این مقدار به دو قسمت بار پولی و بار واقعی قابل تقسیم است. بار پولی، میزان وجوهی بوده که توسط مشمول مالیات قابل پرداخت است، اما بار واقعی میزان وجوهی است که توسط پرداخت‌کننده نهایی پرداخت می‌شود. هنگامی که بار مالیاتی افزایش می‌یابد، بخش کمتری از درآمد تحقق‌یافته برای افراد باقی می‌ماند و افراد ترجیح می‌دهند به سمت فعالیت‌هایی روی آورند که امکان فرار از مالیات در آن بیشتر باشد. بنابراین، بار مالیاتی بیشتر به افزایش فعالیت در بخش اقتصاد زیرزمینی منجر می‌شود که به‌نوبه خود فرار مالیاتی را افزایش خواهد داد.

۲-۱-۲- نرخ تورم

تورم می‌تواند بار مالیاتی حقیقی را افزایش دهد؛ بنابراین، انگیزه کافی برای فعالیت در اقتصاد زیرزمینی را فراهم می‌آورد. در نتیجه، اثر قابل توجهی بر افزایش فرار مالیاتی دارد. با افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، برخی خانوارها زیر خط فقر قرار می‌گیرند. فقر و ناتوانی در تأمین حداقل درآمد، انگیزه ورود به اقتصاد زیرزمینی را افزایش می‌دهد که خود به فرار مالیاتی بیشتر منجر می‌شود. علاوه بر این، با وجود تورم و در صورتی که درآمد اسمی تغییر نکند، درآمد حقیقی قابل تصرف در آینده کاهش خواهد یافت،



۶-۱-۲- درآمد مالیات‌دهندگان

یکی دیگر از علل فرار مالیاتی، درآمد مالیات‌دهندگان است. تشخیص وجود رابطه منفی یا مثبت بین درآمد و فرار مالیاتی یک مسئله تجربی است. براساس نظریه، هرچه درآمد مالیات‌دهندگان بیشتر باشد، انتظار می‌رود فرار مالیاتی نیز بیشتر باشد. از سویی، هرچه درآمد مالیات‌دهندگان پایین‌تر باشد، احتمال ورود به فعالیت‌های غیررسمی و زیرزمینی بیشتر می‌شود که باعث افزایش فرار مالیاتی خواهد شد. بنابراین، هرچند درآمد مالیات‌دهندگان یکی از علل مهم تأثیرگذار بر فرار مالیاتی است، اما وجود یک رابطه منفی یا مثبت بین درآمد مالیات‌دهنده و فرار مالیاتی را باید به صورت تجربی تعیین کرد؛ برای مثال، بررسی رابطه بین درآمد مالیات‌دهندگان و فرار مالیاتی در آفریقای جنوبی، رابطه‌ای مثبت را نشان می‌دهد. این در حالی بوده که این ارتباط در ترکیه منفی است. مطالعات انجام شده در ایران نیز نشان می‌دهد ارتباط مثبتی بین درآمد مالیات‌دهندگان و فرار مالیاتی وجود دارد، اما باید توجه کرد که وضعیت دهک‌های درآمدی در ایران نامشخص است. همچنین این دهک‌ها را مرکز آمار تعیین کرده و از آنجا که این آمارها به سرعت به‌روز نمی‌شوند، دهک‌های پایین درآمدی بدون احتساب تورم دورقمی و جهش قیمت‌ها در دو سال اخیر، به دهک‌های ثروتمند صعود کرده‌اند! اما واقعیت آن است که فقیرتر شده‌اند. بنابراین، نمی‌توان به‌درستی از افراد مالیات گرفت، به‌خصوص اینکه همیشه دولت‌ها در زمینه مالیات‌گیری از اصناف عقب‌نشینی کرده‌اند، زیرا دولت‌ها در ایران به منابع نفتی وابسته‌اند؛ به همین

کشورهای خاص، سهمیه‌بندی مقدار واردات یا صادرات تعدادی از کالاها و... است. بنابراین، یک راه مقابله با گسترش اقتصاد زیرزمینی، کاهش محدودیت‌های قانونی است. همچنین از آنجا که محدودیت‌های تجاری در کشورهای درحال توسعه یکی از عوامل اصلی گسترش قاچاق کالا است، بنابراین، آزادسازی تجاری به‌نوبه خود باعث کاهش فرار مالیاتی خواهد شد.

۵-۱-۲- اندازه دولت

در بسیاری از مطالعات، اندازه دولت و شدت قوانین و مقررات از علل اصلی گرایش به اقتصاد زیرزمینی و اقتصاد سایه بیان شده است. افزایش محدودیت‌های تجاری و شدت قوانین و مقررات اعمال شده بر معاملات که ناشی از افزایش اندازه دولت بوده، یکی از عوامل اصلی گسترش فرار مالیاتی در کشورهای درحال توسعه است. اعمال قوانین و مقررات شدید، عامل مهمی در ایجاد انگیزه افراد برای ورود به اقتصاد غیررسمی است و در این صورت، معاملات بیشتر به شکل غیرقانونی و از طریق قاچاق انجام می‌گیرد که به افزایش شدید اندازه فرار مالیاتی منجر می‌شود. همچنین مالیات می‌تواند نشان‌دهنده وضعیت بخش خصوصی و بنگاه‌های دولتی باشد. با توجه به اینکه در ایران بخش اعظم شرکت‌های دولتی پرداخت‌کننده مالیات، در حوزه نفت و حوزه‌های مرتبط فعالیت می‌کنند، این موضوع می‌تواند نشان‌دهنده زنگ خطری برای پایداری منابع مالیاتی دولت باشد، زیرا با کم شدن درآمدهای نفتی به علت تحریم به صورت خودکار، بخشی از درآمدهای مالیاتی دولت نیز تحقق نمی‌یابد.

سبب به مالیات توجه خاصی ندارند. در همین مورد هم شاهدیم صنف‌های پردرآمدی مانند طلافروشان، مالیات‌هایی مانند مالیات بر ارزش افزوده را پرداخت نمی‌کنند، اما از اقسار کم‌درآمد مانند کارمندان بلافاصله مالیات اخذ می‌شود.

