

نظرات درباره طرح مالیات بر عایدی سرمایه

خلاصه مدیریتی

مالیات بر عایدی سرمایه یکی از انواع مالیات در اکثر کشورها به ویژه توسعه یافته‌ها است که با هدف کنترل سوداگری در کوتاه مدت انجام می‌شود. پایه‌ریزی این نوع پایه مالیاتی، نه با هدف درآمدزایی برای دولت که در جهت جلوگیری از فعالیت‌های سوداگرانه و ابزاری برای حرکت جریان سرمایه از بخش‌های غیرمولد به بخش‌های تولیدی است. در حال حاضر که اقتصاد کشور مبتلا به انواع شکنندگی‌ها می‌باشد و نیز با توجه به شرایط فعلی سرمایه اجتماعی، به نظر می‌رسد اجرای این پایه مالیاتی بدون سنجیدن تمام جوانب، مشکلات زیادی را برای عموم مردم و فعالان اقتصادی کشور ایجاد خواهد کرد. از جمله اینکه ترس از نحوه رفتار دولت درباره این پایه مالیاتی سرمایه گذاری در مسکن را متوقف خواهد کرد و موجب خروج سرمایه از این بخش یا به خارج از کشور خواهد شد و یا سرمایه را به بازارهایی که خارج از کنترل دولت است مانند ارز هدایت خواهد کرد. یک نکته بسیار مهم آن است که در فضای کنونی بین المللی، یک کشور نمی‌تواند بدون توجه به وضعیت اقتصادی کشورهای همسایه، سیاست‌های اقتصادی طراحی و اجرا کند. در شرایطی که کشورهایی مانند ترکیه و کشورهای حاشیه خلیج فارس مشغول جذب سرمایه هستند، تصویب اینگونه قوانین مبهم، می‌تواند به خروج بیشتر سرمایه از کشور منجر شود. ضمن اینکه به نظر می‌رسد تعجیل در تصویب طرح حاضر، بیشتر در راستای درآمدزایی برای دولت می‌باشد که می‌تواند کشور را از تحقق اهدافی نظیر تثبیت و تنظیم‌گری در اقتصاد دور سازد.

مشخصات طرح

دوره یازدهم- سال اول

شماره ثبت: ۶۳

شماره چاپ: ۶۴

تاریخ اعلام وصول:

۱۳۹۹/۰۴/۰۳

باید در نظر داشت که افزایش هزینه فعالیت‌های نامولد از طریق اجرای مالیات بر عایدی سرمایه در کشور به‌تنهایی مثر ثمر واقع نخواهد شد و لازم است همزمان، فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری در کشور بهبود یابد و رفع موانع موجود بر سر راه فعالیت‌های مولد و تولیدی نیز در دستور کار قرار گیرد. در غیر این صورت اجرای این پایه مالیاتی همانگونه که ذکر شد می‌تواند به خروج سرمایه از کشور، افزایش فعالیت‌های غیررسمی و بازارهای غیرشفاف در کشور منجر گردد.

نکته مهم بعدی در خصوص اجرای موفقیت‌آمیز این پایه مالیاتی، طراحی زیرساخت‌های نهادی برای شناسایی و رصد همه بازارهای مستعد سوداگری است و چنانچه چنین زیرساختی مهیا نباشد، رصد معاملات در همه بازارها صورت نخواهد گرفت و به این ترتیب وضع مالیات بر عایدی سرمایه صرفاً منجر به جابه‌جایی نقدینگی از بازار یک دارایی به بازار سایر دارایی‌هایی که از شفافیت لازم در معاملات برخوردار نیستند، می‌گردد که این مساله خود موجب التهاب در بازارها و ایجاد آشفته‌گی خواهد شد.

