

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا شهریور ۱۴۰۴: فصل ۴ - اصلاح نظام مالیاتی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۰۳۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا شهریور ۱۴۰۴: فصل ۴- اصلاح نظام مالیاتی

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه سیاست‌های مالیاتی) {

تهیه و تدوین کنندگان: مهدی سرمست شوستری، محمدحسین عزیزیان (گروه سیاست‌های مالیاتی)

مدیر مطالعه: هادی ترابی‌فر

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری؛ سیدمحمدحسین فاطمی

همکار: سید محسن علوی منش (دفتر مطالعات اقتصادی)

صفحه آرا: سمیرا صادقی عسکری

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه

۲. بودجه

۳. نظارت

۴. مالیات



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۷/۱۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۷/۱۴

به نام خدا

فهرست مطالب

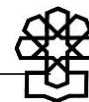
چکیده	۱
۱. مقدمه	۳
۲. فصل اول - نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه	۴
۳. فصل دوم - نظارت بر فصل با نگاه به ابرچالش اصلی مورد هدف	۷
۳-۱. تبیین ابرچالشی که در احکام فصل برای مقابله با آن تدوین و تصویب شده است	۷
۳-۲. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه	۱۸
۳-۳. ارزیابی محتوایی با توجه به ابرچالش فصل	۱۹
۳-۴. ارزیابی مختصر دستگاه‌های اجرایی مربوطه	۲۶
۴. فصل سوم - جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات اصلاحی برای ارتقای تحقق آن فصل برنامه	۲۶
۴-۱. مالیات بر مجموع درآمد	۲۷
۴-۲. افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده	۲۷
۴-۳. ساماندهی معافیت‌ها مالیاتی	۲۸
۴-۴. ادغام فرآیند وصول حق بیمه و مالیات و تشکیل مرکز مستقل دادرسی بیمه و مالیات	۲۹
منابع و مآخذ	۲۹

فهرست جداول

جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل	۴
جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول	۴
جدول ۳. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی	۵
جدول ۴. نتایج امتیاز دهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی	۵
جدول ۵. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول	۶
جدول ۶. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول	۶
جدول ۷. اهداف کمی فصل چهارم (اصلاح نظام مالیاتی) قانون برنامه هفتم پیشرفت	۷
جدول ۸. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در برش سالانه اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت	۲۰
جدول ۹. نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای در برش سالانه اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت	۲۲

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. نمودار نسبت مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در ایران و متوسط سازمان..... ۹
- شکل ۲. نمودار نسبت مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در ایران و کشورهای جهان..... ۱۱
- شکل ۳. اختلاف نرخ قانونی مالیات بر درآمد شرکت‌ها و متوسط نرخ موثر محاسبه شده در هر کشور..... ۱۳
- شکل ۴. توزیع نرخ موثر قطعی شرکت در گروه‌های مختلف بر مبنای صدک شرکت - سال ۱۴۰۰..... ۱۴
- شکل ۵. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران..... ۲۰
- شکل ۶. نسبت درآمدهای مالیاتی به کل اعتبارات هزینه‌ای دولت در عملکرد و مصوب قوانین بودجه سنواتی..... ۲۲



ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا شهریور ۱۴۰۴: فصل ۴ - اصلاح نظام مالیاتی

[Doi: ۱۰,۲۲۰۳۴/report.mrc.۲۰۲۵,۱۴۰۴,۳۳,۷,۲۱۰۳۴](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21034)

چکیده

فصل «اصلاح نظام مالیاتی» در قانون برنامه هفتم پیشرفت، بر تحلیل دو ابرچالش کلیدی کشور متمرکز است: «کسری بودجه و وابستگی مالی دولت به نفت» و «تعارض میان نظام‌های بیمه‌ای و مالیاتی». هدف اصلی این فصل، ایجاد منابع پایدار مالی از مسیر مالیات و هم‌زمان رفع ناهماهنگی‌های اجرایی و حقوقی میان سازمان امور مالیاتی و سازمان تأمین اجتماعی است.

در بخش نخست، گزارش با استناد به سیاست‌های کلی برنامه هفتم، بر ضرورت تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری تأکید می‌کند. شاخص‌های کلیدی شامل افزایش نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی تا ۱۰ درصد و نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای تا ۸۰ درصد در پایان برنامه است. بررسی عملکرد نشان می‌دهد در سال نخست برنامه، رشد درآمدهای مالیاتی نسبتاً موفق بوده اما هنوز فاصله قابل توجهی تا اهداف نهایی باقی است.

در بخش دوم، گزارش به تعارض ساختاری بیمه و مالیات می‌پردازد. تفکیک فرآیندهای وصول، داده‌های مغایر، هزینه‌های مضاعف کارفرمایان و وجود تعارض منافع در دادرسی غیرمستقل، موجب ناکارآمدی و بی‌اعتمادی شده است. در پاسخ به این چالش، مواد (۴) و (۲۷) برنامه هفتم تکلیف می‌کنند که فرآیند وصول حق بیمه با مالیات بر حقوق ادغام شود و مرکز دادرسی مستقل بیمه و مالیات تشکیل گردد. با این حال، اجرای این احکام تاکنون ناقص بوده.

در جمع‌بندی، گزارش بر چند اقدام کلیدی برای تحقق اهداف فصل تأکید می‌کند: بازطراحی کامل آیین‌نامه وصول حق بیمه و مالیات با رویکرد یکپارچه و هوشمند، تدوین لایحه اصلاح قوانین بیمه و مالیات جهت تشکیل نهاد دادرسی مستقل، پایش مستمر اجرای احکام توسط مجلس و دولت و تقویت همکاری بین وزارت اقتصاد و وزارت رفاه. همچنین توصیه می‌کند نظام مالیاتی از طریق استقرار مالیات بر مجموع درآمد، هدفمندی معافیت‌ها، و افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده با رعایت عدالت اجتماعی اصلاح شود.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

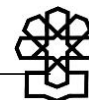
بخش قابل توجهی از درآمدهای سالانه دولت به واسطه فروش نفت خام محقق می‌شود که متأسفانه اتکای به این منبع درآمدی با توجه به نوسانات قیمت و همچنین تحریم‌پذیری آن، یکی از چالش‌های اساسی در کشور است. برای حل این ابر چالش، برنامه هفتم دارای اهداف کمی و تکالیفی در خصوص افزایش درآمدهای مالیاتی است. همچنین فرآیندهای جداگانه حق بیمه و مالیات حقوق و عدم استقلال دادرسی بیمه و مالیات مشکلاتی را بوجود آورده است. ناهماهنگی بین سازمان مالیاتی و تأمین اجتماعی، تعدد فرآیندها و داده‌های مغایر باعث افزایش هزینه، خطا و نارضایتی کارفرمایان شده است. دادرسی وابسته به همان دستگاه‌های اجرایی، استقلال و عدالت در رسیدگی را تضعیف کرده است. به همین دلیل، قانون‌گذار در برنامه هفتم با هدف شفافیت، کارایی و عدالت، ادغام وصول و ایجاد مرکز دادرسی مستقل را مقرر کرده است. همچنین برنامه هفتم در موضوع شاخص‌های کلیدی شامل افزایش نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی تا ۱۰ درصد و نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای تا ۸۰ درصد در پایان برنامه است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در حوزه شاخص‌های کلیدی بررسی عملکرد نشان می‌دهد در سال نخست برنامه، رشد درآمدهای مالیاتی نسبتاً موفق بوده اما هنوز فاصله قابل توجهی تا اهداف نهایی باقی است.

در خصوص موضوع ساماندهی معافیت‌ها، لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در انتهای مهر ماه سال ۱۴۰۳ به مجلس ارسال شده است و در آن، بخش مهمی از معافیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی هدفمند شده است. در صورتی که این لایحه از نظر دولت، همان لایحه موضوع بند (پ) ماده (۲۷) قانون برنامه باشد، می‌توان گفت دولت به وظایف خود در این خصوص عمل کرده و پیشنهاد می‌شود هرچه سریع‌تر این لایحه در مجلس شورای اسلامی بررسی شود. به موجب بند (ت) ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تا پایان سال اول برنامه تمهیدات قانونی انتزاع فرآیندهای دادرسی مالیاتی از سازمان امور مالیاتی کشور و دادرسی بیمه از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ایجاد مراکز دادرسی مستقل مالیاتی و بیمه را فراهم نماید. در این راستا باید از سوی دولت لایحه‌ای به مجلس ارسال می‌شد و فرآیندهای دادرسی مالیات و فرآیندهای دادرسی بیمه، بازطراحی و ادغام میشد. اما در یک سال اخیر هیچ اقدام خاصی مبنی بر ارائه لایحه یا اقدام مشابه دیگری از سوی وزارت اقتصاد و وزارت رفاه انجام نشده است.

از سوی دیگر، موضوع ادغام فرآیند وصول حق بیمه و مالیات که در بند ت ماده ۴ قانون برنامه هفتم تکلیف شده است، بسیار مرتبط با حکم قانونی مذکور، یعنی بند ت ماده ۲۷ برنامه بوده که دولت آیین‌نامه‌ای در خصوص آن تدوین نموده است. در ارزیابی این آیین‌نامه باید عنوان کرد هدف اصلی قانون‌گذار از بند ت ماده ۴ در قانون برنامه و بند ت ماده ۲۷ (ادغام فرآیند دادرسی بیمه و مالیات و تشکیل یک مرکز مستقل دادرسی) این بوده است که کسب و کارها در تمامی مراحل پرداخت بیمه و مالیات از درگاه پرداخت تا فهرست کارمندان، میزان پرداختی مزد، وصول، رسیدگی و دادرسی،



تنها با یک ارگان مواجهه داشته باشند و فرآیندهای سنتی هر دو سازمان (سازمان امور مالیاتی و سازمان بیمه‌گر) کنار گذاشته شده و فرآیندها کاملاً بازطراحی شده و ادغام صورت گیرد. لازم به ذکر است اصلاح و ادغام کامل این فرآیند در برخی نقاط نیازمند اصلاح قوانین مربوطه و برخی قابل اصلاح در آیین‌نامه و سازوکارهای اجرایی است. لیکن به نظر می‌رسد دستگاه‌های مسئول چنین برداشتی از متن قانون و هدف قانون‌گذار ندارند و به صورت حداقلی قصد دارند برخی فرآیندها را اصلاح نمایند. در آیین‌نامه به فرآیندهای اجرایی وصول (کتمان، عدم پرداخت بدهی و امثال آن) و فرآیند رسیدگی (حسابرسی) اشاره نشده است. حتی در عنوان این آیین‌نامه صرفاً به فهرست تلفیقی مالیات حقوق و کسور بیمه اکتفا شده و برخلاف تکلیف قانون، اثری از ادغام فرآیندهای وصول و رسیدگی (حسابرسی) و جزئیات مهم سازوکارهای اجرایی در آن دیده نمی‌شود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بعد از تصویب آیین‌نامه نیز اقدام خاصی صورت نگرفته و با وجود اتمام مهلت اجرا مطابق حکم برنامه هفتم، اقدامات اجرایی این بند به سرانجام نرسیده است.

پیشنهاد‌های تقنینی، نظارتی/سیاستی

بازطراحی کامل آیین‌نامه وصول حق بیمه و مالیات با رویکرد یکپارچه و هوشمند، تدوین لایحه اصلاح قوانین بیمه و مالیات جهت تشکیل نهاد دادرسی مستقل، پایش مستمر اجرای احکام توسط مجلس و دولت و تقویت همکاری بین وزارت اقتصاد و وزارت رفاه، همچنین اصلاح نظام مالیاتی از طریق استقرار مالیات بر مجموع درآمد، هدفمندی معافیت‌ها، و افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده با رعایت عدالت اجتماعی، از جمله پیشنهادات قابل ذکر است.

۱. مقدمه

فلسفه وجودی فصل اصلاح نظام مالیاتی در قانون برنامه هفتم پیشرفت، برطرف نمودن دو ابرچالش است: اول کسری بودجه و وابستگی بودجه به نفت و دوم تعارض بیمه و مالیات. بخش قابل توجهی از درآمدهای سالانه دولت به واسطه فروش نفت خام محقق می‌شود که متأسفانه اتکای به این منبع درآمدی با توجه به نوسانات قیمت و همچنین تحریم‌پذیری آن، یکی از چالش‌های اساسی در کشور است. برای حل این ابرچالش، برنامه هفتم دارای اهداف کمی و تکالیفی در خصوص افزایش درآمدهای مالیاتی است. همچنین فرآیندهای جداگانه حق بیمه و مالیات حقوق و عدم استقلال دادرسی بیمه و مالیات مشکلاتی را بوجود آورده است. ناهماهنگی بین سازمان مالیاتی و تأمین اجتماعی، تعدد فرآیندها و داده‌های مغایر باعث افزایش هزینه، خطا و نارضایتی کارفرمایان شده است. دادرسی وابسته به همان دستگاه‌های اجرایی، استقلال و عدالت در رسیدگی را تضعیف کرده است. به همین دلیل، قانون‌گذار در برنامه هفتم با هدف شفافیت، کارایی و عدالت، ادغام وصول و ایجاد مرکز دادرسی مستقل را مقرر کرده است.

