

لزوم ساماندهی معافیت‌های مالیاتی

دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی

علیرضا نظری^۱

مالیات یکی از مهم‌ترین ابزارهایی است که دولت‌ها توسط آن سه هدف تخصیص منابع اقتصادی، توزیع مجدد درآمد و تأمین هزینه‌های خود را پیگیری می‌نمایند. در این راستا، انتخاب پایه مالیاتی و نرخ متناسب با آن یکی از اقدامات مهم نظام مالیاتی هر کشور می‌باشد که باید به درستی صورت پذیرد. با توجه به این مطلب، اهمیت معافیت‌ها و بخشودگی‌های اعطاء شده در نظام مالیاتی مشخص می‌شود و به همین دلیل است که انتخاب هدف و موارد بخشودگی یا معافیت کار بسیار پیچیده‌ای است که باید بوسیله مطالعات دقیق کارشناسی صورت پذیرد. البته بدیهی است که با تغییر در شرایط حاکم بر اقتصاد کشور موارد استثناء و معافیت نیز می‌بایست مورد بازنگری قرار گیرد، زیرا استفاده نامناسب از معافیت مالیاتی ضمن کاهش درآمدهای مالیاتی دولت می‌تواند باعث افزایش روزنه‌های فرار مالیاتی شود.

معافیت مالیاتی و انواع آن

معافیت مالیاتی طبق تعریف، تخفیف بخش و یا حتی کل مالیات حقه یک شخص حقیقی یا حقوقی برای مدتی طولانی یا کوتاه‌مدت است و به عنوان ابزار حمایتی متداول در کنار سایر سیاست‌های حمایتی توسط دولت بکار گرفته می‌شود.

استفاده از این سیاست در هر مورد، توجهات اقتصادی و اجتماعی خاص خود را دارد اما در هر حال معافیت مالیاتی برای حمایت از یک منطقه مشخص، فعالیت ویژه و یا به منظور کمک به قشری خاص اعطاء می‌شود.

معافیت‌ها با توجه به اهداف توزیع درآمد و تخصیص بهینه منابع و جهت بخشیدن به فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی متناسب با اهداف هر جامعه به روش‌های گوناگون اعمال می‌گردند. متداول‌ترین این روش‌ها را می‌توان به دو دسته تقسیم نمود. دسته اول، معافیت‌هایی می‌باشند که پس از حصول درآمد و ثمربخشی فعالیت‌های اقتصادی اعطاء می‌گردند و هدف عدالت اجتماعی و بهبود توزیع درآمد را دنبال می‌کنند و موسوم به معافیت‌های پایه درآمدی می‌باشند. این نوع از معافیت‌ها به بخشی از درآمد افراد تعلق می‌گیرد و برحسب میزان درآمد اشخاص حقیقی در محدوده سقف و کف درآمدی، درصدی از درآمد، از پرداخت مالیات معاف می‌باشد. معافیت‌های اعطایی در بخش‌های حقوق، مستغلات و ارث از این نوع می‌باشند. معافیت پایه درآمدی در تمام نظام‌های مالیاتی رایج است و به منظور بهبود توزیع درآمد و حفظ عدالت مالیاتی وضع می‌گردد. اگرچه معافیت‌های پایه درآمدی در تمام کشورها اعمال می‌شود، اما هر یک روش‌های اجرایی متفاوتی را متناسب با شرایط خاص خود مورد استفاده قرار می‌دهند.

دسته دوم، معافیت‌هایی می‌باشند که قبل از انجام هر گونه سرمایه‌گذاری و به منظور تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های اقتصادی افراد و جهت‌دهی به روند سرمایه‌گذاری اعطاء می‌شوند. به عبارت دیگر معافیت‌های مذکور در قالب معافیت‌های موضوعی اعمال می‌گردند. این نوع از معافیت‌ها، به منظور تأمین اهداف برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و ضروریات موجود اعطاء می‌شوند. اهداف اولیه اعطاء این معافیت‌ها، رونق بخشیدن به بخشی از فعالیت‌های اقتصادی، سمت و سو بخشیدن به جریان سرمایه و ایجاد انگیزه جهت سرمایه‌گذاری خاص و یا سرمایه‌گذاری در مناطق خاص بوده است.

