



انديشكده
عظم
در امور

تاریخ انتشار: تیر ۱۴۰۴

محل انتشار: مجله سامان

— شماره ۱۵ (نشریه

سازمان امور مالیاتی کشور

شناسه متن: ت-۱۰۰۲

نوع متن: گزارش سیاستی

فرار مالیاتی: پیشگیری یا مبارزه؟!

بشیر نداف

مقدمه

به نظر می‌رسد مسئله مبارزه با فرار مالیاتی در تاریخ این سرزمین از تلاش مصلحانی همچون: دکتر مصدق، مورگان شوستر، امیرکبیر، کریم‌خان زند، شاه عباس صفوی و حتی خواجه نظام الملک بسیار فراتر باشد. اگر تاریخ ایران باستان را مورد کنکاش قرار دهیم، شاید نظام مالیاتی نسبتاً دقیق و منظمی که توسط داریوش اول در سال ۵۰۰ قبل از میلاد معرفی شد نیز برای جلوگیری از فرارهای مالیاتی پایه‌ریزی شده باشد. نظام مالیاتی که متناسب با هر ساتراپی (استان) بر میزان مشخصی از اخذ مالیات برای حکومت مرکزی استوار بود. شاید گزافه نباشد اگر ادعا کنیم این نظام مالیاتی ۲۵۰۰ ساله با همه پیشرفت‌ها و فناوری‌های جدید و دگرگونی‌های نظام‌های مالیاتی دنیا، در ایران همچنان پابرجا است! با این وجود همواره در طول سالیان اخیر یکی از دغدغه‌ها و چالش‌های مدیران سازمان امور مالیاتی و حتی وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیشگیری و مبارزه با فرار مالیاتی بوده است. برای تشریح دقیق موضوع و کشف نقاط کور در سیاست‌گذاری عمومی (Public Policy) و مالیاتی، بهتر است روش‌های پیشگیری و مبارزه با فرار مالیاتی، به دو بخش مجزا تقسیم شده و سپس هر بخش به صورت جداگانه معرفی شود. به این منظور ابتدا «روش‌های مبارزه با فرار مالیاتی» که به صورت سنتی و متداول مورد استفاده اکثر نظام‌های مالیاتی در دنیاست، تبیین شده و پس از آن به عنوان راهبردی جدید از منظر حکمرانی (Governance)، «روش‌های پیشگیری از فرار مالیاتی» که به نظر در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی کشور مغفول هستند معرفی و تبیین خواهد شد.

الف) روش‌های مبارزه با فرار مالیاتی

روش‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات

در سال‌های گذشته دریافت اطلاعات مالی و معاملاتی مؤدیان و فعالان اقتصادی برای سازمان امور مالیاتی معضل شناخته می‌شد؛ اما امروزه با دریافت حجم زیادی از این اطلاعات از منابع گوناگون، حسب مقررات قانونی مانند مواد (۱۶۹)، (۱۶۹)، مکرر، (۲۳۰) و (۲۳۱) و ... در قانون مالیات‌های مستقیم و همچنین با دریافت اطلاعات صورتحساب‌های صادره در قالب پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، در حال حاضر، تحلیل و بهره‌برداری از این حجم داده و اطلاعات برای شناسایی هوشمندانه فرار مالیاتی تبدیل به مسئله‌ای اساسی شده است. به همین علل و با عنایت به ضرورت شناخت عمیق و دقیق از نحوه فعالیت اصناف مختلف و لزوم بهره‌مندی از این داده‌ها برای الگویابی از روندهای فعالیت صنفی به



منظور تعیین رفتار به‌هنگار و تفکیک مؤدیان قانونمند و شناسنامه‌دار از فعالان اقتصادی پرمخاطره از نظر احتمال مواجهه با فرار مالیاتی، استفاده گسترده از فناوری‌های نوین با به‌کارگیری دانش تخصصی در این حوزه و حتی سرمایه‌گذاری در این گونه فناوری‌های (از جمله پروژه عظیم چشمه نور) ضروری است. برای نمونه برخی از روش‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات به شرح زیر معرفی می‌شود:

۱- شناسایی رفتارهای عرفی و هنجاری اصناف و فعالان اقتصادی با بهره‌گیری از امکانات کلان داده‌ها