برای برطرف شدن کامل دو ابرچالش فوق لازم است نظارت مستمری بر اجرای احکام برنامه هفتم پیشرفت وجود داشته تا اطمینان لازم از حسن اجرای برنامه حاصل شود. در فصل اول همه احکام فصل اصلاح نظام مالیاتی (شامل

اهداف، اسناد و اقدامات) ارائه و به اختصار بررسی می‌شوند و در فصل دوم ناظر به ابرچالش اصلی فصل نظام مالیاتی به ارزیابی عملکرد پرداخته شده است.

۲. فصل اول - نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه

نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای نظارت بر عملکرد برنامه هفتم پیشرفت، احکام آن قانون را در سه دسته اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی مورد ارزیابی قرار داده است که تصویر کلی نتایج ارزیابی فصل اصلاح نظام مالیاتی قانون در قالب جداول و نمودارهای ذیل ارائه می‌شود.

۲-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول

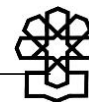
جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل

ندارد	دارد	فصل
۰	۲	فصل ۴- اصلاح نظام مالیاتی

جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول

عدم تحقق	تحقق کم	تحقق زیاد	تحقق کامل
۰	۰	۰	۲

۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی



جدول ۳. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی	
۱	کاملاً منطبق
۰	نسبتاً منطبق
۰	مغایرت جزئی
۰	مغایرت جدی
کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف	
۰	کاملاً مؤثر
۱	نسبتاً مؤثر
۰	کم اثر
۰	بی اثر
تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی	
۰	شفاف
۰	تاحدی شفاف
۰	نامتوازن
۱	ناهماهنگ
تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)	
۰	بدون تعویق
۰	تعویق جزئی
۱	تعویق مهم
۰	تعویق گسترده

جدول ۴. نتایج امتیاز دهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

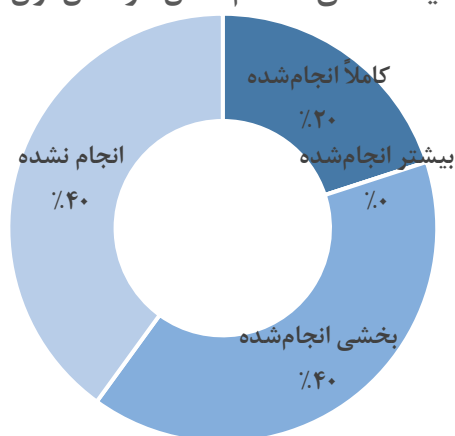
۰	بسیار مطلوب و هم‌راستا	امتیاز بندی اسناد تدوینی
۰	قابل قبول با نیاز به اصلاح	
۱	نیازمند بهبود جدی	
۰	نامطلوب / عدم انطباق	

۲-۳. وضعیت اجرای احکام

جدول ۵. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول

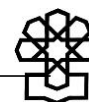
انجام نشده	بخشی انجام شده	بیشتر انجام شده	کاملاً انجام شده
۲	۲	۰	۱
%۴۰	%۴۰	%۰	%۲۰

وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول



جدول ۶. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول

درصد	تعداد	دلایل عدم تحقق کامل
%۰	۰	عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه
%۵۰	۲	کمبود اراده یا توان مدیریتی
%۰	۰	نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات
%۰	۰	وابسته به سایر احکام برنامه
%۰	۰	زمان‌بندی آن نرسیده
%۵۰	۲	اجرای نامناسب
%۵۰	۰	سایر موارد



۳. فصل دوم - نظارت بر فصل با نگاه به ابرچالش اصلی مورد هدف

در این فصل با مرور ابرچالش‌های نظام مالیاتی کشور، به تبیین راهکارهای برنامه هفتم پیشرفت در این زمینه، نحوه اجرای احکام در گزارش ناظران اجرایی مربوطه و ارزیابی عملکرد اجرای احکام و سازمان‌های مربوطه می‌پردازیم.

۳-۱. تبیین ابرچالشی که در احکام فصل برای مقابله با آن تدوین و تصویب شده است

در این بخش به دو ابرچالشی که فصل نظام مالیاتی قانون برنامه هفتم تلاش داشته تا با آنها مقابله کند پرداخته می‌شود.

۳-۱-۱. چالش کسری بودجه و وابستگی به درآمدهای نفتی (پایین بودن درآمدهای مالیاتی)

درآمدهای مالیاتی مطمئن‌ترین روش برای تأمین هزینه‌های دولت است؛ چراکه هم می‌تواند به صورت پایدار ادامه پیدا کند و هم در برابر نوسان‌های اقتصادی نسبتاً ایمن است. در ایران علاوه بر درآمدهای مالیاتی بخش قابل توجهی از درآمدهای سالانه دولت به واسطه فروش نفت خام محقق می‌شود که متأسفانه اتکالی به این منبع درآمدی با توجه به نوسانات قیمت و همچنین تحریم‌پذیری آن، یکی از چالش‌های اساسی در کشور است. در واقع وابستگی درآمدهای دولت به بخش نفت، یک متغیر خارجی را که اغلب از کنترل سیاستگذاران و تصمیم‌گیران خارج است، وارد محاسبات توسعه کشور کرده و باعث می‌شود درآمد دولت و به تبع آن اقتصاد کشور آسیب‌پذیر شود. لذا افزایش درآمدهای مالیاتی و در نتیجه کاهش اتکا به درآمدهای نفتی در بودجه سالیانه همواره از مهم‌ترین اولویت‌های کشور بوده است. به همین دلیل در بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، به لزوم تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی بودجه جاری دولت اشاره شده است [۱]. در قانون برنامه هفتم پیشرفت، دو هدف کمی به منظور افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش وابستگی به نفت در نظر گرفته شده است. همچنین ساماندهی معافیت‌های مالیاتی، دیگر رویکرد برنامه هفتم پیشرفت در این حوزه است. در ادامه احکام قانون برنامه در راستای حل چالش مذکور بیان می‌شود.

جدول ۷. اهداف کمی فصل چهارم (اصلاح نظام مالیاتی) قانون برنامه هفتم پیشرفت [۲]

سنجه عملکردی	هدف کمی در پایان برنامه
نسبت درآمدهای مالیات به تولید ناخالص داخلی	۱۰ درصد
نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای	۸۰ درصد

۳-۱-۱-۱. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی

مطابق ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی باید در انتهای سال‌های برنامه به ده درصد (۱۰٪) افزایش یابد [۲]. در این خصوص لازم به ذکر است در قانون برنامه ششم توسعه نیز هدف گذاری ۱۰ درصدی برای سال پایان برنامه (سال ۱۴۰۰) در نظر گرفته شده بود.

در بسیاری از کشورهای جهان، اندازه دولت همبستگی بالایی با سطح درآمدهای مالیاتی دارد. به عبارتی به میزانی که سهم مالیات از تولید ناخالص داخلی افزایش مییابد، اندازه دولت نیز افزایش پیدا میکند و توان دولت برای ارائه خدمات عمومی رشد می‌یابد. مقایسه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی هم با گذشته و هم با کشورهای دیگر می‌تواند دلالت‌های مهمی در سیاستگذاری اقتصادی دولت داشته باشد.

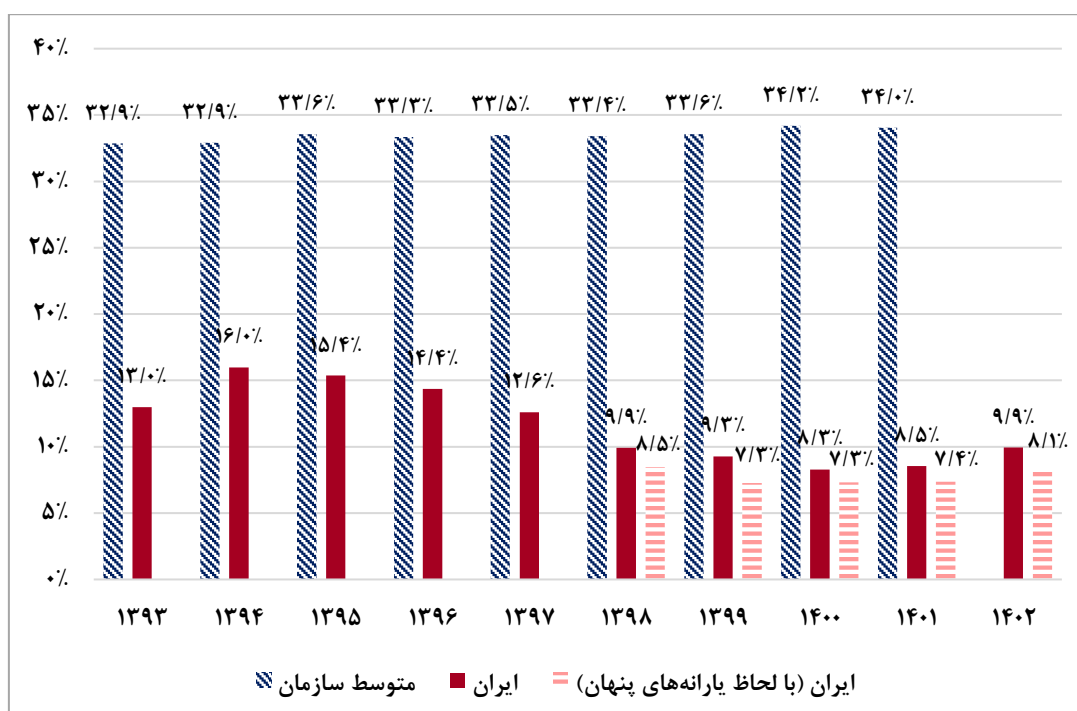
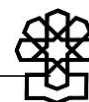
پیش‌تر مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به عنوان «نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی در ایران و جهان» به مقایسه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران و سایر کشورها پرداخته است [۳]. با توجه به اهمیت این مقایسه، بخشی از نتایج این گزارش مورد بازخوانی قرار می‌گیرد. به منظور مقایسه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در میان کشورهای مختلف، ابتدا لازم است به تعریف مشترک و یکسانی از مالیات دست یابیم تا امکان مقایسه فراهم شود. برای این منظور در این گزارش، از تعریف سازمان همکاری اقتصادی و توسعه برای مالیات‌ها و همچنین داده‌های همین سازمان استفاده شده است. طبق این تعریف، مالیات به پرداخت‌های اجباری بدون مابه‌ازا به دولت عمومی^۱ یا یک مقام فراملی گفته می‌شود. بنا به تعریف، علاوه بر پایه‌های مالیاتی متداول، پرداختی‌هایی از جمله مشارکت‌های تأمین اجتماعی^۲ اجباری به نهادهای عمومی، هزینه‌ها، عوارض کاربری و مجوزها^۳ هم در دسته مالیات‌ها قرار می‌گیرند. با توجه به این تعریف، در ایران چهار دسته کلی از نهادها وظیفه وصول عمده درآمدهای مالیاتی را دارند: ۱. سازمان امور مالیاتی کشور که دریافت‌کننده بخش اصلی مالیات‌هاست؛ ۲. بیمه‌های بازنشستگی و درمان عمومی که مشارکت‌های اجتماعی را جمع‌آوری می‌کنند؛ ۳. شهرداری‌ها که عوارض عمومی را دریافت می‌کنند؛ ۴. گمرک جمهوری اسلامی ایران که مالیات بر واردات را دریافت می‌کند. بنابراین، مجموع درآمدهای مالیاتی در ایران برابر جمع دریافتی‌های مالیاتی توسط این چهار دسته از نهادهاست.

شکل زیر نتایج مقایسه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران و متوسط کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه را برای سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲ نشان می‌دهد.

