

بودجه‌ی سال جاری و کیفیت مالیات‌ستانی

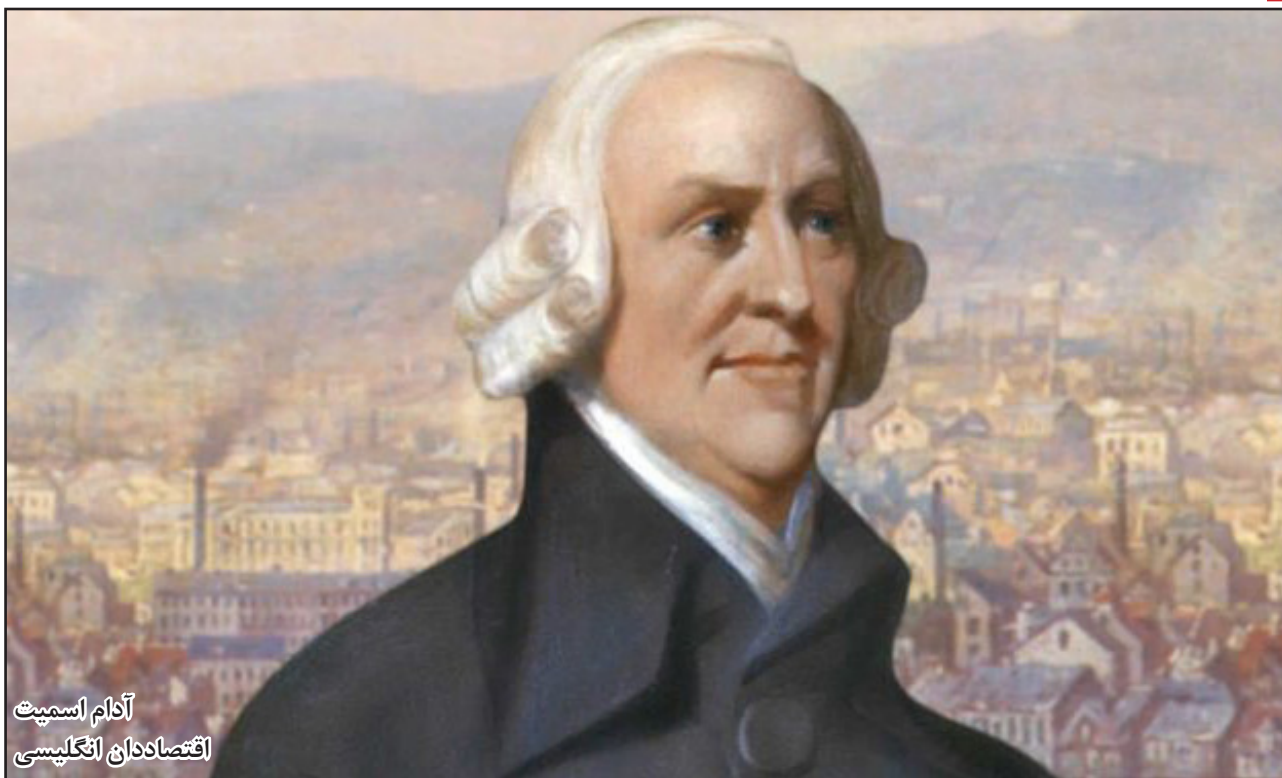
همایون مشیرزاده

شاید بنا به گفته‌ی رابرت هایل‌برونر (Robert L. Heilbronner)، فیلسوف، اقتصاددان و تاریخ‌نگار مشهور معاصر، از هیچ متفکری به اندازه‌ی آدام اسمیت تاکنون نقل قول صورت نگرفته و افکار و عقاید و نظراتش مورد استناد و استفاده‌ی دیگران قرار نگرفته است. آدام اسمیت در کتاب «ثروت ملل» (Wealth of Nations) در اواخر قرن هجدهم ابعاد گوناگون خلق ثروت را در پنج دفتر، مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. آثار تقسیم کار بر توانایی تولید، پول و ارزش و قیمت، چگونگی توزیع درآمد، انباشت و تراکم سرمایه، توسعه‌ی اقتصادی و رشد ثروت ملل مختلف، چگونگی توسعه‌ی نظام‌های اقتصادی و ظهور فئودالیسم و جهش از آن به سرمایه‌داری، اندیشه‌ها و نظام‌های گوناگون اقتصاد سیاسی، نقش دولت و قدرت حاکم در «مملکت»، از جمله مواردی هستند که در کتاب ثروت ملل به آن‌ها پرداخته شده است. به علاوه در این کتاب به مالیات و هزینه‌های