علاوه بر موارد ذکر شده، پایبندی به اصول علمی در این پایه مالیاتی در طرح مالیات بر عایدی سرمایه مغفول مانده است. مواردی نظیر تعدیل نسبت به تورم، تعدیل نسبت به استهلاک، تعیین نرخ منطقی، تمایز قائل شدن

بین عایدی کوتاه مدت و بلندمدت، پوشش همه بازارهای مستعد سوداگری و ... که غفلت از این اصول، این پایه مالیاتی را از کارکرد اصلی خود که تنظیم بازارها است دور خواهد کرد. شایسته ذکر است که تجربه مالیات بر ارزش افزوده نشان داد که بدون تدوین یک قانون جامع و بدون ابهام و بدون آموزش مجریان، دستیابی به اهداف قانون امکانپذیر نیست و اتفاقاً به ضرر بخش مولد کشور تمام شد. این در حالی است که متخصصان معتقدند طرح فعلی تحت عنوان مالیات بر عایدی سرمایه از جنبه های مختلف ناقص بوده و آسیب زا هست. از این رو نمی توان امید داشت با تصویب یک قانون ناقص، مجریان آن، اشکالات را برطرف کرده و در خدمت اهداف ذکر شده در مقدمه طرح عمل شود. اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران معتقد است در شرایط فعلی و بدون مهار تورم دو رقمی، طرح حاضر زمینه کسب یک مالیات تورمی جدید و بدون زحمت را برای دولت فراهم خواهد ساخت که به عملکردهای ناکارآمد خود ادامه دهد. واقعیت آن است که نوسانات قیمت دارایی ها در سه سال اخیر موجب طرح مجدد مباحث درباره مالیات بر عایدی سرمایه شده است (مثالهایی که بسیاری از موافقان طرح میزنند مانند افزایش قیمت اتومبیل ها یا خانه های مردم شاهدهی بر این امر است)، اما کمتر توجه می شود که ریشه های این نوسانات خود دلیل کافی برای ناکارآمدی این ابزار است. عموم مردم و فعالان اقتصادی که قرار است چنین مالیات هایی پرداخت کنند نقشی در تورم های فعلی - که ارزش اسمی برخی دارایی های آنها را افزایش داده است - ندارند.

در طرح حاضر **ابهاماتی وجود دارد که نیازمند بررسی بیشتر است.** به طور مثال در مورد املاک و مستغلات مطابق قوانین کشور، اسناد عادی (قولنامه و ...) در دادگاه اعتبار دارد و هیچ الزامی برای ثبت رسمی نقل و انتقالات املاک وجود ندارد. بنابراین تا زمانی که قانون گذار اسناد عادی را معتبر بداند، اخذ مالیات بر عایدی سرمایه به شکل صحیح امکان پذیر نیست، چرا که امکان شناسایی و رصد معاملات این اسناد وجود ندارد. در مورد خودرو نیز هنوز زیرساخت های لازم برای ثبت قیمت خودرو در سند مالکیت وجود نداشته و نیاز است که این زیرساخت ها ایجاد شود. علاوه بر ابهامات و موارد مغفول مانده، ارجاع برخی موارد به **آئین نامه یا دستورالعمل نظیر تبصره ۲ و ۴**

ماده ۶ می تواند مشکلات بعدی را به همراه داشته باشد و کارکرد توسعه ای این پایه مالیاتی را از بین ببرد.

لذا با توجه به کلیات مطرح شده و کاستی هایی که در این طرح مشاهده می شود، اتاق ایران علی رغم اینکه فلسفه وجودی این پایه مالیاتی را می پذیرد، اما با کلیات طرح به دلایل پیش گفته مخالف است و تا زمانیکه بسترهای اولیه اجرای آن مهیا نگردد و اصول علمی در آن دیده نشود، تصویب و اجرای آن را در شرایط فعلی توصیه نمی کند. در واقع بیم آن می رود که تعجیل در تصویب این طرح، این پایه مالیاتی را هم به سرنوشت مالیات بر ارزش افزوده دچار کند. از همین رو اتاق ایران مخالفت صریح خود را با کلیات این طرح اعلام می دارد. در ادامه به تفصیل دلایل مخالفت با کلیات طرح عنوان خواهد شد.