۱. General Government

۲. Social Security Contributions

۳. Fees, User Charges and Licence Fees



شکل ۱. نمودار نسبت مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در ایران و متوسط سازمان [۳]

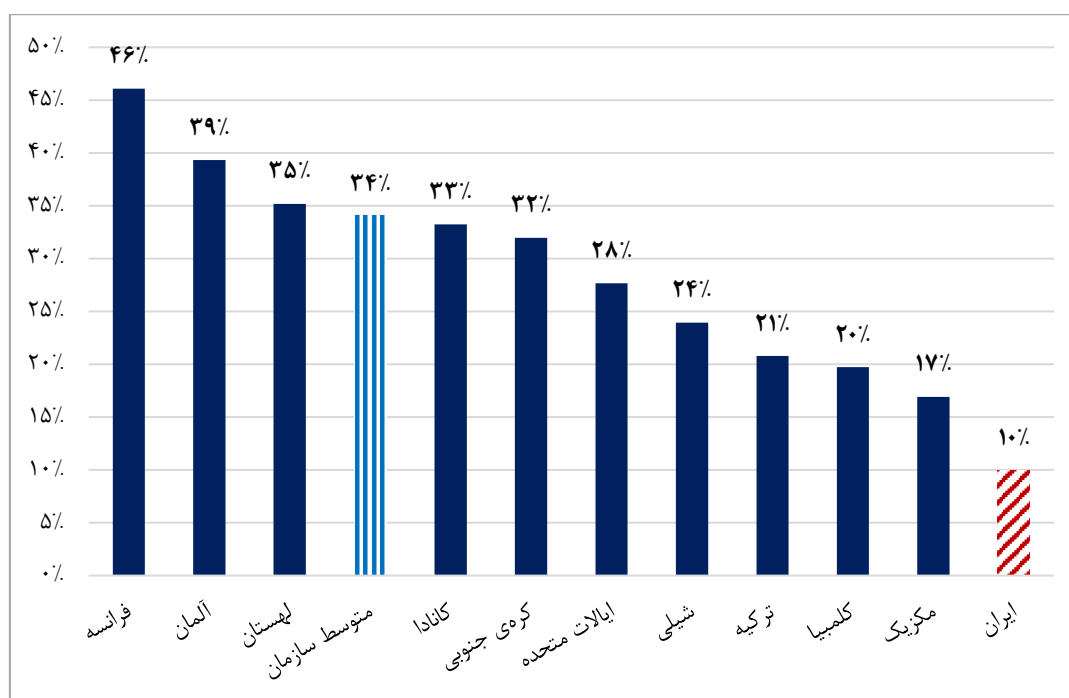
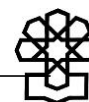
توضیحات: نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در این نمودار مطابق استاندارد سازمان همکاری اقتصادی و توسعه بوده و با تعریف آن در قانون برنامه هفتم پیشرفت متفاوت است.

همان‌طور که در شکل دیده می‌شود، نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی در کشور ما بسیار کوچک‌تر از این نسبت در متوسط کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه است. به‌طور مشخص، در سال‌های گذشته، نسبت مالیات به تولید در متوسط این کشورها بیش از ۳۳ درصد بوده؛ در حالی که در ایران، این نسبت کمتر از ۱۰ درصد بوده است. به‌عبارت دیگر، سهم دولت از اقتصاد در کشور ما به‌طور متوسط کمتر از یک‌سوم آن در کشورهای سازمان بوده است. بنابراین، با توجه به این مقدمه، از آنجاکه دولت‌ها کالاها و خدماتی را ارائه می‌دهند که به‌طور معمول توسط بازار فراهم نمی‌شود، این فاصله رفاه از دست‌رفته بزرگی را برای مردم کشور ما نسبت به کشورهای سازمان رقم زده است. به‌عبارت دیگر، با افزایش بیش از سه‌برابری درآمدهای مالیاتی در کشور ما و تأمین خدمات عمومی از این منبع، رفاه جامعه به شکل معناداری افزایش پیدا خواهد کرد.

همان‌طور که در شکل ۱ زیر دیده می‌شود، در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶، نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی در کشور ما بیش از ۱۳ درصد بوده است. در ادامه و در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰، این نسبت رو به کاهش بوده؛ تاجایی که در سال ۱۴۰۰، به ۸.۳ درصد رسیده است. پس از آن، در دو سال انتهایی، این نسبت یک روند افزایشی را در پیش گرفته و در سال ۱۴۰۲ به ۹.۹ درصد رسیده است. در بازه بررسی شده، مقدار بیشینه شاخص با ۱۶.۰ درصد در سال ۱۳۹۴ اتفاق افتاده است. حتی در سال ۱۳۹۴، نسبت مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی کشور کمتر از نیمی از شاخص متناظر در متوسط کشورهای سازمان بوده است. به‌نظر می‌رسد درآمدهای مالیاتی در ایران بسیار

کمتر از سطح بهینه است. بنابراین، یک دلالت مهم این است که برای دستیابی شهروندان ایرانی به رفاه بالاتر، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی باید افزایش قابل توجهی پیدا کند. همچنین، هرچند نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در چهار سال گذشته روند صعودی داشته، اما محاسبات نشان می‌دهد در بازه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ این مقدار بیش از ۱۳۰ درصد بوده است.

در یک مقایسه دیگر، شکل زیر نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی را در ایران برای سال ۱۴۰۲ در کنار چند کشور سازمان و متوسط آنها در سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد. کشورهای انتخاب شده از بین کشورهای با سطح درآمدی متنوع، موقعیت‌های مختلف و فرهنگ‌های گوناگون هستند. به عنوان مثال، ایالات متحده یکی از کشورهای است که بالاترین درآمد سرانه را دارد؛ اما در کلمبیا، این شاخص به درآمد در کشور ما نزدیک است. در سمت دیگر، کشوری مانند آلمان در اروپا، کره جنوبی در آسیا، کانادا در آمریکای شمالی و شیلی در آمریکای جنوبی واقع‌اند. این شکل نشان می‌دهد در مقایسه‌ای که با کشورهای جهان انجام می‌شود، هرچند این کشورها تفاوت‌های زیادی باهم دارند، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در کشور ما فاصله بسیاری تا هر کدام از آنها دارد. در بین کشورهای سازمان، فرانسه با ۴۶ درصد بیشترین نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی را دارد؛ در حالی که مکزیک با ۱۷ درصد دارای پایین‌ترین نسبت است. بنابراین، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در کشور ما باید نزدیک به ۷۰ درصد افزایش یابد تا به پایین‌ترین نسبت در بین کشورهای سازمان برسد. همچنین، نسبت مالیات به تولید در کلمبیا ۱۷ درصد، در ترکیه ۲۱ درصد و در شیلی ۲۴ درصد است که در مقایسه با کشور ما، هر کدام نزدیک به دو برابر یا بیش از آن است. علاوه بر این، با توجه به شکل، به تقریب می‌توان گفت که هرچه درآمد سرانه در یک کشور بیشتر باشد، نسبت مالیات به تولید هم در آن بالاتر است. البته، این رابطه الزاماً علی نیست و عواملی مانند نهادها و ساختارهای قوام‌یافته‌تر می‌تواند منشأ مشترکی برای دو پدیده باشد. همچنین، بدون شک ترجیحات اجتماعی و فرهنگی کشورها هم در انتخاب سطح دلخواه مالیات به تولید مؤثر است. برای مثال، کشورهای اروپایی در مقایسه با آمریکای شمالی ترجیح بیشتری برای گسترش ابعاد دولت دارند.



شکل ۲. نمودار نسبت مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در ایران و کشورهای جهان [۳]

یادداشت: منظور از سازمان، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و از متوسط، منظور متوسط غیروزن‌دار همه‌ی کشورهای سازمان است. در ایران، نسبت برای سال ۱۴۰۲ و در کشورهای سازمان، برای سال ۱۴۰۱ (۲۰۲۲) است. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در این نمودار مطابق استاندارد سازمان همکاری اقتصادی و توسعه بوده و با تعریف آن در قانون برنامه هفتم پیشرفت متفاوت است.

در نهایت لازم به ذکر است قانون برنامه هفتم پیشرفت در ماده (۲۶) اشاره می‌کند که تا پایان مهلت این برنامه، یعنی سال ۱۴۰۷، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی باید به ۱۰ درصد برسد. البته، نسبت گفته شده در قانون فقط شامل درآمدهای دریافتی توسط سازمان امور مالیاتی کشور و گمرک جمهوری اسلامی ایران است و مشارکت‌های اجتماعی و درآمدهای شهرداری‌ها در آن محسوب نمی‌شود.

۲-۱-۱-۳. نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای

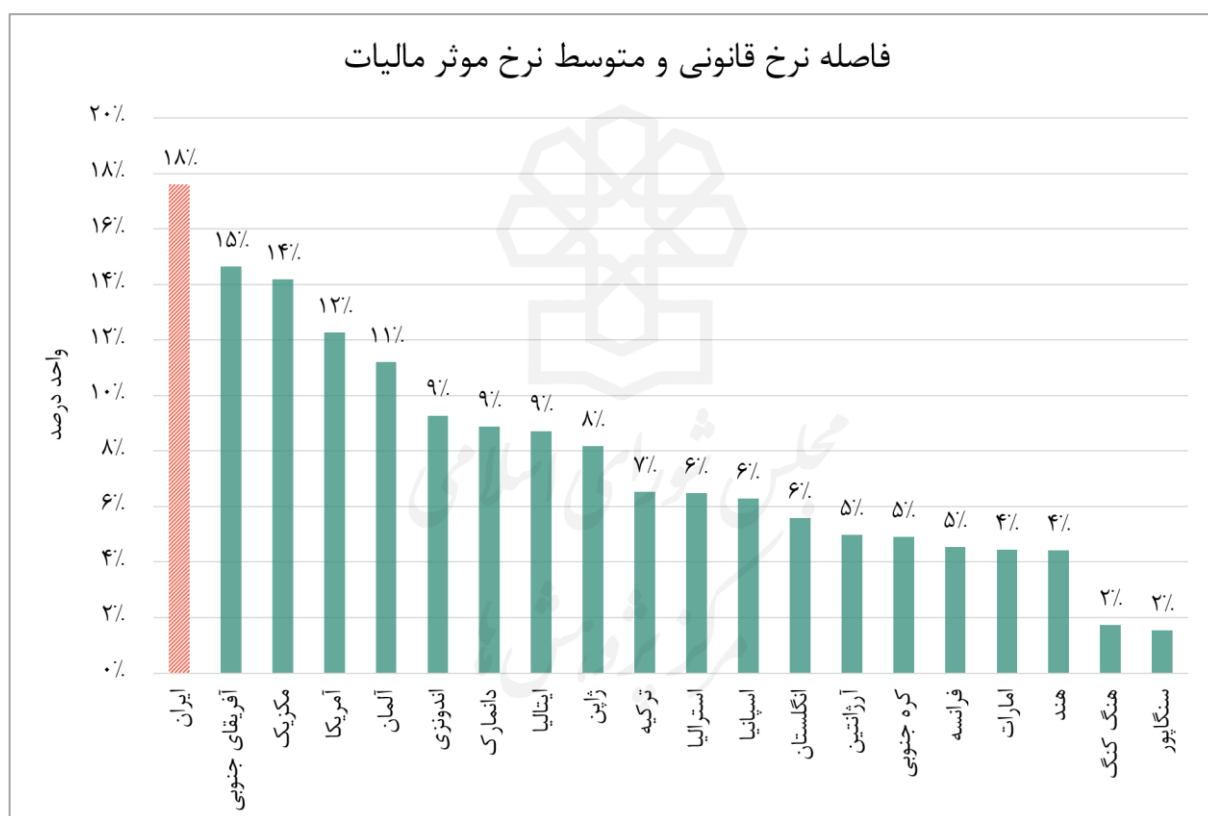
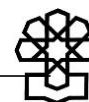
با توجه به ویژگی باثبات بودن اعتبارات هزینه‌ای، اولویت اول دولت باید این موضوع باشد که بتواند در هر سال، سهم بیشتری از اعتبارات هزینه‌های را از محل مالیات تأمین کند. از این رو نسبت مالیات به هزینه‌ها یکی دیگر از شاخصهای مورد بررسی است. طبق ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای باید در انتهای سال‌های برنامه به هشتاد درصد (۸۰٪) افزایش یابد [۲]. شاخص «نسبت درآمدهای مالیاتی به اعتبارات هزینه‌ای دولت» نشان می‌دهد چه سهمی از هزینه‌های جاری دولت (حقوق و مزایا، خریدهای مصرفی و سایر هزینه‌های اداره کشور) از منبعی پایدار و تکرارشونده یعنی مالیات تأمین می‌شود. بالا بودن نسبت، به معنای اتکای بیشتر اداره روزمره دولت به درآمدهای باثبات، کاهش فشار بر منابع ناپایدار (نفت، واگذاری دارایی‌ها و استقراض)، و ارتقای انضباط و پیش‌بینی‌پذیری مالی است. پایین بودن آن بالعکس، حاکی از ناترازی جاری، آسیب‌پذیری بودجه در برابر شوک‌ها،

انتقال بار هزینه به نسل‌های آتی از مسیر بدهی/تنخواه یا خلق پایه پولی، و تضعیف اعتبار مالی دولت است. از این رو، پایش مستمر این نسبت برای سیاست‌گذار مالی، خزانه‌داری و نهاد تنظیم‌گر بودجه اهمیتی محوری دارد.