۲-۲- عوامل اجتماعی مؤثر بر فرار مالیاتی در کنار عوامل اقتصادی مؤثر بر فرار مالیاتی، عوامل اجتماعی نیز تأثیر بسزایی در فرار مالیاتی دارد. از جمله عوامل اجتماعی مؤثر بر فرار مالیاتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

شکل ۳- عوامل اجتماعی مؤثر بر فرار مالیاتی

عوامل اجتماعی مؤثر بر فرار مالیاتی
عدم مبادله کامل اطلاعات و نبود سیستم نظارت و پی‌گیری در اخذ مالیات
عدم همکاری دستگاه‌های دولتی با سازمان امور مالیاتی و عدم رایبه اطلاعات به این سازمان
عملیاتی نشدن طرح جامع مالیاتی
نقص پایگاه‌های اطلاعات مالیاتی
مستقل نبودن سازمان امور مالیاتی
ضعیف بودن سازمان امور مالیاتی در حد یک معاونت
پیچیدگی و ابهام در قوانین و مقررات مالیاتی
عدم استقبال از تسلیم اظهارنامه‌های مالیاتی و ضعف بودن ضمانت‌های اجرایی
تأخیر در وصول مالیات
وجود معافیت‌های وسیع و متنوع
فقدان ضمانت اجرایی قوانین
سازوکار سنتی اخذ مالیات
عدم گسترش فرهنگ مالیاتی در جامعه

در ادامه، هریک از عوامل یادشده و ارتباط آن با فرار مالیاتی، بررسی می‌شود.

۲-۲-۱- عدم مبادله کامل اطلاعات و نبود سیستم نظارت و پی‌گیری در اخذ مالیات

یکی از ضعف‌های کنونی نظام مالیاتی در ایران این است که هنوز به سامانه سازمان اسناد و املاک و یا هنوز به نظام‌های بانکی کنترل و دسترسی دقیقی ندارد،

اجتناب از پرداخت مالیات، قانونی و برای کاهش تعهدات مالیاتی فرد با دور زدن قانون یا استفاده کامل از ظرایف قانونی است، اما تقلب یا فرار مالیاتی غیرقانونی و مبادرت عمدی به اعمال خلاف قانون مانند گزارش‌های غیرواقعی درآمد و فروش کسورات و تنظیم اظهارنامه‌هاست.



در اختیار دارند، مکلف به همکاری و ارایه بدون قید و شرط اطلاعات هویتی، مالی و اعتباری و معاملاتی کرده، اما به دلیل عدم همکاری برخی دستگاه‌های دولتی و غیردولتی تاکنون این سامانه به صورت جامع تکمیل نشده است. براساس این، امکان پیشگیری کامل از فرار مالیاتی نیز به‌طور کامل فراهم نشده است. در صورتی که دستگاه‌ها اطلاعات مورد نیاز را به‌طور کامل به سازمان امور مالیاتی ارایه کنند، به‌طور یقین از رقم فرار مالیاتی به‌شدت کاسته خواهد شد.

۳-۲-۲- عملیاتی نشدن طرح جامع مالیاتی

بدیهی است که در دنیای پیچیده امروز، با استفاده از شیوه‌های سنتی شناسایی مؤدیان و اخذ مالیات، نمی‌توان راه به جایی برد و در صورت استمرار استفاده از شیوه‌های ناکارآمد کنونی که به فرار مالیاتی و فعالیت‌های سوداگرانه در کشور منجر شده است، به‌هیچ‌وجه نمی‌توان به مؤثر بودن مالیات به‌عنوان یکی از مهم‌ترین منابع درآمدی دولت امید بست. براساس این و با درک صحیح سیاست‌گذاران و مسئولان اقتصادی از مسائل مربوط به حوزه مالیات، اجرای طرح جامع مالیاتی به‌عنوان یکی از تکالیف دولت در ماده ۵۹ برنامه سوم توسعه مقرر شده و از سال ۱۳۸۳ در دستور کار دولت قرار گرفته است. بی‌تردید برای اجرای چنین طرحی ملی که به‌طور قطع یک تغییر رفتار مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات است، نه‌تنها تمام ارکان سازمان امور مالیاتی شامل ساختارها، فرآیندها، قوانین و مقررات موضوعه، زیرساخت‌های فناوری و منابع انسانی باید دستخوش اصلاحات بنیادی شوند، بلکه سایر

در صورتی که سازمان امور مالیاتی در کشورهای پیشرفته به تمام سیستم‌ها و سازمان‌های مختلف دسترسی دارند تا بتوانند مالیات مؤدیان را شناسایی و دریافت و از فرار مالیاتی جلوگیری کنند. در نتیجه، این ضعف به عدم شناخت مؤدیان مالیاتی و مستند نبودن میزان درآمد آنها منجر می‌شود که یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر فرار مالیاتی به‌شمار می‌رود.

۲-۲-۲- عدم همکاری دستگاه‌های دولتی با سازمان

امور مالیاتی و عدم ارایه اطلاعات به این سازمان

براساس حکم ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم، به‌منظور شفافیت فعالیت‌های اقتصادی و استقرار نظام یکپارچه اطلاعات مالیاتی، لازم است پایگاه اطلاعات هویتی، همچنین اطلاعات عملکردی و دارایی مؤدیان شامل اطلاعات مالی، پولی و اعتباری، معاملاتی، سرمایه‌ای و ملکی اشخاص حقیقی و حقوقی در سازمان امور مالیاتی کشور ایجاد شود. براساس این، بر مبنای تکلیف صریحی که قانون‌گذار وضع کرده، سازمان امور مالیاتی مکلف به ایجاد پایگاه اطلاعاتی، به‌گونه‌ای است که شرح داده شد.

از آنجا که سازمان مالیاتی بدون همکاری سایر دستگاه‌ها، مقام‌های ملی و محلی تحت هیچ شرایطی قادر به ایجاد این پایگاه ضروری و بااهمیت نخواهد بود، بنابراین، قانون‌گذار با علم بر همین موضوع در ماده ۱۶۹ مکرر وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسه‌های وابسته به دولت، نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی، بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر اشخاص حقوقی و حقیقی که این اطلاعات را

مجازات وجود ندارد، زیرا منافع مردم در همین مسئله است؛ به همین دلیل، تمایل به ادامه روند کنونی وجود دارد. در ضمن، مطالعات مختلف نشان می‌دهد ساختار مالیاتی کشور همانند نظام‌های مالیاتی در سایر کشورها به کارآمدی نرسیده و عدم شفافیت معاملات اقتصادی به آن دامن زده است.

۵-۲-۵- مستقل نبودن سازمان امور مالیاتی

براساس اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هیچ مالیاتی وضع نمی‌شود، مگر به حکم قانون. اصل ۲۲ قانون اساسی که امروزه اصلی به نظر فراموش شده است، بیان می‌کند: «حیثیت، جان، مال، حقوق و مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز کند». با وجود این، برخلاف الزام‌های قانون اساسی، در نظام مالیاتی ایران، به‌طور متعارف تأکید بر منافع مالی دولت است. به همین سبب، بحث استقلال و بی‌طرفی دادرس در فرآیند رسیدگی مالیاتی، اجرا نشده است. در واقع، نظام مالیاتی ایران به‌نحوی است که «استقلال» به معنای واقعی در دادرسی‌ها وجود ندارد و طرف اصلی دعوی (سازمان امور مالیاتی) برای نیل به اهداف مالیاتی و تأمین منافع مالی دولت، از تمام ابزارهای خود بهره می‌گیرد که این موضوع بر عدم استقلال و بی‌طرفی در فرآیند دادرسی مالیاتی تأکید دارد.

