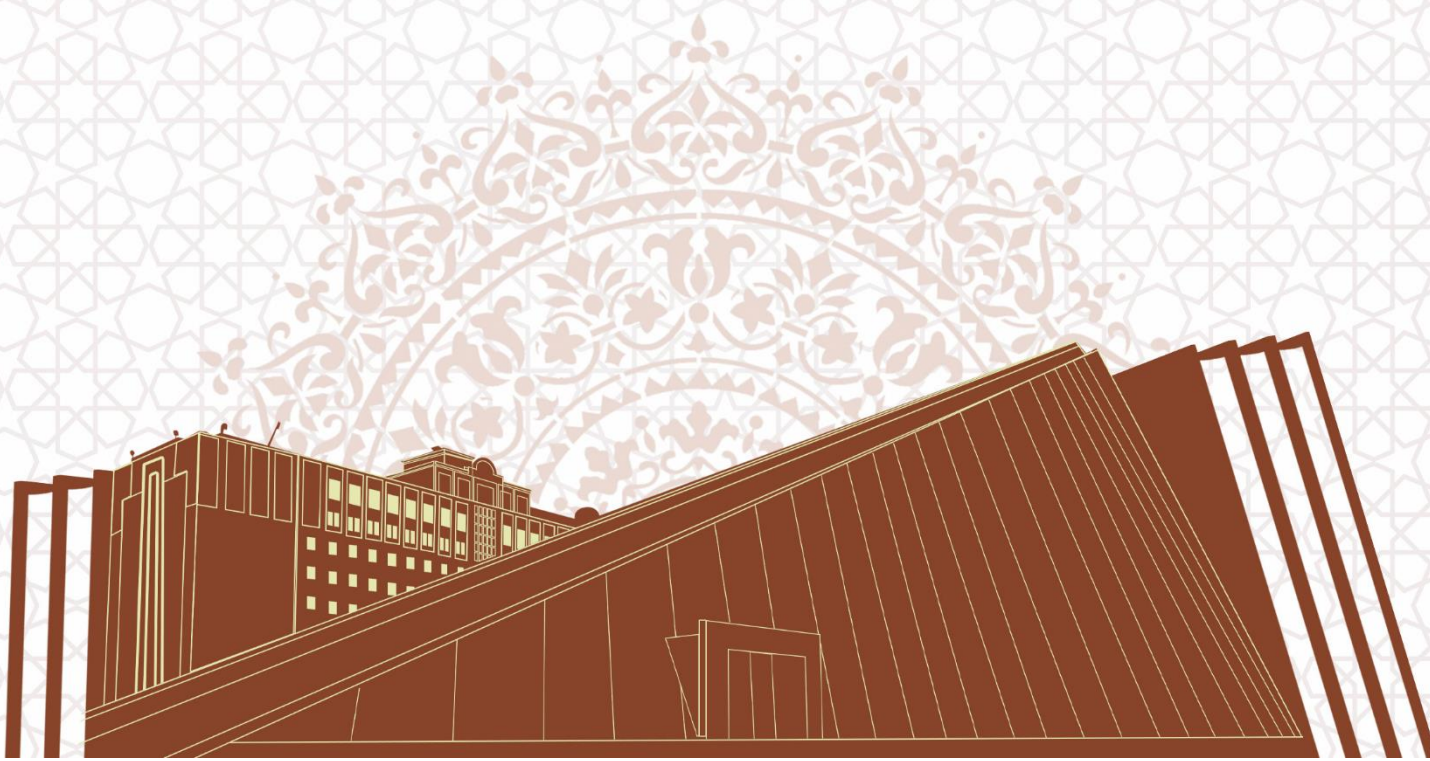


ارزیابی امکان و الزامات اجرایی
استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد
در پرتو اصول نهادی خمس





مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه اقتصاد و زیربنایی / کارگروه اقتصاد

عنوان گزارش:	
ارزیابی امکان و الزامات اجرایی استقرار نظام مالیات بر مجموع در آمد در پرتو اصول نهادهی خمس	
شماره ثبت در مرکز:	
۰۵/-/۶۶-۸۱۶	
تاریخ انتشار:	
تابستان ۱۴۰۵	
نویسنده:	دکتر حسین کفشگر جلودار [عضو هیئت علمی دانشگاه مازندران]
ارزیاب علمی:	دکتر محمد خیرالله پور سرایی [مدیر دادرسی مالیاتی غرب تهران]
ناظر علمی و کارشناس مرکز:	دکتر سعید کریمی



ارزیابی امکان و الزامات اجرایی
استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد
در پرتو اصول نهادی خمس

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه اقتصاد و زیربنایی / کارگروه اقتصاد
تابستان ۱۴۰۵

فهرست

خلاصه مدیریتی.....	۳
مقدمه	۶
۱. نگاهی به مالیات بر مجموع درآمد در فراز و فرود تقنینی ایران	۸
۱.۱. نخستین تجربه تقنینی؛ مالیات بر جمع درآمد در قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۶۶	۸
۱.۲. حذف نظام مالیات بر جمع درآمد در اصلاحیه سال ۱۳۸۰؛ بازخوانی یک تصمیم تقنینی.....	۹
۱.۳. پیامدهای حذف مالیات بر مجموع درآمد؛ غلبه نظام مالیات‌ستانی منبع‌محور	۱۰
۱.۴. لایحه دولت؛ بازگشت به ایده مالیات بر مجموع درآمد با رویکردی نوین	۱۱
۲. بررسی ساختاری لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی	۱۲
۲.۱. ساختار شناسایی و تجمیع درآمدها	۱۳
۲.۲. ساختار معافیت‌ها، کسورات و هزینه‌های قابل قبول	۱۳
۲.۳. ساختار حکمرانی داده و جایگاه سازمان امور مالیاتی در فرایند تشخیص مالیات	۱۴
۲.۴. ساختار نرخ‌های مالیاتی و اعتبار مالیاتی	۱۵
۲.۵. ساختار لایحه در مواجهه با تورم و بی‌ثباتی اقتصادی	۱۶
۲.۶. ساختار ضمانت اجراها و نظام وصول مالیات	۱۷
۲.۷. ساختار حمایت از حقوق مؤدی، دادرسی مالیاتی	۱۸
۲.۸. ساختار حکمرانی داده و هوشمندسازی فرایند مالیات‌ستانی	۱۹

۳.	ارزیابی لایحه از منظر الزامات اجرایی استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد.....	۲۱
۳.۱.	الزامات اطلاعاتی و حکمرانی داده؛ مهم‌ترین پیش‌شرط اجرای مالیات بر مجموع درآمد.....	۲۱
۳.۲.	خوداظهاری، تمکین مالیاتی و هوشمندسازی فرایندهای تشخیص مالیات	۲۵
۳.۳.	سادگی نظام مالیاتی، هزینه تمکین مؤدیان و هزینه وصول مالیات	۲۸
۳.۴.	ظرفیت نهادی، استقلال حرفه‌ای و آمادگی سازمان امور مالیاتی برای اجرای این مالیات	۳۱
۴.	ثبات اقتصاد کلان و آثار تورم بر اجرای مالیات بر مجموع درآمد	۳۵
۵.	ساختار ضمانت اجراها، تمکین مالیاتی و قابلیت وصول مالیات	۳۹
	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۴۳
	توصیه‌های سیاستی	۴۵
	منابع	۴۸

خلاصه مدیریتی

استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، یکی از مهم‌ترین اصلاحات ساختاری نظام مالیاتی کشور است که با هدف افزایش عدالت مالیاتی، گسترش پایه‌های مالیاتی، کاهش فرار مالیاتی و تقویت درآمدهای پایدار دولت در لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم پیش‌بینی شده است. با این حال، موفقیت این نظام صرفاً به تصویب قواعد حقوقی وابسته نیست، بلکه تحقق آن مستلزم فراهم بودن مجموعه‌ای از پیش‌نیازهای اطلاعاتی، نهادی، اقتصادی و اجرایی است. از سوی دیگر، در این پژوهش، ارزیابی لایحه تنها بر مبنای شاخص‌های متعارف مالیه عمومی انجام نمی‌شود، بلکه اصول نهادی مستخرج از نهاد خمس در نظام مالی اسلام به‌عنوان چارچوب نظری مجموعه گزارش‌ها مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس، بررسی الزامات اجرایی در گزارش حاضر با این هدف انجام می‌شود که مشخص شود آیا بستر لازم برای استقرار نظامی متناسب با این اصول نهادی در کشور فراهم شده است یا خیر؟

بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که طی سال‌های اخیر، توسعه سامانه مؤدیان، گسترش تبادل اطلاعات، ایجاد پایگاه‌های داده مالیاتی، توسعه خدمات الکترونیکی و حرکت به سمت مالیات‌ستانی داده‌محور، ظرفیت اجرای مالیات بر مجموع درآمد را نسبت به گذشته به‌طور محسوسی افزایش داده است. با وجود این، چالش‌هایی همچون ناتمام بودن حکمرانی داده، محدودیت پوشش اطلاعات اقتصادی، پیچیدگی برخی فرایندهای اجرایی، محدودیت ظرفیت نهادی سازمان امور مالیاتی، آثار بی‌ثباتی اقتصاد کلان و غلبه ضمانت اجراهای مالی بر سازوکارهای مبتنی بر تمکین و اعتماد، همچنان از مهم‌ترین موانع اجرای موفق این نظام به شمار می‌روند.

بر این اساس، گزارش نتیجه می‌گیرد که هرچند لایحه دولت از منظر توسعه زیرساخت‌های اجرایی گامی رو به جلو محسوب می‌شود، اما تحقق کامل اهداف آن و نیز امکان طراحی نظام مالیات بر مجموع درآمد بر پایه اصول نهادی مستخرج از نهاد خمس، مستلزم تکمیل زیرساخت‌های اطلاعاتی، ارتقای ظرفیت نهادی سازمان امور مالیاتی، تقویت حکمرانی داده، افزایش تمکین داوطلبانه مؤدیان و ایجاد ثبات در محیط اقتصادی است. از این رو، ارزیابی ساختار حقوقی و محتوایی لایحه بر اساس این اصول نهادی، در گزارش دوم دنبال خواهد شد.

یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام مالیه عمومی ایران، وابستگی تاریخی تأمین منابع بودجه به درآمدهای ناپایدار و در مقابل، محدود بودن سهم درآمدهای مالیاتی پایدار در تأمین هزینه‌های عمومی است. این وضعیت، علاوه بر افزایش آسیب‌پذیری بودجه در برابر نوسانات اقتصادی، موجب شده است که نظام مالیاتی نتواند به‌طور کامل نقش خود را در تحقق عدالت مالیاتی، بازتوزیع درآمد، شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و هدایت رفتارهای اقتصادی ایفا کند. از این‌رو، طی سال‌های اخیر اصلاح ساختار نظام مالیاتی به یکی از محورهای اصلی سیاست‌های اقتصادی کشور تبدیل شده و در اسناد بالادستی، از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، بر توسعه پایه‌های مالیاتی، کاهش فرار مالیاتی، افزایش درآمدهای پایدار دولت و ارتقای حکمرانی مالیاتی تأکید شده است.

در همین راستا، دولت با ارائه **لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی**، تلاش کرده است بخشی از کاستی‌های نظام موجود مالیات بر درآمد را برطرف سازد. فلسفه اصلی این لایحه، گذار از نظام مالیات‌ستانی مبتنی بر منابع منفک درآمد به نظامی است که مجموع درآمدهای اشخاص حقیقی را در یک پایه مالیاتی واحد جمع کرده و مالیات را بر مبنای توان واقعی پرداخت تعیین کند. این رویکرد در ادبیات مالیه عمومی نیز به‌عنوان یکی از ابزارهای تحقق عدالت مالیاتی، افزایش شفافیت اقتصادی، کاهش امکان انتقال درآمد میان پایه‌های مختلف مالیاتی و بهبود کارایی نظام مالیاتی شناخته می‌شود (Musgrave & Stiglitz & Rosengard, 2015; Musgrave, 1989).

(۶)

با وجود این، تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که موفقیت نظام مالیات بر مجموع درآمد صرفاً به تصویب قانون وابسته نیست. گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ و صندوق بین‌المللی پول^۲ نشان می‌دهد که اجرای موفق این نظام مستلزم وجود مجموعه‌ای از پیش‌نیازهای نهادی و اجرایی، از جمله حکمرانی داده، پایگاه‌های جامع اطلاعات مالی، تبادل برخط اطلاعات، ظرفیت تحلیل داده، نظام مؤثر خوداظهاری، مدیریت ریسک، فرایندهای هوشمند تشخیص و رسیدگی، تضمین حقوق مؤدیان و ظرفیت نهادی سازمان امور مالیاتی است (IMF, 2019; OECD, 2023). در فقدان این الزامات، حتی دقیق‌ترین مقررات قانونی نیز ممکن است با افزایش هزینه‌های تمکین، گسترش اختلافات مالیاتی و کاهش اثربخشی مواجه شوند.

1. OECD
2. IMF

از سوی دیگر، ارزیابی کیفیت یک نظام مالیاتی صرفاً با اتکا به معیارهای متعارف مالیه عمومی، تصویر کاملی از کارآمدی آن ارائه نمی‌دهد. در نظام حقوق مالی اسلام نیز نهادهایی وجود دارند که واجد ظرفیت‌های نظری و نهادی برای تحلیل و ارزیابی ساختار نظام‌های مالیاتی هستند. در میان این نهادها، خمس از آن جهت اهمیت ویژه‌ای دارد که مبنای تعلق آن، مازاد درآمد و ثروت پس از کسر هزینه‌های متعارف زندگی و هزینه‌های تحصیل درآمد است و از این حیث، بیش از سایر نهادهای مالی اسلامی با منطق مالیات بر مجموع درآمد شباهت ساختاری دارد. البته هدف این پژوهش، جایگزین دانستن خمس به جای مالیات بر مجموع درآمد یا تطبیق مستقیم احکام این دو نهاد نیست؛ بلکه مقصود، استخراج اصول نهادی حاکم بر نهاد خمس و بهره‌گیری از آن‌ها به عنوان چارچوبی بومی برای ارزیابی کیفیت تقنین و قابلیت اجرای لایحه مالیات بر مجموع درآمد است.

بر این مبنا، فرض اساسی این پژوهش آن است که هرگاه قانون‌گذار درصدد طراحی نظام مالیات بر مجموع درآمدی باشد که با اصول نهادی مستخرج از نهاد خمس هم‌خوانی داشته باشد، تحقق این هدف تنها با اصلاح متن قانون امکان‌پذیر نیست، بلکه مستلزم فراهم بودن مجموعه‌ای از زیرساخت‌های اطلاعاتی، نهادی، اقتصادی و اجرایی نیز خواهد بود. به بیان دیگر، اصولی همچون جامع‌نگری در سنجش توان اقتصادی مؤدی، اتکای مالیات به درآمد خالص، سادگی و شفافیت قواعد، رعایت کرامت مؤدی، اعتماد متقابل میان دولت و مؤدی و حکمرانی متوازن اطلاعات، بدون وجود بسترهای اجرایی مناسب، قابلیت تحقق نخواهند داشت.

بر همین اساس، مجموعه حاضر در قالب **دو گزارش مکمل** تنظیم شده است. گزارش نخست با این فرض تدوین شده است که پیش از ارزیابی ساختار حقوقی لایحه، باید امکان استقرار آن از منظر الزامات اطلاعاتی، نهادی، اقتصادی و اجرایی بررسی شود؛ زیرا تحقق اصول نهادی مستخرج از نهاد خمس، بدون وجود این پیش‌نیازها امکان‌پذیر نخواهد بود. از این رو، گزارش حاضر به ارزیابی لایحه از منظر امکان و الزامات اجرایی استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد می‌پردازد. گزارش دوم نیز با تبیین و استخراج اصول نهادی نهاد خمس، ساختار حقوقی و محتوایی لایحه را بر پایه این اصول مورد ارزیابی قرار داده و پیشنهادهای اصلاحی لازم را ارائه خواهد کرد.

بنابراین، پرسش محوری این گزارش آن است که: آیا **بسترهای اطلاعاتی، نهادی، اقتصادی و اجرایی لازم برای استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد، به گونه‌ای که بتواند اصول نهادی مستخرج از نهاد خمس را محقق سازد، در نظام حقوقی و اجرایی ایران فراهم شده است و لایحه دولت تا چه اندازه این الزامات را مورد توجه قرار داده است؟** پاسخ به این پرسش، علاوه بر ارزیابی قابلیت اجرای لایحه، مبنای لازم را برای ارزیابی ساختار حقوقی آن در گزارش دوم فراهم خواهد ساخت.

۱. نگاهی به مالیات بر مجموع درآمد در فراز و فرود تقنینی ایران

ایده مالیات بر مجموع درآمد در نظام مالیاتی ایران مسبوق به سابقه است و ریشه آن را می‌توان در مباحث و تلاش‌های پیشین در حوزه اصلاحات مالیاتی جست‌وجو کرد. با این حال، نخستین تجلی صریح و مدون آن در دوره پس از انقلاب، در قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ دیده می‌شود.