۳-۱-۱-۳. ساماندهی معافیت‌های مالیاتی

با توجه به نیاز کشور به کاهش کسری بودجه و کاهش وابستگی به نفت از طریق تبدیل مالیات به منبع اصلی تامین مالی بودجه جاری دولت لازم است معافیت‌های مالیاتی به صورت هدفمند و کارا تخصیص یابند تا از اتلاف منابع عمومی جلوگیری شود. برای این مهم می‌بایست معافیت‌های اشخاص حقوقی به شکلی اصلاح شوند تا در کنار حذف معافیت‌های غیرضرور و در نتیجه افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش اتکا به نفت، معافیت‌های مشوق تولید و رشد اقتصادی نیز در کشور تقویت شوند. لازم به ذکر است طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه در ذیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، برآورد می‌شود در سال جاری ۲۲۰۰ هزار میلیارد تومان از درآمدهای دولت به واسطه معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی اشخاص حقوقی حاصل نشود [۴]. این رقم از کل مالیات مصوب شده در همین سال بیشتر بوده و وصول آن می‌تواند اثر قابل توجهی بر پوشش کسری بودجه دولت و در نتیجه ایجاد ثبات اقتصادی داشته باشد. به همین دلیل لازم است سیاست‌گذاری در این بخش مبتنی بر نتایج اجرای سیاست‌ها صورت گیرد تا منابع از دست رفته در نتیجه معافیت‌های مالیاتی حداکثر تاثیر را بر رشد اقتصادی به همراه داشته باشد. مطابق تحلیل گزارش سازمان برنامه و بودجه، سهم بیشتر درآمد از دست رفته دولت ناشی از معافیت‌های مالیاتی مربوط به مالیات اشخاص حقوقی و مالیات بر ارزش افزوده است.

در همین خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش «مالیات بر درآمد شرکت‌ها در ایران (۱): بررسی نرخ مؤثر مالیات» به بررسی مالیات پرداختی اشخاص حقوقی مبتنی بر اطلاعات بی‌نام تمامی شرکت‌هایی که برای سازمان مالیاتی اظهار نامه ارسال کرده‌اند (بیش از ۳۰۰ هزار اظهارنامه مالیاتی به صورت سالانه که به صورت بی نام مورد بررسی قرار گرفته است) پرداخته است. طبق نتایج این گزارش، نرخ مؤثر مالیاتی شرکت‌ها در ایران معادل ۷.۴ درصد در سال ۱۴۰۰ برآورد می‌شود که بسیار کمتر از نرخ قانونی (۲۵ درصد) است. علت اصلی اختلاف نرخ مؤثر و نرخ قانونی در ایران، معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی است. همچنین اختلاف نرخ قانونی با نرخ مؤثر مالیاتی در ایران بیشتر از سایر کشورها است که نشان از گستردگی بیشتر معافیت‌های مالیاتی در ایران نسبت به سایر کشورهای مورد بررسی دارد [۵].

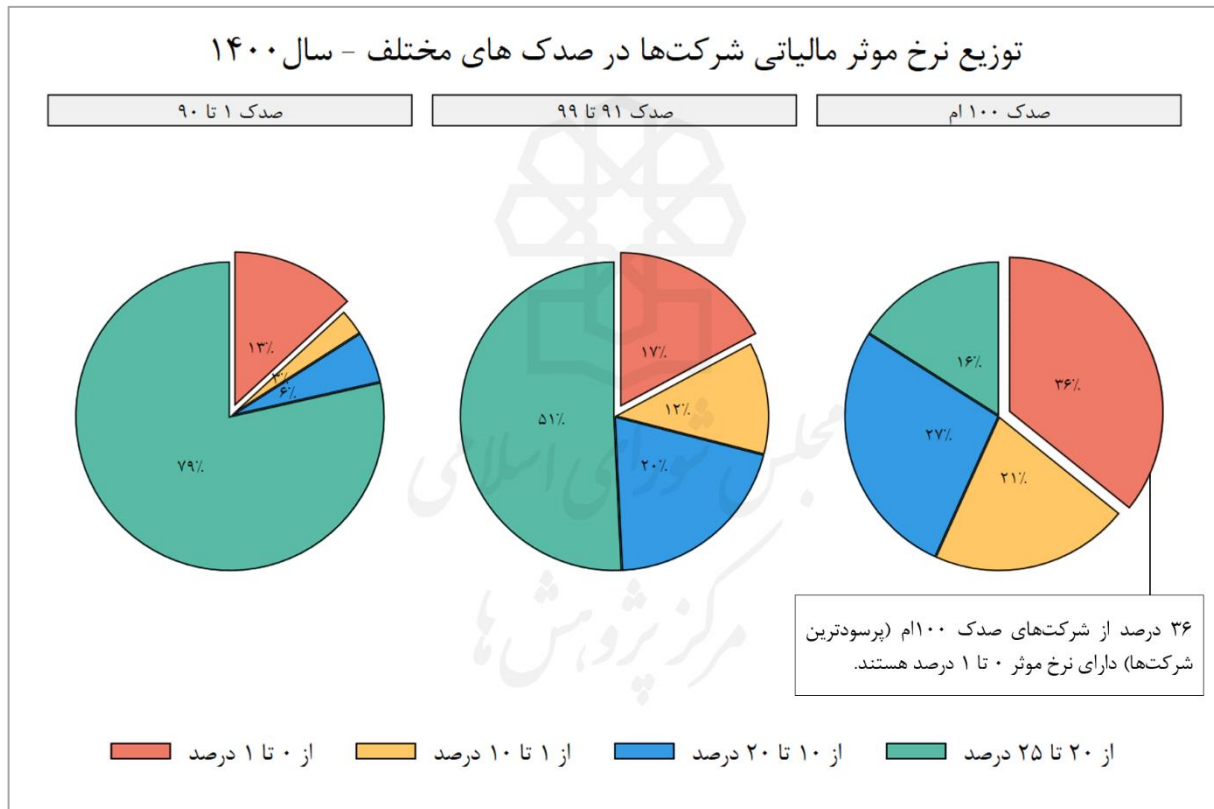


شکل ۳. اختلاف نرخ قانونی مالیات بر درآمد شرکت‌ها و متوسط نرخ موثر محاسبه شده در هر کشور [۶، ۷] و [۵]

توضیحات: فاصله نمایش داده شده در شکل، از کسر نرخ موثر مالیاتی از نرخ قانونی بدست آمده است. متوسط نرخ موثر به صورت وزن دار محاسبه شده است و وزن هر شرکت، سود قبل از مالیات در نظر گرفته شده است. نرخ موثر صرفاً برای شرکت‌های بین‌المللی مشمول توافق‌نامه مالیاتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در خصوص گزارش‌گری اطلاعات، محاسبه شده است. نرخ موثر مالیاتی استفاده شده در نمودار، برای ایران مربوط به سال ۱۴۰۰ و برای سایر کشورها متعلق به سال ۲۰۲۱ است.

نتایج گزارش نشان می‌دهد توزیع نرخ موثر کاملاً ناهمگن بوده و نرخ موثر مالیاتی شرکت‌های مختلف، دارای تفاوت زیادی با یکدیگر است. در سال ۱۴۰۰، بیش از نیمی از کل شرکت‌ها (۶۷ درصد) مشمول معافیت یا بخشودگی نشده‌اند و نرخ موثر مالیات آنها بین ۲۴ تا ۲۵ درصد بدست آمده است. این در حالی است که ۱۴ درصد از کل شرکت‌های فعال، تقریباً از معافیت کامل برخوردار بوده و نرخ موثر مالیات آنها بین ۰ تا ۱ درصد قرار گرفته است. لازم به ذکر است تراکم شرکت‌های تقریباً بدون معافیت در شرکت‌های متوسط بسیار بیشتر است و نزدیک ۸۰ درصد از شرکت‌های صدک ۱۰ تا ۹۰، دارای نرخ موثر مالیاتی بین ۲۰ تا ۲۵ هستند. همچنین به طور متوسط، در شرکت‌های بزرگ بهره‌مندی از معافیت‌های مالیاتی بیشتر از سایر شرکت‌ها است. در صدک ۱۰۰ ام شرکت‌ها (پرسودترین شرکت‌ها)، ۵۷ درصد از کل شرکت‌ها دارای نرخ موثر کمتر از ۱۰ درصد هستند در حالی که این نسبت در صدک ۱ تا ۹۰، معادل ۱۶ درصد است. همچنین درآمد از دست رفته دولت از محل معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی، در

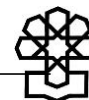
صدک ۱۰۰ ام شرکت‌ها، معادل ۲ برابر کل مالیات قطعی این شرکت‌ها است. این در حالیست که همین نسبت برای صدم ۱ تا ۹۰، معادل ۲۲ درصد است. لازم به ذکر است ۹۱ درصد از کل سود شرکت‌ها در کشور نیز مربوط به شرکت‌های صدک ۱۰۰ ام (شرکت‌های پرسود) است.



شکل ۴. توزیع نرخ موثر قطعی شرکت در گروه‌های مختلف بر مبنای صدک شرکت - سال ۱۴۰۰ [۵]

توضیحات: صدک بندی بر مبنای سود قبل از مالیات محاسبه شده شرکت‌ها انجام شده است. به این صورت که پرسودترین شرکت‌ها در صدک ۱۰۰ ام و کم سودترین شرکت‌ها در صدک یکم قرار گرفته اند.

با توجه به توضیحات داده شده در خصوص وضعیت پرداخت مالیات توسط شرکت‌ها، می‌توان گفت مهم‌ترین گام در جهت بهبود نظام مالیاتی به خصوص مالیات بر درآمد شرکت‌ها که در برنامه هفتم نیز به آن پرداخته شده است، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی است. طبق بند (پ) ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه، ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، لوایح قانونی مورد نیاز برای کاهش تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را به منظور جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد، ساماندهی معافیت‌های غیرضرور و تقویت معافیت‌های منجر به رشد تولید، تنظیم و ارائه نماید. همچنین به موجب بند (الف) ماده مذکور، وضع معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی جدید به جز در مواردی که به تشخیص مجلس شورای اسلامی منجر به افزایش یا رونق تولید و صادرات شود در سالهای برنامه ممنوع است.



نهایتاً بند (ب) ماده مذکور به منظور افزایش شفافیت مشوق‌های مالیاتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف کرده است تا به منظور شفافیت حمایت‌های مالیاتی، به صورت سالانه فهرست تمامی تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را تهیه و میزان درآمد از دست‌رفته دولت، ناشی از موارد مذکور را با توجه به استنادات قانونی مربوط به تفکیک محاسبه نماید. سازمان برنامه و بودجه نیز مکلف به انتشار آن در قالب پیوست بودجه سنواتی است.

۲-۱-۳. چالش تعارض بیمه‌های اجتماعی و مالیات حقوق

با وجود اینکه حق بیمه و مالیات حقوق شباهت‌هایی دارند اما تاکنون فرآیندهای سازمانی آن‌ها کاملاً جداگانه و متفاوت بوده است. این مسأله چالش‌هایی را برای مردم، کسب و کارها و دستگاه‌های اجرایی بوجود آورده است. در ادامه، ابتدا چالش‌های اصلی مرور می‌شود، سپس به تحلیل چرایی ادغام وظایف وصول و دادرسی مالیات و حق بیمه اشاره می‌شود.

۱-۲-۱-۳. چالش‌های موجود در وصول و دادرسی بیمه و مالیات حقوق

نظام وصول و رسیدگی به اختلافات مالیاتی و بیمه‌ای همواره با مشکلات متعددی مواجه بوده است که در ادامه برخی از مهم‌ترین آن‌ها را فهرست می‌کنیم:

الف. تکثر فرآیندها و ناهماهنگی بین سازمان‌ها

- کارفرما اجباراً می‌بایست جداگانه گزارش حق بیمه کارکنان را به سازمان تأمین اجتماعی ارائه و گزارش مالیات حقوق را به سازمان امور مالیاتی تسلیم نماید. این دو فهرست ممکن است دارای تفاوت‌هایی باشد (مثلاً در برخی کسورات، معافیت‌ها یا تطبیق داده‌ها).
- به همین دلیل، کارفرما باید دو سامانه و دو فرآیند را طی کند که افزون بر هزینه عملیاتی، احتمال خطا، تناقض و تأخیر را افزایش می‌دهد.

ب. کاهش شفافیت و هم‌پوشانی داده‌ها و فرارهای مالیاتی و بیمه‌ای

- اطلاعات کارکنان، حقوق و کسورات ممکن است در یکی از دستگاه‌ها ناقص یا اشتباه ثبت شود. در بسیاری موارد، سازمان بیمه و سازمان مالیاتی داده‌های متفاوتی دارند. وقتی دو دستگاه مستقل عمل می‌کنند، تطبیق اطلاعات بین آن‌ها دشوار است.
- برخی کارفرمایان از این عدم هماهنگی ممکن است سوءاستفاده کرده و برای پرداخت مالیات یا بیمه کمتر، اطلاعات متفاوتی در خصوص دستمزد کارکنان به دو سازمان ارائه کنند.

ج. هزینه‌های بالا برای کارفرما و دولت

- هزینه‌های اداری بیشتر برای کارفرما (دستگاه نیروی انسانی، حسابداری و تطبیق اطلاعات).
- هزینه‌های نظارتی و کنترلی برای دولت که باید صحت داده‌ها را در دو دستگاه مستقل کنترل کند.