بررسی کلیات طرح

۱. وضع مالیات بر عایدی سرمایه در کشورهای مجری این نوع قانون، نه با هدف کسب درآمد برای دولت بلکه غالباً برای جلوگیری از رفتارهای سوداگرانه و سفته‌بازی طراحی می‌شود و در فرع آن، اهداف عدالت افقی و عمودی را دنبال می‌کند. شاه‌کلید موفقیت کشورها در دستیابی به اهداف فوق‌الذکر، توجه به ۳ محور زیر است:

- ❖ رعایت اصول منطقی و علمی در طراحی مواد قانونی
- ❖ وجود پایگاه‌های آمار و اطلاعات متقن و جامع
- ❖ تدوین ضمانت‌های اجرایی قوی قانونی

مغفول ماندن هر یک از محورهای فوق در طراحی قانون مالیات بر عایدی سرمایه، نه تنها هیچ‌گونه بازدارندگی برای رفتارهای سوداگرانه نخواهد داشت بلکه با پیاده‌سازی این قانون، اصل عدالت مالیاتی بیش از پیش، مخدوش خواهد شد و ادراک بی‌عدالتی نیز در جامعه تعمیق خواهد گردید. شواهد و دلایل متعددی در ادامه مطرح شده‌اند که نشان‌دهنده عدم توجه به موارد مذکور هستند.

۲. در طراحی مواد قانونی مرتبط با مالیات بر عایدی سرمایه می‌بایستی دست‌کم ۵ موضوع جدی در نظر گرفته شده باشد که این اصول عبارتند از

- ✓ تمایز بین درآمد سرمایه‌ای (عایدی غیرواقعی) و عایدی سرمایه‌ای (عایدی واقعی)
- ✓ توجه به زیان‌های سرمایه‌ای
- ✓ تعدیلات مربوط به تورم
- ✓ تعدیلات مربوط به استهلاك
- ✓ تمایز بین عایدی کوتاه‌مدت و بلندمدت

سه موضوع نخست در تدوین طرح حاضر به طور کلی مورد توجه قرار نگرفته‌اند و تنها ردپایی از دو مورد آخر در مواد قانونی این طرح مشاهده می‌شود.

۱-۲. «تمایز بین درآمد سرمایه‌ای (عایدی غیرواقعی) و عایدی سرمایه‌ای (عایدی واقعی)»: این موضوع بیشتر در ارتباط با سهام و اوراق قرضه موضوعیت دارد که بایستی درآمد سرمایه‌ای را در زمره پایه مالیات بر درآمد لحاظ نمود و عایدی واقعی را مشمول مالیات بر عایدی سرمایه کرد. درحالی‌که در طرح حاضر سهام و اوراق بهادار مشمول مالیات بر عایدی سرمایه قرار نگرفته‌اند، تجربه ۱۰۷ کشور مجری قانون مالیات بر عایدی سرمایه حکایت از آن دارد که ۶۴ درصد از این کشورها (۱۰۷ کشور) هم بر عایدی‌های املاک و مستغلات و هم بر عایدی‌های خالص ناشی از فروش اوراق بهادار، مالیات بر عایدی سرمایه وضع می‌کنند.

۲-۲. موضوع «جبران زیان‌های سرمایه‌ای» در طرح حاضر کاملاً مسکوت مانده است این در حالی است که بررسی تجربیات کشورها در این خصوص حکایت از توجه به این موضوع دارد. همچنین لازم به تأکید است که در اغلب کشورهای مورد بررسی امکان کسر زیان سرمایه‌ای صرفاً از عایدی‌های سرمایه‌ای همان نوع دارایی فراهم می‌شود. مثلاً اگر فردی متحمل زیان سرمایه‌ای در سهام می‌شود نمی‌تواند آن را با عایدی سرمایه‌ای مسکن تسویه کند. همچنین برای جلوگیری از رفتارهای پرمخاطره، بعضی از کشورها برای به جلو انتقال دادن زیان‌ها، سقف تعیین می‌کنند.