۱.۱. نخستین تجربه تقنینی؛ مالیات بر جمع درآمد در قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۶۶

قانون‌گذار در فصل هفتم قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ (مواد ۱۲۹ تا ۱۳۲)، برای نخستین بار تلاش کرد علاوه بر مالیات‌ستانی از منابع منفک درآمد، سازوکاری برای اخذ مالیات بر جمع درآمد اشخاص حقیقی نیز پیش‌بینی کند. هدف از این رویکرد، نزدیک شدن به اصل مالیات بر مبنای توان پرداخت و جلوگیری از بهره‌مندی مکرر مؤدیان از معافیت‌ها و نرخ‌های ترجیحی در پایه‌های مختلف مالیاتی بود (قانون مالیات‌های مستقیم، ۱۳۶۶، مواد ۱۲۹ تا ۱۳۲). بر اساس ماده ۱۲۹ قانون یادشده، اشخاص حقیقی مکلف بودند پس از پرداخت مالیات هر یک از منابع درآمدی، مجموع درآمدهای خود را محاسبه و در صورتی که درآمد تجمیع‌شده آنان مشمول نرخ‌های بالاتر می‌شد یا بیش از یک‌بار از معافیت‌های قانونی استفاده کرده بودند، اظهارنامه‌ای تکمیلی به سازمان امور مالیاتی تسلیم و مالیات مابه‌التفاوت را پرداخت کنند. بنابراین، مالیات بر مجموع درآمد در آن مقطع، یک پایه مالیاتی مستقل محسوب نمی‌شد، بلکه ماهیتی تکمیلی داشت و پس از وصول مالیات هر منبع اعمال می‌گردید.

اگرچه این سازوکار از حیث نظری گامی در جهت استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد به شمار می‌رفت، اما از همان ابتدا با محدودیت‌های اجرایی جدی مواجه بود. در دهه ۱۳۶۰، فقدان بانک‌های جامع اطلاعات اقتصادی، نبود امکان تبادل برخط اطلاعات میان دستگاه‌های اجرایی، اتکای کامل نظام مالیاتی به خوداظهاری مؤدیان و ضعف ظرفیت‌های نظارتی سازمان امور مالیاتی، امکان اجرای مؤثر این مقررات را با دشواری روبه‌رو ساخت. از این رو، فصل هفتم قانون مالیات‌های مستقیم هرگز نتوانست به یک نظام عملیاتی و کارآمد برای اخذ مالیات بر مجموع درآمد تبدیل شود و اجرای آن عمدتاً جنبه محدود و غیرمؤثر داشت (پژوهان و اسکندری، ۱۳۹۱).

تجربه نخستین قانون مالیات بر جمع درآمد در ایران نشان می‌دهد که حتی طراحی نسبتاً مناسب قواعد حقوقی نیز در غیاب زیرساخت‌های اطلاعاتی، ضمانت اجرا و ظرفیت نهادی کافی، نمی‌تواند اهداف مورد انتظار قانون‌گذار را محقق سازد. این تجربه تاریخی، یکی از مهم‌ترین درس‌های تقنینی برای بررسی لایحه جدید مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی محسوب می‌شود.

۱،۲. حذف نظام مالیات بر جمع درآمد در اصلاحیه سال ۱۳۸۰؛ بازخوانی یک تصمیم

تقنینی

در جریان اصلاح گسترده قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۸۰، قانون‌گذار فصل هفتم قانون و در نتیجه نظام مالیات بر جمع درآمد را به‌طور کامل حذف کرد. بررسی مشروح مذاکرات یکصد و هفتادمین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۰/۰۹/۱۹ نشان می‌دهد که این تصمیم صرفاً ناشی از تغییر سیاست مالیاتی نبود، بلکه ریشه در مشکلات اجرایی و نهادی اجرای مقررات مزبور داشت. بر اساس مباحث مطرح‌شده در مجلس، مهم‌ترین دلایل حذف مالیات بر جمع درآمد عبارت بود از: فقدان ضمانت اجرای مؤثر برای الزام اشخاص به اظهار تمامی درآمدها، نبود اشراف اطلاعاتی دولت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی، دشواری تعیین ارزش ریالی درآمدهای تحصیل‌شده در خارج از کشور، تفاوت سال‌های مالی و نظام‌های مالیاتی کشورهای مختلف، احتمال تشدید فرار سرمایه و انتقال درآمد به خارج از کشور و نیز پیچیدگی فرایند اجرایی و احتمال اخذ مالیات مضاعف از درآمدهایی که قبلاً مشمول مالیات قرار گرفته بودند (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۱۷۰، ۱۳۸۰/۰۹/۱۹؛ پژوهان و اسکندری، ۱۳۹۱). در همین جلسه، وزیر امور اقتصادی و دارایی وقت نیز با تأکید بر مشکلات اجرایی ماده ۱۲۹، اعلام کرد که اجرای این مقررات به دلیل پیچیدگی فرایندها، نبود اطلاعات کافی از مجموع درآمد مؤدیان و احتمال مطالبه مجدد مالیات از درآمدهای قبلاً مشمول مالیات، نه تنها موجب افزایش کارایی نظام مالیاتی نشده، بلکه بر حجم بوروکراسی اداری نیز افزوده است. بر همین اساس، دولت با حذف فصل هفتم موافقت کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱).

از منظر تقنینی، اهمیت این تصمیم در آن است که قانون‌گذار، بیش از آنکه اصل مالیات بر مجموع درآمد را ناکارآمد بداند، فقدان الزامات اجرایی استقرار این نظام را علت اصلی عدم موفقیت آن تلقی کرده است. به بیان دیگر، حذف فصل هفتم را باید نتیجه نبود زیرساخت‌های اطلاعاتی، ضعف ظرفیت نهادی و نارسایی سازوکارهای اجرایی دانست، نه رد اصل مالیات بر مجموع درآمد به‌عنوان یک سیاست مالیاتی. این تجربه تاریخی از آن جهت برای بررسی لایحه دولت اهمیت دارد که بخش قابل توجهی از چالش‌های مطرح‌شده در سال ۱۳۸۰، همچنان به‌عنوان پیش‌نیازهای اساسی اجرای موفق نظام مالیات بر مجموع درآمد مطرح هستند. از این‌رو، یکی از پرسش‌های بنیادین این گزارش آن است که آیا لایحه دولت توانسته است برای این موانع تاریخی، پاسخ‌های نهادی و اجرایی مناسبی ارائه کند یا خیر؟

۱.۳. پیامدهای حذف مالیات بر مجموع درآمد؛ غلبه نظام مالیات‌ستانی منبع محور

با حذف فصل هفتم قانون مالیات‌های مستقیم در اصلاحیه سال ۱۳۸۰، نظام مالیاتی ایران عملاً بر پایه مالیات‌ستانی از منابع منفک درآمد استوار شد؛ به گونه‌ای که هر یک از منابع درآمدی اشخاص حقیقی، نظیر درآمد حقوق، مشاغل، اجاره املاک و سایر منابع، مستقل از یکدیگر مشمول مالیات قرار گرفتند. اگرچه این شیوه از منظر اجرایی با شرایط آن زمان تناسب بیشتری داشت، اما به تدریج برخی کاستی‌های ساختاری آن آشکار شد. مهم‌ترین پیامد این ساختار، فاصله گرفتن نظام مالیاتی از اصل توان پرداخت بود. در نظام منبع‌محور، مالیات هر منبع درآمد بدون توجه به مجموع درآمد واقعی مؤدی تعیین می‌شود؛ لذا، ممکن است دو شخص با درآمد کل یکسان، صرفاً به دلیل تفاوت در ترکیب منابع درآمدی، مالیات متفاوتی پرداخت کنند. این وضعیت، تحقق عدالت افقی و عمودی را با چالش مواجه ساخته و امکان بهره‌برداری از تفاوت پایه‌های مالیاتی و معافیت‌های متعدد را افزایش داده است.

از سوی دیگر، توسعه فعالیت‌های اقتصادی، گسترش درآمدهای سرمایه‌ای، افزایش تنوع ابزارهای مالی و رشد اقتصاد دیجیتال، به تدریج محدودیت‌های نظام مالیات‌ستانی منبع‌محور را آشکارتر ساخت. در چنین شرایطی، نبود امکان تجمع اطلاعات درآمدی اشخاص، شناسایی دقیق توان پرداخت مؤدیان را دشوار کرده و زمینه بروز پدیده‌هایی نظیر اجتناب مالیاتی، استفاده هم‌زمان از معافیت‌های متعدد، انتقال درآمد میان پایه‌های مختلف مالیاتی و کاهش اثربخشی سیاست‌های بازتوزیعی را فراهم آورده است. هم‌زمان با این تحولات، اصلاح نظام مالیاتی در اسناد بالادستی کشور نیز مورد تأکید قرار گرفت. در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، قانون برنامه هفتم پیشرفت و اسناد تحولی نظام مالیاتی، بر توسعه پایه‌های مالیاتی، کاهش فرار مالیاتی، استقرار نظام مالیاتی هوشمند و افزایش سهم درآمدهای پایدار مالیاتی تأکید شده است. تحقق این اهداف، مستلزم گذار از نظام سنتی مالیات‌ستانی منبع‌محور به سمت نظامی است که توان پرداخت واقعی اشخاص را مبنای تعیین مالیات قرار دهد.

بر همین اساس، طی سال‌های اخیر، مالیات بر مجموع درآمد بار دیگر به عنوان یکی از مهم‌ترین محورهای اصلاح نظام مالیاتی در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گرفت و مطالعات متعددی از سوی سازمان امور مالیاتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و نهادهای پژوهشی در خصوص الزامات استقرار این پایه مالیاتی انجام شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱).

۱, ۴. لایحه دولت؛ بازگشت به ایده مالیات بر مجموع درآمد با رویکردی نوین

در پاسخ به این ضرورت، لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم که در تاریخ ۱۷ آذر ۱۴۰۳ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده، با هدف تحول بنیادین در نظام مالیات‌ستانی کشور تدوین گردیده است. این لایحه در پاسخ به چالش‌های نظام مالیاتی موجود از جمله ناکارآمدی از حیث بازتوزیع درآمد، محدود بودن پایه مالیاتی و گستردگی فعالیت‌های اقتصادی بخش غیررسمی، بر استقرار مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی به عنوان محور اصلی اصلاحات تأکید دارد (مقدمه لایحه). بر اساس گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، استقرار نظام مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد از مهم‌ترین اقداماتی است که می‌تواند نقش محوری در تحول مالیاتی کشور ایفا کند.

در جمع‌بندی کلی می‌توان لایحه دولت را تلاشی برای بازگشت به این مسیر دانست؛ تلاشی که با بهره‌گیری از ظرفیت‌های فناوری اطلاعات و اصلاح ساختار مالیات بر درآمد، درصدد رفع بخشی از موانع تاریخی است. با وجود این، پرسش اساسی همچنان باقی است که آیا احکام پیش‌بینی‌شده در لایحه، برای غلبه بر چالش‌های نهادی و اجرایی پیشین کفایت می‌کند و آیا طراحی ساختار حقوقی آن با الزامات یک نظام کارآمد مالیات بر مجموع درآمد انطباق دارد؟ پاسخ به این پرسش، مستلزم بررسی دقیق ساختار لایحه و ارزیابی آن از منظر الزامات اجرایی و اصول نهادی است که در بخش‌های بعدی گزارش مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

۲. بررسی ساختاری لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی

لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، الگوی متفاوتی از مالیات‌ستانی را نسبت به نظام سنتی مالیات‌های مستقیم ارائه می‌کند. در قانون فعلی، مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی عمدتاً بر پایه منابع مختلف درآمد استوار است؛ به این معنا که هر منبع درآمد، از جمله حقوق، مشاغل، اجاره، درآمد اتفاقی و سایر منابع، به صورت مستقل دارای قواعد شناسایی، معافیت، نرخ و تکالیف مالیاتی خاص خود است. در مقابل، لایحه دولت تلاش کرده است ضمن حفظ قواعد اختصاصی مربوط به شناسایی هر منبع درآمد، تمامی درآمدهای خالص اشخاص حقیقی را در نهایت در قالب یک پایه مالیاتی واحد تجمع کرده و مالیات نهایی را بر اساس مجموع درآمد سالانه شخص تعیین کند.

بر این اساس، معماری نظام مالیات بر مجموع درآمد در لایحه را می‌توان یک فرایند چندمرحله‌ای دانست. در مرحله نخست، درآمدهای اشخاص حقیقی بر حسب ماهیت اقتصادی آن‌ها - از جمله درآمد ناشی از اشتغال، فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری، دارایی و سایر منابع - مطابق مقررات اختصاصی مربوط به شناسایی و درآمد خالص هر منبع محاسبه می‌شود. در مرحله دوم، درآمدهای خالص حاصل از منابع مختلف با یکدیگر تجمع شده و درآمد مشمول مالیات سالانه مؤدی تشکیل می‌شود. سپس معافیت پایه، معافیت‌های اشخاص تحت تکفل، هزینه‌ها و کسورات قابل قبول از مجموع درآمد کسر می‌گردد. در مرحله بعد، مالیات بر اساس نرخ‌های تصاعدی موضوع ماده (۱۳۱) محاسبه شده و در نهایت، مالیات‌های پرداخت شده در مراحل پیشین یا مالیات‌های کسر شده از برخی منابع درآمدی، به عنوان اعتبار مالیاتی از مالیات نهایی مؤدی کسر می‌شود. بنابراین، در این لایحه، مفهوم «مالیات بر مجموع درآمد» به معنای حذف قواعد اختصاصی هر منبع درآمد نیست؛ بلکه به معنای انتقال نقطه نهایی مالیات‌ستانی از «منابع منفک درآمد» به «مجموع درآمد خالص شخص» است. به بیان دیگر، لایحه از الگوی «تجمع پس از محاسبه درآمد هر منبع» استفاده می‌کند؛ بدین معنا که ابتدا درآمد هر منبع بر اساس ضوابط خاص همان منبع تعیین می‌شود و سپس درآمدهای خالص در یک پایه مالیاتی واحد تجمع می‌گردند. این معماری، امکان اعمال معافیت‌های شخصی، هزینه‌های قابل قبول، نرخ‌های تصاعدی و اعتبار مالیاتی را بر مبنای مجموع توان پرداخت مؤدی فراهم می‌سازد و از این حیث، با فلسفه مالیات بر مجموع درآمد در نظام‌های مالیاتی نوین همخوانی دارد.

۲.۱. ساختار شناسایی و تجمیع درآمدها

هسته اصلی لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، انتقال مبنای تعیین مالیات از «درآمد هر منبع» به «مجموع درآمد سالانه شخص حقیقی» است. بر این اساس، اگرچه درآمدهای اشخاص ممکن است از منابع مختلفی حاصل شوند، اما در نهایت مالیات بر اساس مجموع درآمد سالانه مؤدی تعیین می‌شود. بنابراین، مبنای نهایی مالیات‌ستانی در لایحه، شخص و مجموع درآمد وی است، نه هر یک از منابع درآمد به صورت مستقل. در عین حال، لایحه در فرایند تعیین درآمد مشمول مالیات، احکام مربوط به هر یک از منابع درآمد را به طور کامل حذف نکرده است. به موجب مقررات مختلف لایحه، درآمدهای ناشی از حقوق، فعالیت‌های اقتصادی، مشارکت‌ها، سود سهام، نقل و انتقال دارایی‌ها و سایر منابع، ابتدا مطابق مقررات مربوط به همان منبع شناسایی و میزان درآمد مشمول مالیات آن تعیین می‌شود. پس از تعیین درآمد هر یک از منابع، مجموع درآمدهای مشمول مالیات شخص مبنای اعمال معافیت‌های مقرر، هزینه‌های قابل قبول، نرخ‌های مالیاتی و اعتبار مالیاتی قرار می‌گیرد.

بر این اساس، ساختار لایحه بر دو مرحله استوار است: نخست، تعیین درآمد مشمول مالیات هر یک از منابع درآمد بر اساس احکام قانونی مربوط و دوم، تعیین مالیات نهایی بر اساس مجموع درآمد سالانه مؤدی. در نتیجه، اگرچه مقررات اختصاصی هر یک از منابع درآمد در لایحه همچنان نقش خود را در مرحله شناسایی درآمد حفظ کرده‌اند، اما تعیین مالیات نهایی در چارچوب نظام مالیات بر مجموع درآمد انجام می‌شود. بنابراین، می‌توان گفت تغییر اساسی لایحه نسبت به قانون فعلی، نه در حذف قواعد مربوط به منابع مختلف درآمد، بلکه در انتقال مرحله نهایی مالیات‌ستانی به سطح مجموع درآمد شخص حقیقی است. به همین دلیل، سایر اجزای لایحه از جمله معافیت‌های پایه، هزینه‌های قابل قبول، نرخ‌های تصاعدی و اعتبار مالیاتی نیز بر مبنای مجموع درآمد سالانه مؤدی طراحی شده‌اند.

۲.۲. ساختار معافیت‌ها، کسورات و هزینه‌های قابل قبول

یکی از مهم‌ترین اجزای ساختار مالیات بر مجموع درآمد، نحوه طراحی معافیت‌ها و کسورات مالیاتی است؛ زیرا پس از تعیین مجموع درآمد سالانه مؤدی، این عوامل در تعیین درآمد مشمول مالیات نهایی نقش اساسی ایفا می‌کنند. لایحه دولت در این بخش تلاش کرده است به جای اتکای گسترده به معافیت‌های منبع‌محور، نظامی مبتنی بر معافیت‌های شخصی و هزینه‌های قابل قبول طراحی کند تا مالیات نهایی با وضعیت اقتصادی و خانوادگی هر مؤدی تناسب بیشتری داشته باشد. بر این اساس، ماده (۱۲۹) لایحه برای هر شخص حقیقی یک معافیت پایه معادل ۴۰۰ میلیون ریال در سال پیش‌بینی کرده و مقرر داشته است که این مبلغ هر سال متناسب با نرخ تورم تعدیل شود.