د. تأخیر و عدم پاسخگویی در دادرسی و رسیدگی به اعتراضات

- در حال حاضر، رسیدگی به دعاوی بیمه‌ای معمولاً در هیأت‌های تشخیص بدوی و تجدیدنظر تابع قوانین تأمین اجتماعی است و رسیدگی به دعاوی مالیاتی در مراجع مالیاتی (مثل هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی) انجام می‌شود.
- این تفکیک باعث می‌شود که پرونده‌های مشابه (مثلاً اختلاف در حقوق، کسورات، حیثیت حقوقی کارکنان و کارفرما) در دو دستگاه جداگانه بررسی شوند؛ این امر تعارض و طولانی شدن فرآیند را تشدید می‌کند.
- وابستگی دادرسی به همان دستگاه اجرائی (مثلاً سازمان تأمین اجتماعی برای دعاوی بیمه‌ای) ممکن است منجر به تضاد منافع یا کاهش بی‌طرفی در تصمیم‌گیری شود.
- ترکیب هیأت‌های حل اختلاف در بیمه‌ی تأمین اجتماعی گویای تعارض منافع است و سوگیری بر علیه کارفرما و کارآفرین دارد. ممکن است برداشت شود که منافع کارگر در این وضعیت از اهمیت بالاتری برخوردار است ولی این روند در بلندمدت به ضرر کارگران نیز شده است.

ه. مشکلات در صدور مفاصاحساب در قراردادهای پیمان و پروژه‌ها

- در قراردادهای پیمان، معمولاً مفاصاحساب بیمه یکی از پیش‌شرط‌های اجرای قرارداد است. اگر سیستم صدور مفاصاحساب بیمه‌ای به صورت سنتی، دستی یا غیرشفاف باشد، پروژه‌ها دچار تأخیر می‌شوند.
- نیاز به یکپارچگی بین اطلاعات پیمان، محاسبه بیمه و مالیات در زمان صدور ردیف پیمان وجود دارد.

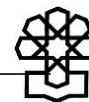
۲-۲-۱-۳. تکالیف محوری در قانون برنامه هفتم؛ ماده ۴ و ماده ۲۷

در قانون برنامه هفتم پیشرفت، قانون‌گذار دو تکلیف مهم بر دولت بار کرده که اگرچه در دو فصل متفاوت درج شده است ولی با یکدیگر ارتباط زیادی دارند و باید در کنار هم بررسی شوند:

- **بند «ت» ماده ۴ قانون برنامه هفتم:** دستگاه‌های ذی‌ربط مکلف‌اند فرآیند وصول حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی را بسترسازی کنند، تا وصول کسور بیمه به صورت «یکپارچه با مالیات» انجام شود به عبارتی، کارفرما هنگام پرداخت مالیات حقوق، همزمان حق بیمه را نیز پرداخت کند و سامانه‌ای تلفیق شده برای این منظور ایجاد شود.
- **بند «ت» ماده ۲۷ قانون برنامه هفتم:** قانون‌گذار می‌خواهد فرآیند دادرسی مالیاتی از سازمان امور مالیاتی و دادرسی بیمه‌ای از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منفک شود و «مراکز دادرسی مستقل مالیاتی و بیمه» تشکیل گردد تا رسیدگی به اختلافات بیمه و مالیات توسط نهاد مستقل انجام شود.

۳-۲-۱-۳. جرایبی ضرورت و اهمیت مواد فوق

ادغام وظایف وصول حق بیمه و اخذ مالیات از شرکت‌ها و مشاغل می‌تواند ضمن افزایش درآمد های دولت، موجب بهبود فضای کسب و کار بشود. تجربه بسیاری از کشورها نیز نشان می‌دهد حق بیمه پرداختی به عنوان نوعی مالیات تلقی شده و متولی وصول آن دولت‌ها هستند طبق گزارش OECD، در سال ۲۰۱۹، از میان ۵۹ کشور بررسی شده،



در ۲۴ کشور (۴۱ درصد) وظیفه وصول حق بیمه بر عهده اداره امور مالیاتی^۱ بوده است. در ادامه تعدادی از علل این ادغام مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف) جلوگیری از تعارض اطلاعات بیمه و مالیات: آحاد اقتصادی به منظور فعالیت در کشور ملزم به ارائه اطلاعات گوناگون به دستگاه‌ها و نهادهای مختلف هستند. نبود سامانه یکپارچه اطلاعاتی امکان اظهار اطلاعات متعارض را برای افراد فراهم می‌آورد. از مصادیق تعارض اطلاعات افراد در سامانه‌های کشور می‌توان به اطلاعات بیمه‌ای و مالیاتی افراد اشاره نمود. شرکت‌ها و مشاغل در مواجهه با سازمان امور مالیاتی انگیزه دارند هزینه نیروی کار خود را بیش‌ازپیش اظهار نمایند تا هزینه قابل قبول بیشتری به آنها تعلق گرفته و در نتیجه مشمول مالیات بر عملکرد کمتری شوند. این درحالیست که اشخاص در مواجهه با سازمان تامین اجتماعی، انگیزه کم‌اظهاری هزینه نیروی کار خود را دارند تا از این طریق حق بیمه کمتری را به سازمان تامین اجتماعی پرداخت نمایند. در صورت یکپارچه‌سازی اطلاعات بیمه‌ای و مالیاتی می‌توان از فرار قابل توجهی در حق بیمه و مالیات جلوگیری کرد. ادغام این دو وظایف و محول ساختن آن به یک دستگاه ضمن کاهش هزینه کسب اطلاعات برای دولت، موجب کاهش تکالیف اشخاص حقوقی و در نتیجه بهبود محیط کسب و کار می‌شود.

ب) جلوگیری از مراجعه و حسابرسی مضاعف کسب و کار: ادغام وظایف وصول حق بیمه و اخذ مالیات موجب جلوگیری از مراجعه به و حسابرسی مضاعف (یکبار از سمت سازمان امور مالیاتی و یکبار از سمت سازمان تامین اجتماعی) کسب و کار می‌شود. این ادغام ضمن کاهش هزینه اجرایی وصول حق بیمه و مالیات ستانی، موجب تسهیل فضای کسب و کار نیز خواهد شد. کسب و کارها بجای صرف وقت با دو دستگاه اجرایی و فرآیندهای حسابرسی متفاوت با یک دستگاه و یک فرآیند حسابرسی سروکار خواهند داشت.

ج) نقش همزمان سازمان تامین اجتماعی به عنوان ذی‌نفع وصول منابع و مجری: نقش همزمان سازمان تامین اجتماعی در وصول و استفاده از منابع حاصله موجب تعارض منافع ساختاری برای تامین اجتماعی می‌گردد. سازمان تامین اجتماعی از یک سمت به عنوان بزرگترین صندوق بازنشستگی کشور، تعهدات مالی بسیاری را بر عهده دارد. با توجه به ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، این سازمان به منظور افزایش درآمد های خود می‌تواند فشار بیشتری به کسب و کارها وارد نماید. این امر شاید در کوتاه مدت موجب افزایش منابع شود ولی در بلند مدت با تضعیف محیط کسب و کار، می‌توند منجر به رکود و کاهش منابع سازمان بشود.

د) تسهیل نحوه محاسبه و وصول حق بیمه قرارداد مقاطعه: یکی از مهمترین چالش‌ها بین کسب و کارها با سازمان تامین اجتماعی، نحوه محاسبه و وصول حق بیمه براساس ضریبی از مبلغ قرار داد مقاطعه می‌باشد که سازمان تامین اجتماعی با استناد به مواد ۴۱ و ۳۸ تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ مطالبه می‌نماید. در واقع قانونگذار سال ۱۳۵۴ به دلیل احتمال بالای فرار بیمه‌ای در آن زمان و کمک به حفظ حقوق کارگران با توجه به فقدان مکانیزم‌های لازم جهت سنجش اطلاعات لیست ارسالی، اقدام به درج این مواد قانونی نموده است که همواره از گذشته تا به امروز تا حدودی چالشی ترین مواد قانون تامین اجتماعی در قبال کسب و کارها محسوب شده است. امروزه با توجه به ایجاد

و توسعه پایگاه‌های داده‌ای در بین دستگاه‌های مختلف و امکان اتصال و همگام‌سازی این داده‌ها، می‌توان از طریق سنجش اطلاعات، به سمت اطمینان از لیست افراد و حقوق و دستمزد اظهارشده توسط کارفرما حرکت کرد و با اتکا به این مهم به تدریج زمینه حذف روش پرچالش محاسبه و وصول حق بیمه بر اساس ضریب قرارداد مقاطعه فراهم گردد. یکی از بهترین پایگاه‌های داده‌ای، اطلاعاتی است که از طریق لیست افراد و حقوق دستمزد افراد نزد سازمان امور مالیاتی کشور احصا می‌گردد. لذا این مهم یکی دیگر از دلایل لزوم تلفیق لیست بیمه و مالیات توسط دو سازمان مذکور می‌باشد.

ه) تفکیک دادرسی برای افزایش استقلال و عدالت در رسیدگی‌ها

یکی از ضعف‌های نظام فعلی این است که رسیدگی به اعتراض بیمه یا مالیات در همان دستگاه اجرائی ذی‌ربط صورت می‌گیرد، که ممکن است در تضاد منافع باشد (مثلاً سازمان بیمه‌ای در مقام مدعی و رسیدگی‌کننده باشد). با تفکیک دادرسی، چنین تضادی کاهش می‌یابد. ایجاد نهادهای مستقل دادرسی باعث افزایش اعتماد ذی‌نفعان (کارفرمایان، کارکنان) به بی‌طرفی تصمیمات و کاهش مقاومت در اجرای احکام خواهد شد. رسیدگی متمرکز اختلافات بیمه‌ای و مالیاتی در یک ساختار مستقل و تخصصی می‌تواند باعث تسهیل آراء، سرعت بیشتر و یکنواختی تصمیم‌گیری شود. علاوه بر موارد مطرح شده، رابطه صندوق‌های بازنشستگی با کسب و کارها مشکلات دیگری را نیز از قبیل صدور بخشنامه‌های متعدد، عدم قانون‌گذاری صریح، قائم به شخص بودن وصول حق بیمه، طراحی نامناسب فرایند دادرسی و ... در برمی‌گرد^۱.

۳-۲. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه

در این بخش به صورت خلاصه به گزارش ناظران اجرایی و مالی پرداخته می‌شود.

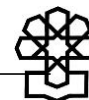
۳-۲-۱. اهداف کمی چالش اول (افزایش درآمدهای مالیاتی)

گزارش ناظران اجرایی حاکی از این است که به میزان زیادی اهداف کمی متناسب با سال اول برنامه محقق شده است و عملکرد سازمان امور مالیاتی در افزایش درآمدهای مالیاتی و افزایش «نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی» و «نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای» در سال اول برنامه موفق عمل کرده است.

۳-۲-۲. در خصوص احکام مربوط به افزایش درآمدهای مالیاتی و شفافیت:

برخی از اقدامات انجام گرفته است؛ سازمان امور مالیاتی مکاتباتی با دستگاه‌های دیگر در خصوص اقدامات اجرایی احکام انجام داده است. یک لایحه برای اصلاح مالیات‌های مستقیم شامل ساماندهی معافیت‌های مالیاتی نیز تدوین شده است. احکام ناظر به شفافیت درآمد از دست رفته دولت ناشی از حمایت‌های مالیاتی نیز تا حدود زیادی انجام شده است.

۱. در این خصوص، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیش‌تر در گزارشی به شماره مسلسل ۱۷۵۸۲ به آسیب‌شناسی فرآیند وصول حق بیمه توسط سازمان تامین اجتماعی پرداخته است.



البته در برخی زمینه‌ها همکاری بین دستگاهی وجود ندارد و اطلاعات لازم به سازمان امور مالیاتی ارائه نمی‌شود. همچنین برخی از احکام همچون افزایش نصاب‌های مالیات حق تمبر علی‌رغم سهولت اجرا، به درستی اجرا نشده است.