افزایش محدودیت‌های تجاری و شدت قوانین و مقررات اعمال شده بر معاملات که ناشی از افزایش اندازه دولت بوده، یکی از عوامل اصلی گسترش فرار مالیاتی در کشورهای در حال توسعه است.

ارگان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط نیز باید ضمن بازنگری قوانین و مقررات موضوعه و فرآیندها و رویه‌های سنتی موجود، زمینه‌ساز اجرای این طرح بزرگ و ملی باشند، اما امروزه با وجود گذشت حدود ۱۶ سال از شکل‌گیری ایده اولیه طرح جامع مالیاتی، به نظر می‌رسد هنوز در بسیاری از دستگاه‌ها - که دست بر قضا برخی از آنها تأثیر بسزایی در راه‌اندازی طرح مزبور دارند - اهمیت و ضرورت موضوع همچنان به‌درستی درک نشده است و اراده جدی برای اجرای این طرح در بین مسئولان ذی‌ربط و حتی بدنه اجرایی دستگاه‌های مزبور مشاهده نمی‌شود. در ضمن، براساس برخی اخبار منتشر شده، طرح جامع مالیاتی (به‌رغم تأکید مسئولان مربوط بر اهمیت آن)، در عمل کنار گذاشته شده است.

۴-۲-۲- نقص پایگاه‌های اطلاعات مالیاتی

در کشورهای پیشرفته به علت پیشرفت نظام بیمه و بانک‌داری، اطلاعات کاملی درباره ثروت و درآمد و معاملات افراد حقیقی و حقوقی وجود دارد که به‌واسطه همین نظام، هرگونه تخلف در اعلام میزان دارایی‌ها در حداقل زمان قابل کشف، پی‌گیری و مجازات است، اما در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، رشد بیش‌ازحد بخش خدمات و عدم ثبت دقیق معاملات و انتقالات موجب شده است اطلاعات دقیقی از درآمد و ثروت افراد در دسترس نباشد. وجود این مسئله و ضعف اعتقاد مردم به نظام مالیاتی، موجب عدم اعلام صحیح درآمد یا ثروت واقعی افراد شده که نتیجه آن، گسترش فرار مالیاتی مؤدیان است. به دلیل وجود نقص در پایگاه‌های اطلاعات مالیاتی در ایران امکان کشف تخلفات و به همین سبب، امکان

۷-۲-۲- پیچیدگی و ابهام در قوانین و مقررات مالیاتی

تغییرات مکرر و گسترده در قوانین مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم، احکام مالیاتی موجود در برنامه‌های توسعه، بودجه‌های سالیانه، سایر قوانین و در کنار آنها بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مالیاتی صادر شده موجب درهم‌ریختگی و چندپارگی در قوانین مالیاتی کشور شده و زمینه فساد، فرار مالیاتی و همچنین بی‌ثباتی در اقتصاد کشور و درآمدهای دولت را فراهم کرده است، در حالی که بدون وجود قوانین ساده و صریح نمی‌توان انتظار یک نظام مالیاتی کارآمد را داشت.

علاوه بر این، به دلیل پیچیدگی‌هایی که قانون مالیات‌های مستقیم دارد، برخی مواقع هر فرد برداشت شخصی خود را از پرداخت مالیات دارد و می‌خواهد به آن عمل کند. در بسیاری از مواقع مشاهده می‌شود که یک ممیز با ممیزی دیگر برداشتی متفاوت از قانون دارد و جالب است که برداشت مؤدی و ممیز از قانون در راستای دستیابی به سود بیشتر به نفع خود است. همین پیچیدگی‌ها و برداشت‌های شخصی گاهی اوقات مشکلاتی را برای مؤدی ایجاد می‌کند و باعث می‌شود کار به هیأت‌های حل اختلاف کشیده شود. کیفیت قوانین موجود و همچنین برداشت‌های متفاوت از آن، پیامدهای جدی مانند بی‌ثباتی اقتصادی، نابسامانی فضای کسب‌وکار، ایجاد بوروکراسی پیچیده و در نهایت، فرار مالیاتی را در پی داشته است.

بنابراین، از عمده مشکلات موجود در هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی، عدم استقلال این هیأت‌ها و حضور نماینده سازمان امور مالیاتی در تمام مراجع دادرسی، به‌استثنای دیوان عدالت اداری^۲ بوده که بی‌طرفی در فرآیند صدور رأی هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی را با خدشه مواجه کرده است. این نکته از مهم‌ترین مشکلات و چالش‌های نظام مالیاتی در ایران بوده که بررسی و مطالعات صورت گرفته در سایر کشورها نیز مؤید آن است که نظام مالیاتی در بیشتر کشورها کاملاً برون‌سازمانی و زیر نظر قوه قضاییه است.

۶-۲-۲- ضعف بودن سازمان امور مالیاتی در حد یک معاونت

یکی از دلایل فرار مالیاتی گسترده در کشور، ضعف بودن سازمان امور مالیاتی در حد یک معاونت است، به‌طوری که بسیاری از ارگان‌ها و سازمان‌ها به دستورات این سازمان وقعی نمی‌نهند. نظام مالیاتی ایران تازه‌تأسیس است و ضعف‌های زیادی دارد. از سویی، به گذشت زمان نیاز دارد و از سوی دیگر، نیازمند افرادی متخصص و خبره است که بتوانند زیرساخت‌های مالیاتی را به شکلی عادلانه در کشور برپا کنند. همین سیاست‌های ضعیف کنونی و مشکلاتی که در نظام مالیاتی وجود دارد، باعث می‌شود افراد سودجو به‌سادگی و راحتی بتوانند از مالیات فرار کنند و از پرداخت آن به دولت سر باز زنند.

۱- دیوان عدالت اداری، تنها مرجعی است که در خارج از سازمان تشکیل می‌شود و این موضوع تا حدود زیادی می‌تواند به استقلال آن کمک کند.

۸-۲-۲- عدم استقبال از تسلیم اظهارنامه‌های مالیاتی ارسال نکردن اظهارنامه، دلایل گوناگونی دارد. رایج‌ترین دلیل عدم ارسال، می‌تواند این باشد که در صورت به‌روز نبودن ثبت مؤدی، بهترین امکان برای ارسال نکردن اظهارنامه و پس از آن فرار از پرداخت مالیات فراهم شده است. دلیل دیگر، عدم برخورد قاطع مأموران مالیاتی است که آن‌ها می‌تواند به دلیل ناآشنایی و عدم تسلط کافی مأموران مالیاتی به قوانین مالیاتی و نداشتن مهارت کافی در اجرای آنها باشد و این مورد نیز به ضعف قوانین مالیاتی و عدم اجرای آن برمی‌گردد که در قسمت قبل به توضیح آن پرداختیم.

۹-۲-۲- تأخیر در وصول مالیات

وصول مالیات یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین اقدام‌های دولت‌ها برای تأمین هزینه‌های هر کشور است، از آنجا که جمع‌آوری به‌موقع و بدون تأخیر مالیات بر برنامه‌ریزی‌های دقیق‌تر اقتصادی توسط دولت‌ها تأثیر انکارنشده‌ای خواهد گذاشت، توجه به این موضوع در حوزه مباحث مالیاتی اهمیت زیادی دارد. وقفه در وصول مالیات را می‌توان به منزله تأخیر بین زمان تحقق درآمد مشمول مالیات و وصول مالیات توسط مؤدی بیان کرد.

این تأخیر زمانی در شرایط گوناگون آثار مختلفی بر اقتصاد کشور خواهد گذاشت. یکی از اصلی‌ترین زیان‌های حاصل از تغییر تأخیر قانونی در پرداخت مالیات کاهش ارزش واقعی درآمدهای وصولی دولت است، علاوه بر این، چنین تأخیری در پرداخت مالیات به فرار مالیاتی نیز منجر می‌شود.

۱۰-۲-۲- وجود معافیت‌های وسیع و متنوع

دولت‌ها گاه با اتخاذ برخی سیاست‌های حمایتی مالیاتی و معافیت‌های مالیاتی، راه فرار مالیاتی را باز می‌کنند و در صورتی که سیستم اطلاعاتی کارآمد نیز در نظام مالیاتی موجود نباشد، فرار مالیاتی گسترش می‌یابد. همچنین با اعطای معافیت‌های مالیاتی، گروهی از پرداخت مالیات معاف می‌شوند و این موضوع به کاهش درآمدهای مالیاتی دولت منجر می‌شود. بنابراین، اگر اعطای معافیت‌ها با دقت لازم صورت نگیرد، دولت برای کسب درآمد مالیاتی موردنظر، فشار سنگینی را به گروه‌های دیگر جامعه وارد می‌کند، یعنی برای جبران کاهش درآمد مالیاتی، میزان نرخ‌های مالیاتی بیشتری بر گروه‌هایی که از معافیت‌های مالیاتی بهره‌مند نیستند، تحمیل خواهد شد. بی‌تردید اعطای معافیت‌های مالیاتی گسترده، به ناکارایی نظام مالیاتی و ضعف نظام اجرایی مالیاتی و حتی فساد در این بخش منجر می‌شود.

در ایران معافیت‌های مالیاتی زیادی وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به: درآمدهای فعالان اقتصادی، مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، سود سپرده‌های بانکی، صادرات برخی مواد خام، فعالیت‌های انتشاراتی و مطبوعاتی، مدارس غیرانتفاعی و فعالیت‌های فرهنگی و هنری اشاره کرد. ویژگی مشترک (تقریباً) تمام معافیت‌های اعطایی در قانون مالیات‌ها در ایران این است که به‌طور عموم غیرهدفمند، غیرمشروط و دائمی هستند، در حالی که لازم است معافیت مالیاتی در چهارچوب مبانی نظری و تجربی تصویب و اجرایی شود.



۱۱-۲-۲- فقدان ضمانت اجرایی قوانین

ضمانت‌های اجرایی قانون مالیات‌ها را می‌توان به دو دسته ضمانت‌های اجرایی اداری و مجازات کیفری تقسیم کرد. ضمانت‌های اجرایی اداری در واقع، به صورت افزودن به میزان مالیات تعیین شده اعمال و خود به‌عنوان جزیی از مالیات تلقی می‌شود. این مجازات به‌طور عموم به سبب تخلفات مالیاتی مانند عدم ارایه به‌موقع اظهارنامه، قصور در اعلام یا پرداخت مالیات یا عدم ارایه صورت‌های مالی یا ارایه صورت‌های مالی غیرواقعی تحمیل می‌شود. در ضمن، در صورت تأخیر در پرداخت مالیات علاوه بر جریمه، زیان دیرکرد بابت مدت عقب افتادن مالیات نیز اعمال می‌شود. دومین نوع ضمانت‌های اجرایی، مجازات کیفری است که صرفاً از طریق اقامه دعوی یا تعقیب متخلف صورت می‌گیرد. در صورت تقلب جدی در امور مالیاتی یا در موردی که مؤدی از پرداخت جریمه نقدی خودداری کند، ممکن است مجازات سنگین‌تری برای وی در نظر گرفته شود.

با بررسی قانون مالیات‌ها ملاحظه می‌شود که به دلیل پاره‌ای از کاستی‌ها مانند عدم شفافیت قانون و فرآیندهای اجرایی آن، فقدان ضمانت‌های اجرایی لازم، عدم تبادل اطلاعات بین سایر دستگاه‌ها با سازمان امور مالیاتی و... اجرای صحیح آن با دشواری‌ها و چالش‌های اساسی روبه‌رو شده است.

۱۲-۲-۲- سازوکار سستی اخذ مالیات

در حال حاضر اخذ مالیات از مشاغل و شرکت‌ها به صورت غیرسیستماتیک و ممیزمحور انجام می‌شود. در این فرآیند که براساس خوداظهاری مؤدیان مالیاتی انجام

می‌شود، امکان کم‌اظهاری و زدوبند با ممیزها وجود دارد؛ در نتیجه، رقم واقعی مالیات اخذ نمی‌شود. در واقع، در سازوکار کنونی، این احتمال وجود دارد که ممیزها با دریافت مبلغی از مؤدیان مالیاتی از مالیات آنها چشم‌پوشی و رقم بسیار پایین‌تری را از آنها اخذ کنند.

۲-۲-۱۳- عدم گسترش فرهنگ مالیاتی در جامعه

فرهنگ مالیاتی، مجموعه‌ای از طرز تلقی، بینش و عکس‌العمل افراد در قبال نظام مالیاتی است. به عبارت دیگر، طرز تلقی، بینش، برداشت، آرمان‌ها، ارزش‌های اجتماعی، قوانین جاری و میزان تحصیلات و آگاهی، از جمله عواملی هستند که فرهنگ مالیاتی را شکل می‌دهند.

امروزه تقریباً در همه دنیا، مردم پذیرفته‌اند که اگر در زندگی روزمره‌شان خدمتی دریافت می‌کنند، باید هزینه آن را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بپردازند. بنابراین، در ازای خدماتی که دریافت می‌کنند، با رغبت مالیات می‌پردازند. نبود فاصله بین دولت و مردم مهم‌ترین مسئله در پرداخت با رغبت مالیات است. به عبارت دیگر، در هر سرزمین و جامعه‌ای مردم و دولت دو طرف نظام مالیاتی‌اند. برای اینکه نظام مالیاتی با حداکثر کارآمدی و اثربخشی همراه شود، باید هر دو طرف از یکدیگر شناخت جامعی داشته باشند. زمانی که مردم بدانند هرگونه روی گرداندن از پرداخت مالیات، در نهایت، به ضرر خود آنهاست و مانع اجرای برنامه‌های رفاهی دولت می‌شود، مطمئناً مالیات را با رغبت می‌پردازند و به چشم خود آثار پرداخت مالیات را در همه زمینه‌های زندگی اجتماعی خود از آموزش گرفته تا درمان و بهداشت، توسعه و عمران شهری، راه‌های ارتباطی و...