علاوه بر این، به منظور لحاظ شرایط خانوادگی مؤدی، معافیت‌هایی نیز برای افراد تحت تکفل در نظر گرفته شده است؛ به گونه‌ای که همسر مؤدی از معافیتی معادل ۳۰ درصد معافیت پایه و هر یک از سایر افراد تحت تکفل از معافیتی معادل ۲۰ درصد معافیت پایه برخوردار می‌شوند. بدین ترتیب، میزان معافیت تنها تابع درآمد نیست، بلکه وضعیت خانوادگی مؤدی نیز در تعیین درآمد مشمول مالیات مؤثر خواهد بود.

لایحه همچنین بخشی از هزینه‌های ضروری مؤدی را به عنوان هزینه‌های قابل کسر از درآمد مشمول مالیات به رسمیت شناخته است. مهم‌ترین این هزینه‌ها شامل هزینه‌های دارو و درمان تا سقف تعرفه‌های مصوب، حق بیمه درمانی تا سقف معافیت پایه، هزینه‌های تحصیل در مقاطع رسمی برای هر فرزند تا سقف معافیت پایه، هزینه اجاره مسکن تا یک و نیم برابر معافیت پایه و سود و کارمزد تسهیلات خرید یا ساخت مسکن تا سقف یک برابر معافیت پایه است. پذیرش این هزینه‌ها منوط به ثبت و وجود صورتحساب الکترونیکی متناظر در سامانه مؤدیان است.

در مجموع، ساختار معافیت‌ها و کسورات در لایحه بر سه رکن اصلی استوار است: معافیت پایه شخصی، معافیت‌های مرتبط با افراد تحت تکفل و پذیرش بخشی از هزینه‌های ضروری زندگی به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی. این ساختار نشان می‌دهد که لایحه در تعیین درآمد مشمول مالیات، علاوه بر میزان درآمد، وضعیت خانوادگی و بخشی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر مؤدی را نیز مورد توجه قرار داده و تعیین درآمد مشمول مالیات را به اطلاعات ثبت شده در سامانه مؤدیان و نظام صورتحساب الکترونیکی پیوند زده است.

۲،۳. ساختار حکمرانی داده و جایگاه سازمان امور مالیاتی در فرایند تشخیص مالیات

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های ساختاری لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، تغییر جایگاه سازمان امور مالیاتی از یک نهاد صرفاً وصول‌کننده مالیات به یک نهاد داده‌محور در فرایند شناسایی، جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اطلاعات اقتصادی مؤدیان است. در این الگو، تشخیص مالیات دیگر عمدتاً بر مبنای رسیدگی به اسناد ارائه شده از سوی مؤدی یا بررسی موردی پرونده‌ها انجام نمی‌شود؛ بلکه بر پایه داده‌هایی استوار است که از طریق پایگاه‌های اطلاعاتی، سامانه مؤدیان، اطلاعات بانکی، اطلاعات معاملاتی و سایر منابع قانونی در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار می‌گیرد. بر همین اساس، سازمان امور مالیاتی مکلف است با استفاده از اطلاعات موجود، اظهارنامه مالیاتی پیش فرض را برای هر مؤدی تهیه و در کارپوشه وی بارگذاری کند. مؤدی نیز به جای تنظیم کامل اظهارنامه از ابتدا، صرفاً نسبت به تأیید، اصلاح یا تکمیل اطلاعات موجود اقدام می‌کند. همچنین در فرایند تشخیص درآمد مشمول مالیات، داده‌های ثبت شده در سامانه‌های اطلاعاتی، مبنای اصلی محاسبات مالیاتی قرار می‌گیرند و نقش رسیدگی سنتی و مبتنی بر تشخیص موردی ممیزان به تدریج کاهش می‌یابد.

به این ترتیب، لایحه مالیات بر مجموع درآمد، سازمان امور مالیاتی را در مرکز نظام حکمرانی داده مالیاتی قرار می‌دهد؛ به گونه‌ای که این سازمان علاوه بر وظیفه وصول مالیات، مسئولیت تجمیع، پالایش، تطبیق و تحلیل داده‌های اقتصادی اشخاص حقیقی را نیز بر عهده خواهد داشت. در نتیجه، کیفیت عملکرد نظام مالیاتی بیش از گذشته به جامعیت پایگاه‌های اطلاعاتی، صحت داده‌های دریافتی، قابلیت تحلیل اطلاعات و کارآمدی سامانه‌های هوشمند وابسته خواهد بود. در عین حال، توسعه چنین ساختاری موجب می‌شود که نقش داده در تصمیمات مالیاتی به نحو قابل توجهی افزایش یابد. هرچه فرایند تشخیص مالیات بیشتر بر تحلیل داده و تصمیم‌گیری سیستمی مبتنی شود، اهمیت شفافیت فرایندهای پردازش اطلاعات، صحت داده‌های مبنا، قابلیت اصلاح اطلاعات نادرست و حفظ محرمانگی اطلاعات مؤدیان نیز افزایش خواهد یافت. از این رو، حکمرانی داده در لایحه صرفاً به معنای ایجاد زیرساخت‌های اطلاعاتی نیست، بلکه بخشی از معماری اصلی نظام مالیات بر مجموع درآمد را تشکیل می‌دهد.

۲،۴. ساختار نرخ‌های مالیاتی و اعتبار مالیاتی

پس از تعیین مجموع درآمد مشمول مالیات و اعمال معافیت‌ها و کسورات قانونی، لایحه مالیات بر مجموع درآمد، مالیات نهایی را بر اساس نرخ‌های تصاعدی محاسبه می‌کند. به موجب ماده (۱۳۱) لایحه، درآمد مشمول مالیات سالانه اشخاص حقیقی در پنج طبقه قرار گرفته و برای هر طبقه نرخ مالیاتی مستقلی پیش‌بینی شده است. بر این اساس، درآمد تا دو برابر معافیت پایه مشمول نرخ ۱۰ درصد، مازاد آن تا چهار برابر معافیت پایه مشمول نرخ ۱۵ درصد، مازاد تا هشت برابر معافیت پایه مشمول نرخ ۲۰ درصد، مازاد تا شانزده برابر معافیت پایه مشمول نرخ ۲۵ درصد و درآمد بیش از آن مشمول نرخ ۳۵ درصد خواهد بود. در این ساختار، نرخ‌های مالیاتی به صورت پلکانی اعمال می‌شوند؛ بدین معنا که هر بخش از درآمد، مشمول نرخ مربوط به همان طبقه خواهد بود و افزایش درآمد موجب اعمال نرخ بالاتر بر کل درآمد مؤدی نمی‌شود. بنابراین، نرخ مؤثر مالیات متناسب با افزایش درآمد و به صورت تدریجی افزایش می‌یابد و مالیات نهایی بر اساس مجموع درآمد سالانه شخص تعیین می‌شود.

در کنار نظام نرخ‌های تصاعدی، لایحه سازوکار «اعتبار مالیاتی» را نیز برای جلوگیری از اخذ مالیات مضاعف پیش‌بینی کرده است. بر اساس تبصره (۶) ماده (۱۳۰)، مالیات‌هایی که در طول سال از برخی درآمدهای مؤدی به صورت علی‌الحساب یا مقطوع پرداخت یا کسر شده است، در زمان محاسبه مالیات نهایی از مالیات متعلق کسر می‌شود. به این ترتیب، مالیات‌های پرداختی قبلی به عنوان اعتبار مالیاتی مؤدی محسوب شده و صرفاً مابه‌التفاوت مالیات نهایی مطالبه یا مسترد خواهد شد.

در نتیجه، ساختار تعیین مالیات در لایحه بر دو رکن مکمل استوار است: نخست، اعمال نرخ‌های تصاعدی بر مجموع درآمد مشمول مالیات و دوم، احتساب مالیات‌های پرداخت شده قبلی به عنوان اعتبار مالیاتی. بدین ترتیب، مالیات نهایی هر شخص نه تنها بر مبنای سطح درآمد سالانه وی، بلکه با لحاظ مالیات‌های پرداخت شده در مراحل مختلف نیز تعیین می‌شود. این سازوکار، حلقه پایانی فرایند محاسبه مالیات در نظام مالیات بر مجموع درآمد را تشکیل می‌دهد و ارتباط میان مالیات‌های تکلیفی، مالیات‌های علی‌الحساب و مالیات نهایی را برقرار می‌سازد.

۲.۵. ساختار لایحه در مواجهه با تورم و بی‌ثباتی اقتصادی

یکی از ویژگی‌های هر نظام مالیات بر مجموع درآمد، نحوه مواجهه آن با تغییرات مستمر سطح عمومی قیمت‌ها و آثار ناشی از تورم بر درآمد، هزینه‌ها و بار مالیاتی مؤدیان است. از آنجا که مبنای این نظام، مجموع درآمد سالانه اشخاص حقیقی است، تغییرات ارزش پول و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌تواند بر تعیین درآمد مشمول مالیات، میزان معافیت‌ها، حدود نرخ‌های مالیاتی و هزینه‌های قابل قبول اثرگذار باشد. از این رو، نحوه پیش‌بینی سازوکارهای تعدیل متغیرهای مالیاتی، یکی از اجزای ساختاری نظام مالیات بر مجموع درآمد محسوب می‌شود. لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی در برخی از اجزای خود، سازوکارهایی برای انطباق نظام مالیاتی با تغییرات سطح عمومی قیمت‌ها پیش‌بینی کرده است.

مهم‌ترین نمونه آن، معافیت پایه موضوع بند (الف) ماده ۱۲۹ است که معادل چهارصد میلیون ریال تعیین شده و مطابق حکم همان ماده، این مبلغ هر سال متناسب با نرخ تورم تعدیل می‌شود. از آنجا که بسیاری از اجزای لایحه، از جمله معافیت همسر، معافیت افراد تحت تکفل و همچنین حدود برخی هزینه‌های قابل قبول بر مبنای معافیت پایه تعیین شده‌اند، تعدیل سالانه این مبلغ، به صورت هم‌زمان بر بخش قابل توجهی از اجزای نظام مالیات بر مجموع درآمد اثر می‌گذارد. علاوه بر این، لایحه در تعیین حدود نرخ‌های مالیاتی نیز از معافیت پایه به عنوان مبنای محاسبه استفاده کرده است. مطابق ماده (۱۳۱)، طبقات درآمدی مشمول نرخ‌های مختلف مالیاتی بر اساس مضاربی از معافیت پایه تعیین شده‌اند؛ به گونه‌ای که حدود هر طبقه مالیاتی با افزایش سالانه معافیت پایه تغییر می‌کند. در نتیجه، دامنه اعمال نرخ‌های تصاعدی نیز متناسب با تعدیل معافیت پایه تغییر یافته و حدود درآمدی مشمول هر نرخ مالیاتی بر مبنای همان شاخص بازتنظیم می‌شود. ساختار هزینه‌های قابل قبول نیز از همین الگو تبعیت می‌کند؛ یعنی با تعدیل سالانه معافیت پایه، حدود این هزینه‌های قابل قبول نیز متناسب با همان تغییرات تعدیل می‌شود.

در مجموع، لایحه مالیات بر مجموع درآمد برای بخشی از متغیرهای اصلی نظام مالیاتی، از معافیت پایه به عنوان شاخص تنظیم کننده استفاده کرده است. این شیوه موجب شده است که برخی از مهم ترین اجزای ساختار مالیات بر مجموع درآمد، از جمله معافیت های شخصی، حدود هزینه های قابل قبول و طبقات درآمدی مشمول نرخ های مالیاتی، از یک مبنای واحد تبعیت کنند. بنابراین، معافیت پایه در لایحه صرفاً یک معافیت مالیاتی نیست، بلکه یکی از مؤلفه های محوری در تنظیم ساختار مالیات بر مجموع درآمد و تعیین حدود اعمال سایر احکام مالیاتی به شمار می رود.

۲،۶. ساختار ضمانت اجراها و نظام وصول مالیات

اجرای هر نظام مالیاتی، علاوه بر تعیین درآمد مشمول مالیات و نرخ های مالیاتی، مستلزم پیش بینی سازوکارهای مناسب برای انجام تکالیف قانونی مؤدیان، وصول مالیات و تضمین اجرای مقررات است. از این رو، لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، در کنار بازطراحی نحوه محاسبه مالیات، مجموعه ای از احکام را در خصوص وصول مالیات، پرداخت های علی الحساب، تکالیف اشخاص ثالث و ضمانت اجراهای مربوط پیش بینی کرده است تا فرایند اجرای قانون در چارچوب مشخصی انجام شود.

در ساختار پیش بینی شده در لایحه، وصول مالیات صرفاً به مرحله نهایی تعیین مالیات محدود نشده، بلکه بخشی از مالیات در طول سال و هم زمان با پرداخت برخی درآمدها، به صورت مالیات علی الحساب وصول می شود. به عنوان نمونه، پرداخت کنندگان حقوق مکلف شده اند هنگام هر پرداخت، مالیات متعلق را مطابق مقررات ماده (۸۶) محاسبه، کسر و در مهلت مقرر به سازمان امور مالیاتی پرداخت کنند. همچنین در خصوص برخی مشارکت ها، سود سهام و سایر موارد نیز تکالیف مشابهی برای پرداخت کنندگان یا نمایندگان قانونی پیش بینی شده است. مبالغ پرداخت شده در این مراحل، در زمان تعیین مالیات نهایی مؤدی به عنوان اعتبار مالیاتی محسوب می شود. علاوه بر تکالیف مؤدیان، لایحه برای اشخاصی که به موجب قانون مسئول کسر، ایصال یا پرداخت مالیات هستند نیز تکالیف مستقلی مقرر کرده است. کارفرمایان، پرداخت کنندگان حقوق، نمایندگان مشارکت ها و اشخاص حقوقی در موارد مختلف، مکلف به ارسال اطلاعات، تسلیم فهرست های مقرر، کسر مالیات، پرداخت مالیات علی الحساب و انجام سایر تکالیف قانونی هستند. به همین ترتیب، سازمان امور مالیاتی نیز بر اساس احکام لایحه، مسئول تهیه اظهارنامه پیش فرض، رسیدگی به اطلاعات، تعیین مالیات و اعمال مقررات مربوط خواهد بود.

برای تضمین اجرای این تکالیف، لایحه از ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در قانون مالیات‌های مستقیم نیز بهره گرفته و در برخی موارد، احکام جدیدی را در خصوص مسئولیت اشخاص مکلف به کسر و پرداخت مالیات مقرر کرده است. بر این اساس، عدم انجام تکالیف قانونی از قبیل کسر مالیات، پرداخت مالیات، ارائه اطلاعات یا تسلیم فهرست‌های مقرر، حسب مورد می‌تواند موجب مطالبه مالیات، اعمال جرایم مالی مالیاتی و سایر آثار قانونی پیش‌بینی شده در قانون شود. همچنین لایحه در مواردی، مسئولیت مؤدی و اشخاص مکلف به کسر و ایصال مالیات را به صورت مستقل از یکدیگر تنظیم کرده تا هر یک در حدود تکالیف قانونی خود پاسخگو باشند. لذا در مجموع، ساختار ضمانت اجرای و نظام وصول مالیات در لایحه بر چهار رکن اصلی استوار است: وصول تدریجی مالیات از طریق پرداخت‌های علی‌الحساب، تعیین تکالیف قانونی برای مؤدیان و اشخاص ثالث، پیش‌بینی مسئولیت‌های مستقل برای اشخاص مکلف به کسر و پرداخت مالیات، و اعمال ضمانت اجرای قانونی (جریمه‌های مالی) در صورت عدم انجام تکالیف مقرر. بدین ترتیب، لایحه تلاش کرده است فرایند محاسبه و وصول مالیات را در قالب مجموعه‌ای از تکالیف و ضمانت اجرای مرتبط سامان‌دهی کند.

۲.۷. ساختار حمایت از حقوق مؤدی، دادرسی مالیاتی

یکی از مهم‌ترین سازوکارهای پیش‌بینی شده در لایحه، تهیه اظهارنامه مالیاتی پیش‌فرض توسط سازمان امور مالیاتی بر اساس اطلاعات موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی و انتقال آن به کارپوشه مؤدی است. در این ساختار، مؤدی می‌تواند اطلاعات تهیه شده را بررسی، اصلاح یا تکمیل کرده و سپس اظهارنامه را تأیید و ارسال کند. بدین ترتیب، فرایند انجام تکالیف مالیاتی بر مبنای تعامل میان مؤدی و سازمان امور مالیاتی در بستر سامانه‌های الکترونیکی طراحی شده است. لایحه همچنین بخش قابل توجهی از فرایندهای ابلاغ، ارائه اطلاعات، تسلیم اظهارنامه، پرداخت مالیات و پیگیری امور مالیاتی را در بستر کارپوشه مؤدیان و سامانه‌های الکترونیکی پیش‌بینی کرده است. استفاده از این سازوکارها، موجب می‌شود ارتباط میان مؤدی و سازمان امور مالیاتی تا حد زیادی از طریق ابزارهای الکترونیکی انجام شود و بخش عمده‌ای از فرایندهای مالیاتی در محیط سامانه‌ای مدیریت گردد.