۳-۲-۳. در خصوص ادغام وصول و دادرسی حق بیمه و مالیات

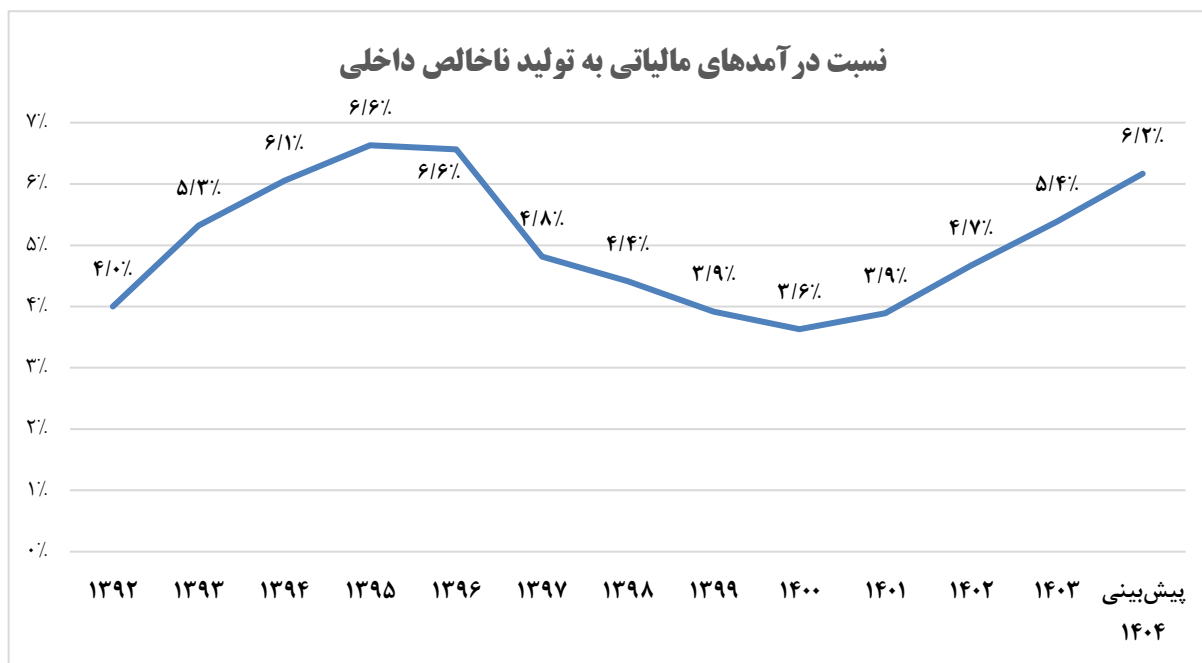
در خصوص وصول حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی آیین‌نامه اجرایی تصویب شده لیکن هنوز اقدامات اجرایی صورت نگرفته است. اما در خصوص دادرسی صرفاً جلساتی برگزار شده و هنوز هیچ خروجی اعم از لایحه، بخشنامه، آیین‌نامه یا اقدام اجرایی انجام نشده است.

۳-۳. ارزیابی محتوایی

۳-۳-۱. ارزیابی عملکرد به منظور رشد درآمدهای مالیاتی و کاهش کسری بودجه

۳-۳-۱-۱. نسبت درآمدهای مالیات به تولید ناخالص داخلی

همان‌طور که بیان شد، مطابق ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی باید در انتهای سال‌های برنامه به ده درصد (۱۰٪) افزایش یابد [۲]. در قانون برنامه ششم توسعه نیز هدف گذاری ۱۰ درصدی برای سال پایان برنامه (سال ۱۴۰۰) در نظر گرفته شده بود. شکل زیر روند «نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی ایران» را طی سال‌های ۱۳۹۲ تا سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. خط آبی نسبت تحقق‌یافته را نمایش می‌دهد که از ۴ درصد در ۱۳۹۲ با شیبی افزایشی تا حدود ۶٫۶ درصد در ۱۳۹۵-۱۳۹۶ رشد می‌کند، سپس وارد فاز نزولی می‌شود و در سال ۱۴۰۰ به کف حدود ۳٫۶ درصد می‌رسد. از سال ۱۴۰۱ به بعد بازگشت تدریجی مشاهده می‌شود (حدود ۳٫۹ تا ۵٫۴ درصد)، و برای سال ۱۴۰۴، طبق بررسی‌های این مرکز به فرض تحقق کامل درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه، برآورد می‌شود در پایان سال جاری این نسبت به ۶٫۲ درصد برسد.



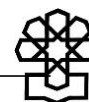
شکل ۵. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران^۱

طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور با عنوان «گزارش برش سالانه اهداف کمی قانون برنامه هفتم پیشرفت»، به منظور تحقق هدف برنامه هفتم، روند رشد زیر پیش‌بینی شده است. مقایسه روند پیش‌بینی شده و ارقام عملکرد درآمدهای مالیاتی، نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۳، هدف در نظر گرفته شده محقق شده است. ولی در سال ۱۴۰۴، فاصله ۰.۳ واحد درصدی میان پیش‌بینی عملکرد و میزان در نظر گرفته شده مشاهده می‌شود (پیش‌بینی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۴، ۶.۲ درصد است در حالی که رقم پیش‌بینی شده در برش سالانه، ۶.۵ درصد است). همچنین با توجه به شوک‌های اقتصادی ناشی از جنگ ۱۲ روزه و همچنین تعویق اخذ برخی از پایه‌های مالیاتی در تابستان سال جاری، احتمال می‌رود شاهد افزایش فاصله نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در انتهای سال ۱۴۰۴ با هدف‌گذاری در نظر گرفته شده برای آن باشیم. این مهم دست‌یابی به هدف تعیین شده در برنامه هفتم پیشرفت را در ابهام قرار می‌دهد.

جدول ۸. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در برش سالانه اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت

سال	نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی (درصد)
۱۴۰۷	۱۰
۱۴۰۶	۸.۷
۱۴۰۵	۷.۵
۱۴۰۴	۶.۵
۱۴۰۳	۵.۱

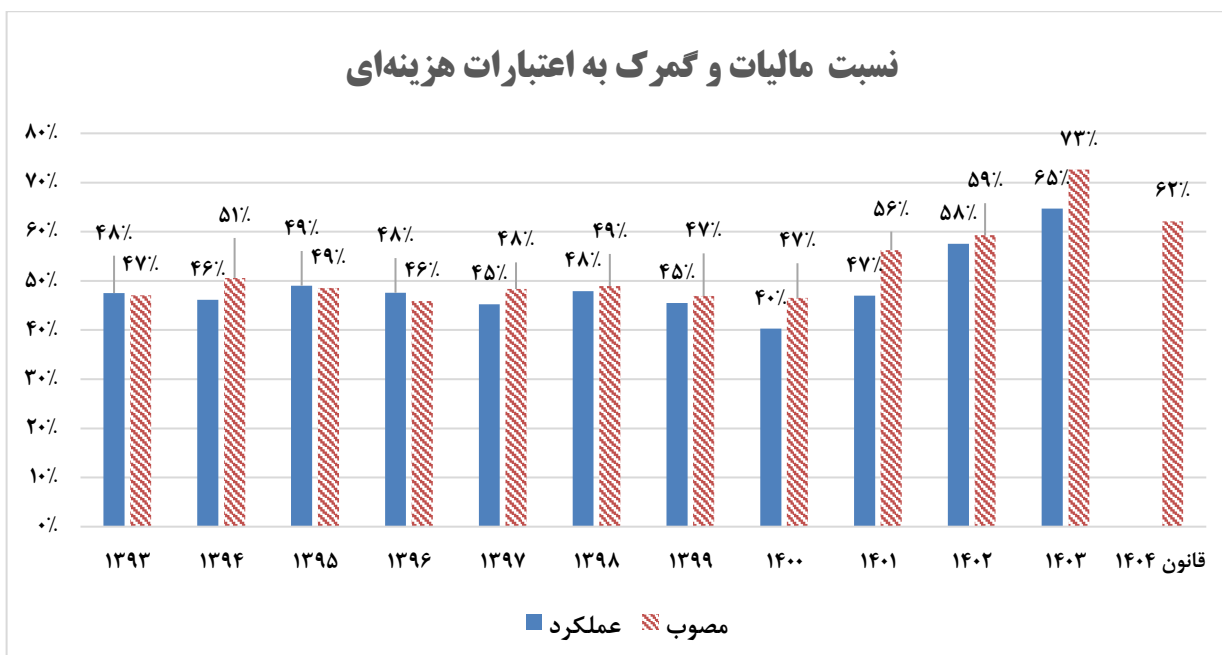
۱ نمودار بر مبنای تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه سال ۱۴۰۰ گزارش شده توسط مرکز آمار ایران محاسبه شده است.



۲-۱-۳-۳. نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای

نسبت دیگری که قانون برنامه هفتم برای آن هدف گذاری کرده است، نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای است. طبق ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای باید در انتهای سال‌های برنامه به هشتاد درصد (۸۰٪) افزایش یابد [۲]. این نسبت نشان می‌دهد چه سهمی از هزینه‌های جاری دولت (حقوق و مزایا، خریدهای مصرفی و سایر هزینه‌های اداره کشور) از منبعی پایدار و تکرارشونده یعنی مالیات تأمین می‌شود. روند مشاهده شده طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۳ نشان می‌دهد نسبت یادشده در نیمه نخست دهه ۱۳۹۰ حول ۴۵ تا ۴۹ درصد نوسان کرده است. در عملکرد سال ۱۴۰۰ افت معناداری رخ می‌دهد (به حدود ۴۰٪) که بیشتر ناشی از افزایش اعتبارات هزینه‌ای در عملکرد نسبت به مصوب است. از سال ۱۴۰۱ نقطه چرخش در ارقام مصوب و عملکرد شکل گرفته است: در عملکرد، نسبت به ۴۷٪ می‌رسد، در سال ۱۴۰۲ جهش به ۵۸٪ را ثبت می‌کند و در سال ۱۴۰۳ به ۶۵٪ ارتقا می‌یابد. این حرکت صعودی اخیر به دو معنا مهم است: نخست، بهبود «کیفیت تأمین مالی اداره دولت» از طریق افزایش سهم منابع مالیاتی؛ دوم، کاهش ریسک تأمین هزینه‌های جاری از منابع نوسانی یا بدهی‌زا. به بیان دیگر، شکاف میان «درآمد جاری پایدار» و «هزینه جاری» در دو سال اخیر به‌طور محسوسی کوچک شده است.

با این‌همه، مقایسه با هدف‌گذاری قانون برنامه هفتم پیشرفت—نسبت ۸۰ درصد در سال ۱۴۰۷—نشان می‌دهد که اگرچه روند ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ امیدبخش است، اما هنوز حدود ۱۵ واحد درصد فاصله باقی است. برای پرکردن این فاصله در افق چهارساله، دو شرط لازم و ملزوم باید هم‌زمان محقق شود: (۱) تقویت پیوسته سمت درآمدی از مسیر تعمیق پایه‌های مالیاتی (گسترش پوشش صورت‌حساب الکترونیکی، بازنگری معافیت‌های کم‌اثر، ریسک‌محوری در رسیدگی و کاهش فرار و اجتناب)؛ (۲) مهار رشد اعتبارات هزینه‌ای متناسب با ظرفیت درآمدی، از طریق مرور و ارتقای بهره‌وری هزینه‌ها. بدیهی است هرچقدر رشد هزینه‌های جاری از تورم ساختاری فاصله بگیرد و به بهره‌وری گره بخورد، دستیابی به ۸۰ درصد با فشار کمتر بر بخش رسمی اقتصاد امکان‌پذیر خواهد شد.



شکل ۶. نسبت درآمدهای مالیاتی به کل اعتبارات هزینه‌ای دولت در عملکرد و مصوب قوانین بودجه سنواتی

توضیحات: برای سال ۱۴۰۰، سقف اول بودجه در نظر گرفته شده است.

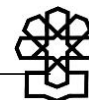
مقایسه عملکرد نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای با برش سالانه ای که دولت برای این شاخص معرفی کرده است نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۳ این میزان محقق شده است. قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نیز همراستا با هدف‌گذاری صورت گرفته در برش سالانه سال ۱۴۰۴ است. می‌توان گفت در صورت تحقق کامل درآمدهای مالیاتی و همچنین تطابق عملکرد اعتبارات هزینه‌ای با مقدار مصوب آن، انتظار می‌رود این نسبت در سال ۱۴۰۴ نیز طبق هدف‌گذاری صورت گرفته باشد. لازم به ذکر است با توجه به شوک‌های اقتصادی کشور در نیمه اول سال، احتمال فاصله گرفتن ارقام عملکرد با مصوب در سال ۱۴۰۴ وجود دارد.

جدول ۹. نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای در برش سالانه اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت

سال	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵	۱۴۰۶	۱۴۰۷
نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای (درصد)	۴۶.۵	۶۲	۶۷.۵	۷۳.۵	۸۰

۳-۳-۱-۳. ساماندهی معافیت‌های مالیاتی

طبق بند (ب) ماده ۲۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است به‌منظور شفافیت حمایت‌های مالیاتی، به‌صورت سالانه فهرست تمامی تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را تهیه و میزان درآمد از دست‌رفته دولت، ناشی از موارد مذکور را با توجه به استنادات



قانونی مربوط به تفکیک محاسبه نماید. سازمان نیز مکلف به انتشار آن در قالب پیوست بودجه سنواتی است. علی‌رغم تاکید قانون برنامه هفتم بر انتشار فهرست مذکور در قالب پیوست بودجه سنواتی، سازمان برنامه و بودجه این فهرست را در قالب کتابچه‌ای به صورت جدا از لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ منتشر کرد. انتشار عمومی این فهرست فرصت تحلیل و بررسی این مشوق‌ها را برای کارشناسان فراهم می‌کند.