۲-۳. «تعدیل نسبت به تورم» از جمله محورهای مهمی است که در اکثر کشورهای مجری مالیات بر عایدی سرمایه، توجه ویژه‌ای نسبت به آن شده است. با این حال در طرح حاضر این مسئله مغفول مانده است. این در حالی است که توجه به مسئله تورم و تعدیل عایدی سرمایه‌ای نسبت به تورم، موضوعی است که حتی در کشورهای توسعه‌یافته‌ای که با نرخ‌های تورم اندک روبرو هستند به طور جدی دنبال شده است. برای نمونه در کشوری مثل ایالات متحده آمریکا که سطح عمومی قیمت‌ها طی ۶۰ سال گذشته حدود ۶ برابر شده است، تعدیل عایدی سرمایه‌ای نسبت به تورم در قانون مالیاتی این کشور تعبیه شده است. بدیهی است در کشورهای در حال توسعه‌ای مثل ایران که با تورم‌های بالا و ۲ رقمی روبرو هستند (که طی ۶۰ سال گذشته، سطح قیمت‌ها حدود ۴۲۶۷ برابر شده است) بی‌توجهی نسبت به این موضوع، تیشه بر ریشه نحیف عدالت مالیاتی خواهد زد و سرمنشأ اعتراضات گسترده‌ای خواهد شد.

۲-۴. «تعدیل نسبت به استهلاک» نیز از مهم‌ترین محورهایی است که در خصوص محاسبه پایه مالیات بر عایدی سرمایه‌ای مرتبط با دارایی‌های مستهلک‌شدنی (مثل ساختمان، خودرو و ...) باید مدنظر قرار گیرد. این موضوع به ویژه در مورد دارایی‌های مستهلک‌شدنی اشخاص حقیقی از اهمیت زیادی برخوردار است. متأسفانه در طرح حاضر به این موضوع در «تعریف عایدی سرمایه»، توجه نشده و تنها در قالب هزینه‌های بهسازی و نوسازی املاک و خودرو در ماده (۵) به آن اشاره شده است.

۲-۵. مسئله «عایدی کوتاه‌مدت و عایدی بلندمدت» که یکی دیگر از مسائل محوری طراحی قانون مالیات بر عایدی سرمایه است، در طرح حاضر دارای ایراداتی است به این ترتیب که بعد از گذشت یک دوره طولانی (به‌طور مثال از سال دوازدهم)، همچنان دارایی‌های مثل مسکن شامل مالیات (با نرخ ثابت ۴ درصد) می‌شود. بررسی تجربه کشورهای مجری قانون مالیات بر عایدی سرمایه حکایت از آن دارد که عایدی کوتاه‌مدت تقریباً با بالاترین نرخ مالیات بر درآمد اشخاص مشمول مالیات می‌شود. همچنین عموماً عایدی‌های سرمایه‌ای در بلندمدت (۵ یا ۱۰ سال بسته به قوانین مختلف)، از شمول مالیات مستثنی می‌شوند. ذکر این نکته ضروری است که چون هدف اصلی وضع

مالیات بر عایدی سرمایه، جلوگیری از رفتارهای سوداگرانه هیجانی در کوتاه‌مدت است، لذا لازم است نرخ‌های مالیاتی طوری تعیین شوند که اولاً منطقی باشند و ثانیاً از خاصیت بازدارندگی در زمینه سفته‌بازی و سوداگری برخوردار باشند. همچنین لازم به اشاره است که در اغلب کشورها، بسته به مدت مالکیت دارایی، برخوردهای ترجیحی مالیاتی نسبت به عایدی سرمایه‌ای اعمال می‌شود. دو رویه مختلف در این کشورها به موازات با افزایش مدت مالکیت دارایی قابل شناسایی است؛