از سوی دیگر، لایحه تغییری در ساختار دادرسی مالیاتی و مراجع رسیدگی به اختلافات مالیاتی ایجاد نکرده و رسیدگی به اعتراضات مؤدیان همچنان تابع مقررات قانون مالیات‌های مستقیم و سازوکارهای پیش‌بینی شده در آن قانون و البته برنامه هفتم پیشرفت اسلامی ایران است. بر این اساس، پس از تعیین مالیات، مؤدی از حق اعتراض، درخواست رسیدگی و استفاده از مراحل مختلف دادرسی مالیاتی مطابق مقررات عمومی قانون برخوردار خواهد بود.

در مجموع، ساختار پیش‌بینی‌شده در لایحه در حوزه حقوق مؤدی بر سه مؤلفه اصلی استوار است: توسعه خدمات الکترونیکی و کارپوشه مؤدیان، مشارکت مؤدی در تکمیل و اصلاح اطلاعات مالیاتی از طریق اظهارنامه پیش‌فرض، و استمرار بهره‌گیری از نظام دادرسی مالیاتی مقرر در قانون مالیات‌های مستقیم. در نتیجه، لایحه در کنار اصلاح ساختار محاسبه مالیات، فرایند انجام تکالیف مالیاتی و ارتباط میان مؤدی و سازمان امور مالیاتی را نیز بر پایه ابزارهای الکترونیکی سامان‌دهی کرده است.

۲،۸. ساختار حکمرانی داده و هوشمندسازی فرایند مالیات‌ستانی

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های ساختاری لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، اتکای گسترده آن به داده‌های مالی و اقتصادی و حرکت به سمت استقرار یک نظام مالیات‌ستانی هوشمند است. در این لایحه، شناسایی درآمد، تعیین درآمد مشمول مالیات، تهیه اظهارنامه، رسیدگی مالیاتی و بخش قابل توجهی از فرایند تشخیص مالیات، بر مبنای اطلاعات ثبت‌شده در پایگاه‌های اطلاعاتی و سامانه‌های الکترونیکی طراحی شده است. لذا، داده و اطلاعات، یکی از ارکان اصلی اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد محسوب می‌شود. در همین راستا، ماده (۱۳۰) لایحه، سازمان امور مالیاتی کشور را مکلف کرده است با استفاده از اطلاعات موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی، برای هر شخص حقیقی اظهارنامه مالیاتی پیش‌فرض تهیه و آن را از طریق کارپوشه مؤدی در اختیار وی قرار دهد. در این سازوکار، مؤدی مکلف است در مهلت مقرر، اظهارنامه تهیه‌شده را تأیید، اصلاح یا تکمیل کند. بدین ترتیب، اظهارنامه مالیاتی صرفاً مبتنی بر اطلاعات ابرازی مؤدی نیست، بلکه بر پایه اطلاعات تجمیع‌شده توسط سازمان امور مالیاتی تنظیم می‌شود. علاوه بر این، لایحه در مواد مختلف خود، استفاده از اطلاعات سامانه مؤدیان، صورتحساب‌های الکترونیکی، اطلاعات تراکنش‌های مالی، داده‌های دستگاه‌های اجرایی و سایر پایگاه‌های اطلاعاتی را در فرایند تعیین درآمد مشمول مالیات مورد توجه قرار داده است. به‌عنوان نمونه، ماده (۱۵۸) در تعیین درآمد مشمول مالیات، بر بهره‌گیری از اطلاعات صورتحساب‌های الکترونیکی و داده‌های مالی ثبت‌شده تأکید دارد و ماده (۱۶۹) نیز با پیش‌بینی تشکیل «شورای تحول فرایندهای مالیاتی»، زمینه توسعه هوشمندسازی، خودکارسازی فرایندها و بازطراحی نظام تشخیص، رسیدگی و دادرسی مالیاتی را فراهم می‌کند.

بر این اساس، ساختار اجرایی پیش‌بینی‌شده در لایحه بر سه مؤلفه اصلی استوار است: تولید و تجمیع داده‌های مالی و اقتصادی، پردازش و تحلیل این داده‌ها در فرایند تشخیص مالیات، و ارائه خدمات مالیاتی از طریق سامانه‌های الکترونیکی و کارپوشه مؤدیان.

در نتیجه، بخش قابل توجهی از فرایندهای اجرایی نظام مالیات بر مجموع درآمد بر مبنای گردش اطلاعات میان سازمان امور مالیاتی، مؤدیان و سایر دستگاههای اجرایی طراحی شده است. از این منظر، لایحه مالیات بر مجموع درآمد صرفاً به اصلاح قواعد محاسبه مالیات اکتفا نکرده، بلکه همزمان ساختار اجرایی جدیدی را نیز برای شناسایی، محاسبه و وصول مالیات پیش‌بینی کرده؛ ساختاری که اجرای آن بر وجود پایگاه‌های اطلاعاتی جامع، تبادل برخط داده میان دستگاه‌های اجرایی، سامانه مؤدیان، کارپوشه الکترونیکی و فرایندهای هوشمند مالیاتی استوار است.

۳. ارزیابی لایحه از منظر الزامات اجرایی استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد

همان‌طور که در بالا نیز اشاره شد، اجرای موفق نظام مالیات بر مجموع درآمد، بیش از آنکه به کیفیت تدوین قواعد حقوقی وابسته باشد، به وجود مجموعه‌ای از الزامات نهادی، اطلاعاتی و اجرایی بستگی دارد. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که استقرار این نظام مالیاتی، مستلزم فراهم بودن زیرساخت‌های مختلف اجرایی و نهادی است. در غیاب این پیش‌نیازها، حتی دقیق‌ترین قوانین مالیاتی نیز با افزایش هزینه‌های اجرایی، گسترش اختلافات مالیاتی و کاهش تمکین مؤدیان مواجه خواهند شد.

لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی نیز بخش قابل توجهی از احکام خود را بر تحقق چنین زیرساخت‌هایی استوار کرده است. در ادامه این بخش لایحه دولت نه از منظر قواعد حقوقی، بلکه از حیث میزان انطباق با الزامات اجرایی استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۳.۱. الزامات اطلاعاتی و حکمرانی داده؛ مهم‌ترین پیش‌شرط اجرای مالیات بر مجموع درآمد

الف) تبیین الزام اجرایی: یکی از بنیادی‌ترین پیش‌شرط‌های اجرای مالیات بر مجموع درآمد، دسترسی سازمان امور مالیاتی به اطلاعات جامع، دقیق، به‌هنگام و برخط از درآمدها، هزینه‌ها، دارایی‌ها و معاملات اقتصادی اشخاص حقیقی است. از این‌رو، هرگونه نقص در شناسایی داده‌های مالی و اقتصادی، مستقیماً بر عدالت مالیاتی، صحت محاسبه مالیات و میزان تمکین مؤدیان اثر می‌گذارد. بر این اساس، اجرای موفق مالیات بر مجموع درآمد بدون استقرار یک نظام کارآمد حکمرانی داده ممکن نیست؛ نظامی که بتواند اطلاعات مربوط به صورتحساب‌های الکترونیکی، تراکنش‌های بانکی، نقل و انتقال دارایی‌ها، اطلاعات هویتی و سایر داده‌های اقتصادی را به‌صورت یکپارچه تجمیع، تطبیق و تحلیل کند. همچنین علاوه بر «وجود داده»، کیفیت، یکپارچگی، قابلیت تبادل و قابلیت اتکای داده‌ها نیز اهمیت بسیار زیادی در طراحی این نظام مالیاتی دارد.

(ب) اقدامات انجام شده در نظام حقوقی و مالیاتی ایران: قانون گذار در سال های اخیر برای تقویت زیرساخت های اطلاعاتی نظام مالیاتی، اقدامات مهمی انجام داده است. مهم ترین این اقدامات عبارت اند از:

- ماده (۱۶۹ مکرر) قانون مالیات های مستقیم: با اصلاح ماده (۱۶۹ مکرر) قانون مالیات های مستقیم، پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان ایجاد شد و دستگاه های اجرایی، بانک ها، مؤسسات مالی، بیمه ها، گمرک، سازمان ثبت اسناد و املاک، بورس و سایر مراجع اطلاعاتی مکلف به ارائه اطلاعات مورد نیاز سازمان امور مالیاتی شدند.

- قانون پایانه های فروشگاهی و سامانه مؤدیان: قانون پایانه های فروشگاهی و سامانه مؤدیان (مصوب ۱۳۹۸)، به ویژه مواد (۱)، (۲)، (۵) و (۶)، بستر قانونی استقرار نظام صورتحساب الکترونیکی، ایجاد کارپوشه مؤدیان و ثبت تدریجی اطلاعات معاملات در سامانه مؤدیان را فراهم کرد و مسیر حرکت به سمت شفافیت برخط معاملات را هموار ساخت.

- قانون مدیریت داده ها و اطلاعات ملی: قانون مدیریت داده ها و اطلاعات ملی (مصوب ۱۴۰۱) چارچوب کلی حکمرانی داده در کشور را تعیین کرد و با تأکید بر اصولی مانند طبقه بندی داده، تبادل داده، امنیت داده، دسترسی پذیری و مسئولیت دستگاه ها، مبنای حقوقی مهمی برای ساماندهی داده های عمومی و حاکمیتی ایجاد نمود.

- قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت: در قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت، به ویژه در فصل مربوط به «اصلاح نظام اداری و حکمرانی داده» و مواد (۱۰۷) تا (۱۱۳)، دولت مکلف به توسعه دولت هوشمند، یکپارچه سازی پایگاه های اطلاعاتی، تقویت تبادل داده میان دستگاه ها و ارتقای حکمرانی داده شده است. این احکام، مهم ترین پشتوانه برنامه ای برای حرکت به سمت دولت داده محور محسوب می شوند.

- قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۴۰۲) با تقویت اختیارات نظارتی بانک مرکزی بر شبکه پرداخت و جریان های مالی، زمینه بهتری برای تبادل اطلاعات مالی، شفاف سازی تراکنش ها و کنترل داده های مرتبط با عملیات بانکی و پرداخت فراهم کرده است.

- قانون مبارزه با پولشویی: قانون مبارزه با پولشویی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، از طریق شناسایی

مشتری، ردیابی تراکنش‌های مشکوک، شناسایی ذی‌نفع واقعی و تبادل اطلاعات میان نهادهای مالی و نظارتی، یکی از مهم‌ترین ابزارهای تکمیلی حکمرانی داده در حوزه مالی به شمار می‌رود.

- قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول: قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال

غیرمنقول، با هدف رسمی‌سازی و قابل ردیابی کردن معاملات ملکی، به شفافیت داده‌های ثبتی و کاهش امکان پنهان‌سازی دارایی‌ها کمک می‌کند و از این جهت برای شناسایی درآمدها و دارایی‌های مشمول مالیات اهمیت دارد.

- استقرار تدریجی نظام مالیات‌ستانی مبتنی بر اطلاعات از طریق اجرای برخی

پایه‌های مالیاتی جدید: مانند اجرای قانون مالیات بر خانه‌های خالی، قانون مالیات بر واحدهای مسکونی و باغ‌ویلاهای گران‌قیمت و نیز قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی (پس از لازم‌الاجرا شدن) که بر شناسایی اطلاعات دارایی‌ها، معاملات و رفتارهای اقتصادی اشخاص استوار است و می‌تواند به عنوان مقدمه‌ای برای استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد تلقی شود.

ج) ارزیابی وضعیت موجود و ارزیابی لایحه: بررسی مجموعه اقدامات تقنینی، نهادی و فناورانه انجام‌شده طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که نظام حقوقی و مالیاتی ایران در حوزه حکمرانی داده، نسبت به یک دهه گذشته تحول قابل توجهی را تجربه کرده است. نظام قانون‌گذاری، مجموعه‌ای از زیرساخت‌های حقوقی و فنی را برای حرکت به سمت حکمرانی داده و مالیات‌ستانی مبتنی بر اطلاعات فراهم کرده است. این تحولات موجب افزایش چشمگیر دسترسی سازمان امور مالیاتی به اطلاعات اقتصادی اشخاص، توسعه تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های اجرایی و کاهش وابستگی نظام مالیاتی به خوداظهاری صرف شده است. با وجود این، ارزیابی عملکرد این زیرساخت‌ها نشان می‌دهد که فاصله معناداری میان ایجاد ظرفیت‌های قانونی و تحقق کامل ظرفیت‌های اجرایی وجود دارد. اگرچه بسیاری از پایگاه‌های اطلاعاتی ایجاد یا به یکدیگر متصل شده‌اند، اما هنوز یک نظام یکپارچه، برخط و استاندارد برای تبادل همه داده‌های اقتصادی اشخاص حقیقی شکل نگرفته است. کیفیت و جامعیت بخشی از داده‌های تبادلی، ناهماهنگی میان سامانه‌های اطلاعاتی، تفاوت استانداردهای داده، محدودیت در بهنگام‌سازی اطلاعات، اجرای ناقص تکالیف برخی دستگاه‌های اجرایی و ضعف برخی ضمانت‌اجراهای قانونی، همچنان از مهم‌ترین موانع تحقق کامل حکمرانی داده به شمار می‌روند.

علاوه بر این، بخشی از فعالیت‌های اقتصادی، به‌ویژه در اقتصاد غیررسمی، برخی خدمات، فعالیت‌های سکوهاي دیجیتال و معاملات دارایی‌های دیجیتال، هنوز به‌طور کامل در چرخه اطلاعات مالیاتی قرار نگرفته‌اند و امکان شناسایی جامع تمامی منابع درآمدی اشخاص را با محدودیت مواجه می‌کنند.

• **پایگاه اطلاعات مؤدیان:** با وجود توسعه پایگاه اطلاعات موضوع ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم، هنوز تمامی دستگاه‌های مشمول، اطلاعات را به‌صورت کامل، استاندارد و برخط در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار نمی‌دهند. همچنین کیفیت، جامعیت و بهنگام بودن بخشی از اطلاعات دریافتی همچنان با محدودیت‌هایی مواجه است.

• **سامانه مؤدیان و قانون پایانه‌های فروشگاهی:** اجرای این قانون موجب توسعه صدور صورتحساب الکترونیکی و افزایش شفافیت بخشی از فعالیت‌های اقتصادی شده است؛ اما پوشش کامل تمامی فعالان اقتصادی، به‌ویژه برخی صاحبان مشاغل، اصناف و ارائه‌دهندگان خدمات، هنوز تحقق نیافته و بخشی از معاملات همچنان خارج از سامانه انجام می‌شود.

• **تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های اجرایی:** هرچند دامنه تبادل اطلاعات نسبت به گذشته توسعه یافته؛ اما ناهماهنگی میان سامانه‌های اطلاعاتی، تفاوت در استانداردهای داده، محدودیت‌های فنی و نبود ضمانت اجرای مؤثر برای برخی دستگاه‌ها، مانع تحقق کامل تبادل برخط اطلاعات شده است.

• **طرح جامع مالیاتی و هوشمندسازی نظام مالیاتی:** اجرای طرح جامع مالیاتی، توسعه خدمات الکترونیکی و استقرار حسابرسي مبتنی بر ريسک، نقش مهمی در کاهش وابستگی به رسیدگی سنتی ایفا کرده است. با این حال، در بخش قابل توجهی از پرونده‌های مالیاتی، فرایند تشخیص همچنان متکی بر رسیدگی ممیزان بوده و بهره‌گیری از تحلیل‌های هوشمند داده به‌طور کامل نهادینه نشده است.

• **ساماندهی حساب‌های بانکی و حساب‌های تجاری:** اقدامات انجام‌شده در زمینه شناسایی حساب‌های تجاری و اتصال ابزارهای پرداخت به پرونده مالیاتی، گام مؤثری در افزایش شفافیت مالی بوده است؛ اما استفاده از حساب‌های اشخاص ثالث، حساب‌های غیرتجاری و برخی روش‌های غیررسمی دریافت و پرداخت، همچنان امکان پنهان‌سازی بخشی از درآمدها را فراهم می‌کند.

• **ثبت الکترونیکی معاملات:** اگرچه ثبت الکترونیکی در برخی حوزه‌ها مانند املاک، وسایل نقلیه و صدور صورتحساب‌های الکترونیکی توسعه یافته است، اما هنوز همه معاملات اقتصادی مشمول ثبت الکترونیکی نبوده و بخشی از مبادلات اقتصادی خارج از سامانه‌های رسمی انجام می‌شود.

• **رصد فعالیت‌های اقتصاد دیجیتال و رمزدارایی‌ها:** با وجود توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی،

لایحه و نظام موجود هنوز سازوکار جامعی برای شناسایی، ثبت و تبادل اطلاعات درآمدهای ناشی از فعالیت‌های اقتصاد دیجیتال، از جمله معاملات رمزدارایی‌ها، فعالیت در سکوها دیجیتال و سایر دارایی‌های مجازی، پیش‌بینی نکرده‌اند. در نتیجه، بخشی از درآمدهای اشخاص حقیقی ممکن است خارج از پوشش نظام اطلاعات مالیاتی باقی بماند و امکان شناسایی کامل مجموع درآمد مؤدیان با محدودیت مواجه شود.