در خصوص بند (پ) ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت لازم به ذکر است لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در انتهای مهر ماه سال ۱۴۰۳ به مجلس ارسال شده است و در آن، بخش مهمی از معافیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی هدفمند شده است. در صورتی که این لایحه از نظر دولت، همان لایحه موضوع بند (پ) ماده (۲۷) قانون برنامه باشد، می‌توان گفت دولت به وظایف خود در این خصوص عمل کرده و لازم است هرچه سریع‌تر این لایحه در مجلس شورای اسلامی بررسی شود. لازم به ذکر است در گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور در خصوص عملکرد برنامه هفتم، وضعیت تحقق این بند «انجام شده» است.

۲-۳-۳. ایجاد مرکز مستقل دادرسی بیمه و مالیات مطابق برنامه هفتم

به موجب بند (ت) ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تا پایان سال اول برنامه تمهیدات قانونی انتزاع فرایندهای دادرسی مالیاتی از سازمان امور مالیاتی کشور و دادرسی بیمه از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ایجاد مراکز دادرسی مستقل مالیاتی و بیمه را فراهم نماید. در این راستا باید از سوی دولت لایحه‌ای به مجلس ارسال می‌شد و فرآیندهای دادرسی مالیات و فرآیندهای دادرسی بیمه، بازطراحی و ادغام میشد. اما در یک سال اخیر هیچ اقدام خاصی مبنی بر ارائه لایحه یا اقدام مشابه دیگری از سوی وزارت اقتصاد و وزارت رفاه انجام نشده است.

۳-۳-۳. ادغام مالیات و بیمه در قانون برنامه هفتم پیشرفت

مطابق بند ت ماده ۴ قانون برنامه هفتم پیشرفت «وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان امور مالیاتی کشور) و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان‌های بیمه‌گر) مکلفند به منظور تسریع و تسهیل در فرایندهای پرداخت و وصول مالیات و کسور بیمه از طرف واحدهای کسب و کار حداکثر تا پایان سال اول برنامه، فرایند وصول حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی کشور را ایجاد نمایند.»

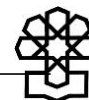
بررسی کارشناسی «آیین‌نامه اجرایی بند (ت) ماده (۴) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (فهرست تلفیقی مالیات حقوق و کسور بیمه)» مصوب ۱۴۰۴/۳/۱۱ هیأت وزیران، نشان می‌دهد که متن آن حاوی نقاط قوت و ضعف به شرح زیر است:

- نقطه قوت این آیین‌نامه تأکید بر فهرست واحد و تلفیقی جهت محاسبه حق بیمه و مالیات حقوق است که مورد تأکید بند (ت) ماده (۴) قانون برنامه هفتم نیز بود. در صورت اجرای لیست واحد، از این پس کارفرمایان متخلف نمی‌توانند لیست‌های متفاوت به سازمان امور مالیاتی و سازمان‌های بیمه‌گر ارائه دهند تا از این محل فرار مالیاتی یا فرار بیمه‌ای داشته باشند.

از طرف دیگر آیین‌نامه مذکور حاوی ضعف‌های جدی است که ممکن است هدف قانون‌گذار از این بند را در عمل محقق نکند.

- **اکتفای حداقلی به فهرست تلفیقی و عدم امکان محاسبه حق بیمه در سامانه سازمان امور مالیاتی و عدم ادغام کامل فرآیندهای وصول و حسابرسی:** یکی از ضعف‌های آیین‌نامه این است که فرآیند محاسبه حق بیمه به صورت اتوماتیک بر مبنای لیست واحد بارگذاری شده در سامانه سازمان امور مالیاتی نیست. به عبارت دیگر مطابق بند (۱) ماده (۴)^۱ این آیین‌نامه، هنگامی که کارفرما لیست تلفیقی شامل میزان حقوق و دستمزد نیروی کار را وارد سامانه می‌کند، مالیات به صورت اتوماتیک بر اساس فرمولی که از قبل به سامانه داده شده است، مالیات حقوق را محاسبه می‌کند؛ ولی در خصوص حق بیمه با اینکه فرمول محاسبه آن مشخص است ولی سازمان‌های بیمه‌گر آن را در اختیار سامانه سازمان امور مالیاتی نخواهند گذاشت تا مشابه مالیات در همان سامانه محاسبه شود. بلکه بر مبنای اعلام مجدد سازمان تأمین اجتماعی یا سایر سازمان‌های بیمه‌گر است. باید اطلاعات به سازمان بیمه‌گر ارسال شود و آن سازمان با روش‌های خودش حق بیمه را محاسبه و به مجدد به سامانه اعلام کند. بر این اساس رفت و برگشت‌ها و دوباره‌کاری‌هایی در فرآیند پرداخت حق بیمه و مالیات توسط کارفرما انجام می‌شود مشخص نیست فواصل زمانی هر کدام از این رفت و برگشت‌ها چقدر است و چه زمانی از فعال اقتصادی اتلاف می‌شود. در حالیکه هدف قانون‌گذار از این حکم جلوگیری از دوباره‌کاری‌ها و تسهیل امور کسب و کارها بود. این امر با ادغام تمام فرآیند وصول حق بیمه و مالیات صورت خواهد گرفت؛ نه اینکه همان‌طور که در آیین‌نامه مذکور آمده تنها فهرست مشترک باشد و تمامی فرآیندهای مربوط به محاسبه و وصول (حسابرسی، رسیدگی و کلیه عملیات‌های اجرایی) کمافی‌السابق جداگانه و مجزا از یکدیگر باشند.
- **عدم شمول تمامی سازمان‌های بیمه‌گر:** در متن حکم قانونی به «سازمان‌های بیمه‌گر» به صورت مطلق و بدون هیچ استثنائی اشاره شده است. در حالیکه در ماده (۲) آیین‌نامه اختیار تعیین سازمان‌های بیمه‌گر و اینکه کدام سازمان‌های بیمه‌گر مشمول این آیین‌نامه هستند را به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی واگذار کرده است. به عبارت دیگر بر اساس این آیین‌نامه تنها سازمان‌های بیمه‌گری مکلف به ادغام فرآیند وصول حق بیمه و مالیات هستند که وزارت مذکور تشخیص دهد. بنابراین ماده (۲) آیین‌نامه به ویژه عبارت «اعلام فهرست سازمان‌های بیمه‌گر» خلاف قانون و تحریف هدف قانون‌گذار است.
- **عدم شمول تمامی کسب و کارها:** در قانون تصریح شده است که حق بیمه کسب و کارها توسط سازمان امور مالیاتی اخذ گردد. هدف قانون‌گذار این بوده است که از این پس سازمان امور مالیاتی متولی دریافت و وصول حق بیمه باشد؛ و تمام حق بیمه‌های کسب و کارهای مختلف تحت مدیریت واحد این سازمان اخذ گردد. در بند (ت) ماده (۴) قانون برنامه هیچ استثنائی برای واحدهای کسب و کار ذکر نشده است و حکم اطلاق دارد. در حالی که

۱. فهرست تلفیقی را پس از دریافت از کارفرما جهت انجام محاسبات حق بیمه به صورت برخط به سازمان بیمه‌گر ذریبط ارسال و یا امکان دسترسی به آن را برای سازمان بیمه‌گر فراهم نماید
 ۲. ماده ۲- فهرست سازمان‌های بیمه‌گر و عناوین و اقلام اطلاعاتی مورد نیاز برای محاسبه حق بیمه بر عهده وزارت با همکاری سازمان می‌باشد



در ماده (۸) آیین‌نامه کاملاً بر خلاف قانون، برخی از کسب‌وکارها همچون مشاغل خویش فرمایی از شمول احکام آیین‌نامه (فهرست تلفیقی در سامانه سازمان امور مالیاتی) خارج شده‌اند و تابع ضوابط سازمان‌های بیمه‌گر به طور مستقل (همچون رویه قبلی) قرار گرفته‌اند. این بخش از آیین‌نامه نیز با نص صریح قانون و روح حاکم بر قانون در تعارض است.

• **عدم تعیین سازوکارهای اجرایی:** به موجب بند (ت) ماده (۴) قانون برنامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و مراجع یا هیأت‌های امنای ذی‌صلاح مکلف به تهیه و تدوین آیین‌نامه اجرایی مربوط شامل سازوکار اجرایی شده است. با این وجود در این آیین‌نامه به فهرست تلفیقی مالیات حقوق و کسور بیمه اکتفا شده است؛ و برخلاف تکلیف قانون جزئیات مهم سازوکارهای اجرایی در آن وجود ندارد. مواردی از قبیل زمان اجرای سامانه و زمان تکلیف کارفرمایان به ارائه فهرست تلفیقی، شیوه عملکرد سامانه در موارد عدم تطبیق کارگاه تعریف شده در سازمان‌های بیمه‌گر و مؤدی مالیاتی، و سایر جزئیاتی که هنگام اجرا نیازمند اخذ تصمیم و هماهنگی قبلی دستگاه‌های متولی است و در آیین‌نامه مذکور تمهید نشده است.

به عنوان جمع بندی در ارزیابی این آیین‌نامه باید عنوان کرد هدف اصلی قانون گذار از بند ت ماده ۴ در قانون برنامه و بند ت ماده ۲۷ (ادغام فرآیند دادرسی بیمه و مالیات و تشکیل یک مرکز مستقل دادرسی) این بوده است که کسب‌وکارها در تمامی مراحل پرداخت بیمه و مالیات از درگاه پرداخت تا فهرست کارمندان، میزان پرداختی مزد، وصول، رسیدگی و دادرسی، تنها با یک ارگان مواجهه داشته باشند و فرآیندهای سنتی هر دو سازمان (سازمان امور مالیاتی و سازمان بیمه‌گر) کنار گذاشته شده و فرآیندها کاملاً بازطراحی شده و ادغام صورت گیرد. لازم به ذکر است اصلاح و ادغام کامل این فرآیند در برخی نقاط نیازمند اصلاح قوانین مربوطه و برخی قابل اصلاح در آیین‌نامه و سازوکارهای اجرایی است. به نظر می‌رسد دستگاه‌های مسئول چنین برداشتی از متن قانون و هدف قانون گذار ندارند و به صورت حداقلی قصد دارند برخی فرآیندها را اصلاح نمایند تا رفع تکلیف از اجرای قانون داشته باشند. در آیین‌نامه به فرآیندهای اجرایی وصول (کتمان، عدم پرداخت بدهی و امثال آن) و فرآیند رسیدگی (حسابرسی) اشاره نشده است. این رویکرد ناقص دستگاه‌های اجرایی حتی از عنوان این آیین‌نامه نیز مشخص است. در متن بند (ت) ماده (۴) قانون برنامه ابتدا به ادغام فرآیند وصول حق بیمه و مالیات حقوق و متولی بودن سازمان امور مالیاتی اشاره شده است و سپس موضوع تلفیق فهرست در کنار سازوکارهای اجرایی عنوان می‌شود، لیکن در عنوان این آیین‌نامه به فهرست تلفیقی مالیات حقوق و کسور بیمه اکتفا شده و برخلاف تکلیف قانون، اثری از ادغام فرآیندهای وصول و رسیدگی (حسابرسی) و جزئیات مهم سازوکارهای اجرایی در آن دیده نمی‌شود. امید است با پیگیری‌های مجلس شورای اسلامی، ایرادات آیین‌نامه مذکور مرتفع گردد و حکم قانون برنامه در این زمینه به صورت کامل اجرا شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد بعد از تصویب آیین‌نامه نیز اقدام خاصی صورت نگرفته و با وجود اتمام مهلت اجرا مطابق حکم برنامه هفتم، اقدامات اجرایی این بند به سرانجام نرسیده است.

۱. ماده ۸- وصول حق بیمه در خصوص اشخاص فاقد کارفرما نظیر فعالیت‌های خویش فرمایی و بیمه شدگان اختیاری و کارفرمایان غیر مشمول فصل مالیات بر درآمد حقوق از احکام از شمول احکام این آیین‌نامه خارج بوده و تابع ضوابط حاکم بر سازمان بیمه‌گر ذیربط می‌باشند.

۳-۴. ارزیابی مختصر دستگاه‌های اجرایی مربوطه

۳-۴-۱. وزارت امور اقتصاد و دارایی و سازمان امور مالیاتی:

سازمان امور مالیاتی و وزارت امور اقتصاد و دارایی در سال اول اجرای برنامه هفتم عملکرد بهتری نسبت به دستگاه‌های دیگر در این فصل داشتند. این دستگاه‌ها اهداف کمی در خصوص افزایش درآمدهای مالیاتی را به طور کامل در سال اول برنامه محقق نموده‌اند. همچنین سازمان امور مالیاتی در تدوین آیین نامه وصول حق بیمه مشارکت داشت. لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم شامل ساماندهی معافیت‌های مالیاتی سال گذشته به مجلس ارسال شد. برآورد بار مالی درآمدهای از دست رفته دولت ناشی از حمایت‌های مالیاتی به درستی محاسبه و در اختیار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. البته گزارش این اقدام به موقع به مجلس شورای اسلامی تحویل داده نشده است. همچنین در تدوین لایحه استقلال مرکز دادرسی بیمه و مالیات، تلاش مطلوب صورت نگرفت و تکالیف قانونی انجام نشد و صرفاً به برگزاری چند جلسه اکتفا شده است. همچنین برخی از احکام همچون افزایش نصاب‌های مالیات حق تمبر علی‌رغم سهولت اجرا، به درستی اجرا نشده است.