(Big Data)

۲- کشف، ارزیابی، پالایش و تحلیل داده‌ها در مقیاس بزرگ با به‌کارگیری ظرفیت‌های داده‌کاوی

(Data Mining)

۳- مطالعه الگوریتم‌ها و مدل‌های آماری اصناف گوناگون بر اساس الگوی یادگیری ماشین

(Machin Learning)

۴- زمینه‌سازی برای شناسایی و معرفی موارد مشکوک به فرار مالیاتی با استفاده از هوش مصنوعی

(Artificial Intelligence)

۵- مطالعه پویایی کلان داده‌های اقتصادی بر پایه نظریات مدرن علمی و ریاضی از جمله نظریه آشوب

(Chaos Theory)

روش‌های مبتنی بر بازرسی موردی

روش‌های سنتی و همچنین مرسوم در کشف و بررسی موردی مصادیق جرم فرار مالیاتی مانند بازرسی‌های موضوع ماده (۱۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم یا بررسی موردی تراکشی‌های بانکی مشکوک مؤدیان مالیاتی هرچند به علت مواجهه با فرآیندهای اجرایی پیچیده، زمان‌بر و با سازوکار اجرایی ممیزمحور، از کارایی و اثربخشی بالایی برخوردار نیستند، اما به هر حال یکی از شیوه‌های ضروری، در دسترس و اجتناب‌ناپذیر برای بازرسی‌های مالیاتی و کشف تخلفات و جرایم مؤدیان مالیاتی است. این نوع از بازرسی‌ها عموماً با استفاده از نیروهای متخصص، توانمند و حرفه‌ای در قالب گروه‌های متشکل از تخصص‌های مکمل در کنار یکدیگر ایجاد می‌شود. اثربخشی این نوع از بازرسی‌ها وابسته به دقت در شناسایی اولیه، اهداف مدنظر بازرسان و مدیران و همچنین میزان تخصص نیروهای عمل‌کننده است.

روش‌های مبتنی بر گزارش‌های دریافتی

استفاده از منابع گوناگون اطلاعاتی برای شناسایی مصادیق فرار مالیاتی می‌تواند به غنای اطلاعات دریافتی و کشف موارد خاص کمک شایانی نماید. گزارش‌های مردمی واصله در سامانه سوت‌زنی سازمان امور مالیاتی کشور بر پایه بهره‌برداری از «تضاد منافع» احتمالی میان فعالان اقتصادی، یکی از نمونه‌های مطلوب این نوع گزارش‌ها است. همواره رصد فعالیت اقتصادی پنهان مؤدیان مالیاتی بر پایه نگاه از بیرون همراه با خطا و اشتباه است؛ اما در صورتی که امکان



دریافت گزارش دقیق و مستند از درون مجموعه اقتصادی بر پایه «اعتماد مختل شده درونی» در روابط انسانی فراهم شود، می‌تواند منبعی ارزشمند و قابل اتکا از فعل و انفعالات مالی یک یا چند مؤدی را در اختیار سازمان امور مالیاتی کشور قرار دهد. علاوه بر گزارش‌های پیش‌گفته، باید از منابع نظارتی و امنیتی درون حاکمیت نیز استفاده نمود. اغلب این دستگاه‌های در مواجهه با موارد خاص، امکان بررسی تخلفات و جرایم مالی و مالیاتی را نیز پیدا می‌کنند. اما شاید استفاده از نگاه تخصصی همه مأموران مالیاتی برای شناسایی فرارهای مالیاتی (در صورت ایجاد ظرفیت تبادل اطلاعات میان آن‌ها) می‌تواند به نقطه قوت نظام مالیاتی کشور در کشف موارد فرار مالیاتی منجر شود. بر همین اساس اهم مسیرهای دریافت گزارش برای شناسایی موارد فرار مالیاتی را می‌توان به این شرح ارائه نمود:

- ۱- گزارش‌های مردمی (سامانه سوت‌زنی، مراجعات حضوری و ...)
- ۲- گزارش نهادهای نظارتی (سازمان بازرسی کل کشور، کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات و ...)
- ۳- گزارش نهادهای امنیتی (وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه، پلیس امنیت اقتصادی و ...)
- ۴- گزارش‌های رسانه‌ای (خبرگزاری‌های رسمی دولتی، خبرگزاری‌های معتبر خصوصی و ...)
- ۵- گزارش‌های همکاران مالیاتی (استفاده از ظرفیت و دقت نظر همکاران مالیاتی در کشف فرارهای مالیاتی خارج از محدوده جغرافیایی حوزه مالیاتی وظایف شغلی و رسمی سازمانی)
در پایان این بخش به منظور بهبود و ارتقای کارایی روش‌های مبارزه با فرار مالیاتی پیشنهادهایی قابل ارائه است:
 - ۱- مشارکت در راهکارهایی برای اصلاح مقررات نظام مالیاتی به منظور جلوگیری و مسدودسازی گریزگاه‌های مالیاتی
 - ۲- طراحی و پیاده‌سازی شیوه گزارش‌دهی فرآیندهای مالیاتی با هدف معرفی گلوگاه‌های فرار مالیاتی به مأموران مالیاتی
 - ۳- نگارش تحلیل‌های نظام‌مند از داده‌ها با هدف معرفی مفرهای قانونی و اجرایی فرار مالیاتی به سیاستگذاران مالیاتی
 - ۴- شناسایی مخاطرات مرتبط با هر صنف یا گروه شغلی برای تعیین میزان ریسک مؤدیان با تحلیل آماری اطلاعات
 - ۵- مشارکت فعال در تعامل سازمان با نهادها و سازمان‌های دولتی، غیردولتی و حاکمیتی به منظور اخذ داده‌های مورد نیاز
 - ۶- شناسایی، مستندسازی و تدوین تجربیات حسابرسان متخصص در رسیدگی به پرونده‌های مالیاتی به تفکیک اصناف
 - ۷- استفاده از تجارب متخصصان برون سازمانی و اساتید دانشگاهی در حوزه دانش‌های نوین تحلیل اطلاعات
 - ۸- تعامل با اصناف و اتحادیه‌های صنفی در خصوص الگوهای رفتاری استخراج شده از داده‌ها و مشارکت در تبیین نتایج



ب) روش های پیشگیری از فرار مالیاتی اعتماد عمومی

«اعتماد» عامل حیاتی برای کسب موفقیت های فردی، سازمانی و اجتماعی است. اعتماد عمومی (Public Trust) باعث افزایش نظم عمومی، ثبات اجتماعی و قابلیت پیش بینی پذیری جامعه شده و موجب حفظ یکپارچگی و وحدت در روابط اجتماعی می شود. از سوی دیگر با افول اعتماد عمومی، مشارکت عموم مردم در فرآیندهای سیاسی کاهش خواهد یافت. اگر عامه مردم به نهادهای دولتی، روندهای اجرایی و افراد منتخب و منصوب دولتی اعتماد نداشته باشند، در اجرای تصمیمات دشوار، خصوصاً مواردی که مستلزم ایثار و فداکاری است همکاری نخواهند کرد. یکی از اساسی ترین چالش های مدیران دولتی چگونگی حفظ و ارتقاء اعتماد عمومی نسبت به سازمان های دولتی است. تحقیقات نشان می دهند تصویر ذهنی شهروندان از سازمان های دولتی بر اعتماد عمومی نسبت به سازمان های دولتی مؤثر است. بنابراین ارتقاء شاخص های اعتماد عمومی موجب بهبود تصویر ذهنی شهروندان و در نتیجه اعتماد بیشتر آنها به سازمان های دولتی و نهایتاً تسهیل وصول مالیات به عنوان پرداخت حق شهروندی به نهادهای حاکمیتی برای اداره بهتر امور جامعه خواهد شد.

شفافیت اقتصادی

شفافیت اقتصادی (Economic Transparency) یکی از شاخص های حکمرانی خوب است که هم برای مردم و هم برای دولت ها از اهمیت ویژه ای برخوردار است؛ چرا که ارتقاء شفافیت اقتصادی دولت سبب افزایش سلامت اداری نیز می شود. البته شفافیت و فساد کاملاً بر یکدیگر منطبق نیستند، اما در عمل دوری یک سکه اند. به گونه ای که اندیشمندان بهترین شاخص اندازه گیری شفافیت دولت را شاخص «ادراک فساد» معرفی می کنند. پاسخگویی و مسئولیت پذیری، افزایش کارایی بازارهای مالی، کشف قیمت واقعی، تخصیص بهینه منابع سرمایه ای، حذف رانت های اطلاعاتی، ایجاد بازار مدیران حرفه ای در دولت، تسهیل سرمایه گذاری خارجی و استقرار نظام حاکمیت شرکتی از مهم ترین روش های ارتقای شفافیت اقتصادی هستند. بازارهای پول، سرمایه، ارز و کالا در صورت داشتن عملکرد صحیح، اثر مثبت و قابل ملاحظه ای بر روی متغیرهای کلان اقتصادی دارند و توسعه این بازارها، نقش به سزایی در فرآیند رشد اقتصادی هر کشور دارد و در نتیجه موجب کاهش انگیزه برای فرار مالیاتی می شود.

نظام مالیاتی - حمایتی

عدم رعایت عدالت افقی و عدالت عمودی مالیاتی به دلیل فقدان یک نظام مالیاتی مبتنی بر شناسایی داده محور «درآمد اشخاص» و عدم برخورد مالیاتی مناسب با اقشار کم درآمد جامعه است که مستحق دریافت مالیات منفی (یارانه) هستند. تمسک به سازوکارهای حمایتی موازی، غیربهرینه، غیرهدفمند و آسیب زا همچون اعطای یارانه غیرهدفمند و یکسان به آحاد مردم، اعطای معافیت های غیرزمانمند، غیرمشروط، همگانی و غیریکپارچه مالیاتی و یا تثبیت قیمت



کالاها و خدمات اساسی برای عموم (و نه حتی برای یک گروه خاص)، به دلیل فقدان یک نظام یکپارچه مالیاتی-حمایتی برای حمایت‌های متمرکز و هدفمند ایجاد شده است. استفاده از ابزار اعطای معافیت مالیاتی و پرداخت یارانه نقدی برای افزایش ضریب دقت اطلاعات مالی افراد و کاهش احتمال خطا در تحلیل داده‌های اقتصادی راهکاری اثربخش در پیشگیری از فرار مالیاتی و کاهش انگیزه بروز آن است.

البته برای تحقق این هدف ایجاد یک نظام یکپارچه مالیاتی-حمایتی راهبردهای زیر پیشنهاد شده است:

- ۱- تحول رویکرد در نظام مالیاتی (از نظام مالیاتی منبع‌محور - فرم‌محور به نظام مؤدی‌محور - داده‌محور)؛
- ۲- بنای نظام مالیاتی کشور بر مالیات بر «جمع درآمد خانوار» با مشمولیت حداکثری و چتر گسترده مالیات بر اقتصاد کشور و تجمع حداکثری همه معافیت‌ها و مشوق‌ها در معافیت پایه درآمد خانوار؛
- ۳- واگذاری وظایف وصول مالیات و اعطای یارانه مبتنی بر شناسنامه داده‌های مالی و مالیاتی هر خانوار به سازمان امور مالیاتی کشور.

تضمین حقوق مالکیت

حق مالکیت (Property right) یکی از بحث برانگیزترین حقوق بشر است. بحث بر سر این است که چه کسی حقوق مالکیت حمایت شده دارد (مانند افراد انسانی یا شرکت‌ها)، چه نوع دارایی مورد حمایت است (اموالی که به منظور مصرف یا تولید استفاده می‌شود) و به چه دلایلی (مانند مالیات) می‌توان دارایی را محدود کرد.

ماده (۱۷) اعلامیه جهانی حقوق بشر (UDHR) حق مالکیت را به شرح زیر بیان می‌کند:

- ۱- هر انسانی به تنهایی یا با شراکت دیگران حق مالکیت دارد.
- ۲- هیچ کس را نمی‌بایست خودسرانه از حق مالکیت خویش محروم کرد.
- حقوق مالکیت از ویژگی‌های یک کالای اقتصادی است. این ویژگی چهار مؤلفه دارد:

- ۱- حق استفاده از کالا
- ۲- حق کسب درآمد از کالا
- ۳- حق انتقال کالا به دیگران
- ۴- حق اعمال حقوق مالکیت

در اینجا نکته مهم و قابل توجه آن است که در صورت عدم تضمین حق مالکیت توسط دولت حق اخذ مالیات از آن منبع نیز از بین خواهد رفت.

سلامت اداری

فساد اداری (Administrative Corruption) شامل به کارگیری قدرت و توان سازمان‌های دولتی یا شبه دولتی برای کسب منافع فردی یا گروهی است. نتایج فساد اداری به‌طور طبیعی مخالف مصالح و منافع آحاد مردم است. فساد



اداری عموماً در اشکال رشوه، خویشاوندگماری، پارتی‌بازی و تعارض منافع روی می‌دهد و با ایجاد ذهنیت منفی از حاکمیت در مردم، موجب کاهش شدید اعتماد عمومی می‌گردد که بالاترین سرمایه در جلب حمایت مردم برای هر نظام حاکم است. علاوه بر این فساد اداری اثرات مخرب دیگری نیز دارد از جمله:

- ۱- باعث تخریب رقابت منصفانه در بازار و تخصیص ناکارآمد منابع و حتی مانع رشد اقتصادی می‌شود.
- ۲- ارزش‌های دموکراتیک را از بین می‌برد و درجه مشروعیت و اثربخشی دولت را کاهش می‌دهد.
- ۳- موجب افزایش نارضایتی اجتماعی، خشونت، در هم ریختن جامعه و حتی جنگ داخلی می‌شود.
- ۴- کاهش سرمایه‌گذاری خارجی و افزایش خروج سرمایه از کشور نیز از پیامدهای فساد اداری است.
- ۵- ثبات سیاسی و هنجارهای فرهنگی و ملی و اجتماعی را متزلزل می‌کند.
- ۶- افزایش فاصله طبقاتی و نابرابری‌های اجتماعی را نیز به دنبال دارد.

عدالت مالیاتی

هدف نظام مالیاتی عادلانه، توزیع مجدد درآمد از طبقات بالاتر به طبقات پایین‌تر جامعه است.

عدالت مالیاتی (Tax justice) بر اساس نظریه برابری (Equity Theory) دو بُعد دارد:

- ۱- **عدالت عمودی:** به معنای آن است که افراد دارای درآمد یا بهره‌مندی بیشتر در مقایسه با افراد کمتر برخوردار، مالیات بیشتریپردازند.
- ۲- **عدالت افقی:** به معنای آن است که افراد دارای درآمد یا برخورداری برابر مالیات یکسانی پرداخت کنند. نظریه برابری به این واقعیت اشاره دارد که انگیزه انسان تا حد زیادی، به آنچه او عادلانه می‌داند بستگی دارد و با درک او از عدالت (برابری) که توسط حاکمیت اعمال می‌شود، ارتباط پیدا می‌کند. اگر نظریه برابری اجرا شود، افراد از فرصت‌های برابر برخوردار می‌شوند و این امر منجر به ایجاد یک جامعه امن و پویا خواهد شد.