• **اجرای مالیات‌های مبتنی بر داده:** تجربه اجرای مالیات بر خانه‌های خالی، مالیات بر واحدهای

مسکونی و باغ‌ویلاهای گران‌قیمت و سایر پایه‌های مالیاتی مبتنی بر داده نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش‌ها همچنان کیفیت داده‌ها، تکمیل بانک‌های اطلاعاتی، همکاری بین دستگاهی و بهنگام بودن اطلاعات است.

• **زیرساخت‌های دولت الکترونیک و تبادل اطلاعات:** توسعه مرکز ملی تبادل اطلاعات و

خدمات دولت الکترونیک، بستر مناسبی برای تبادل داده میان دستگاه‌ها فراهم کرده؛ اما یکپارچگی کامل سامانه‌های اطلاعاتی و تبادل برخط داده‌ها هنوز به‌طور کامل محقق نشده است.

بر همین اساس، اگرچه می‌توان گفت که ایران از حیث چارچوب حقوقی حکمرانی داده به مرحله نسبتاً مطلوبی رسیده، اما از حیث بلوغ اجرایی و یکپارچگی اطلاعاتی هنوز به سطح مورد نیاز برای اجرای کامل و کم‌هزینه نظام مالیات بر مجموع درآمد دست نیافته است. مهم‌ترین چالش‌های باقی‌مانده شامل **نقص در یکپارچگی پایگاه‌های اطلاعاتی، عدم اتصال کامل دستگاه‌های اجرایی، ضعف برخی**

ضمانت اجرای قانونی، استمرار بخشی از اقتصاد غیررسمی و محدود بودن پوشش سامانه‌های

اطلاعاتی، رشد فعالیت‌های اقتصادی مبتنی بر فناوری‌های نوین و دارایی‌های دیجیتال خارج

از پوشش سامانه‌های اطلاعاتی است. از این رو، موفقیت مالیات بر مجموع درآمد مستلزم تکمیل این

زیرساخت‌ها و رفع شکاف‌های اجرایی موجود، همزمان با یا قبل از تصویب و اجرای لایحه دولت خواهد بود.

۳،۲. خوداظهاری، تمکین مالیاتی و هوشمندسازی فرایندهای تشخیص مالیات

الف) تبیین الزام اجرایی: یکی از مهم‌ترین الزامات اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد، استقرار

نظامی کارآمد برای خوداظهاری مؤدیان، تمکین داوطلبانه و تشخیص هوشمند مالیات است. در اغلب کشورهایی که نظام مالیات بر مجموع درآمد را اجرا می‌کنند، سازمان مالیاتی امکان رسیدگی تفصیلی به تمامی اظهارنامه‌های مالیاتی را ندارد و اساساً چنین رویکردی از نظر اقتصادی نیز مقرون‌به‌صرفه نیست.

از این رو، موفقیت این نظام بر ترکیبی از خوداظهاری صحیح مؤدیان، تحلیل داده، مدیریت ریسک و حسابرسی هدفمند استوار است. در این الگو، سازمان مالیاتی به جای رسیدگی فراگیر به همه پرونده‌ها، با استفاده از داده‌های مالی و الگوریتم‌های تحلیل ریسک، تنها پرونده‌های مشکوک یا پرریسک را برای رسیدگی انتخاب می‌کند. نتیجه این رویکرد، کاهش هزینه وصول مالیات، افزایش سرعت رسیدگی، ارتقای تمکین داوطلبانه و کاهش مداخلات مستقیم مأموران مالیاتی است.

در نظام مالیات بر مجموع درآمد، خوداظهاری صرفاً یک تکلیف شکلی نیست، بلکه بخش اصلی فرایند تشخیص مالیات محسوب می‌شود. به همین دلیل، تحقق این الزام مستلزم وجود سامانه‌های الکترونیکی کارآمد، اظهارنامه‌های پیش‌فرض مبتنی بر داده‌های معتبر، نظام مؤثر مدیریت ریسک، خدمات غیرحضوری، شفافیت فرایندها و اعتماد متقابل میان مؤدی و سازمان امور مالیاتی است. هر اندازه کیفیت داده‌ها و هوشمندی سامانه‌ها افزایش یابد، نیاز به رسیدگی‌های سنتی کاهش یافته و اجرای این نظام با هزینه کمتر و دقت بیشتری امکان‌پذیر خواهد بود.

ب) اقدامات انجام‌شده در نظام حقوقی و مالیاتی ایران: قانون‌گذار طی سال‌های اخیر، هم‌زمان با توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی، اقدامات متعددی برای حرکت از نظام مالیاتی ممیزمحور به سمت نظام هوشمند و داده‌محور انجام داده است. مهم‌ترین این اقدامات عبارت‌اند از:

- **توسعه اظهارنامه الکترونیکی و خدمات غیرحضوری:** سازمان امور مالیاتی طی سال‌های اخیر فرآیند تسلیم اظهارنامه، پرداخت مالیات، استعلام‌ها، اعتراضات و بسیاری از خدمات مالیاتی را به صورت الکترونیکی ارائه کرده و وابستگی مؤدیان به مراجعات حضوری را کاهش داده است.

- **اجرای طرح جامع مالیاتی:** طرح جامع مالیاتی با هدف یکپارچه‌سازی اطلاعات، توسعه خدمات الکترونیکی، مدیریت پرونده‌های مالیاتی و استقرار نظام حسابرسی مبتنی بر ریسک اجرا شده و بستر اصلی هوشمندسازی نظام مالیاتی کشور محسوب می‌شود.

- **توسعه کارپوشه مؤدیان:** با اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، کارپوشه الکترونیکی مؤدیان ایجاد شده و بخش مهمی از تعاملات میان مؤدی و سازمان امور مالیاتی از طریق این بستر انجام می‌شود.

- **توسعه حسابرسی مبتنی بر ریسک:** سازمان امور مالیاتی در سال‌های اخیر به تدریج از رسیدگی فراگیر فاصله گرفته و استفاده از شاخص‌های ریسک، تحلیل داده و انتخاب هوشمند پرونده‌ها برای حسابرسی را توسعه داده است.

• **پیش‌بینی اظهارنامه مالیاتی پیش‌فرض در لایحه مالیات بر مجموع درآمد:** یکی از مهم‌ترین نوآوری‌های لایحه دولت، تکلیف سازمان امور مالیاتی به تهیه اظهارنامه پیش‌فرض بر اساس اطلاعات موجود و ارسال آن از طریق کارپوشه مؤدی است؛ به گونه‌ای که مؤدی صرفاً نسبت به تأیید، اصلاح یا تکمیل اطلاعات اقدام می‌کند. این سازوکار، گامی مهم در جهت کاهش هزینه تمکین و افزایش دقت اطلاعات مالیاتی محسوب می‌شود.

(ج) **ارزیابی وضعیت موجود و ارزیابی لایحه:** امروزه بخش عمده اظهارنامه‌های مالیاتی، پرداخت‌ها و خدمات سازمان امور مالیاتی به صورت غیرحضوری انجام می‌شود و استفاده از سامانه‌های اطلاعاتی در فرایند تشخیص مالیات نسبت به گذشته به طور محسوسی افزایش یافته است. با وجود این، هنوز فاصله قابل توجهی میان وضعیت موجود و الزامات اجرای کامل مالیات بر مجموع درآمد وجود دارد.

• **خوداظهاری مؤدی:** اگرچه خوداظهاری به عنوان مبنای اصلی تشخیص مالیات در قوانین مالیاتی پذیرفته شده، اما در عمل کیفیت اظهارنامه‌های ارائه شده بسیار متفاوت است و بخشی از مؤدیان صرفاً برای انجام تکلیف قانونی اظهارنامه تسلیم می‌کنند. این موضوع موجب شده است که سازمان امور مالیاتی همچنان ناگزیر از انجام رسیدگی‌های گسترده باشد.

• **اظهارنامه پیش‌فرض:** پیش‌بینی اظهارنامه پیش‌فرض در لایحه، یکی از مهم‌ترین اصلاحات ساختاری محسوب می‌شود و می‌تواند هزینه تمکین را کاهش دهد؛ اما موفقیت این سازوکار کاملاً به جامعیت و صحت پایگاه‌های اطلاعاتی وابسته است. در صورت ناقص بودن داده‌های ورودی، اظهارنامه پیش‌فرض نیز نمی‌تواند مبنای قابل اعتمادی برای تشخیص مالیات باشد.

• **حسابرسی مبتنی بر ریسک:** هرچند سازمان امور مالیاتی استفاده از تحلیل ریسک را آغاز کرده، اما در بخش قابل توجهی از پرونده‌ها، فرایند تشخیص همچنان بر رسیدگی ممیزان استوار است و نظام مدیریت ریسک هنوز جایگزین کامل روش‌های سنتی نشده است.

• **هوشمندسازی فرایند تشخیص:** توسعه سامانه‌های مالیاتی و اتصال آن‌ها به پایگاه‌های اطلاعاتی، امکان استفاده گسترده‌تر از تحلیل داده را فراهم کرده است. با این حال، تصمیم‌گیری نهایی در بسیاری از پرونده‌ها همچنان متکی بر ارزیابی انسانی است و استفاده از ابزارهای هوشمند هنوز به بلوغ کامل نرسیده است.

• تمکین داوطلبانه: اگرچه ارائه خدمات الکترونیکی و کاهش مراجعات حضوری، بخشی از

هزینه‌های تمکین را کاهش داده، اما استمرار اقتصاد غیررسمی، ضعف اعتماد متقابل میان مؤدی و سازمان مالیاتی و پیچیدگی برخی مقررات، همچنان بر میزان تمکین داوطلبانه اثر گذار است. علاوه بر این تمکین هنوز بیش از آنکه بر اعتماد متقابل و شفافیت استوار باشد، متأثر از ضمانت اجرای قانونی است و سازوکارهای تشویقی برای افزایش تمکین داوطلبانه توسعه کافی نیافته است.

• رسیدگی به اعتراضات مالیاتی: همچنان با حجم بالای پرونده‌ها، طولانی بودن فرایند رسیدگی و

وابستگی به تشخیص انسانی مواجهه است که می‌تواند کارآمدی اظهارنامه برآوردی را کاهش دهد. در مجموع، لایحه مالیات بر مجموع درآمد گام مهمی در جهت هوشمندسازی فرایند تشخیص و کاهش وابستگی به رسیدگی‌های سنتی برداشته است، اما تحقق کامل اهداف آن منوط به ارتقای کیفیت داده‌ها، توسعه نظام مدیریت ریسک، افزایش دقت اظهارنامه‌های پیش‌فرض و تقویت فرهنگ تمکین مالیاتی خواهد بود. بدون تحقق این پیش‌نیازها، خطر افزایش اختلافات مالیاتی، اعتراض مؤدیان و بازگشت به رسیدگی‌های گسترده همچنان وجود خواهد داشت. در نتیجه، می‌توان ارزیابی کرد که نظام مالیاتی ایران در حوزه خوداظهاری و هوشمندسازی، در مرحله گذار از نظام ممیزمحور به نظام داده‌محور قرار دارد. هرچند اقدامات تقنینی و اجرایی انجام‌شده، مسیر این تحول را هموار کرده است، اما استقرار کامل مالیات بر مجموع درآمد مستلزم تکمیل فرایند هوشمندسازی، توسعه مدیریت ریسک و ارتقای تمکین داوطلبانه مؤدیان خواهد بود.

۳.۳. سادگی نظام مالیاتی، هزینه تمکین مؤدیان و هزینه وصول مالیات

الف) تبیین الزام اجرایی: یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای اجرای موفق نظام مالیات بر مجموع درآمد، سادگی نظام مالیاتی است. مقصود از سادگی، صرفاً کوتاه بودن قوانین یا الکترونیکی شدن خدمات نیست، بلکه مجموعه‌ای از ویژگی‌های حقوقی و اجرایی را در بر می‌گیرد که موجب می‌شود مؤدی بتواند تکالیف مالیاتی خود را با کمترین ابهام، هزینه و زمان انجام دهد و سازمان امور مالیاتی نیز مالیات را با حداقل هزینه اجرایی وصول کند. سادگی در نظام مالیاتی حداقل دارای سه بعد اساسی است: نخست، سادگی قواعد حقوقی؛ به این معنا که قوانین مالیاتی از انسجام، شفافیت و ثبات برخوردار باشند و مؤدی بتواند بدون نیاز به تفسیرهای متعدد، تکالیف و حقوق خود را تشخیص دهد. دوم، سادگی فرایندهای اجرایی؛ به این معنا که مراحل ثبت‌نام، شناسایی درآمد، تسلیم اظهارنامه، رسیدگی، پرداخت، اعتراض و وصول مالیات تا حد امکان استاندارد، الکترونیکی و قابل پیش‌بینی باشد. سوم، کاهش هزینه تمکین و هزینه وصول؛ به گونه‌ای که انجام تکالیف مالیاتی برای مؤدی مستلزم صرف هزینه و زمان غیرمتعارف نباشد و سازمان امور مالیاتی نیز بتواند با استفاده از ابزارهای هوشمند، مالیات را با حداقل هزینه اداری وصول کند.

در نظام مالیات بر مجموع درآمد، اهمیت این الزام دوچندان است؛ زیرا تجميع انواع درآمدهای اشخاص حقیقی، اعمال معافیت‌ها، کسورات، اعتبارهای مالیاتی و محاسبه مالیات نهایی، ذاتاً نسبت به مالیات‌های منبع محور از پیچیدگی بیشتری برخوردار است. از این رو، هرچه ساختار حقوقی و اجرایی این نظام ساده‌تر طراحی شود، امکان افزایش تمکین داوطلبانه، کاهش اختلافات مالیاتی و ارتقای کارایی نظام مالیاتی نیز بیشتر خواهد بود.

ب) اقدامات انجام‌شده در نظام حقوقی و مالیاتی ایران: قانون‌گذار و سازمان امور مالیاتی طی سال‌های اخیر اقدامات مختلفی برای ساده‌سازی نسبی نظام مالیاتی و کاهش هزینه‌های اجرایی انجام داده‌اند که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

- توسعه خدمات الکترونیکی مالیاتی: بخش عمده خدمات مالیاتی از جمله ثبت‌نام، تشکیل پرونده، تسلیم اظهارنامه، پرداخت مالیات، استعلام بدهی، اعتراض، درخواست تقسیط و پیگیری پرونده‌ها به صورت غیرحضوری ارائه می‌شود و مراجعه مستقیم مؤدیان به ادارات مالیاتی نسبت به گذشته کاهش یافته است.

- ایجاد کارپوشه مؤدیان و توسعه سامانه مؤدیان: با اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، بخش قابل توجهی از تبادل اطلاعات، ابلاغ‌ها، صورتحساب‌های الکترونیکی و ارتباط میان مؤدی و سازمان امور مالیاتی در بستر کارپوشه الکترونیکی انجام می‌شود.

- اجرای طرح جامع مالیاتی و هوشمندسازی فرایندها: طرح جامع مالیاتی با هدف یکپارچه‌سازی اطلاعات، مکانیزه کردن فرایندهای مالیاتی، توسعه حسابرسی مبتنی بر ریسک و کاهش وابستگی به فرایندهای سنتی اجرا شده است.

- توسعه حسابرسی مبتنی بر ریسک: سازمان امور مالیاتی به تدریج انتخاب پرونده‌های مالیاتی برای رسیدگی را بر پایه شاخص‌های ریسک و تحلیل اطلاعات انجام می‌دهد و از رسیدگی فراگیر به تمامی پرونده‌ها فاصله گرفته است.

- پیش‌بینی اظهارنامه مالیاتی پیش فرض در لایحه: لایحه مالیات بر مجموع درآمد، سازمان امور مالیاتی را مکلف کرده است اظهارنامه پیش فرض را بر اساس اطلاعات موجود تهیه و در کارپوشه مؤدی قرار دهد تا مؤدی صرفاً نسبت به تأیید یا اصلاح آن اقدام کند. این نوآوری در صورت اجرای صحیح می‌تواند بخشی از هزینه تمکین مؤدیان را کاهش دهد.

ج) ارزیابی وضعیت موجود و ارزیابی لایحه: بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که طی سال‌های اخیر، اقدامات قابل توجهی برای الکترونیکی شدن خدمات و هوشمندسازی فرایندهای مالیاتی انجام شده است. با این حال، سادگی نظام مالیاتی صرفاً به الکترونیکی شدن خدمات محدود نمی‌شود و باید در سه سطح قواعد حقوقی، فرایندهای اجرایی و هزینه‌های تمکین مورد ارزیابی قرار گیرد.

• **سادگی قواعد حقوقی:** اگرچه طی سال‌های اخیر برخی قوانین مالیاتی بازنگری شده و بخشی از مقررات به سمت استفاده از ابزارهای الکترونیکی حرکت کرده است، اما نظام مالیاتی ایران همچنان از تعدد قوانین، تبصره‌ها، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مقررات پراکنده رنج می‌برد. در عمل، انجام بسیاری از تکالیف مالیاتی مستلزم مراجعه همزمان به قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون پایانه‌های فروشگاهی، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های متعدد است. از این رو، هرچند بسترهای فناوریانه توسعه یافته‌اند، اما نمی‌توان ادعا کرد که ساختار حقوقی نظام مالیاتی به همان نسبت ساده‌تر شده است.

• **سادگی فرایندهای اجرایی:** در این حوزه، پیشرفت‌های قابل توجهی مشاهده می‌شود. توسعه خدمات الکترونیکی، کارپوشه مؤدیان، سامانه مؤدیان، پرداخت‌های غیرحضوری و اظهارنامه‌های الکترونیکی موجب شده است بسیاری از فرایندهایی که پیش‌تر مستلزم مراجعه حضوری بودند، به صورت برخط انجام شوند. همچنین پیش‌بینی اظهارنامه پیش‌فرض در لایحه می‌تواند گام مهمی در جهت کاهش پیچیدگی فرایندهای اجرایی باشد. با این حال، اجرای کامل این سازوکار همچنان به کیفیت داده‌های موجود و یکپارچگی سامانه‌های اطلاعاتی وابسته است.

• **هزینه تمکین مؤدیان:** هزینه زمانی و اداری انجام بسیاری از تکالیف مالیاتی نسبت به گذشته کاهش یافته؛ اما در مقابل، استقرار نظام‌های داده‌محور، تکالیف جدیدی همچون استفاده از سامانه مؤدیان، صدور صورتحساب الکترونیکی، ثبت اطلاعات معاملات، استفاده از کارپوشه و سایر الزامات اطلاعاتی را نیز برای بخشی از مؤدیان ایجاد کرده است. بنابراین، سیاست قانون‌گذار بیش از آنکه بر کاهش تعداد تکالیف مالیاتی استوار باشد، بر الکترونیکی‌سازی و تغییر شیوه انجام این تکالیف متمرکز بوده است.

• **هزینه وصول برای سازمان امور مالیاتی:** استفاده از تحلیل داده، توسعه حسابرسی مبتنی بر ریسک، تبادل اطلاعات و هوشمندسازی فرایندها ظرفیت مناسبی برای کاهش هزینه وصول مالیات ایجاد کرده است. با وجود این، استقرار کامل نظام مالیات بر مجموع درآمد مستلزم سرمایه‌گذاری مستمر در زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، آموزش نیروی انسانی، توسعه سامانه‌های نرم‌افزاری و مدیریت دوره‌گذار خواهد بود. از این رو، انتظار می‌رود هزینه‌های اجرایی سازمان در کوتاه‌مدت افزایش یابد، هرچند در بلندمدت امکان کاهش هزینه وصول مالیات فراهم خواهد شد.

در مجموع، لایحه دولت از حیث ساده‌سازی فرایندهای اجرایی، به‌ویژه از طریق پیش‌بینی اظهارنامه پیش‌فرض، اتکای بیشتر به سامانه‌های اطلاعاتی و توسعه فرایندهای الکترونیکی، گام رو به جلویی محسوب می‌شود. با این حال، ساختار حقوقی لایحه به دلیل تجمع انواع درآمدها، اعمال معافیت‌ها و کسورات متعدد، اعتبارهای مالیاتی و ارجاع گسترده به سامانه‌های اطلاعاتی، همچنان از پیچیدگی قابل توجهی برخوردار است. لذا، تحقق هدف ساده‌سازی در لایحه بیش از آنکه ناشی از کاهش پیچیدگی قواعد حقوقی باشد، بر عملکرد صحیح زیرساخت‌های اطلاعاتی و سامانه‌های هوشمند استوار شده است. بنابراین، در حالت کلی می‌توان گفت نظام مالیاتی ایران در سال‌های اخیر در ساده‌سازی شیوه اجرای تکالیف مالیاتی پیشرفت قابل توجهی داشته، اما سادگی قواعد حقوقی و کاهش واقعی پیچیدگی نظام مالیاتی همچنان با چالش‌هایی مواجه است. همچنین، هرچند لایحه مالیات بر مجموع درآمد از طریق هوشمندسازی فرایندها و اظهارنامه پیش‌فرض در پی کاهش هزینه تمکین و هزینه وصول است، اما به دلیل افزایش پیچیدگی ذاتی این پایه مالیاتی، موفقیت آن در عمل به میزان کارآمدی سامانه‌های اطلاعاتی و کیفیت اجرای فرایندهای هوشمند وابسته خواهد بود.

۳،۴. ظرفیت نهادی، استقلال حرفه‌ای و آمادگی سازمان امور مالیاتی برای اجرای این مالیات

الف) تبیین الزام اجرایی: اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد، صرفاً مستلزم وجود قوانین مناسب و دسترسی به اطلاعات اقتصادی مؤدیان نیست، بلکه نیازمند برخورداری سازمان امور مالیاتی از ظرفیت نهادی کافی برای مدیریت این نظام مالیاتی نیز هست. در این نظام، سازمان امور مالیاتی صرفاً نقش وصول‌کننده مالیات را بر عهده ندارد، بلکه به مرجع اصلی تجمع، پردازش، تحلیل و ارزیابی اطلاعات اقتصادی اشخاص حقیقی تبدیل می‌شود و بخش قابل توجهی از فرایند تشخیص مالیات بر پایه داده‌های گردآوری‌شده از منابع مختلف انجام می‌شود. از این رو، ظرفیت نهادی در این حوزه صرفاً به تعداد نیروی انسانی یا امکانات اداری محدود نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از عوامل از جمله ساختار سازمانی، منابع انسانی متخصص، زیرساخت‌های فناورانه، توان تحلیل داده، هماهنگی میان واحدهای اجرایی، امنیت اطلاعات، استقلال حرفه‌ای، بی‌طرفی در تصمیم‌گیری و پاسخگویی سازمان را در بر می‌گیرد. هر اندازه این ظرفیت‌ها با الزامات نظام مالیات بر مجموع درآمد تناسب بیشتری داشته باشند، امکان اجرای صحیح، کم‌هزینه و عادلانه این نظام افزایش خواهد یافت. در مقابل، ضعف در هر یک از این مؤلفه‌ها می‌تواند موجب افزایش خطا در تشخیص مالیات، کاهش اعتماد مؤدیان، افزایش اختلافات مالیاتی و در نهایت کاهش کارایی نظام مالیاتی شود.

ب) اقدامات انجام شده در نظام حقوقی و مالیاتی ایران: در سال‌های اخیر، قانون‌گذار و سازمان امور مالیاتی اقدامات متعددی برای ارتقای ظرفیت نهادی و اجرایی نظام مالیاتی انجام داده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- اجرای طرح جامع مالیاتی: اجرای طرح جامع مالیاتی با هدف یکپارچه‌سازی فرایندهای مالیاتی، توسعه سامانه‌های اطلاعاتی، مدیریت الکترونیکی پرونده‌های مالیاتی و کاهش وابستگی به فرایندهای سنتی، مهم‌ترین برنامه تحول سازمان امور مالیاتی طی دو دهه اخیر محسوب می‌شود.

- توسعه خدمات الکترونیکی و غیر حضوری: ایجاد درگاه ملی خدمات مالیاتی، کارپوشه مؤدیان، اظهارنامه‌های الکترونیکی و توسعه خدمات غیرحضوری، بخش قابل توجهی از تعاملات میان مؤدیان و سازمان امور مالیاتی را الکترونیکی کرده و بخشی از ظرفیت اجرایی سازمان را به امور تخصصی‌تر اختصاص داده است.

- استقرار تدریجی نظام حسابرسی مبتنی بر ریسک: سازمان امور مالیاتی در سال‌های اخیر به تدریج از رسیدگی فراگیر و ممیزمحور فاصله گرفته و استفاده از تحلیل ریسک، داده‌های مالی و اطلاعات اقتصادی را در انتخاب پرونده‌های رسیدگی توسعه داده است.

- توسعه آموزش‌های تخصصی کارکنان: همزمان با توسعه سامانه‌های اطلاعاتی، آموزش کارکنان در حوزه فناوری اطلاعات، حسابرسی نوین، تحلیل داده و فرآیندهای هوشمند مالیاتی نیز گسترش یافته است.

- پیش‌بینی شورای تحول فرایندهای مالیاتی در لایحه: ماده (۱۶۹) لایحه مالیات بر مجموع درآمد، تشکیل شورای تحول فرایندهای مالیاتی را با هدف بازطراحی، هوشمندسازی و خودکارسازی فرایندهای مالیاتی پیش‌بینی کرده است که در صورت اجرای مناسب، می‌تواند ظرفیت نهادی سازمان را برای اجرای این نظام تقویت کند.

ج) ارزیابی وضعیت موجود و ارزیابی لایحه: بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که سازمان امور مالیاتی طی سال‌های اخیر از نظر زیرساخت‌های سازمانی، فناوری اطلاعات و ارائه خدمات الکترونیکی، پیشرفت قابل توجهی نسبت به گذشته داشته است. با این حال، اجرای مالیات بر مجموع درآمد، سطح جدیدی از توانمندی‌های نهادی را مطالبه می‌کند که تحقق کامل آن‌ها همچنان با چالش‌هایی همراه است.

• ساختار سازمانی و آمادگی اجرایی: اجرای مالیات بر مجموع درآمد مستلزم هماهنگی مستمر

میان واحدهای اطلاعاتی، تشخیص، وصول، دادرسی، فناوری اطلاعات و خدمات مؤدیان است. هرچند اصلاحات سازمانی متعددی در سالهای اخیر انجام شده، اما مدیریت همزمان فرایندهای پیچیده این نظام، مستلزم بازنگری مستمر در ساختار سازمانی و بازطراحی فرایندهای داخلی خواهد بود.

• منابع انسانی و تخصصهای مورد نیاز: توسعه نظام مالیات بر مجموع درآمد، نیاز سازمان به

کارشناسان متخصص در حوزه تحلیل داده، اقتصاد مالیاتی، حسابرسی مبتنی بر ریسک، فناوری اطلاعات و تحلیل رفتار مؤدیان را افزایش می دهد. اگرچه آموزش کارکنان در سالهای اخیر توسعه یافته است، اما تحول ماهوی این نظام، مستلزم سرمایه گذاری مستمر در توسعه سرمایه انسانی و ارتقای مهارت های تخصصی کارکنان خواهد بود.

• ظرفیت تحلیل داده و پردازش اطلاعات: یکی از مهم ترین ویژگی های مالیات بر مجموع

درآمد، اتکای گسترده آن به پردازش حجم عظیمی از داده های اقتصادی اشخاص حقیقی است. هرچند سازمان امور مالیاتی از زیرساخت های اطلاعاتی گسترده تری نسبت به گذشته برخوردار شده است، اما تحلیل همزمان داده های مالی، بانکی، معاملاتی، ثبتی و سایر اطلاعات اقتصادی، نیازمند توسعه مستمر زیرساخت های نرم افزاری، پردازش داده و ابزارهای تحلیل هوشمند خواهد بود.

• استقلال حرفه ای و بی طرفی در پردازش اطلاعات: با گسترش نقش داده در فرایند تشخیص

مالیات، اهمیت بی طرفی سازمان امور مالیاتی نیز بیش از گذشته افزایش می یابد. در نظام مالیات بر مجموع درآمد، تصمیمات مالیاتی باید صرفاً بر مبنای داده های معتبر، ضوابط قانونی و معیارهای واحد اتخاذ شود و از هرگونه اعمال سلیقه، تبعیض یا استفاده خارج از هدف از اطلاعات جلوگیری گردد. هرچه سازمان به مرجع اصلی پردازش اطلاعات اقتصادی اشخاص تبدیل شود، ضرورت وجود سازوکارهای تضمین کننده شفافیت، قابلیت رسیدگی، پاسخگویی و نظارت بر فرایندهای پردازش داده نیز بیشتر خواهد شد. با وجود آنکه مقررات متعددی درباره محرمانگی اطلاعات مالیاتی و تبادل داده میان دستگاه ها وجود دارد، هنوز سازوکارهای مستقلی برای ارزیابی کیفیت پردازش اطلاعات، امکان اعتراض مؤدی نسبت به داده های مبنای تشخیص و مسئولیت سازمان در قبال خطاهای اطلاعاتی به طور جامع پیش بینی نشده است.

• امنیت اطلاعات و حفاظت از داده های مؤدیان: گسترش دسترسی سازمان امور مالیاتی به

اطلاعات اقتصادی اشخاص، ضرورت تقویت امنیت سایبری، حفاظت از داده های مالی و جلوگیری از دسترسی یا استفاده غیرمجاز از اطلاعات را دوچندان می کند. هرگونه ضعف در این حوزه می تواند علاوه بر کاهش اعتماد عمومی، آثار نامطلوبی بر تمکین مؤدیان و اعتبار نظام مالیاتی بر جای گذارد.

• **مدیریت تحول سازمانی:** اجرای مالیات بر مجموع درآمد صرفاً استقرار یک پایه مالیاتی جدید نیست، بلکه مستلزم تغییر در فرایندهای کاری، شیوه‌های رسیدگی، ساختار تصمیم‌گیری و فرهنگ سازمانی سازمان امور مالیاتی است. مدیریت موفق این تحول، نیازمند برنامه‌ریزی تدریجی، آموزش مستمر، ارزیابی عملکرد و اصلاح مداوم فرایندها خواهد بود.

در مجموع، بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که اگرچه سازمان امور مالیاتی طی سال‌های اخیر از نظر زیرساخت‌های فناوریانه، خدمات الکترونیکی و توسعه نظام داده‌محور پیشرفت محسوسی داشته و لایحه نیز با پیش‌بینی ابزارهایی مانند اظهارنامه پیش‌فرض، توسعه استفاده از داده‌های مالی و شورای تحول فرایندهای مالیاتی، بر همین ظرفیت‌ها تکیه کرده، اما بخشی از الزامات نهادی اجرای مالیات بر مجموع درآمد همچنان به‌طور کامل تحقق نیافته است. به‌ویژه در حوزه توسعه سرمایه انسانی، ارتقای ظرفیت تحلیل داده، تضمین بی‌طرفی در پردازش اطلاعات، امنیت داده‌ها و مدیریت تحول سازمانی، هنوز فاصله قابل توجهی میان وضعیت موجود و الزامات یک نظام مالیات بر مجموع درآمد کارآمد وجود دارد. از این رو، موفقیت اجرای این نظام، بیش از آنکه به تصویب قانون وابسته باشد، به میزان آمادگی نهادی سازمان امور مالیاتی برای ایفای نقش جدید خود در حکمرانی داده و تصمیم‌گیری مالیاتی بستگی خواهد داشت.

۴. ثبات اقتصاد کلان و آثار تورم بر اجرای مالیات بر مجموع درآمد

الف) تبیین الزام اجرایی: یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای اجرای موفق نظام مالیات بر مجموع درآمد، برخورداری اقتصاد از سطح مناسبی از ثبات اقتصاد کلان، به‌ویژه ثبات سطح عمومی قیمت‌ها، قابلیت پیش‌بینی متغیرهای اقتصادی و حفظ نسبی ارزش پول ملی است. اگرچه مالیات بر مجموع درآمد در بسیاری از کشورها به‌عنوان یکی از عادلانه‌ترین الگوهای مالیات‌ستانی شناخته می‌شود، اما این نظام عمدتاً در اقتصادهایی طراحی و اجرا شده است که از نرخ‌های پایین تورم و ثبات نسبی اقتصادی برخوردار بوده‌اند. در مقابل، اجرای همین الگو در اقتصادهایی که با تورم مزمن، نوسانات شدید قیمت‌ها و کاهش مستمر قدرت خرید پول ملی مواجه‌اند، با ملاحظات متفاوتی همراه است. تورم صرفاً موجب افزایش اسمی درآمدها نمی‌شود، بلکه بر مفهوم توان واقعی پرداخت نیز اثر می‌گذارد. در شرایط تورمی، ممکن است درآمد اسمی اشخاص افزایش یابد، در حالی که درآمد واقعی و قدرت خرید آنان تغییر محسوسی نکرده یا حتی کاهش یافته باشد. در چنین شرایطی، اگر نظام مالیاتی نتواند میان افزایش اسمی و افزایش واقعی درآمد تمایز قائل شود، احتمال اخذ مالیات از درآمدهایی که صرفاً منعکس‌کننده آثار تورم هستند افزایش می‌یابد و تحقق اصل عدالت مالیاتی و مالیات‌ستانی بر مبنای توان پرداخت با چالش مواجه می‌شود.

از سوی دیگر، آثار تورم تنها به محاسبه درآمد محدود نیست، بلکه رفتار اقتصادی اشخاص حقیقی را نیز تغییر می‌دهد. در اقتصادهای تورمی، خانوارها و فعالان اقتصادی به‌منظور حفظ ارزش دارایی‌های خود، ترکیب سرمایه‌گذاری و دارایی‌هایشان را تغییر می‌دهند و بخشی از منابع خود را به دارایی‌هایی منتقل می‌کنند که ارزش آن‌ها همگام با تورم افزایش می‌یابد. بنابراین، بخشی از افزایش معاملات املاک، طلا، ارز یا سایر دارایی‌های سرمایه‌ای را نمی‌توان صرفاً ناشی از انگیزه‌های سوداگرانه دانست، بلکه در بسیاری از موارد، این رفتار واکنشی منطقی به کاهش مستمر ارزش پول ملی و تلاشی برای حفظ قدرت خرید دارایی‌ها محسوب می‌شود. این تغییر رفتار اقتصادی، ترکیب منابع درآمدی اشخاص را نیز تغییر داده و اجرای مالیات بر مجموع درآمد را با پیچیدگی بیشتری مواجه می‌سازد.