۳-۴-۲. سازمان برنامه و بودجه

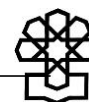
سازمان برنامه و بودجه، یک تکلیف مستقیم در این فصل در خصوص انتشار درآمد از دست رفته در قالب پیوست بودجه داشت که رقم مذکور در پیوست بودجه منتشر نشد و به جای آن در کتاب تطبیق لایحه بودجه با قانون برنامه منتشر گردید.

۳-۴-۳. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی:

عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اجرای این فصل از قانون برنامه مثبت ارزیابی نمی‌شود. در خصوص وصول حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی، آیین‌نامه‌ای با برداشت حداقلی از قانون تنظیم و تصویب شد. در زمینه استقلال مرکز دادرسی بیمه از آن وزارت‌خانه نیز همکاری لازم صورت نگرفته و در این زمینه تمهیدات قانونی مطابق برنامه انجام نشده است.

۴. فصل سوم - جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات اصلاحی برای ارتقای تحقق آن فصل برنامه

جهت بهبود اجرای احکام فصل اصلاح نظام مالیاتی قانون برنامه هفتم پیشرفت و تحقق اهداف کمی آن راهکارهای اصلاحی زیر پیشنهاد می‌شود:



۴-۱. مالیات بر مجموع درآمد

استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد یکی از راهکارهایی است که می‌تواند نقشی محوری در تحول مالیاتی کشور و افزایش منابع درآمد پایدار بودجه ایفا کند. مالیات بر مجموع درآمد عبارت است از «مالیات‌ستانی از درآمد اشخاص حقیقی که در آن همه منابع درآمدی فرد به صورت یک‌پارچه تحت ضوابط یکسان تجمیع شده و در انتهای سال پس از کسر معافیت پایه، اعتبار و هزینه‌های قابل قبول، مشمول مالیات شود. در مالیات بر مجموع درآمد، بسیاری از معافیت‌های فعلی حذف یا محدود می‌شوند. در عوض، اعتبار یا هزینه قابل قبول به گونه‌ای است که نیازهای دهک‌های پایین تأمین شود و فشاری متوجه آنها نباشد». در نظام مالیاتی ایران برخلاف نظام‌های مالیاتی استاندارد، بار مالیاتی بیشتر متوجه شرکت‌های تولیدی است؛ در حالی که با استقرار مالیات بر مجموع درآمد، می‌توان بار مالیاتی شرکت‌ها را کاهش داد و آن را متوجه اشخاص حقیقی پردرآمد یا مشغول در فعالیت‌های غیرمولد کرد.

مالیات بر مجموع درآمد نسبت به مالیات‌های مجزای فعلی عادلانه‌تر است؛ چرا که با همه گروه‌های درآمدی برخورد مالیاتی یکسان و بدون تبعیض صورت می‌گیرد. همین‌طور به دلیل امکان کسر هزینه‌های زندگی از درآمد و دریافت مالیات تصاعدی از دهک‌های پردرآمد، به نفع فقرا و طبقات پایین جامعه نیز هست. در نتیجه، این مالیات می‌تواند عدالت اجتماعی و بازتوزیع در جامعه را تقویت و ضریب جینی را کاهش دهد. از طرفی، اگر مالیات بر مجموع درآمد در کنار هدف‌مندسازی معافیت‌های مالیاتی اجرا شود، می‌تواند موجب افزایش کارایی اقتصادی و کاهش اجتناب مالیاتی شود. علاوه بر این، اگر مالیات بر مجموع درآمد با بازطراحی مالیات بر اشخاص حقوقی و کاهش نرخ مالیات بر شرکت‌ها هم‌زمان باشد، موجب تقویت تولید و سرمایه‌گذاری مولد در کشور خواهد شد.

بنابراین در راستای افزایش منابع درآمدی بودجه عمومی، عادلانه‌سازی نظام مالیاتی، بهبود بازتوزیع، گسترش شفافیت مالی، شناسایی دقیق‌تر درآمدها، جلوگیری از فرار مالیاتی و هدایت پس‌اندازهای خرد از فعالیت‌های غیرمولد به مولد، مالیات بر مجموع درآمد باید با پایه گسترده، معافیت‌های محدود و نرخ منصفانه تصویب و اجرا شود.

۴-۲. افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده

نظام مالیات بر ارزش افزوده از جمله مالیات‌های مبتنی بر مصرف است که در حال حاضر بیش از ۱۶۰ کشور در دنیا از آن به عنوان یک پایه مالیاتی اساسی با اهدافی نظیر افزایش درآمدهای مالیاتی دولت و گسترش شفافیت در ساختار اقتصادی استفاده می‌نمایند. بررسی کشورهای مجری نظام مالیات بر ارزش افزوده نشان از آن دارد که **نرخ مالیات بر ارزش افزوده در ایران از بسیاری از کشورهای همسایه نیز کمتر بوده و همچنین اختلاف معناداری با متوسط کشورهای OECD دارد.** یکی از پیشنهادها اصلی به منظور افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش کسری بودجه، افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده است. اهمیت این پیشنهاد از آنجاست که زیرساخت‌های اجرایی آن در کشور فراهم گشته و در مقایسه با سایر روش‌های تأمین مالی کسری بودجه دولت، کمترین آثار اختلالی را در نظام اقتصادی کشور خواهد داشت. علاوه بر این در صورتی که مالیات بر ارزش افزوده از طریق سامانه مودیان اجرایی شود و تخصیص اعتبار مالیاتی آن به موقع صورت گیرد، تولید کنندگان می‌توانند مالیات بر ارزش افزوده پرداختی خود را مسترد کنند. این

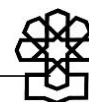
امر موجب می‌شود بار مالی این پایه مالیاتی بر عهده مصرف‌کننده نهایی (و نه تولیدکننده) قرار گیرد. لازم به ذکر است با توجه به تصویب قانون تسهیل تکالیف مودیان جهت اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان، و شروع صدور اظهارنامه پیش‌فرض از زمستان سال ۱۴۰۲، پیش‌بینی می‌شود به زودی تولیدکنندگان بتوانند مبتنی بر صورت‌حساب‌های الکترونیکی سامانه مودیان، اعتبار مالیاتی خود را استرداد نمایند. علاوه بر این به دلیل سازوکارهای تشویقی مالیات بر ارزش افزوده برای صادرات، احتمال آنکه آسیبی از محل افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده به فعالان اقتصادی و تولیدکنندگان وارد شود پایین است.

شایان ذکر است که دامنه معافیت‌های کالا و خدمات در قانون مالیات بر ارزش افزوده کشور بسیار گسترده است که همین امر منجر به کاهش آثار ناشی از افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده بر وضعیت معیشت جامعه می‌شود. مطابق تحقیق صورت گرفته و بر اساس وزن‌های سبد کالا و خدمات مصرفی خانوار شهری بانک مرکزی، نزدیک به ۷۱ درصد از کالا و خدمات مصرفی مردم معاف از مالیات بر ارزش افزوده هستند. لازم به ذکر است طبق سبد هزینه بانک مرکزی، این نسبت در خصوص خوراکی‌ها و نوشیدنی‌ها به ۸۴ درصد افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر مالیات بر ارزش افزوده در ایران به کالاهای اساسی و مواد غذایی (مایحتاج اصلی مردم) اصابت نمی‌کند بنابراین افزایش یک واحد درصدی این مالیات، معیشت گروه‌های کم‌درآمد را به خطر نمی‌اندازد.

۳-۴. ساماندهی معافیت‌ها مالیاتی

بر اساس مبانی نظری و تجربه‌های سایر کشورها، حمایت از فعالیت‌های گوناگون به ندرت از راه اعطای معافیت مالیاتی می‌گذرد. یکی از مهم‌ترین دلایل این موضوع این است که وجود چنین معافیت‌های غیرهدفمند می‌تواند موجب بروز پدیده خزش معافیت‌های مالیاتی (تلاش گروه‌های مختلف برای معاف‌شدن) و کاهش شفافیت در آنها شود؛ همان مسئله‌ای که حالا هم به واسطه دامنه گسترده معافیت‌ها در قوانین مالیاتی کشور قابل ردیابی است. در واقع از یک طرف، فعالیت‌های مختلف اقتصادی با استناد به معافیت سایر فعالیت‌ها به دنبال معاف‌شدن از پرداخت مالیات هستند. از طرف دیگر، جریان وجوه در فعالیت‌های گوناگون غیرشفاف و نامعلوم است. نکته مهم دیگر در اعطای معافیت‌های مالیاتی لحاظ کردن این معافیت‌ها به عنوان هزینه است. وقتی قانون‌گذار به یک فعالیت معافیت مالیاتی می‌دهد، در حقیقت به مقداری که این فعالیت باید مشمول پرداخت مالیات می‌شد، به بودجه دولت هزینه وارد می‌کند. به نوعی، می‌توان گفت هر معافیت مالیاتی معادل پرداخت یارانه به فعالیت اقتصادی مشمول معافیت است. بنابراین، نیاز است تا معافیت‌های فعلی با این نگاه مورد بررسی قرار گرفته، کارایی و اثربخشی هر یک بررسی شده و در صورت لزوم در اصل اعطای آن معافیت یا شیوه و میزان آن تجدیدنظر صورت گیرد تا کارایی اقتصادی بیشینه شود.

با توجه به اهمیت ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و همچنین حکم بند (پ) ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم، لازم است هرچه سریع‌تر لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم که در انتهای مهر ماه سال ۱۴۰۳ به مجلس ارسال شده است در دستور بررسی قرار گیرد. لازم به ذکر است استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد و همچنین ساماندهی معافیت‌های مالیاتی اشخاص حقیقی و حقوقی از مواردی است که در این لایحه به آن پرداخته شده است.



۴-۴. ادغام فرآیند وصول حق بیمه و مالیات و تشکیل مرکز مستقل دادرسی بیمه و مالیات:

برای اجرای مؤثر احکام برنامه هفتم و رفع چالش‌های موجود، لازم است، وصول هم‌زمان حق بیمه و مالیات و تطبیق اطلاعات به صورت برخط توسط سازمان امور مالیاتی انجام گیرد. در این زمینه باید آیین‌نامه با رویکرد حداکثری بازنویسی شود و چنانچه نیازمند تغییر در قوانین است لایحه مدنظر را تقدیم مجلس کنند. همچنین باید چارچوب نهادی و حقوقی روشنی برای مرکز دادرسی مستقل بیمه و مالیات تدوین شود تا بی‌طرفی حفظ شود. در این راستا نیز باید لایحه اصلاح قوانین بیمه و مالیات در زمینه دادرسی را برای این منظور تدوین و هرچه سریع‌تر به مجلس ارسال کنند. بنابراین بازنگری در آیین‌نامه‌ها و اصلاح قوانین ناسازگار و نیز پایش مستمر اجرای طرح با همکاری مشترک دو سازمان (سازمان امور مالیاتی و سازمان‌های بیمه‌گر) ضروری است تا اهداف شفافیت، عدالت و کارآمدی در نظام بیمه و مالیات محقق گردد.

منابع و مأخذ

- [۱] سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت.
- [۲] قانون برنامه هفتم پیشرفت. ۱۴۰۳.
- [۳] میرهاشمی س.، رسولی م.ح.، نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی در ایران و جهان. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۴.
- [۴] رحمتی و همکاران، تطبیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران. انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۳.
- [۵] عزیزیان، م.ح.، مالیات بر درآمد شرکت‌ها در ایران (۱): بررسی نرخ مؤثر مالیات. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۴.
- [6] OECD, Corporate Income Tax Rates Database: Country-by-country reporting (CbCR) - Aggregate totals by the effective tax rate of the MNE sub-group and by tax jurisdiction - Corporate tax statistics. ۲۰۲۱.
- [7] OECD, Corporate Income Tax Rates Database: Corporate income tax statutory and targeted small business rates. ۲۰۲۴.

گزیده سیاستی

باز طراحی کامل آیین‌نامه وصول حق بیمه و مالیات با رویکرد یکپارچه و هوشمند و همچنین تدوین لایحه اصلاح قوانین بیمه و مالیات جهت تشکیل نهاد دادرسی مستقل از مهمترین دستورکارهای قابل پیشنهاد در خصوص پیگیری اجرای احکام برنامه هفتم در حوزه سیاست‌های مالیاتی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir