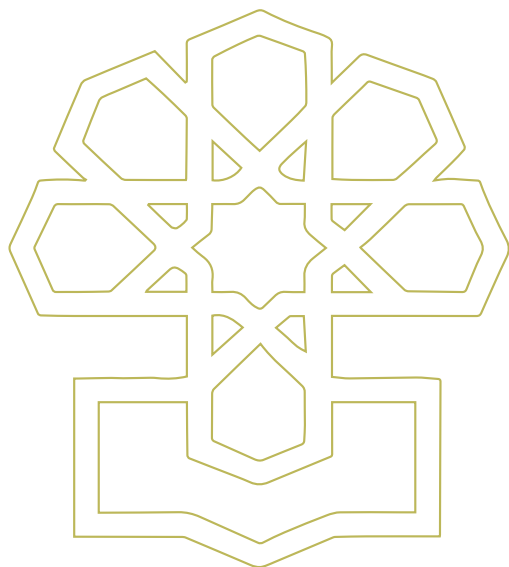




محاسبه و انتشار نماگرهای مالیاتی توسط مرکز آمار ایران

سیدسروش میرهاشمی

Doi: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21957>

چکیده

امروزه اصلاح نظام مالیاتی، یکی از پیش نیازهای مهم اصلاحات اقتصادی کشور است؛ اما این اصلاح بدون دسترسی به آمارهای دقیق و منظم ممکن نیست. در حال حاضر، به جز آمار درآمدهای مالیاتی در پایه‌های مختلف، اطلاعات محدودی از عملکرد نظام مالیاتی منتشر می‌شود. این کاستی حتی ارزیابی تحقق هدف‌های کمی قانون برنامه هفتم پیشرفت در زمینه نظام مالیاتی کشور را نیز دشوار کرده است. علاوه بر این، تفاوت در شیوه محاسبه برخی متغیرها و نبود یک چارچوب مشترک امکان مقایسه قابل اعتماد با کشورهای دیگر را کاهش می‌دهد.

تجربه کشورهایی مانند ایالات متحده، بریتانیا، فرانسه، سوئد، ژاپن، استرالیا و نیوزیلند نشان می‌دهد که اداره‌های مالیاتی می‌توانند مجموعه گسترده‌ای از آمارها را در باره وصول مالیات، اظهارنامه‌ها، حساب‌رسی، خدمات مؤدیان، حل اختلاف، بدهی‌های مالیاتی و کارایی اداری منظم منتشر کنند. بر همین اساس، کشور هم نیاز دارد یک مرجع رسمی پایش مستمر و قاعده‌مند نظام مالیاتی را برعهده بگیرد.

برای پاسخ به این نیاز، در این گزارش یک پیش‌نویس قانونی ارائه شده است که براساس آن، ماده (۱۸۸ مکرر) به قانون مالیات‌های مستقیم افزوده می‌شود. در این پیش‌نویس، مرکز آمار ایران موظف شده است با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، مجموعه‌ای از شاخص‌های مالیاتی را سالیانه محاسبه و منتشر کند. این شاخص‌ها از نسبت‌های کلان درآمدی و درآمد پایه‌های مالیاتی تا تعداد مؤدیان و اظهارنامه‌ها، نسبت مالیات تشخیصی و قطعی به مالیات ابرازی، درآمدهای معوقه، پرونده‌های دادرسی، زمان استرداد مالیات، زمان قطعی شدن پرونده‌ها و هزینه وصول مالیات را دربرمی‌گیرند. همچنین، دستورالعمل اجرایی این ماده باید ظرف مدت شش ماه تهیه شود.

هادی ترابی‌فر (مدیرمطالعه)؛ سیدعباس پرهیزکاری (ناظرعلمی)؛ محمدرضا عبداللهی (اظهارنظرکننده)؛ سیده‌مرضیه موسوی‌راد (ویراستار ادبی)؛ سعید احمدعلیزاده (صفحه‌آرا).