❖ نخست کاهش نرخ مالیاتی: برای مثال، در مالزی نرخ مالیات برای عایدی دارایی‌هایی (اعم از املاک و اوراق بهادار) که تا ۳ سال نگهداری شده‌اند ۳۰ درصد تعیین شده است، اما اگر طول مدت مالکیت دارایی تا ۴ سال افزایش یابد با نرخ ۲۰ درصد و تا ۵ سال با نرخ ۱۵ درصد و اگر مدت مالکیت بیش از ۵ سال باشد عایدی‌های سرمایه‌ای از مالیات معاف خواهند بود. جمهوری چک، هند، بلغارستان و برخی دیگر از کشورها این رویه را در پیش گرفته‌اند.

❖ دوم؛ کاهش درصد عایدی مشمول مالیات: مثلاً در الجزایر، دارایی‌ها به دو دسته کوتاه‌مدت و بلندمدت طبقه‌بندی می‌شود و اگر طول مدت مالکیت دارایی بیش از ۳ سال باشد در طبقه بلندمدت قرار گرفته و صرفاً ۳۵ درصد عایدی‌های سرمایه مشمول مالیات با نرخ‌های تصاعدی خواهد شد. اما اگر طول مدت مالکیت دارایی کمتر از ۳ سال باشد، در زمره دارایی‌های کوتاه‌مدت طبقه‌بندی می‌شود و ۷۰ درصد عایدی‌های سرمایه‌ای مشمول مالیات با نرخ‌های تصاعدی خواهد بود.

۳. به رغم آنکه در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴ و به موجب ماده ۱۶۹ مکرر مقرر گردید که در راستای شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و استقرار نظام یکپارچه اطلاعات، پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان مالیاتی تشکیل گردد اما همچنان ابهاماتی در خصوص سطح دسترسی سازمان مالیاتی به پایگاه‌های اطلاعات سازمان‌ها و مؤسسات از یک سو و جامعیت اطلاعاتی این پایگاه‌های اطلاعاتی وجود دارد.

۴. ضمانت‌های اجرا و همچنین رویه‌های اجرایی وضع و وصول مالیات مبهم است و مقتضیات خاص ایران در آن دیده نشده است. مثلاً از پیش‌فروش یک واحد آپارتمان مسکونی تا صدور سند قطعی برای خریدار نهایی آن آپارتمان، بعضاً تا ۱۰ بار معامله روی آن ملک انجام شده است که بخش عمده‌ای از عایدی سرمایه‌ای کوتاه‌مدت برای افراد دیگری ایجاد شده است. اما طرح پیشنهادی نسبت به این موضوع سکوت کرده است.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه مطرح شد به‌طور خلاصه می‌توان گفت در طرح حاضر، چالش‌های اساسی وجود دارد که عدم توجه به آنها، نارسایی‌های جدی در سیستم مالیاتی کشور ایجاد خواهد کرد. در این طرح اصول ۵ گانه‌ای که به آن اشاره شد به درستی رعایت نشده است.

عدم وجود زیرساخت‌های نهادی، اطلاعاتی، فنی و حقوقی موردنیاز برای اعمال مالیات بر عایدی سرمایه در کشور برای پیاده سازی این پایه مالیاتی، از مشکلات اساسی به شمار می‌رود که می‌تواند این نوع مالیات را از کارکرد اصلی خود دور کند و نتایج منفی از قبیل خروج سرمایه از کشور، افزایش بازارهای غیرشفاف و ایجاد انواع مفسده‌ها و اعتراضات گسترده را در پی داشته باشد.

در پایان با توجه به آنچه مطرح شد اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران به‌عنوان نماینده بخش خصوصی مخالفت خود با کلیات طرح حاضر را اعلام می‌دارد.