علاوه بر این، بی‌ثباتی اقتصاد کلان بر سایر اجزای نظام مالیات بر مجموع درآمد نیز اثرگذار است؛ از جمله ارزش واقعی معافیت‌ها، سقف هزینه‌های قابل قبول، درآمدهای سرمایه‌ای، زیان‌های قابل انتقال، رفتار تمکینی مؤدیان و حتی قابلیت پیش‌بینی بار مالیاتی. از این‌رو، ثبات اقتصاد کلان را باید یکی از مهم‌ترین الزامات بیرونی اجرای موفق مالیات بر مجموع درآمد دانست؛ الزامی که اگرچه خارج از قلمرو قانون مالیاتی قرار دارد، اما آثار مستقیمی بر عدالت، کارایی و قابلیت اجرای آن بر جای می‌گذارد.

ب) اقدامات انجام شده در نظام حقوقی و مالیاتی ایران: قانون گذار طی سال های اخیر، هم در قوانین مالیاتی و هم در اسناد بالادستی، تلاش کرده است بخشی از آثار تورم و بی ثباتی اقتصادی را در سیاست های مالیاتی مورد توجه قرار دهد. مهم ترین اقدامات انجام شده عبارت اند از:

ا. تعدیل سالانه معافیت های مالیاتی: در سال های اخیر، میزان معافیت مالیات بر درآمد حقوق و برخی معافیت های مالیاتی از طریق قوانین بودجه سنواتی متناسب با شرایط اقتصادی مورد بازنگری قرار گرفته است تا بخشی از کاهش ارزش واقعی این معافیت ها جبران شود.

ب. پیش بینی تعدیل معافیت پایه در لایحه مالیات بر مجموع درآمد: لایحه دولت در ماده (۱۲۹)، معافیت پایه را به گونه ای طراحی کرده است که هر سال متناسب با نرخ تورم تعدیل شود. این حکم، مهم ترین سازوکار پیش بینی شده در لایحه برای کاهش آثار تورم بر پایه مالیاتی محسوب می شود.

ج. حرکت به سمت افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه عمومی: یکی از مهم ترین جهت گیری های سیاست مالی کشور طی سال های اخیر، کاهش وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفتی و افزایش سهم درآمدهای پایدار مالیاتی بوده است. این سیاست در قوانین برنامه توسعه، سیاست های کلی نظام و قوانین بودجه سنواتی مورد تأکید قرار گرفته و دولت را به توسعه پایه های مالیاتی و افزایش نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی مکلف کرده است. لایحه مالیات بر مجموع درآمد نیز در همین چارچوب، به عنوان یکی از ابزارهای اصلاح ساختار بودجه و ایجاد درآمدهای پایدار قابل ارزیابی است.

د. تأکید اسناد بالادستی بر ثبات اقتصاد کلان: کنترل تورم، اصلاح ساختار بودجه، ارتقای انضباط مالی و کاهش ناترازی های اقتصادی، از جمله اهداف مورد تأکید در قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت و سایر اسناد سیاست گذاری اقتصادی کشور است که تحقق آن ها می تواند زمینه مناسب تری برای اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد فراهم آورد.

ج) ارزیابی وضعیت موجود و ارزیابی لایحه: بررسی وضعیت اقتصاد ایران نشان می دهد که طی دهه های اخیر، تورم مزمن و بی ثباتی اقتصاد کلان به یکی از ویژگی های پایدار اقتصاد کشور تبدیل شده است. این شرایط، اجرای مالیات بر مجموع درآمد را با ملاحظات موافق می سازد که در بسیاری از کشورهایی که این نظام در آن ها اجرا شده، وجود نداشته است.

• شاخص بندی معافیت ها و آستانه های مالیاتی: پیش بینی تعدیل سالانه معافیت پایه در لایحه، اقدام مثبتی در جهت حفظ ارزش واقعی این معافیت محسوب می شود. با این حال، سایر اجزای نظام مالیات بر مجموع درآمد، از جمله بسیاری از سقف های مالیاتی و برخی حدود مربوط به هزینه های قابل قبول، از سازوکار دائمی و خودکار برای تعدیل متناسب با تورم برخوردار نیستند و استمرار تورم می تواند به کاهش تدریجی اثربخشی آن ها منجر شود.

• **تأثیر تورم بر توان واقعی پرداخت مؤدیان:** در شرایط تورمی، افزایش اسمی درآمدها الزاماً به معنای افزایش واقعی رفاه اقتصادی نیست. در نتیجه، ممکن است بخشی از مؤدیان بدون افزایش واقعی قدرت خرید، صرفاً به دلیل رشد اسمی درآمدها مشمول بار مالیاتی بیشتری شوند. این وضعیت می تواند اجرای اصل توان پرداخت را که مبنای اصلی مالیات بر مجموع درآمد است، با دشواری مواجه سازد.

• **آثار تورم بر رفتار اقتصادی مؤدیان:** یکی از مهم ترین آثار تورم، تغییر رفتار سرمایه گذاری و نحوه نگهداری دارایی ها توسط اشخاص حقیقی است. در اقتصادهای با تورم بالا، بسیاری از اشخاص به جای نگهداری نقدینگی یا سرمایه گذاری در فعالیتهایی که بازده آنها کمتر از نرخ تورم است، منابع خود را به دارایی هایی منتقل می کنند که بتوانند ارزش دارایی را حفظ کنند. از این رو، افزایش معاملات برخی دارایی های سرمایه ای را نمی توان همواره نشانه فعالیت های سوداگران تلقی کرد، بلکه در بسیاری از موارد، این رفتار واکنشی منطقی به شرایط اقتصاد کلان است. لایحه دولت اگرچه تلاش کرده است تمامی درآمدهای اشخاص را در یک پایه مالیاتی تجمیع کند، اما سازوکار مستقلی برای تفکیک آثار تورمی از افزایش واقعی ارزش دارایی ها یا توجه به تغییر رفتار اقتصادی ناشی از تورم پیش بینی نکرده است.

• **ثبات اقتصاد کلان و تحقق اهداف مالیات بر مجموع درآمد:** یکی از اهداف اصلی لایحه، افزایش سهم درآمدهای پایدار مالیاتی، کاهش وابستگی بودجه عمومی به نفت و اصلاح ساختار مالیه عمومی کشور است. با این حال، تحقق این اهداف تا حد زیادی به وضعیت اقتصاد کلان وابسته است. در محیط های اقتصادی با تورم بالا، نااطمینانی گسترده، تغییر مستمر قیمت های نسبی و کاهش قابلیت پیش بینی فعالیت های اقتصادی، هزینه تمکین مؤدیان افزایش یافته، تشخیص درآمد واقعی دشوارتر می شود و احتمال بروز اختلافات مالیاتی نیز بیشتر خواهد شد. در نتیجه، موفقیت مالیات بر مجموع درآمد صرفاً به کیفیت مقررات مالیاتی وابسته نیست، بلکه به میزان ثبات اقتصاد کلان نیز ارتباط مستقیم دارد.

• **وابستگی موفقیت لایحه به اصلاحات اقتصادی مکمل:** لایحه مالیات بر مجموع درآمد بر این فرض استوار است که اقتصاد کشور به سمت ثبات بیشتر، افزایش شفافیت و گسترش درآمدهای پایدار مالیاتی حرکت خواهد کرد. با وجود این، بخش قابل توجهی از پیش نیازهای تحقق این اهداف، خارج از قلمرو خود لایحه قرار دارد و مستلزم موفقیت سیاست های کلان پولی، مالی و بودجه ای در مهار تورم و ایجاد ثبات اقتصادی است.

در مجموع، اگرچه لایحه دولت با پیش‌بینی تعدیل معافیت پایه و حرکت در جهت توسعه درآمدهای پایدار مالیاتی، بخشی از آثار تورم و الزامات اصلاح ساختار بودجه را مورد توجه قرار داده است، اما سازوکار جامعی برای مدیریت آثار تورم بر تمامی اجزای نظام مالیات بر مجموع درآمد پیش‌بینی نکرده است. از سوی دیگر، استمرار تورم مزمن نه تنها بر محاسبه درآمد واقعی و توان پرداخت مؤدیان اثر می‌گذارد، بلکه رفتار اقتصادی اشخاص، ترکیب درآمدها و الگوی سرمایه‌گذاری آنان را نیز تغییر می‌دهد. بنابراین، ثبات اقتصاد کلان را باید یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای بیرونی استقرار موفق مالیات بر مجموع درآمد در ایران دانست؛ پیش‌نیازی که تحقق آن نقش تعیین‌کننده‌ای در دستیابی به اهدافی همچون عدالت مالیاتی، افزایش تمکین، کاهش اختلافات مالیاتی و تأمین پایدار منابع بودجه عمومی خواهد داشت.

۵. ساختار ضمانت اجراها، تمکین مالیاتی و قابلیت وصول مالیات

الف) تبیین الزام اجرایی: یکی از مهم‌ترین الزامات اجرای موفق نظام مالیات بر مجموع درآمد، وجود نظامی کارآمد، متناسب و قابل اجرای ضمانت اجراهای مالیاتی است. مقصود از ضمانت اجرا صرفاً پیش‌بینی جریمه‌های مالی یا مجازات‌های کیفری نیست، بلکه مجموعه‌ای از ابزارهای حقوقی، اداری، اطلاعاتی، فناورانه و اجتماعی است که اجرای تکالیف مالیاتی را تضمین کرده، هزینه عدم تمکین را افزایش می‌دهد و در عین حال انگیزه مؤدیان برای تمکین داوطلبانه را تقویت می‌کند. در نظام‌های نوین مالیاتی، ضمانت اجرا زمانی کارآمد تلقی می‌شود که علاوه بر قابلیت برخورد با تخلفات، بتواند از طریق افزایش احتمال کشف تخلف، کاهش هزینه‌های وصول، ارتقای شفافیت و تقویت اعتماد عمومی، زمینه اجرای داوطلبانه قانون را نیز فراهم سازد.

اهمیت این موضوع در مالیات بر مجموع درآمد بیش از سایر پایه‌های مالیاتی است؛ زیرا در این نظام، مبنای مالیات‌ستانی مجموعه درآمدهای اشخاص حقیقی از منابع مختلف است و اجرای صحیح آن مستلزم همکاری فعال مؤدی در ارائه اطلاعات، اصلاح یا تأیید اظهارنامه و انجام سایر تکالیف قانونی است. هرچه احتمال پنهان‌سازی درآمد یا ارائه اطلاعات ناقص بیشتر باشد، نظام مالیات بر مجموع درآمد با دشواری بیشتری در تحقق عدالت مالیاتی و شناسایی صحیح توان پرداخت مؤدیان مواجه خواهد شد. از این رو، طراحی نظام ضمانت اجرا باید به گونه‌ای باشد که ضمن پیشگیری از تخلف، از تحمیل هزینه‌های غیرضروری بر مؤدیان و افزایش اختلافات مالیاتی نیز جلوگیری کند.

از سوی دیگر، در ادبیات جدید حکمرانی مالیاتی، ضمانت اجرا تنها بر شدت مجازات استوار نیست، بلکه بر تنوع ابزارهای اجرایی تأکید می‌شود. این ابزارها می‌تواند شامل ضمانت اجراهای مالی، اداری، اطلاعاتی، فناورانه و حتی محرومیت‌های اجتماعی باشد. همچنین تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که افزایش احتمال کشف تخلف از طریق سامانه‌های اطلاعاتی و حسابرسی هوشمند، در بسیاری از موارد اثربخشی بیشتری نسبت به تشدید مجازات‌های مالی یا کیفری دارد. بنابراین، یکی از معیارهای مهم ارزیابی لایحه مالیات بر مجموع درآمد، بررسی میزان تنوع، تناسب و کارآمدی ضمانت اجراهای پیش‌بینی شده در آن است.

ب) اقدامات انجام شده در نظام حقوقی و مالیاتی ایران: طی دو دهه اخیر، قانون گذار در جهت تقویت ضمانت اجرای مالیاتی و افزایش قابلیت وصول مالیات، اصلاحات متعددی در قوانین مالیاتی و سایر مقررات مرتبط انجام داده است که مهم ترین آن ها عبارت اند از:

- اصلاح نظام جرائم مالیاتی در قانون مالیات های مستقیم: قانون مالیات های مستقیم مجموعه نسبتاً جامعی از جرائم مربوط به عدم تسلیم اظهارنامه، عدم پرداخت مالیات، عدم انجام تکالیف قانونی، کتمان درآمد و ارائه اطلاعات خلاف واقع را پیش بینی کرده و ضمانت اجرای مالی متناسبی برای هر یک مقرر نموده است.

- جرم انگاری فرار مالیاتی: با الحاق مواد (۲۷۴) تا (۲۷۹) به قانون مالیات های مستقیم، برخی مصادیق فرار مالیاتی به عنوان جرم شناخته شده و برای آن ها مجازات کیفری پیش بینی شده است. این اصلاح، جایگاه ضمانت اجرای کیفری را در کنار ضمانت اجرای مالی تقویت کرده است.

- توسعه ضمانت اجرای اطلاعاتی و فناورانه: اجرای ماده (۱۶۹ مکرر) قانون مالیات های مستقیم، قانون پایانه های فروشگاهی و سامانه مؤدیان و توسعه حسابرسی مبتنی بر داده، امکان کشف تخلفات مالیاتی را به نحو قابل توجهی افزایش داده و وابستگی نظام مالیاتی به رسیدگی های سنتی را کاهش داده است.

- توسعه محدودیت های اداری و مالیاتی: در سال های اخیر، بهره گیری از برخی محدودیت های اداری مانند عدم صدور مفاد حساب مالیاتی، محدودیت در استفاده از برخی خدمات یا الزام به انجام تکالیف مالیاتی برای برخورداری از برخی امتیازات قانونی، به تدریج در نظام مالیاتی توسعه یافته است.

- حرکت به سمت افزایش تمکین داوطلبانه: توسعه خدمات الکترونیکی، ایجاد کارپوشه مؤدیان، امکان تسلیم الکترونیکی اظهارنامه، توسعه اظهارنامه های پیش فرض و هوشمندسازی فرایندهای مالیاتی، از جمله اقداماتی است که با هدف کاهش هزینه تمکین و افزایش مشارکت داوطلبانه مؤدیان انجام شده است.

ج) ارزیابی وضعیت موجود و ارزیابی لایحه:

• **تنوع ضمانت اجراها:** بررسی قوانین مالیاتی نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران دیگر صرفاً بر جرائم مالی متکی نیست و به تدریج از ترکیبی از ضمانت اجرای مالی، کیفری، اداری و اطلاعاتی استفاده می‌کند. این تحول، نسبت به گذشته گامی مثبت در جهت افزایش قابلیت اجرای قوانین مالیاتی محسوب می‌شود.

• **غلبه ضمانت اجرای مالی بر سایر ابزارها:** با وجود توسعه نسبی ضمانت اجرای مالیات، همچنان مهم‌ترین ابزار مقابله با تخلفات مالیاتی در قوانین موجود، جرائم مالی و مطالبه مالیات و جرائم متعلقه است. در مقابل، ظرفیت استفاده از ابزارهای غیرمالی، به‌ویژه محرومیت‌های اداری، حرفه‌ای و اجتماعی، هنوز به‌صورت محدود مورد استفاده قرار گرفته است.

• **جایگاه محرومیت‌های اداری و اجتماعی:** تجربه بسیاری از نظام‌های مالیاتی نشان می‌دهد که محرومیت از برخی خدمات عمومی، محدودیت در بهره‌مندی از تسهیلات دولتی، محدودیت در دریافت برخی مجوزهای اقتصادی یا کاهش اعتبار حرفه‌ای، می‌تواند بدون افزایش شدت مجازات‌های مالی، نقش مؤثری در افزایش تمکین مالیاتی ایفا کند. در نظام مالیاتی ایران اگرچه نمونه‌هایی از این ابزارها مشاهده می‌شود، اما هنوز این دسته از ضمانت اجراها به‌عنوان بخشی منسجم از سیاست تمکین مالیاتی طراحی نشده‌اند.

• **نقش سامانه‌های هوشمند در افزایش قابلیت وصول:** توسعه سامانه مؤدیان، پایگاه‌های اطلاعاتی و حسابرسی مبتنی بر ریسک، احتمال کشف تخلفات مالیاتی را نسبت به گذشته افزایش داده است. این تحول از آن جهت اهمیت دارد که در نظام‌های نوین مالیاتی، افزایش احتمال کشف تخلف معمولاً اثربخشی بیشتری نسبت به افزایش میزان جریمه دارد. لایحه مالیات بر مجموع درآمد نیز با اتکا به اظهارنامه پیش‌فرض، پردازش داده‌ها و تبادل اطلاعات، همین رویکرد را دنبال می‌کند.

• **ارتباط ضمانت اجراها با تمکین داوطلبانه:** یکی از نقاط قوت لایحه آن است که صرفاً بر افزایش ضمانت اجرای تنبیهی تکیه نکرده، بلکه از طریق توسعه خدمات الکترونیکی، اظهارنامه پیش‌فرض، کاهش مداخلات ممیزمحور و استفاده از داده‌های موجود، تلاش کرده است هزینه تمکین را برای مؤدیان کاهش دهد. این رویکرد با سیاست حرکت از مالیات‌ستانی مبتنی بر کنترل به مالیات‌ستانی مبتنی بر همکاری، همخوانی بیشتری دارد.