«مملکت» توجه می‌شود. به‌طور خلاصه این‌که وظیفه‌ی «اهالی مملکت»، تأمین مالی دولت در حد توان و امکانات است. در حقیقت به‌نوعی مشارکت مردم در مخارج کشور را با توجه به منافع و علایق ایشان در امور مملکت تجویز کرده است (البته فرض اولیه‌ی متفکرین قبل و بعد از او این است که وظیفه‌ی دولت، حفظ و نگهداری منافع جامعه است و در جامعه‌ای که در آن انباشت سرمایه انجام شده، و هرچند با نوعی بدبینی، نیاز صاحبان سرمایه برای محافظت از سرمایه و دارایی‌شان، منجر به ظهور دولت مدرن می‌شود). مع‌هذا آنچه را برابری یا نابرابری در مالیات یا به عبارت دیگر عدالت و بی‌عدالتی مالیاتی خوانده، در یک جمله می‌توان چنین بیان کرد که در شرایط بازار آزاد، خدمت به مردم و جامعه و دستگیری از مستمندان وظیفه‌ی دولت است که مخارج آن باید توسط توانمندان تأمین گردد. ضمن آن‌که بحث اخذ مالیات مستقیم از طبقه‌ی کارگر و ضعفا و

عوارض و مشکلات آن را هم عنوان کرده است. در بیان سایر مباحث، چهار اصل یا چهار قانون برای مالیات به شرح زیر تعریف کرده (The Four Canons of Taxation) که کیفیت و شالوده‌ی اصلی نظام مالیاتی را تشکیل می‌دهد.

- قانون عدالت (Canon of equality or equity)، به این اعتبار که بار مالیات باید عادلانه بین اقشار مردم به تناسب توان آن‌ها در پرداخت مالیات، تقسیم شود.
- قانون اطمینان (Canon of certainty): یا این مهم که مالیاتی که دولت مطالبه می‌کند، از نظر زمان و نحوه‌ی پرداخت و مبلغ باید قطعی و حتمی باشد و افراد توانایی پرداخت به‌موقع و مطمئن مبلغ را داشته باشند.
- قانون اقتصادی بودن (Canon of economy)، یعنی مخارج و هزینه‌ی وصول مالیات باید حداقل باشد. به عبارت دیگر از مخارج اداری وصول مالیات، تأخیر در تعیین و تشخیص مالیات و نیز مالیات‌های سنگین باید



آدام اسمیت
اقتصاددان انگلیسی

اجتناب کرد.

- قانون سهولت یا راحت بودن (Canon of convenience)، پرداخت و وصول مالیات باید حتی المقدور برای آحاد جامعه و دولت سهل و آسان باشد. به علاوه، وی اصول و قواعد دیگری هم علاوه بر این چهار قانون اصلی یادآور می‌شود:

- بهره‌وری (Productivity): به این معنی که مالیات نباید مانع کسب درآمد بیشتر توسط جامعه بشود بلکه باید به افزایش تولید کمک کند.

- آسان بودن یا ساده بودن نظام مالیاتی (Simplicity): پیچیده کردن قوانین و نظام مالیاتی آثار جانبی نامطلوب داشته و عملکرد سیستم مالیاتی باید برای جامعه و عامه‌ی مردم قابل فهم باشد.

- مصلحت (Expediency): نظام مالیاتی باید جنبه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی مالیات را در نظر گرفته، به مصلحت جامعه بوده، و آثار سویی ایجاد نکند (مثلاً معافیت فعالیت‌های

کشاورزی که موجب می‌شود علاقه‌ی بیشتری در کشاورزان برای تولید خوراک و قوت جامعه و جلوگیری از مهاجرت ایشان به شهرها وجود آید).

- قابلیت انعطاف (Elasticity): به طوری که در شرایط ایده‌آل، نظام مالیاتی باید انعطاف لازم برای ایجاد و برقراری عدالت اجتماعی و توزیع ثروت را داشته باشد.

به عبارت دیگر، مالیات نه تنها مبنایی برای کسب درآمد دولت است، در عین حال باید موجب ایجاد رفاه جامعه و توزیع ثروت بین آحاد جامعه گردد.

به رغم گذشتن قریب به دوپست و پنجاه سال از تحریر کتاب «ثروت ملل»، به نظر می‌رسد تمامی نظام‌های مالیاتی دنیا سعی کرده‌اند این اصول و قواعد را در تعیین سازوکارهای تشخیص و وصول مالیات رعایت کنند (مگر در موارد اضطرار و جنگ و غیره، البته).