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات بخش عمومی

نوع گزارش:

- ☒ پیش‌نویس قانونی
- ☐ طرح/لایحه
- ☐ راهبردی
- ☐ نظارتی

شماره مسلسل:

۲۱۹۵۷

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۱۰/۰۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۷/۱۸



۱. مسئله اصلی

امروزه مالیات، یکی از حوزه‌های کلیدی کشور برای پیشبرد اصلاحات اقتصادی است. ارتقای نظام مالیاتی می‌تواند درآمدهای دولت را افزایش دهد؛ کسری بودجه را از بین ببرد؛ به عدالت و شفافیت اقتصادی کمک کند؛ امکان تنظیم‌گری را با ابزارهای مالیاتی در دست دولت بگذارد و ... بنابراین، اکنون، بیشتر از هر زمان دیگری، سیاستگذاران باید به مسئله مالیات و جنبه‌های مختلف آن اشراف داشته باشند.

باین حال، در زمینه دسترسی به آمارهای مالیاتی، کشور با کاستی‌های جدی روبه‌رو است. سازمان مالیاتی کشور، هر سال درآمدهای مالیاتی را در پایه‌های مختلف اعلام می‌کند؛ اما به جز این، تقریباً هیچ آمار مالیاتی دیگری منتشر نمی‌شود. این در حالی است که با دسترسی به آمارهای مالیاتی، سیاستگذار می‌تواند قواعد مالیاتی باکیفیت‌تر و مطمئن‌تری را طراحی کند. در این زمینه، یک مثال روشن تکالیف مالیاتی قانون برنامه هفتم پیشرفت است. این قانون در ماده (۲۶) دو هدف کمی را برای نظام مالیاتی کشور ترسیم کرده است [۱]. این اهداف در جدول ۱ نشان داده شده‌اند. با وجود این، در کشور همین دو شاخص ساده هم توسط هیچ نهادی به‌طور رسمی گزارش نمی‌شود. در این شرایط، روند حرکت کشور به سمت نقطه مطلوب قابل‌ارزیابی نیست و اگر عملکرد نظام مالیاتی در تحقق این اهداف واقعاً ضعیف باشد، دست نهادهای نظارتی هم برای بازخواست دستگاه‌های مسئول بسته است.

جدول ۱. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام مالیاتی [۱]

سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی	درصد / سالیانه	۱۰
نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای	درصد / سالیانه	۸۰

مسئله وقتی جدی‌تر می‌شود که در خلأ یک مرجع رسمی، هر دستگاهی می‌تواند شاخص‌ها را از منظر خودش محاسبه و ادعا کند. برای مثال در جدول بالا، سنجه اول حاصل تقسیم درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی است. باین حال، مخرج این کسر، یعنی تولید ناخالص داخلی، توسط دو نهاد مختلف کشور جداگانه اندازه‌گیری و منتشر می‌شود. برای مثال، در آخرین گزارش‌ها برای سال ۱۴۰۴، این عدد توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ۳۱.۸۳۵ هزار میلیارد تومان و توسط مرکز آمار ایران ۳۵.۶۲۹ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. این یعنی در یک نماگر یکسان با یک تعریف مشخص، تخمین مرکز آمار نزدیک به ۱۲ درصد از اعلام بانک مرکزی بیشتر است. این تفاوت می‌تواند منجر به اختلاف ۱ واحد درصدی در تراز ۱۰ درصدی این شاخص شود. در نتیجه، این موضوع حتی ممکن است قضاوت‌های ضدونقیضی درباره عملکرد نظام مالیاتی کشور ایجاد کند. یک مسئله دیگر امکان مقایسه درآمدهای مالیاتی در ایران با کشورهای دنیاست. در کشور ما، مالیات فقط به دریافتی‌هایی اطلاق می‌شود که در قوانین بودجه سالیانه به‌عنوان بخشی از منابع عمومی دولت به‌شمار می‌روند. باین حال، در معیارهای جهانی، تعریف مالیات گسترده‌تر است. به‌طور مشخص، دست کم دو جزء اساسی دیگر وجود دارد که در معیارهای بین‌المللی به‌عنوان درآمد مالیاتی محسوب می‌شود؛ اما در کشور ما نه: ۱. دریافتی‌های اجباری تأمین اجتماعی و ۲. درآمدهای شهرداری‌ها بابت عوارض. با این توضیح، تازمانی که شاخص‌ها از یک چارچوب مشترک پیروی نکنند، نمی‌توان آن را بین کشورهای مختلف مقایسه کرد. این مسئله از نظر پژوهشی و سیاستگذاری چالش‌هایی را رقم می‌زند.

پیش از این، مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی این یکسان‌سازی را انجام داده و درآمدهای مالیاتی را با یک تعریف مشترک بین ایران و کشورهای جهان مقایسه کرده است [۲]. باین حال، رویکرد مطمئن‌تر این است که این محاسبه به روندی پایدار در کشور تبدیل شود و یک مرجع رسمی مجموع درآمدهای مالیاتی را سالیانه مطابق با استانداردهای بین‌المللی برآورد و اعلام کند. همچنین، تفکیک این مجموع به انواع پایه‌های مالیاتی هم -مانند مالیات بر کالاها و خدمات، پرداخت‌های اجتماعی و ...- از



دانسته‌های مهم دیگری است که می‌تواند در طراحی راهبردی سیاست‌های مالیاتی کمک‌کننده باشد. با این حال، دو مورد بالا صرفاً مثال‌هایی بودند که نشان می‌دهد چرا امروز، اندازه‌گیری و انتشار آمارهای مالیاتی توسط یک نهاد حاکمیتی کشور ضروری است. روشن است که شاخص‌های مالیاتی مد نظر به این دو مثال محدود نیستند. برای اینکه مجموعه نظام مالیاتی کشور بتواند به‌درستی اصلاح شود و حرکت کند، باید آن را از زوایای مختلفی پایش و تحلیل کرد. برای همین، کشور امروز نیاز دارد تا فهرستی از آمارهای مالیاتی را به‌صورت دوره‌ای و منظم توسط یک مرجع معتمد در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهد. این فهرست باید شامل نماگرهای متنوعی از جمع‌آوری مالیات، ثبت‌نام و شناسایی مؤدی‌ها، حساب‌رسی مالیاتی، مدیریت ریسک تمکین و ... تا حل اختلاف و فرار مالیاتی باشد. آگاهی از این معیارها به سیاستگذار کمک می‌کند با بینش کامل‌تر و تسلط بیش‌تری برای اقتصاد کشور تدبیر کند.

۲. تجربه‌های جهانی

اکنون در بسیاری از کشورهای دنیا، اداره‌های مالیاتی هر ساله فهرست پر تعدادی از شاخص‌های عملکرد مالیاتی را منتشر می‌کنند. در یک نمونه، اداره مالیاتی ایالات متحده^۱ در گزارشی، اطلاعات و آمارهای بسیار متنوعی را در اختیار مسئولان و پژوهشگران قرار می‌دهد [۳]. بعضی از این آمارها در جدول ۲ در کنار توضیح آن‌ها نمایش داده شده‌اند.

جدول ۲. بخشی از آمارهای مالیاتی منتشر شده توسط اداره مالیاتی ایالات متحده [۳]

دسته	عنوان	توضیح
وصول مالیات و درآمدها	وصول ناخالص مالیات به تفکیک نوع مالیات	نشان می‌دهد درآمدهای مالیاتی فدرال از چه انواعی مانند مالیات‌بردرآمد اشخاص، شرکت‌ها، اشتغال، ارث و هدایا و مالیات‌های غیرمستقیم تامین شده‌اند.
ثبت و ارسال اظهارنامه	سهم اظهارنامه‌ها و فرم‌های ثبت‌شده به‌صورت الکترونیکی	میزان گسترش استفاده از روش‌های دیجیتال برای ارسال اظهارنامه‌ها و سایر فرم‌های مالیاتی را نشان می‌دهد.
بازپرداخت مالیات	تعداد و مبلغ بازپرداخت‌های مالیاتی به تفکیک نوع و ایالت	ابعاد و توزیع بازپرداخت‌های مالیاتی را از نظر تعداد، مبلغ، نوع مالیات و موقعیت جغرافیایی نشان می‌دهد.
خدمات تلفنی به مؤدیان	سطح خدمت تلفنی سازمانی	میزان موفقیت مؤدیان در دسترسی به کارکنان سازمان از طریق کانال‌های تلفنی را اندازه‌گیری می‌کند.
اعتماد و کیفیت خدمات	امتیاز اعتماد در خدمات تلفنی رایگان	شاخصی برای سنجش میزان اعتماد مؤدیان به خدمات و راهنمایی‌های ارائه‌شده از طریق خطوط تلفنی سازمان است.
حمایت از حقوق مؤدیان	پرونده‌های خدمات حمایت از مؤدی که منجر به رفع کامل یا جزئی مشکل شده‌اند.	میزان موفقیت «خدمات حمایت از مؤدی» در حل یا کاهش مشکلات مؤدیان را نشان می‌دهد.
حسابرسی و نظارت	نرخ پوشش حسابرسی به تفکیک نوع و اندازه اظهارنامه	سهم اظهارنامه‌هایی را که در گروه‌های مختلف تحت بررسی یا حسابرسی سازمان قرار می‌گیرند اندازه‌گیری می‌کند.
نتایج حسابرسی	مالیات اضافی پیشنهادی پس از حسابرسی	میزان مالیات اضافی را نشان می‌دهد که سازمان در نتیجه بررسی و حسابرسی اظهارنامه‌ها مطالبه یا پیشنهاد می‌کند.
گزارش‌دهی اشخاص ثالث	تعداد گزارش‌های اطلاعاتی دریافت‌شده، به تفکیک کاغذی و الکترونیکی	حجم گزارش‌هایی را نشان می‌دهد که اشخاص ثالث برای اطلاع‌رسانی درباره درآمدها و پرداخت‌های مؤدیان به سازمان ارسال می‌کنند.
خطاهای اظهارنامه	خطاهای محاسباتی در اظهارنامه مالیات‌بردرآمد اشخاص به تفکیک نوع خطا	انواع اشتباهات موجود در اظهارنامه‌های اشخاص، مانند خطاهای مربوط به درآمد، محاسبه مالیات، کسورات و اعتبارهای مالیاتی را نشان می‌دهد.

دسته	عنوان	توضیح
اجرای کیفری قوانین مالیاتی	درصد محکومان پرونده‌های تحقیقات کیفری که به حبس محکوم شده‌اند.	نشان می‌دهد چه سهمی از افرادی که در پرونده‌های کیفری مالیاتی محکوم شده‌اند، مجازات حبس دریافت کرده‌اند.
وصول بدهی‌های مالیاتی	پیشنهادهای سازش دریافت‌شده، پذیرفته‌شده و مبلغ توافق‌شده	استفاده از سازوکاری را نشان می‌دهد که طی آن برخی مؤدیان می‌توانند بدهی مالیاتی خود را با پرداخت مبلغی کمتر از کل بدهی تسویه کنند.
حل اختلاف مالیاتی	متوسط زمان حل پرونده‌ها از طریق میانجی‌گری و روش‌های جایگزین حل اختلاف	مدت زمان لازم برای حل و فصل اختلافات مالیاتی از طریق سازوکارهایی غیر از روند معمول دادرسی را اندازه‌گیری می‌کند.
کارایی اداری سازمان	هزینه وصول هر ۱۰۰ دلار درآمد فدرال	میزان منابع و هزینه اداری مورد نیاز سازمان برای وصول مقدار معینی از درآمد فدرال را اندازه‌گیری می‌کند.
نیروی انسانی و تنوع سازمانی	ترکیب نیروی انسانی سازمان در مقایسه با نیروی کار دولت فدرال و کل نیروی کار غیرنظامی	ساختار کارکنان سازمان را از نظر جنسیت، نژاد و قومیت، وضعیت معلولیت و سابقه خدمت نظامی با گروه‌های مرجع نیروی کار مقایسه می‌کند.

یادداشت: از سازمان، منظور اداره مالیاتی ایالات متحده است.

به جز ایالات متحده، بسیاری از کشورهای دیگر هم آمارهای مالیاتی و درآمدی خود را در دوره‌های زمانی متناوب گزارش می‌کنند. برای مثال، بریتانیا [۴]، فرانسه [۵]، سوئد [۶]، ژاپن [۷]، استرالیا [۸] و نیوزیلند [۹] از جمله کشورهایی هستند که آمارهایی را مشابه آنچه در مورد ایالت متحده گفته شد ارائه می‌دهند. در نتیجه، پایش مستمر و قاعده‌مند ابعاد متنوع نظام مالیاتی به جز اینکه امروز برای کشور ما لازم است، در کشورهای مختلف هم سابقه دارد.

۳. پیش‌نویس قانونی

با این توضیح، مرکز پژوهش‌های مجلس، مجموعه‌ای از شاخص‌های مالیاتی را گردآوری کرده که برای پایش و بهبود عملکرد نظام مالیاتی، رصد آن‌ها حیاتی به نظر می‌رسد. در این راستا، یک پیش‌نویس قانونی تهیه شده که در آن، مرکز آمار ایران موظف شده است این شاخص‌ها را سالیانه محاسبه و منتشر کند. این پیش‌نویس در ادامه تقدیم شده است:

ماده واحد - متن زیر به عنوان ماده (۱۸۸ مکرر) به قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی الحاق می‌شود:

«مرکز آمار ایران موظف است شاخص‌های مالیاتی زیر را با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی محاسبه و به صورت سالیانه منتشر کند.

- الف) نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی مبتنی بر ردیف‌های بودجه.
- ب) نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی به اعتبارات هزینه‌ای مبتنی بر ردیف‌های بودجه.
- پ) سهم عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی از مجموع منابع دولت مبتنی بر ردیف‌های بودجه.
- ت) درآمدهای مالیاتی عمومی هر پایه (با تعریف و دسته‌بندی معیارهای بین‌المللی) به تفکیک مصوب، عملکرد و درصد تحقق.
- ث) عملکرد درآمدهای مالیاتی عمومی (با تعریف و دسته‌بندی معیارهای بین‌المللی) به تفکیک پایه - استان.
- ج) نسبت عملکرد درآمدهای مالیاتی عمومی (با تعریف و دسته‌بندی معیارهای بین‌المللی) به تولید ناخالص داخلی به تفکیک پایه - استان.

چ) تعداد مؤدی‌های حقوقی به تفکیک‌های استان - مالیات، صنعت - مالیات و اندازه - مالیات.

ح) تعداد مؤدی‌های حقیقی به تفکیک استان - مالیات.

خ) نسبت تعداد مؤدی‌های فعال به مؤدی‌های ثبت‌شده.

د) تعداد اظهارنامه‌های مؤدیان حقیقی و حقوقی به تفکیک پایه‌های مالیاتی.



(ذ) نسبت مجموع مالیات تشخیصی به مجموع مالیات ابرازی.

(ر) نسبت مجموع مالیات قطعی به مجموع مالیات ابرازی.

(ز) نسبت درآمدهای معوقه در انتهای سال مالیاتی به کل درآمدهای مالیاتی.

(ژ) تعداد صورت حساب‌ها به تفکیک مبادله.

س) تعداد و مجموع ارزش پرونده‌های ورودی به تفکیک تأیید یا نقض رأی مرحله قبل و متوسط زمان پردازش آن‌ها در هر مرحله از دادرسی مالیاتی.

ش) متوسط زمان انتظار مؤدی برای استرداد مالیات بر ارزش افزوده.

ص) متوسط زمان انتظار مؤدی از ابراز تا قطعی شدن پرونده مالیاتی.

ض) نسبت هزینه‌های وصول مالیات به درآمدهای مالیاتی (با تعریف بودجه‌ای).

تبصره - مرکز آمار ایران موظف است با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، دستورالعمل اجرایی این ماده را ظرف شش ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه کند».

منابع و مآخذ

- [۱] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ - ۱۴۰۷).
- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی در ایران و جهان، ۱۴۰۴.
- [3] Internal Revenue Service. Data Book. 2025; Available from: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p55b.pdf>.
- [4] HM Revenue & Customs. HMRC's annual report and accounts 2025 to 2026. 2026; Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6a4f66c406e7256c331df8a2/HMRC_annual_report_and_accounts_2025_to_2026.pdf.
- [5] Direction générale des Finances publiques. Rapport d'activité 2025. 2026; Available from: https://www.conomie.gouv.fr/files/directions_services/dgfip/Rapport/2025/ra_2025.pdf?v=1778064577.
- [6] Skatteverket. Skatteverkets årsredovisning 2025. 2026; Available from: <https://www.katteverket.se/download/18.9567cda19bf6c0027228cd/1771596057481/arsredovisning-skatteverket-2025-skv165-utgava34.pdf>.
- [7] National Tax Agency, National Tax Agency Report 2025. 2025.
- [8] Australian Taxation Office, Commissioner of Taxation annual report 2024–25. 2025.
- Inland Revenue. Inland Revenue Annual Report / Te Tari Taake Pūrongo ā-Tau 2024–25. 2025; Available from: <https://www.rd.govt.nz/-/media/project/ir/home/documents/about-us/publications/annual-and-corporate-reports/annual-reports/annual-report-2025.pdf?modified=20251029230138>.