۳- ملاحظات امنیت اقتصادی

مالیات‌ها بر انتخاب میزان فراغت نیروی کار و در نتیجه، بر عرضه نیروی کار در اقتصاد سایه (بخشی از اقتصاد که مالیات بر آن وضع نمی‌شود) تأثیرگذارند، زیرا هرچه اختلاف بین هزینه نیروی کار در بخش رسمی برای بنگاه و دستمزد دریافتی نیروی کار در این بخش بیشتر باشد، باید مالیات بیشتری گرفته شود یا بنگاه ملزم است سهم بیشتری برای تأمین اجتماعی پرداخت کند. در این صورت، هم بنگاه‌ها و هم نیروی کار انگیزه بالاتری برای فعالیت در بخش غیررسمی دارند که به این ترتیب، ناامنی در اقتصاد به وجود خواهد آمد.

برای بررسی چگونگی تأثیرگذاری امنیت اقتصادی بر درآمدهای مالیاتی باید گفت، افزایش درآمد مالیاتی به نوبه خود می‌تواند منابع لازم را برای نظارت، کنترل و ثبات فضای کسب و کار فراهم سازد و با افزایش امنیت اقتصادی در کنار سایر مؤلفه‌های تأثیرگذار بر رونق فضای کسب و کار به افزایش بیشتر درآمد ملی و درآمدهای مالیاتی کمک کند. از سوی دیگر، امنیت اقتصادی و مقولات مرتبط با آن می‌توانند بر فضای کسب و کار و درآمد ملی تأثیر بگذارند و از این طریق درآمدهای مالیاتی را تحت تأثیر قرار دهند، بنابراین، امنیت اقتصادی با تأثیر بر فضای کسب و کار، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی را رونق می‌بخشد که این موضوع به افزایش تولید و درآمد ملی و افزایش پایه مالیاتی و در نهایت، به افزایش درآمدهای مالیاتی کمک زیادی می‌کند.

مشاهده می‌کنند. فرهنگ مالیاتی در ایران موضوعی جدیدی است که باید بیشتر به ترویج آن پرداخته شود. وقتی در جامعه‌ای فرهنگ مالیاتی جاافتاده نباشد نمی‌توان این انتظار را از مردم داشت که هرکس به وظیفه قانونی خود عمل و به موقع مالیات را پرداخت کند.

شناخت و آگاهی نسبت به فرهنگ مالیاتی حاکم بر جامعه برای سیاست‌گذاران، تصمیم‌گیران و مدیران کشور در برنامه‌ریزی از اهمیت بالایی برخوردار است. وجود یک فرهنگ پیشروی مالیاتی به توسعه اقتصادی یک کشور کمک زیادی می‌کند. از سوی دیگر، مدیران با آگاهی و مطالعه عوامل دربرگیرنده ارتقای فرهنگ مالیاتی حاکم بر جامعه بهتر می‌توانند فرهنگ مالیاتی را مدیریت کنند و توسعه دهند. تلاش برای ایجاد یک فرهنگ مالیاتی پیشرو و قوی در کشور می‌تواند تأثیر مهمی در کاهش هزینه‌ها، افزایش درآمدهای دولت و ایجاد کنترل‌های مؤثر داشته باشد که نتیجه آن افزایش عدالت اجتماعی و رفاه عمومی است. همچنین با ایجاد یک نظام مالیاتی منسجم، اتکای دولت به درآمدهای نفتی کم و بخش عظیمی از هزینه‌های جاری و عمرانی آن تأمین می‌شود که در این راستا تقویت فرهنگ مالیاتی موضوعی ضروری به نظر می‌رسد.

اعمال قوانین و مقررات شدید، عامل مهمی در ایجاد انگیزه افراد برای ورود به اقتصاد غیررسمی است و در این صورت، معاملات بیشتر به شکل غیرقانونی و از طریق قاچاق انجام می‌گیرد که به افزایش شدید اندازه فرار مالیاتی منجر می‌شود.



جمع‌بندی و راهکارها

وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی سبب شده است نقش مالیات در بین درآمدهای دولت کم‌رنگ شود و سازوکار کارآمدی برای جذب آن مدنظر قرار نگیرد. یکی از دلایل کوچک ماندن سهم درآمدهای مالیاتی در مجموع منابع درآمدهای دولت، پدیده فرار مالیاتی است. به عبارت دیگر، تا وقتی پدیده فرار مالیاتی که انگیزه اصلی فعالیت‌های زیرزمینی در اقتصاد ایران است، مورد بررسی و اصلاح قرار نگیرد، نمی‌توان به گسترش درآمد مالیاتی و کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی امیدوار بود. به عقیده بسیاری از محققان، فرار مالیاتی یکی از مهم‌ترین دلایل افراد برای روی آوردن به فعالیت در اقتصاد زیرزمینی است. به همین دلیل، یکی از اساسی‌ترین و عمده‌ترین مشکلات هر نظام مالیاتی به شمار می‌آید که ضرورت دارد ضمن ریشه‌یابی، عوامل مؤثر در شیوع این پدیده مخرب اقتصادی شناسایی و برای رفع آن برنامه‌ریزی شود.

یکی از ضعف‌های کنونی نظام مالیاتی در ایران این است که هنوز به سامانه سازمان اسناد و املاک و یا هنوز به نظام‌های بانکی کنترل و دسترسی دقیقی ندارد، در صورتی که سازمان امور مالیاتی در کشورهای پیشرفته به تمام سیستم‌ها و سازمان‌های مختلف دسترسی دارند تا بتوانند مالیات مؤدیان را شناسایی و دریافت و از فرار مالیاتی جلوگیری کنند.

مطالعات مختلف نشان می‌دهد درآمدهای مالیاتی در ایران به اندازه ظرفیت مالیاتی اقتصاد نیست و ضرورت تلاش دولت برای اصلاح نظام مالیاتی و جلوگیری از رشد و گسترش اقتصاد غیررسمی و افزایش امنیت اقتصادی بیش‌ازپیش احساس می‌شود؛ همچنین باید به این نکته توجه کرد که میزان مالیات وصولی متأثر از امنیت اقتصادی در جامعه است و فقدان امنیت اقتصادی به‌خودی‌خود موجب افزایش حجم اقتصاد زیرزمینی و کاهش نسبت مالیاتی خواهد شد.

دستیابی به امنیت اقتصادی بدون وجود قوانین و مقررات شفاف و باثبات امکان‌پذیر نیست. قوانین و مقررات مبنای عملکرد تمام عوامل اقتصادی است و بدون داشتن قوانینی که از ایجاد ثبات و امنیت در فضای کسب‌وکار اقتصادی حمایت کند، سطوح بالای امنیت اقتصادی محقق نخواهد شد. قوانین و مقررات مربوط به تجارت، مالیات، سرمایه‌گذاری خارجی و کار از مهم‌ترین قوانینی هستند که با موضوع امنیت اقتصادی ارتباط زیادی دارند. مهم‌ترین پیش‌شرط تأمین و پایداری امنیت اقتصادی که فعالان اقتصادی انتظار دارند، وجود قوانین جامع در کشور است تا بتوانند در محیط امن اقتصادی به سرمایه‌گذاری مبادرت ورزند، بنابراین، سیاست‌گذاران باید توجه خود را به عوامل مؤثر بر امنیت اقتصادی در کشور معطوف کنند تا از طریق آن درآمدهای مالیاتی در کشور افزایش یابد.

فرار از پرداخت مالیات هستند، مانند کارگران به‌طور مستقیم و در زمانی معین مالیات اخذ می‌شود؛ در نتیجه، امکان پول‌شویی و فرار مالیاتی در قالب کارهای خدماتی و خیریه‌ها وجود ندارد. بنابراین، در قالب شفافیت می‌توان زمینه‌های اجرای عدالت مالیاتی را در کشور فراهم کرد.

- محدود و هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی

معافیت‌های گسترده مالیاتی در ایران، نظام مالیاتی کشور را به یک مورد منحصر به فرد در جهان تبدیل کرده است. براساس اظهارات رییس سازمان امور مالیاتی کشور، حدود ۵۰ درصد اقتصاد ایران از پرداخت مالیات معاف هستند. به این منظور مجموعه اقتصادی دولت و مجلس باید به دنبال بازطراحی نظام مالیاتی و هدفمند کردن معافیت‌ها باشند. صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۸ توصیه کرده بود که بهتر است کشورها در زمینه سیاست‌گذاری درآمدی، ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، حذف معافیت‌های مالیاتی، به‌ویژه برای بنیادها و بنگاه‌های انحصاری سودآور و بهبود وصول مالیات‌ها تجدیدنظر کنند و آن را بر افزایش نرخ مالیات مقدم بدانند تا در این راستا بتوانند فشار و بار تعدیلات را به‌طور عادلانه‌تری توزیع کنند. در ایران نیز یکی از کارآمدترین راه‌ها برای مبارزه جدی‌تر با فرار مالیاتی، اصلاح معافیت‌های مالیاتی نهادهای مختلف است. در صورتی که سازمان امور مالیاتی بتواند در نهایت، هدفمندسازی معافیت‌ها را به مرحله اجرا برساند و از بخش‌های پربازده که میزان فرار مالیاتی در آن بیشتر است، درآمد کسب کند، هم چنین می‌تواند فشار مالیاتی بر شرکت‌های تولیدی و

در این گزارش با توجه به شناسایی عوامل مؤثر بر فرار مالیاتی که به دو دسته عوامل اقتصادی (نرخ مالیات و بار مالیاتی، درآمد مالیات‌دهندگان، نرخ تورم، بیکاری، آزادسازی تجاری و اندازه دولت) و عوامل اجتماعی (عدم گسترش فرهنگ مالیاتی در جامعه، عملیاتی نشدن طرح جامع مالیاتی، نقص پایگاه‌های اطلاعات مالیاتی، مستقل نبودن سازمان امور مالیاتی، ضعیف بودن سازمان امور مالیاتی در حد یک معاونت، عدم همکاری دستگاه‌های دولتی با سازمان امور مالیاتی و عدم ارائه اطلاعات به این سازمان، فقدان ضمانت اجرایی قوانین، وجود معافیت‌های وسیع و متنوع، پیچیدگی و ابهام در قوانین و مقررات مالیاتی و...) تقسیم‌بندی می‌شوند، راهکارهای زیر برای کاهش فرار مالیاتی پیشنهاد می‌شود:

- افزایش شفافیت در نظام مالیاتی کشور

به نظر می‌رسد بهترین راهکار جلوگیری از فرار مالیاتی، افزایش شفافیت در نظام مالیاتی کشور باشد. اگر فعالیت‌های اقتصادی و منابع درآمدی افراد حقیقی و حقوقی توسط نظام مالیاتی کشور شفاف‌سازی شود، امکان فرار مالیاتی به‌راحتی وجود ندارد. بنابراین، باید سامانه جامع مالیاتی و یکپارچه‌ای در کشور راه‌اندازی شود تا تمام پرونده‌ها و اطلاعات مالی کشور را تحت پوشش قرار دهد و به صورت لحظه‌ای و آنی همه افراد مشمول مالیات را شناسایی و به‌وسیله استخراج اطلاعات مالی آنان میزان درآمد و دارایی افراد را مشخص و محاسبه کند. وقتی درآمد افراد شفاف باشد دیگر فقط برای دریافت مالیات از اقشار کم‌درآمد سخت‌گیری نمی‌شود و از سرمایه‌دارانی که به دنبال

نماید یا برای سه سال متوالی از تسلیم اظهارنامه مالیاتی و ترازنامه و حساب سود و زیان خودداری کند، مجرم شناخته می‌شود».

تعریف یادشده تعریف جامعی از جرم فرار مالیاتی نیست و برخی از کارهایی را که به عدم پرداخت مالیات منجر می‌شود، پوشش نمی‌دهد؛ برای مثال، هرگاه مؤدیان با جعل اسناد و مدارکی که ملاک تشخیص مالیات نیست، فعالیت‌های شغلی خود را از موارد معافیت مالیاتی قلمداد کنند، مشمول ماده ۲۰۱ نخواهند بود. در تعریف فرار مالیاتی مناسب آن است که بیان شود «ارتکاب هر فعل که به قصد فرار مالیاتی صورت گیرد و به پرداخت کمتر یا نپرداختن مالیات منجر شود». علاوه بر این، در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته مجازات بسیار سختی برای فرار مالیاتی وضع می‌شود؛ برای مثال، کانادا یکی از کشورهایی است که برای فرارهای مالیاتی مجازات سنگینی در نظر می‌گیرد. نکته مهم اینجاست که سازمان امور دارایی این کشور برای فعالان اقتصادی خود که در خارج از کشور قرار دارند هم مالیات تعیین می‌کند و گزارش نکردن درآمد به سازمان مالیات غیرقانونی است و عواقب جدی در پی دارد که شامل حکم زندان، پرداخت جریمه و سابقه کیفری خواهد شد.

ایالات متحده آمریکا نیز از جمله کشورهایی است که نسبت به گرفتن مالیات بسیار حساس و دقیق است و نه تنها شهروندانش را به پرداخت به موقع مالیات ترغیب می‌کند و با جرایم مالیاتی و دیرکرد آنها برخورد می‌کند، بلکه بر مأموران مالیاتی نیز به شدت نظارت می‌کند تا مرتکب جرم مالیاتی نشوند.

مالیات بر سود آنها را کاهش دهد و از این منظر کمک شایانی به بخش تولید و صنعت کند.

- تدوین قانون با ضمانت اجرای قوی برای برخورد با متخلفان

مجریان قانون از یک سو و مؤدیان مالیاتی از سوی دیگر، نقش تعیین‌کننده‌ای در اجرای صحیح قانون مالیات‌ها ایفا می‌کنند، زیرا تخلف هریک از آنها زیان‌های جبران‌ناپذیری را متوجه دولت می‌کند. از این رو، برای جلوگیری از تضییع حقوق حقه دولت لازم است مجازاتی (اداری-کیفری) برای مرتکبان با توجه به ابعاد تخلف تعیین شود.

بنابراین، به موازات اقدام‌های بیان شده، باید با تشدید برخوردها با عوامل و عناصر فرارهای مالیاتی، بستر و شرایطی را فراهم ساخت تا گرایش به چنین اقدام‌هایی به حداقل ممکن کاهش یابد. یکی از راه‌ها، تدوین قانون با ضمانت اجرای قوی برای برخورد با متخلفان است. قانون‌گذار در ایران پس از اصلاحات مکرر قوانین مالیاتی، در ماده ۲۰۱ قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۸۰ و در ماده ۲۷۴ اصلاحیه قانون مزبور مصوب ۱۳۹۴ این پدیده اقتصادی را جرم‌انگاری و کیفر حبس برای آن مشخص کرده است. قانون‌گذار سعی کرده تعریفی از فرار مالیاتی در قانون مالیات‌های مستقیم ارایه کند. براساس این، در ماده ۲۰۱ همین قانون مقرر کرده است:

«هرگاه مؤدی مالیات به قصد فرار از پرداخت، عمداً به ترازنامه و حساب سود و زیان یا به دفاتر و اسناد و مدارکی که برای تشخیص مالیات، ملاک هستند و برخلاف حقیقت تهیه و تنظیم شده، اسناد

علاوه بر این موارد، سیستم‌هایی به‌منظور بررسی بیشتر داده‌های موجود در سازمان‌های مالیاتی نیاز است، زیرا یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که سازمان‌های مالیاتی با آن مواجه هستند، عدم همکاری مؤدیان مالیاتی در خصوص پرداخت صحیح مالیات بر ارزش‌افزوده است که در نهایت، از این داده‌ها می‌توان دانش مناسبی را به‌منظور تسهیل در بازرسی‌های مؤدیان استخراج کرد.

- آشنایی با تجارب عملی و رویه‌های اجرایی

نظام‌های مالیاتی سایر کشورها

بدون تردید، در اجرای برنامه‌های توسعه نظام مالیاتی کشور، آشنایی با تجارب عملی و رویه‌های اجرایی نظام‌های مالیاتی سایر کشورها که قبلاً در این مسیر گام نهاده‌اند، می‌تواند تجارب و اطلاعات مفیدی را در شیوه‌های اجرایی، درک عمیق‌تر تغییرات پیشرو و به حداقل رساندن اشتباهات احتمالی معرفی کند و در اختیار برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران مالیاتی قرار دهد. در بسیاری از کشورهای جهان، سازمان‌های مالیاتی از درجه استقلال بالایی برخوردار هستند. این در حالی است که سازمان امور مالیاتی در ایران از استقلال لازم برخوردار نیست و یکی از معاونت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی به شمار می‌رود، به همین دلیل است که ارگان‌های دیگر از سازمان امور مالیاتی حرف‌شنوی ندارند.

اغلب سازمان‌های مالیاتی با استفاده از رسانه‌ها از توانایی بالقوه‌ای برای افزایش آگاهی‌های عمومی نسبت به فعالیت‌های تمکین و اقدام‌های مربوط به جلوگیری از عدم تمکین برخوردارند. استفاده از

شاید به نظر برسد فرار مالیاتی همانند بسیاری از جرائم نیازی به زندان رفتن نداشته باشد. اما در آمریکا زندان یکی از تنبیه‌های اصلی فرار مالیاتی است و فرد مجرم باید از یک تا پنج سال را در زندان بگذراند و پرداخت جریمه مالی نیز در بیشتر مواقع در نظر گرفته می‌شود. مقدار جریمه مالی نیز به حجم مالیات پرداخت نشده بستگی دارد، اما در اغلب موارد، مجرم ناگزیر به پرداخت چند صد هزار دلار جریمه نقدی خواهد شد.

- شناسایی مؤدیان مالیاتی

یکی دیگر از راهکارهای مقابله با فرارهای مالیاتی، شناسایی مؤدیان است، زیرا کم نیستند واحدهایی که در مقام عمل مشمول پرداخت مالیات می‌شوند، اما فعالیت پنهان آنها باعث می‌شود جزء پرداخت-کنندگان و مؤدیان مالیاتی قرار نگیرند. از آنجا که فرار مالیاتی رابطه تنگاتنگی با شناسایی مؤدیان دارد و در شکوفایی ظرفیت مالیاتی از اهمیت بالایی برخوردار است، شناسایی این طیف یکی از مهم‌ترین رویکردها برای جلوگیری از فرار مالیاتی به شمار می‌رود. راهکارهای زیر برای شناسایی مؤدیان مالیاتی پیشنهاد می‌شود:

- شناسایی مؤدیان مالیاتی از طریق واحدهایی براساس محدوده جغرافیایی تحت پوشش واحدهای مالیاتی صورت گیرد.
- شناسایی مؤدیان مالیاتی با استفاده از اطلاعات سایر دستگاه‌ها و اتحادیه‌ها باشد.
- شناسایی مؤدیان مالیاتی با ارسال اطلاعات مربوط به فعالیت‌های اقتصادی سایر مؤدیان به اداره‌های امور مالیاتی ذی‌ربط توسط مأموران مالیاتی باشد.



غیرهدفمند در کشورهای توسعه‌یافته یا اعمال نمی‌شود یا به تمام شرکت‌های فعال در بخش‌های مختلف تعلق نمی‌گیرد. در این کشورها مشوق‌هایی مانند نرخ ترجیحی، اعتبار سرمایه‌گذاری و اعتبار مالیاتی جایگزین معافیت‌های مالیاتی و مشوق تعطیلی مالیاتی شده‌اند. در حقیقت، کاهش یا حذف معافیت دائمی و تعطیلی مالیاتی با افزایش سطح توسعه‌یافتگی کشورها رابطه مستقیم دارد.