در مجموع، لایحه دولت نسبت به قوانین پیشین، بیش از آنکه بر تشدید جرائم مالی یا توسعه ضمانت اجرای کیفری تمرکز داشته باشد، بر افزایش قابلیت کشف تخلفات از طریق حکمرانی داده، هوشمندسازی فرایندها و کاهش وابستگی به رسیدگی‌های سنتی استوار است. با این حال، به نظر می‌رسد ظرفیت بهره‌گیری از ضمانت اجرای اداری و محرومیت‌های اجتماعی، به‌عنوان ابزارهای مکمل افزایش تمکین مالیاتی، هنوز به‌طور کامل در ساختار لایحه مورد توجه قرار نگرفته است. همچنین موفقیت این رویکرد، همانند سایر بخش‌های لایحه، تا حد زیادی به تکمیل زیرساخت‌های اطلاعاتی، همکاری دستگاه‌های اجرایی و ارتقای کیفیت حکمرانی مالیاتی وابسته خواهد بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی در بستری تدوین شده که طی سال‌های اخیر از نظر قانونی، اطلاعاتی و فناورانه تحول قابل توجهی را تجربه کرده است. تصویب قوانین مرتبط با حکمرانی داده، توسعه سامانه مؤدیان، گسترش تبادل اطلاعات، هوشمندسازی فرایندهای مالیاتی و اصلاح بخشی از ضمانت اجراها، زمینه حرکت تدریجی نظام مالیاتی ایران به سمت یک نظام داده‌محور را فراهم کرده است. از این حیث، لایحه بر پایه ظرفیت‌هایی استوار شده که در مقایسه با دو دهه گذشته به‌مراتب توسعه‌یافته‌تر هستند.

با این حال، ارزیابی در شش حوزه کلیدی الزامات اجرایی (الزامات اطلاعاتی، خوداظهاری و هوشمندسازی، سادگی و هزینه تمکین، ظرفیت نهادی، ثبات اقتصاد کلان و ضمانت اجراها) نشان می‌دهد که موفقیت این لایحه در عمل، بیش از آنکه به کیفیت تدوین قواعد حقوقی وابسته باشد، به میزان تحقق پیش‌نیازهای نهادی، اطلاعاتی و اجرایی آن بستگی دارد. تجربه تاریخی حذف نظام مالیات بر جمع درآمد در اصلاحیه سال ۱۳۸۰ به‌خوبی نشان می‌دهد که حتی قوانین با طراحی نسبتاً مناسب نیز در غیاب زیرساخت‌های لازم، قابل اجرا نبوده و نمی‌توانند اهداف مورد انتظار را محقق سازند.

جدول جمع‌بندی ارزیابی لایحه از منظر الزامات اجرایی استقرار مالیات بر مجموع درآمد

ردیف	محور ارزیابی	مهم‌ترین یافته‌ها	ارزیابی کلی	جهت‌گیری اصلاحات
۱	الزامات اطلاعاتی و حکمرانی داده	زیرساخت‌های حقوقی و فناورانه طی سال‌های اخیر توسعه یافته، اما یکپارچگی پایگاه‌های اطلاعاتی، کیفیت داده‌ها و پوشش کامل فعالیت‌های اقتصادی هنوز محقق نشده است.	ضعیف	تکمیل حکمرانی داده، توسعه تبادل برخط اطلاعات و پوشش اقتصاد دیجیتال
۲	خوداظهاری، تمکین و هوشمندسازی	حرکت از نظام ممیزمحور به نظام داده‌محور آغاز شده و اظهارنامه پیش‌فرض ظرفیت مهمی ایجاد کرده، اما موفقیت آن وابسته به کیفیت داده‌ها و پذیرش مؤدیان است.	ضعیف	توسعه حسابرسی مبتنی بر ریسک و تقویت تمکین داوطلبانه
۳	سادگی نظام و هزینه تمکین	بخشی از فرایندها ساده‌تر شده، اما تعدد مقررات، پیچیدگی برخی احکام و هزینه‌های اجرایی همچنان قابل توجه است.	متوسط	ساده‌سازی مقررات، کاهش تکالیف غیرضروری و تکمیل فرایندهای هوشمند
۴	ظرفیت نهادی و آمادگی سازمان	ظرفیت اجرایی سازمان نسبت به گذشته افزایش یافته، اما استقلال حرفه‌ای، بی‌طرفی نهادی، منابع انسانی و آمادگی کامل برای اجرای نظام جامع هنوز نیازمند تقویت است.	متوسط	تقویت ظرفیت نهادی، ارتقای استقلال حرفه‌ای و بهبود حکمرانی سازمانی

ردیف	محور ارزیابی	مهم‌ترین یافته‌ها	ارزیابی کلی	جهت‌گیری اصلاحات
۵	ثبات اقتصاد کلان و آثار تورم	تورم مزمن و بی‌ثباتی اقتصادی، بر سنجش واقعی توان پرداخت، رفتار مؤدیان و کارایی نظام مالیات بر مجموع درآمد اثرگذار است.	ضعیف	پیش‌بینی سازوکارهای سازگار با تورم و افزایش ثبات محیط اقتصادی
۶	ضمانت اجراها و وصول مالیات	ضمانت اجراها توسعه یافته، اما همچنان عمدتاً مالی و کیفری هستند و ظرفیت ضمانت اجراهای اداری، اجتماعی و مبتنی بر افزایش تمکین کمتر مورد استفاده قرار گرفته است.	متوسط	تنوع‌بخشی به ضمانت اجراها و تقویت ابزارهای غیرتنبیهی افزایش تمکین

نکته پایانی: لایحه دولت از حیث جهت‌گیری اجرایی با تحولات نوین نظام‌های مالیاتی همسو است؛ اما تحقق اهداف آن مستلزم تکمیل هم‌زمان زیرساخت‌های اطلاعاتی، نهادی و اقتصادی کشور خواهد بود. با این حال، احراز الزامات اجرایی به تنهایی برای قضاوت درباره مطلوبیت لایحه کافی نیست؛ از این رو، در گزارش دوم، ساختار حقوقی و معماری مالیات بر مجموع درآمد از منظر اصول یک نظام مالیاتی مطلوب و با تأکید بر ظرفیت‌های الگوی نهادی خمس مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که استقرار موفق نظام مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، بیش از آنکه به افزایش جرائم و تشدید ضمانت اجرای مالی وابسته باشد، مستلزم تغییر پارادایم حکمرانی مالیاتی از الگوی «کنترل و تنبیه» به الگوی مبتنی بر اعتماد، شفافیت، حکمرانی هوشمند و هم‌افزایی با ارزش‌های مالی جامعه است. تجربه نهاد خمس نیز نشان می‌دهد که پایداری نظام‌های مالی، بیش از هر چیز بر مشروعیت اجتماعی، اعتماد متقابل، رعایت کرامت مؤدی و شفافیت در مصرف منابع استوار است. بر این اساس، مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی عبارت‌اند از:

۱. تغییر رویکرد از مالیات‌ستانی جریمه‌محور به حکمرانی مبتنی بر اعتماد و مدیریت ریسک:

سیاست مالیاتی باید به تدریج از اتکای صرف به کشف تخلف و اعمال جرائم مالی فاصله گرفته و بر توسعه نظام‌های مدیریت ریسک، خوداظهاری، هشدارهای هوشمند، شفافیت اطلاعات و ارتقای فرهنگ تمکین مالیاتی استوار شود. تجربه نهاد خمس نشان داده زمانی که پرداخت مالی به عنوان یک مسئولیت اجتماعی و اخلاقی درک شود، هزینه‌های نظارت و وصول نیز کاهش می‌یابد.

۲. استقرار نظام متوازن ضمانت اجراها: ضمانت اجرای مالیاتی نباید صرفاً بر جریمه‌های مالی

استوار باشد. پیشنهاد می‌شود نظامی سلسله‌مراتبی طراحی شود که در آن، هشدارهای هوشمند و اقدامات پیشگیرانه در مرحله نخست، محرومیت‌های اداری و اجتماعی متناسب در مرحله دوم و ضمانت اجرای کیفری صرفاً در موارد فرار مالیاتی سازمان‌یافته و عمدی اعمال شود. این رویکرد ضمن افزایش بازدارندگی، اصل تناسب میان تخلف و ضمانت اجرا را نیز تقویت می‌کند.

۳. ارتقای شفافیت مالی دولت و تقویت سرمایه اجتماعی نظام مالیاتی: یکی از مهم‌ترین عوامل

افزایش تمکین، اطمینان مؤدیان نسبت به نحوه هزینه‌کرد مالیات است. پیشنهاد می‌شود دولت به صورت منظم گزارش‌های عمومی درباره محل مصرف درآمدهای مالیاتی، پروژه‌های تأمین‌شده از محل مالیات و آثار اجتماعی آن منتشر کند. هرچه شفافیت در مصرف منابع عمومی افزایش یابد، اعتماد عمومی و انگیزه مشارکت داوطلبانه در پرداخت مالیات نیز تقویت خواهد شد.

۴. هم‌افزایی نظام مالیاتی با ارزش‌های مالی جامعه: با توجه به جایگاه نهاد خمس در نظام مالی

اسلام، پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار و دولت، امکان ایجاد سازوکارهای حقوقی و اجرایی برای هم‌افزایی میان نظام مالیاتی و پرداخت‌های واجب شرعی را مورد مطالعه قرار دهند. این هم‌افزایی می‌تواند از طریق شناسایی آثار اقتصادی برخی پرداخت‌های شرعی، هماهنگی در سیاست‌های اطلاع‌رسانی یا طراحی مشوق‌های مناسب، بدون ایجاد تداخل میان احکام شرعی و قوانین مالیاتی، به افزایش مقبولیت اجتماعی نظام مالیاتی کمک کند.

۵. تکمیل حکمرانی داده و حذف ممیزمحوری: پیشنهاد می شود توسعه پایگاه های اطلاعاتی،

تکمیل اتصال برخط دستگاه ها، استقرار حسابرسی مبتنی بر داده و توسعه اظهارنامه های پیش فرض با اولویت دنبال شود تا نقش قضاوت های فردی و رسیدگی های ممیزمحور به حداقل برسد. هرچه تشخیص مالیات بر داده های معتبر و فرایندهای هوشمند استوارتر باشد، عدالت مالیاتی، اعتماد مؤدیان و کیفیت اجرای قانون نیز افزایش خواهد یافت.

۶. کاهش هزینه های تمکین و ساده سازی نظام مالیاتی: ساده سازی مقررات، حذف تکالیف

غیرضروری، توسعه خدمات الکترونیکی، کاهش مراجعات حضوری، یکپارچه سازی سامانه ها و استفاده از ابزارهای هوشمند، باید به عنوان یکی از اهداف اصلی اجرای مالیات بر مجموع درآمد مورد توجه قرار گیرد. کاهش هزینه تمکین، هم زمان موجب افزایش تمکین داوطلبانه و کاهش هزینه های وصول دولت خواهد شد.

۷. فراهم سازی بسترهای اقتصادی اجرای مالیات بر مجموع درآمد: در شرایط تورمی و

بی ثباتی اقتصاد کلان، رفتار بسیاری از فعالان اقتصادی با هدف حفظ ارزش دارایی ها شکل می گیرد. از این رو، اجرای مالیات بر مجموع درآمد باید هم زمان با سیاست های تثبیت اقتصادی، کنترل تورم و تقویت محیط کسب و کار دنبال شود تا نظام مالیاتی خود به عاملی برای تشدید اعوجاج های اقتصادی تبدیل نشود.

خلاصه راهبردهای سیاستی

ردیف	محور سیاستی	راهبرد پیشنهادی	دستاورد مورد انتظار
۱	حکمرانی مالیاتی	گذار از رویکرد جریمه محور به مدیریت ریسک و اعتماد	افزایش تمکین داوطلبانه
۲	ضمانت اجراها	طراحی نظام سلسله مراتبی ضمانت اجراهای مالی، اداری و اجتماعی	افزایش بازدارندگی و رعایت تناسب
۳	شفافیت مالی	انتشار گزارش های عمومی از محل مصرف مالیات	تقویت اعتماد عمومی
۴	هم افزایی با ارزش های جامعه	بررسی سازوکارهای هماهنگی با پرداخت های واجب شرعی	افزایش مقبولیت اجتماعی نظام مالیاتی
۵	حکمرانی داده	توسعه تشخیص داده محور و کاهش ممیزمحوری	ارتقای عدالت و کاهش اعمال سلیقه
۶	ساده سازی	کاهش هزینه های تمکین و توسعه خدمات هوشمند	کاهش هزینه وصول و افزایش کارایی
۷	اقتصاد کلان	اجرای تدریجی لایحه هم زمان با ثبات اقتصادی	افزایش اثربخشی نظام مالیات بر مجموع درآمد

در مجموع، استقرار مالیات بر مجموع درآمد زمانی با موفقیت همراه خواهد بود که در کنار اصلاح قواعد حقوقی، سرمایه اجتماعی نظام مالیاتی نیز تقویت شود. تجربه نهاد خمس نشان می‌دهد که اعتماد، شفافیت، رعایت کرامت مؤدی، سادگی قواعد و مشروعیت اجتماعی، مهم‌ترین پشتوانه‌های پایداری یک نظام مالی هستند. از این رو، پیشنهاد می‌شود سیاست‌گذار، اصلاحات اجرایی و تقنینی لایحه را به گونه‌ای دنبال کند که ضمن ارتقای کارایی نظام مالیاتی، زمینه هم‌گرایی بیشتر آن با اصول نهادی نظام مالی اسلام نیز فراهم شود.

الف) قوانین و لوایح

۱. لایحه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی (۱۴۰۳). لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم که در تاریخ ۱۷ آذر ۱۴۰۳ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.
۲. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی. به‌ویژه فصل هفتم (مواد ۱۲۹ تا ۱۳۲) مربوط به مالیات بر جمع درآمد و اصلاحیه سال ۱۳۸۰ که موجب حذف این فصل شد.

ب) گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۱. اسکندری، جواد؛ تجریشی، سعید (۱۴۰۲). «طراحی بستر اجرای "مالیات بر عایدی سرمایه" و "مالیات بر مجموع درآمد" مبتنی بر تجارب کشورها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۳۸ (و نیز ۱۸۹۳۲)، دوره ۳۱، شماره ۲، اردیبهشت ۱۴۰۲.
۲. شریف‌زاده، محمدجواد (۱۴۰۰). «مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی ۱. چستی و ضرورت وضع»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. عابدی، ایمان (۱۴۰۱). «مالیات بر مجموع درآمد ۲. تجربه تقنینی...»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). گزارش در خصوص الزامات استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد (ارجاع شده در بخش ۳-۲ گزارش).

ج) منابع خارجی (کتاب‌ها و گزارش‌های بین‌المللی)

1. Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). Public Finance in Theory and Practice (5th ed.). New York: McGraw-Hill.
2. Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). Economics of the Public Sector (4th ed.). New York: W. W. Norton & Company.
3. OECD (2023). Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. Paris: OECD Publishing.
4. IMF (2019). Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT). Washington, D.C.: International Monetary Fund.
5. OECD (2022). Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation.
6. OECD (2022). Building Tax Culture, Compliance and Citizenship.

د) منابع داخلی (مقالات و کتب)

۱. پژوهان، جمشید، (۱۳۸۳)، مالیه عمومی و سیاست مالی. تهران: انتشارات سمت.
۲. پژوهان، جمشید؛ و اسکندری، مارال (۱۳۹۱). «اثرات انتظاری معرفی مجدد مالیات بر مجموع درآمد در اقتصاد ایران». پژوهشنامه مالیات، شماره ۱۴، صص ۳۹-۵۸.
۳. رضایی دوانی، مجید؛ خادمی، علی اکبر؛ و حاج محمدی، فرشته (۱۳۹۱). «بررسی تطبیقی مالیات بر مجموع درآمد و خمس». پژوهشنامه مالیات.
۴. نظری، علیرضا؛ و فدایی، ایمان (۱۳۹۲). «آسیب شناسی نظام مالیاتی ایران». فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی، شماره ۴، صص ۹۵-۱۱۰.

هـ) سایر منابع

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۱۷۰، ۱۳۸۰/۰۹/۱۹ (منبع برای بررسی دلایل حذف نظام مالیات بر جمع درآمد در اصلاحیه سال ۱۳۸۰).
۲. قانون پایانه های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸ (ارجاع شده در بخش ۴-۱ گزارش در ارتباط با الزامات اطلاعاتی).
۳. قانون مدیریت داده ها و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱ (ارجاع شده در بخش ۴-۱ گزارش).
۴. قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت. به ویژه مواد ۱۰۷ تا ۱۱۳ مربوط به «اصلاح نظام اداری و حکمرانی داده» (ارجاع شده در بخش ۴-۱ گزارش).
۵. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ (ارجاع شده در بخش ۴-۱ گزارش).
۶. قانون مبارزه با پولشویی (ارجاع شده در بخش ۴-۱ گزارش).
۷. قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول (ارجاع شده در بخش ۴-۱ گزارش).