مهم‌ترین معافیت‌های مالیاتی در ایران و چالش‌های مترتب بر آن

در مجموعه قوانین مالیاتی و سایر قوانین موضوعه موارد متعددی از بخشودگی و معافیت‌های صریح و پنهان وجود دارد که بیان آثار درآمدی، توزیعی و تخصیصی آنها نیاز به مطالعه و بررسی‌های عمیق کارشناسی دارد، اما آنچه مشهود است وجود منابع حاصل از صادرات نفت خام عاملی منفی در جهت حرکت به سمت شناسایی فعالیت‌های شناسایی نشده و همچنین حذف معافیت‌های غیرضروری بوده است، اما با توجه به شرایط فعلی اقتصادی جهان و کشور و همچنین با عنایت به ملاحظات سیاسی از جمله تحریم‌های بین‌المللی، بازنگری در انواع معافیت‌های اعطایی از اهمیت بالایی برخوردار است.

بررسی قوانین مالیاتی کشور حاکی از آن است که مهم‌ترین معافیت‌های مالیاتی، معافیت مالیاتی در بخش کشاورزی، واحدهای تولیدی و معدنی، معافیت‌های مالیاتی مناطق آزاد و مناطق محروم، معافیت مالیاتی صادرات غیرنفتی، معافیت مالیاتی درآمد و حقوق و معافیت فعالیت‌های فرهنگی و هنری، مدارس و دانشگاه‌های غیرانتفاعی می‌باشد.

براساس گزارشی که در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۱ تهیه شده است، میانگین نسبت معافیت مالیاتی به مالیات بالقوه طی سال‌های (۱۳۸۹-۱۳۸۶) مبتنی بر روش محاسبه معافیت مالیاتی با استفاده از تولید ناخالص داخلی و روش محاسبه معافیت مالیاتی براساس مالیات اشخاص حقوقی و بخش کشاورزی به ترتیب ۳۱/۲ و ۵۱/۵ درصد بوده است.

حجم بالا و همچنین موارد متعدد معافیت مالیاتی در اقتصاد کشور از یک سو و ناکارآمدی معافیت‌های مذکور از سوی دیگر سبب بوجود آمدن برخی چالش‌ها در اقتصاد شده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- کاهش درآمدهای مالیاتی دولت
 - افزایش تبعیض مالیاتی و تحمیل فشار بیشتر بر فعالیت‌های غیر معاف
 - کاهش فضای رقابتی
 - عدم دسترسی مناسب به اطلاعات مالی و اقتصادی فعالیت‌های معاف
 - افزایش زمینه‌های اجتناب و فرار مالیاتی
 - پراکندگی معافیت‌های مالیاتی در قوانین مختلف
 - افزایش درخواست‌های مکرر در خصوص استفاده از معافیت مالیاتی
- باعنایت به موارد اشاره شده، اهمیت بازنگری در معافیت‌های مالیاتی موجود اهمیت دوچندان پیدا می‌کند، لذا ضمن پیشنهاد به بررسی لزوم یا عدم لزوم استمرار معافیت‌های مالیاتی موجود انجام موارد ذیل توصیه می‌شوند:
- کاهش دامنه معافیت مالیاتی مناطق و هدفمند نمودن این گونه معافیت‌ها در راستای حمایت از یکسری فعالیت‌های خاص که دارای ویژگی‌های برجسته‌ای همچون ارزآوری، اشتغالزایی و بر خورداری از فناوری مدرن باشند.
 - کاهش معافیت نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به آستان‌های مقدسه در راستای افزایش فضای رقابت اقتصادی و افزایش شفافیت اطلاعات مالی و اقتصادی صورت پذیرد.
 - به منظور لزوم رعایت جامعیت قانون ضروری است معافیت‌های مالیاتی که در قوانین مختلف پراکنده می‌باشند در مجموعه قوانین مالیاتی کشور تجمیع شوند.