- ارتقای فرهنگ مالیاتی

همان‌طور که بیان شد، فرهنگ مالیاتی به معنای باورها و شناخت مردم در مورد مالیات و لزوم پرداخت آن توسط آنهاست. هرگاه بتوانیم ضرورت دریافت مالیات از مردم را به صورت مستدل و منطقی برای آنها بیان کنیم، آگاهی‌های لازم را در اختیار آنها بگذاریم و برای آنها به صورت شفاف توضیح دهیم که مالیات دریافتی از مردم صرف چه هزینه‌هایی می‌شود و در صورت پرداختن مالیات، دولت و مردم دچار چه مشکلاتی خواهند شد و همچنین مردم به یک باور برسند که دولت مالیات دریافتی را برای بهبود وضع جامعه و توسعه اجتماعی و رفاه شهروندان هزینه می‌کند، آنگاه می‌توان ادعا کرد که مقدمات یک فرهنگ مالیاتی خوب برای پرداخت مالیات توسط عامه مردم به‌وجود آمده است. در جوامع توسعه‌یافته مانند نروژ، هلند و بسیاری دیگر از کشورها، این فرهنگ در اذهان عموم مردم نهادینه شده است که در قبال پرداخت مالیات، دایره گسترده و متنوعی از خدمات را دریافت می‌کنند. متأسفانه در نقطه مقابل، در ایران، بسیاری از افراد، پرداخت

سیستم‌های الکترونیکی تنظیم اظهارنامه برای مالیات‌های اصلی و عمده به یک پدیده جهانی تبدیل شده است و در عمل بیش از نیمی از سازمان‌های مالیاتی مورد بررسی برای مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات بر درآمد اشخاص از این سیستم‌ها استفاده می‌کنند. اظهارنامه‌های از پیش تنظیم شده به تدریج در حال توسعه بوده و به یکی از عناصر مهم ارایه خدمات الکترونیکی برخی سازمان‌های مالیاتی (برای مثال، شیلی، دانمارک، فنلاند، اسپانیا و سوئد) بدل شده است. همچنین به‌کارگیری این روش در سازمان‌های مالیاتی دیگر کشورها نیز رو به گسترش است. در برخی کشورها مانند اتریش، بلژیک، فرانسه و اسپانیا هیچ‌گونه آستانه گردش مالی وجود ندارد و تمام اشخاص بدون توجه به آستانه گردش مالی ملزم به ثبت‌نام در نظام مالیات بر ارزش‌افزوده هستند. در ایران ملاک ثبت‌نام فعالان اقتصادی علاوه بر آستانه گردش مالی، نوع فعالیت نیز هست که ادغام این دو ملاک برای کارایی بیشتر نظام مالیات بر ارزش‌افزوده مناسب است.

سیاست ارایه مشوق‌های مالیاتی هدفمند و متناسب با سطح توسعه‌یافتگی کشورها در دنیا به صورت متفاوت اعمال می‌شود. در بین مشوق‌های مالیاتی ایران، ارایه معافیت دائمی بیشتر به چشم می‌خورد که در این بین، معافیت دائمی بخش کشاورزی و فعالیت‌های مرتبط (ماده ۸۱ قانون مالیات‌های مستقیم) و صادرات غیرنفتی (بند «ب» ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنجم)، سبب کاهش درآمدهای مالیاتی شده است. از سویی، مشوق مالیاتی جامع یا

- ✓ گسترش فرهنگ پژوهش و تحقیق در زمینه نارسایی‌های نظام مالیاتی ایران.
- ✓ آموزش و التزام مأموران مالیاتی به برخورد مناسب و همراه با احترام به تمام مؤدیان.
- ✓ ارتباط تنگاتنگ با مجامع صنفی و اتحادیه‌ها.
- تسهیل شرایط پرداخت مالیات برای مؤدیان
- آماده‌سازی شرایط برای تسهیل پرداخت مالیات از دیگر ضرورت‌هایی است که با اتکابه آن می‌توان تمایل برای پرداخت مالیات را در اذهان و افکار عمومی و صنوف و واحدهای تجاری، صنعتی و تولیدی مختلف، به میزان چشمگیری تقویت کرد؛ برای مثال، تقسیط مالیات پرداختی یا در نظر گرفتن تسهیلات بانکی برای مؤدیان از راهکارهایی است که به موجب آن می‌توان به نحو شایسته‌ای این ضرورت را عملیاتی کرد که البته، در سالیان اخیر اقدام‌هایی در این راستا عملیاتی شده است که باید با تقویت بیشتری همراه شود.

منابع

- رضایی سیابیدی، محمد (زمستان ۱۳۹۶)، راه‌های مقابله و جلوگیری از فرار مالیاتی، فصلنامه علمی-حقوقی قانون‌یار، دوره چهارم.
- سازمان امور مالیاتی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- هادیان، ابراهیم و علی تحویلی (تابستان ۱۳۹۲)، شناسایی عوامل مؤثر بر فرار مالیاتی در اقتصاد ایران، فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال هجدهم، شماره ۲، صص ۵۸ - ۳۹.

- نکردن مالیات را حق خود می‌دانند و برای این موضوع دست به اقدام‌های زیادی می‌زنند.
- به‌منظور ارتقای فرهنگ مالیاتی باید اقدام‌های زیر مورد توجه قرار گیرد:
- ۱- در گام نخست جامعه باید خدمات داده شده از محل مالیات‌های دریافتی را آشکارا لمس کند. قطع به‌یقین در چنین وضعی با اجرایی ساختن قواعد آموزشی و فرهنگ‌سازی می‌توان تا حدود بسیاری بر فرار مالیاتی غلبه کرد.
- ۲- مقبولیت عامه نسبت به مفهوم مالیات، یعنی باور و اعتقاد عمومی نسبت به مالیات را ایجاد کرد و گسترش داد.
- ۳- مردم نسبت به حکومت و شرایط سیاسی جامعه، نگاهی مثبت داشته باشند (به عبارت دیگر، حکومت، مورد پذیرش مردم باشد).
- ۴- یک باور دوطرفه بین دولت و مردم در خصوص اهمیت مالیات‌ستانی و مالیات‌دهی وجود داشته باشد.
- مهم‌ترین مواردی که می‌توان در سازمان مالیاتی ایران به اجرا درآورد تا به یک فرهنگ مالیاتی نسبتاً مناسب دست یافت عبارت‌اند از:
- ✓ گنجاندن موضوع مالیات در قسمتی از کتاب‌های درسی.
- ✓ اطلاع‌رسانی درست و مداوم و جلب حمایت عمومی.
- ✓ آموزش و دادن مشاوره به مؤدیان مالیاتی.
- ✓ ساده‌سازی قوانین.
- ✓ معرفی مؤدیان نمونه در سطح اداره‌های کل استانی.