نظری بر تاریخ وصول مالیات در ایران نشان می‌دهد که از زمان هخامنشیان و حتی قبل از آن‌ها اخذ باج و خراج توسط

حاکمان به اشکال مختلف رواج داشته مع‌هذا تا دوران اخیر نظام قانونمندی برای وصول مالیات شکل نگرفته بوده و باج و خراج به صورت دستوری، موردی و گاه حسب نیاز و برای تأمین هزینه‌های دولت‌ها آنهم بیشتر از ممالک تحت سلطه و ملل شکست خورده در جنگ‌ها، توسط حکومت‌های فاتح به زور وصول می‌شده است. شاید تنها پس از مشروطیت و آمدن آرتور میل‌سپو به عنوان مستشار مالی در سال‌های بعد از جنگ جهانی اول که خزانه‌ی دولت خالی و هرج و مرج اقتصادی در مملکت حکمفرما بود، سعی شد وصول مالیات به صورتی نظام‌مند در قالب قانون صورت پذیرد (البته قبل از آن هم کارشناس دیگری به نام ویلیام مورگان شوستر به دعوت مجلس شورای ملی به ایران می‌آید لیکن، با مخالفت دربار و به دنبال درگیری با شعاع السلطنه برادر محمدعلی شاه، سرخورده و بدون نتیجه مجبور به ترک ایران می‌شود و فقط کتابی به نام «اختناق ایران» به رشته‌ی تحریر درمی‌آورد).



در دهه‌ی ۱۳۴۰ پس از اصلاحات ارضی و تحولات اقتصادی در پی آن، ازجمله فروش سهام شرکت‌های دولتی و ظهور مدل جدید سرمایه‌داری، حسب ضرورت، اصلاح قانون تجارت، و تشکیل بورس جهت تسهیل خرید و فروش سهام شرکت‌ها و لزوم تجدیدنظر در مقررات مالیاتی (به‌ویژه مالیات بر درآمد) هم مدنظر قرار می‌گیرد و در زمان تصدی وزارت دارایی توسط جمشید آموزگار، قانون مالیات‌های مستقیم در ۱۳۴۵ با کمک کارشناسان آمریکایی تهیه می‌شود و مورد اجرا قرار می‌گیرد (از آن مقطع تاکنون هر چند سال یک بار قانون اصلاح و مزین به صدها و هزاران بخشنامه و آیین‌نامه و دستورالعمل و... شده است). در اولین دولت پس از انقلاب، تسهیلاتی جهت تشخیص و تعیین و وصول مالیات توسط دولت موقت به وجود آمد. لیکن در سال‌های جنگ و نیاز به تأمین مخارج آن و مشکلات اقتصادی مربوطه، فشار بیشتری برای وصول مالیات بر درآمد ضرورت داشت. مع‌هذا دولت‌های

دست آید.

۱- اجتناب مطالبه‌ی غیرمنطقی، غیرعادلانه و غیر واقعی مالیات، در حد آنچه نگارنده در یکی دو سال اخیر با آن برخورد کرده، در مورد شرکت‌ها و اشخاص حقوقی که به‌هرحال سیستم‌های حسابداری شفاف‌تر، دفاتر قانونی و معمولاً حسابرس مستقل دارند، مراجع گوناگونی از سازمان بورس و اوراق بهادار و وزارتخانه‌ها و بخش‌های مختلف دولت یا بر کار آن‌ها نظارت مستقیم و غیر مستقیم دارند یا مجوز کار و فعالیت و خرید و فروش و صادرات و... آن‌ها را باید بدهند، علی‌رغم شرایط خاص رکود تورمی، فشار مالیاتی بیشتر شده است.

به سادگی می‌توان مشاهده کرد سود حسابداری شرکت‌ها عموماً افزایش چشمگیری یافته لیکن مشکل این‌جا است که برای مثال قیمت تمام‌شده‌ی

بعدی ترجیح دادند که بودجه را از طریق انتشار اسکناس (و فشار مالیاتی کم‌تر) تأمین نمایند. در نتیجه حجم نقدینگی بیشتر و بیشتر و باز هم بیشتر شد و طبیعتاً نقدینگی بیشتر، تورم بی‌سابقه‌ای را موجب شد که آثار آن هنوز هم ادامه دارد.

در دولت فعلی، با شعار کاهش تورم، سعی شده که بخش عمده‌ای از بودجه از طریق وصول مالیات تأمین گردد که صد البته امری است اصولی، ضروری و قابل تقدیر و جا دارد برای تمامی مسئولین وصول مالیات آرزوی موفقیت شود.

در همین راستا ضرورت دارد به چهار اصل یا قانون ابتدایی آدام اسمیت به شرح بخش اول این نوشتار، توجه بیشتری شود تا توفیق در اجرای سیاست‌های جدید مالیات‌های دولت به

۱۰۰ را قبلاً ۱۲۰ فروخته و ۲۰ سود دارد (و تقسیم هم کرده‌اند) لیکن موجودی فروخته شده را باید ۱۵۰ بخردند و جایگزین کنند.

لذا برای تأمین نقدینگی برای جایگزین کردن، یا از محل مطالبات ناشی از سود سهام پرداختی باید افزایش سرمایه دهند (که در اکثر موارد افزایش سرمایه فاقد توجیه واقعی خواهد بود و تنها بهانه برای نپرداختن سود سهام است) یا از تسهیلات بانکی استفاده کنند که آن هم هزینه‌ی خود را به سودهای آتی و سهام‌داران بعدی شرکت‌ها تحمیل می‌کند و اگر انتظارات تورمی وجود نداشته نباشد، حداقل به لحاظ تئوری کاهنده‌ی سودهای آتی تلقی و در نتیجه موجب افت قیمت سهام و رکود (به‌خصوص در بازار سرمایه) می‌شود و به‌علاوه تبعات دیگری به لحاظ اجتماعی و سیاسی



خواهد داشت.

۲- ایجاد تسهیلات و آسان نمودن وصول مالیات‌های تشخیصی. در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که مالیات تشخیصی (و جرایم متعلقه) توسط شرکت‌ها (و مؤدیان) مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد و عموماً نسبت به برگ‌های تشخیص اعتراض می‌شود و طبیعتاً به مراحل بعدی رسیدگی ارجاع می‌گردد.

۳- کاهش مخارج وصول مالیات. به علت عدم پذیرش مالیات‌های تشخیصی و ارجاع پرونده به مراحل دیگر، عملاً بار تشخیص مالیات بر دوش هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی، شورای عالی مالیاتی، ادارات وصول و اجرا، هیأت‌های خاص و حتی در پی ارجاع به دیوان عدالت اداری به سایر ارکان حکومتی قرار خواهد گرفت که قطعاً هزینه‌های بیشتری برای نظام

مالیاتی و کل کشور به همراه خواهد داشت.

۴- افزایش بهره‌وری و بازدارندگی از طریق مقررات مالیاتی. صرف‌نظر از برخی تشکله‌ها و بنگاه‌های اقتصادی که از معافیت‌های خاص برخوردارند، در عمل و در شرایط رکود، انگیزه‌ی سرمایه‌گذاری و فعالیت و گسترش عملیات در شرایط عدم پذیرش معافیت‌ها، تشخیص اشتباه و غیر واقعی مالیات و تبعات آن، کم شده و به نوبه‌ی خود دور باطلی از رکود و تورم را به دنبال خواهد داشت. فرض بر این است که مشوق‌های مالیاتی برای ایجاد انگیزه جهت سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده تا ضمن ایجاد کار و تولید، دولت مالیات خود را از سودهای آینده و پس از دوران معافیت بگیرد. لذا سخت‌گیری در دادن مشوق‌ها و معافیت‌ها مغایر روح قانون و هدف قانون‌گزار خواهد بود.

۵- از همه بدتر پیچیده شدن، تعدد و بعضاً تناقض مقررات، موجب سردرگمی مؤدیان و صرف وقت غیر ضروری مؤدیان و مسئولین مربوطه شده است. به جز متن قانون مالیات‌های مستقیم و متن قانون مالیات بر ارزش افزوده، در قوانین دیگر هم اخذ مالیات و مقررات مربوطه دیده شده‌اند، از جمله قوانین بودجه‌ی سالیانه، قانون رفع موانع تولید، قانون برنامه‌ی پنج‌ساله، قانون مناطق آزاد، قانون استفاده از حداکثر توان تولیدی کشور و... به علاوه ده‌ها مورد از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مقررات مالیاتی همه‌ساله صادر می‌شوند که بعضاً مورد اعتراض دستگاه‌های مالیاتی هم واقع شده و فسخ می‌گردند! در حد تجربه‌ی شخصی در یک مورد برای تعیین و وصول مالیات بر ارزش افزوده در یک صنعت خاص، چندین دستورالعمل و بخشنامه و تفسیر و مکاتبه توسط مسئولین مختلف مالیاتی، حقوقی، فنی و غیره صادر شده که نه تنها موجب سردرگمی و صرف وقت و انرژی سازمان امور مالیاتی و مؤدیان شده، معلوم نیست به وصول مالیات تشخیصی منجر شود. در همین راستا، اشتباهات مکرر و متعدد در محاسبه‌ی مالیات و جرایم باعث اعتراض مؤدیان، هجوم به هیأت‌های حل اختلاف و گرفتن وقت کارشناسان و در نهایت بار مالی برای سازمان امور مالیاتی و در نهایت دولت خواهد شد. ارجاع پرونده‌ی مؤدیانی که مالیات خود را پرداخت کرده‌اند به وصول اجرا و مطالبه‌ی مالیات مضاعف و تکراری، صدور برگ‌های تشخیص غیرواقعی و... همه و همه موجب بالا رفتن تعداد پرونده‌ها در هیأت‌های حل اختلاف و مراحل بعدی شده و در نهایت به نظر می‌رسد چیزی هم عاید دولت نخواهد شد! بعضی هم می‌گویند فعلاً به مرگ می‌گیرند بلکه مؤدیان به تب راضی شوند (!! که حتی اگر منجر به وصول