ثبات اقتصادی

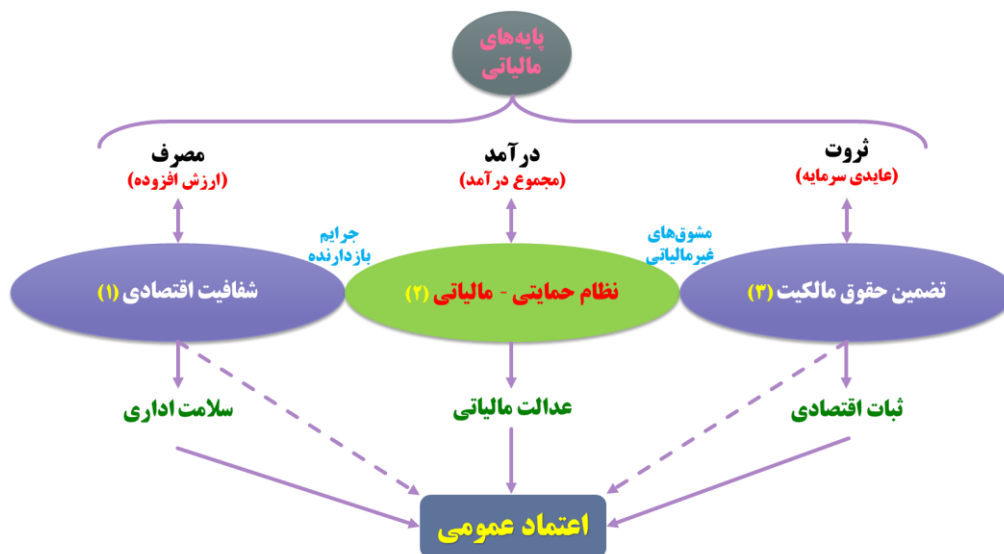
ثبات اقتصادی (Economic stability) به معنای عدم وجود نوسانات بیش از حد در اقتصاد کلان است. یک اقتصاد با رشد تولید نسبتاً ثابت و تورم پایین و پایدار از نظر اقتصادی باثبات تلقی می‌شود. دستیابی به ثبات اقتصادی یکی از اولویت‌های اصلی سیاست‌گذاران اقتصادی است. بی‌ثباتی در اقتصاد موجب نااطمینانی فعالان اقتصادی از تحولات آینده می‌شود که بر سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی تأثیر منفی خواهد گذاشت. ثبات اقتصاد از طریق کاهش قابل توجه نااطمینانی و پیشبرد برنامه‌ریزی بلندمدت، کمک بسیاری به رشد اقتصاد می‌نماید. یکی از راهکارهای اساسی برای افزایش ثبات در اقتصاد و در نتیجه بازگشت اعتماد به بازار و اقتصاد ایران، تضمین حقوق مالکیت از یک سو و بی‌اعتباری بازارهای سوداگرانه و غیرمولد از سوی دیگر است. نیل به این هدف مستلزم ایجاد هماهنگی میان بخش‌های



گوناگون دولت و حاکمیت است. هرگاه دولت این اطمینان را ایجاد کند که سرمایه افراد در صورت رصدپذیری در نظام رسمی اقتصادی و مالیاتی کشور از نظر حقوق مالکیت دارای اعتبار و ارزش بوده و در غیر این صورت فاقد هرگونه حمایت از سوی نهادهای دولتی است؛ می‌تواند زمینه‌ساز رشد سرمایه‌گذاری مولد و ثبات اقتصادی شده و اعتماد متزلزل شده مردم به دولت را بازیابی کند.

جمع‌بندی و ارائه الگوی نهایی

در انتها ذکر این نکته ضروری است که نقش سیاست‌گذاری عمومی در پیشگیری از فرار مالیاتی قابل انکار نیست و تصمیمات سطح سیاست‌گذاری و اولویت‌بندی‌های اقدامات مورد نیاز برای اجرای هر سیاستی، بنیان نتایج حاصله را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر این سیاستگذار است که با چالش تقدم و تأخر اجرای یک سیاست (فرضاً درست و اصولی) می‌تواند در نتیجه‌بخش بودن یا ناکامی آن اثری تعیین‌کننده داشته باشد. برای نمونه در الگوی «نظام مالیاتی مبتنی بر افزایش اعتماد عمومی»، تازمانی که قانون پایه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به عنوان زیربنای اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، پیاده‌سازی و نهایی نشود، عملاً اجرای این قانون همواره دچار اختلال بوده و موجب افزایش نارضایتی عمومی خواهد شد. لذا ضروری است سیاستگذاران در مرحله تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، ابتدا دیدی دقیق از اولویت‌ها و پیش‌نیازهای اجرای هر سیاست را مدنظر قرار داده و سپس برای تدوین راهبردهای اجرایی اقدام نماید. در زمینه مبارزه با فرار مالیاتی نیز تازمانی که دولت به صورت اعم و سازمان امور مالیاتی کشور به طور خاص، اقدام به جلب اعتماد عمومی نکنند، هرگونه سیاست‌اصلاحی با چالش‌ها و مقاومت‌های مدنی و صنفی مؤدیان مالیاتی روبرو خواهد شد. علاوه بر اینکه اساساً وصول مالیات بدون ایجاد فضای مبتنی بر اعتماد عمومی، تنها با به‌کارگیری روش‌های تنش‌زا، تقابلی، چالش‌آفرین و مبارزاتی امکان‌پذیر خواهد بود.



شکل (۱): الگوی نظام مالیاتی مبتنی بر افزایش اعتماد عمومی