در شرایط موجود، سازمان امور مالیاتی وظیفه‌ای بس خطیر دارد. هم باید مردم را مطلع نماید که مالیات را برای چه می‌دهند (ظاهراً کسی باور ندارد که حداقل حقوق کارکنان نیروهای انتظامی و معلمان باید از محل همین مالیات‌ها پرداخت شود و مرتباً غر می‌زنند که پول نفت داریم و چرا باید مالیات بدهیم). به‌علاوه باید از مطالبه‌ی مالیات غیرقانونی و غیرواقعی جلوگیری کند (چرا که موجب بی‌اعتمادی مؤدیان می‌شود) از طرفی سعی در فرهنگ‌سازی و آشنا کردن مؤدیان با وظایف خود، کمک و همراهی و مساعدت به مؤدیان جهت انجام تکالیف و ادای مالیات نماید و از قرائت‌های ناصحیح و متناقض از قوانین و سخت‌گیری‌های بی‌جا اجتناب شود، به‌طوری‌که در نهایت موجباتی فراهم شود تا مؤدیان با طیب خاطر و رضایت، نسبت به پرداخت مالیات حقه و به‌موقع، اقدام نمایند (اگرچه ممکن است دست‌نیافتنی و خیلی ایده‌آلیستی هم به نظر برسد).

و امثالهم، نمونه‌هایی از آثار اخذ مالیات بدون توجه به اصول ذکرشده خواهد بود. در بحث اصناف هم که هر روز شکایت و ابراز نارضایتی جدیدی است. حالا نوبت طلافروشان است و دعوا و قهر و درگیری فیزیکی بر سر عدم همخوانی ضرایب مالیاتی با درآمدهای فعالان بخش طلا.

از همه بدتر افزایش انتظارات و مطالبات جامعه از دولت است. در گذشته درآمد نفت این تصور غلط را در مردم ایجاد کرده که ایران هم باید مثل کویت و دبی و دیگر کشورهای نفتی باشد. نوعی دولت رفاه! صرف‌نظر از این‌که خود این تفکر باعث کم‌کاری، از بین رفتن تدریجی اخلاق کار و سایر مشکلات اجتماعی شده، افزایش بار مالیاتی و برآورده نشدن انتظارات هم می‌تواند موجب سرخوردگی اجتماعی، حس ناکامی و ناهنجاری‌های شخصیتی بشود که خارج از حیطه‌ی این مقاله است و خود بررسی‌های بیشتر و عمیق‌تر جامعه‌شناسانه را می‌طلبد.

مالیات شود، تالی فاسد و مشکلات عدیده‌ی بعدی به‌دنبال خواهد داشت. اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر داشته که هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به‌موجب قانون این در حالی است که مراجع مطالبه‌کننده فراتر از حدود اختیار و قوانین اقدام به مطالبه مالیات می‌کنند. تعدد آرای شورای عالی مالیاتی و درخواست ارجاع پرونده‌ها به هیأت موضوع ماده‌ی ۲۵۱ مکرر و دیوان عدالت اداری، شواهدی بر این مدعا است.

۶- به لحاظ مصلحت و ایجاد برابری و عدالت اجتماعی و توزیع ثروت هم روال موجود معلوم نیست چه نتایجی به بار خواهد آورد. نارضایتی اجتماعی، سلب اطمینان مردم و مالیات‌دهندگان از دولت در بلندمدت، پیدا کردن راه‌های جدید برای فرار مالیاتی یا حداقل به تعویق انداختن پرداخت مالیات، به‌وجود آمدن انواع جدید اقتصاد زیرزمینی و استفاده از ابزاری غیر از پول رایج مملکت برای مبادلات و نیز فرار سرمایه