

راهبردهای رفع بے ثباتی و ناپایداری در درآمدهای مالیات

علی باریکانی^۱

چکیده

مقام معظم رهبری در ارتباط تصویری با جلسه هیئت دولت (۱۳۹۹/۶/۲) یکی از اصلاحات اولویت‌دار اقتصاد را اصلاح ساختار بودجه کشور ذکر کرده‌اند. همچنین باتوجه به اثبات مزیت‌های درآمدهای مالیاتی و همچنین صراحت بیان در ماده ۱۷ سیاست‌های کلی ابلاغی اقتصاد مقاومتی^۲، یکی از مهم‌ترین محورهای اجرای منویات مقام معظم رهبری، ایجاد منابع درآمدی پایدار و باثبات از مالیات برای اصلاح ساختار بودجه است. در واقع مالیات نه تنها در تأمین منابع پایدار بودجه مهم است بلکه به‌عنوان ابزاری کارآمد برای اجرای سیاست‌های کلان و خرد اقتصادی مانند تثبیت اقتصادی، ایجاد اشتغال، رشد اقتصادی و بهبود رفاه اجتماعی در جامعه، تأثیر زیادی خواهد داشت. عدم اتکا به درآمدهای نفتی (طبق ماده ۱۸ سیاست‌های کلی ابلاغی اقتصاد مقاومتی^۳) و حرکت به سمت درآمدهای مالیاتی در صورتی به نتیجه‌ای کارآمد منتهی خواهد شد که بتوان بی‌ثباتی‌ها و ناپایداری‌های موجود در درآمدهای مالیاتی را از بین برد. به‌منظور دستیابی به درآمدهای مالیاتی با ثبات، راهکارهایی از جمله ایجاد شفافیت در مصارف مالیاتی، ثبات در نرخ‌های مالیاتی، مدیریت سیال در معافیت‌های مالیاتی، حذف معافیت‌های مالیاتی و هدفمند کردن آن‌ها، گسترش عدالت مالیاتی و هوشمندسازی نظام مالیات‌ستانی پیشنهاد می‌گردد.

واژگان کلیدی: درآمدهای مالیاتی، مالیات مستقیم، مالیات غیرمستقیم، معافیت مالیاتی، بی‌ثباتی مالیاتی.

مقدمه

زیادی پیدا کرد. به‌این ترتیب پدیده دخالت بیشتر دولت در اقتصاد با هزینه بیشتر و نیاز به درآمدهای بیشتر و یافتن منابع مالی بیشتر برای دولت‌ها مطرح گردید. به‌خصوص زمانی که اقتصاد در رکود قرار می‌گیرد و درآمد دولت پایین و هزینه‌ها بالا است (Joseph & Afkari, 1989)^۴. لزوم مدیریت و برنامه‌ریزی دولت‌ها جهت شناسایی و دستیابی به منابع درآمدی، بیش‌ازپیش احساس می‌شود.

در نیمه اول قرن بیستم، سه واقعه مهم شامل جنگ جهانی اول و دوم و بحران بزرگ اقتصادی اروپا و آمریکا (۱۹۲۹-۳۴) موجب به‌وجود آمدن مشکلات اجتماعی و بهداشتی در جامعه شده و از سال ۱۹۳۴، بحث اقتصاد کلان و نقش و جایگاه دولت در حوزه اقتصاد، بیشتر خودش را نشان داد و برنامه‌ریزی اقتصادی دولت‌ها در نظریه جان مینارد کینز^۵ طرفداران

Ali_barikani_ali@yahoo.com

۱- دکتری اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲. اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.

۳. افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت.

4. John Maynard Keynes, (1883-1946)

5. Joseph L. Afkari J. Economical schools, 1st ed. Tehran: Enghelab press and Education, 1989.

فراورده‌های آن می‌شود، نمی‌توان بر ثبات قیمت و فروش نفت به‌عنوان منبع اصلی درآمد دولت، متکی بود. به‌عنوان نمونه در دو دهه اخیر، اقتصاد کشور، نرخ‌های متفاوتی برای هر بشکه نفت به‌خود دیده است. دامنه تغییرات قیمت نفت در این دو دهه از بیش از ۱۴۰ دلار تا کمتر از ۲۰ دلار به‌ازای هر بشکه را شامل می‌شود (بیش از ۷۰۰ درصد دامنه تغییر). از آنجا که وابستگی درآمدهای کشور به درآمدهای نفتی، به‌دلیل نوسانات قیمت و مقدار فروش آن، دولت را در رسیدن به اهداف حاکمیتی با بحران مواجه می‌نماید (مظفری، ۱۳۹۵)؛ بنابراین درآمدهای پُرنوسان نفتی نمی‌توانند به‌عنوان منبع قابل‌اعتمادی برای مخارج تقریباً باثبات داخلی، در نظر گرفته شوند. از طرف دیگر، درآمدهای مالیاتی نیز دارای بی‌ثباتی‌ها و ناپایداری‌های خاص خود هستند که در این گزارش به آن پرداخته شده است. به‌منظور شناخت بهتر وضعیت فعلی درآمدهای دولت در ایران، ابتدا مروری کلی در آمارها و اطلاعات منتشره توسط مراجع رسمی، در مطالب زیر انجام می‌گیرد.

۱. وضعیت درآمدهای عمومی دولت

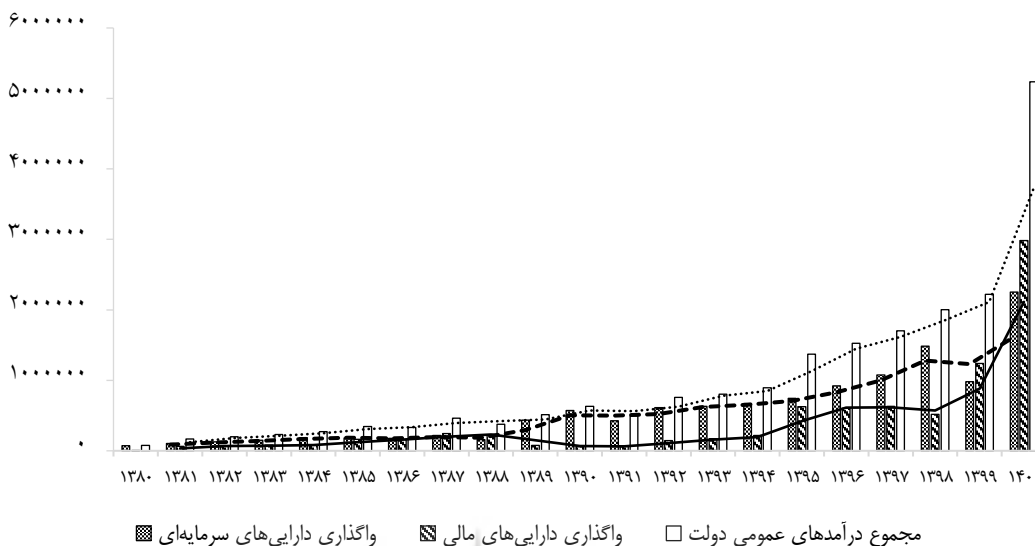
در نمودار (۱) مجموع و روند درآمدهای عمومی دولت به تفکیک واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی به تصویر کشیده شده است.

در یک طبقه‌بندی کلی در ایران، درآمدهای دولت شامل دو دسته درآمدهای مالیاتی و درآمدهای عمومی حاصل از فروش دارایی‌ها است. درآمدهای دولت، به‌عنوان منابع مالی، وارد قانون بودجه هر سال شده و در مقابل آن مصارف دولتی قرار می‌گیرد. علی‌رغم این که مصارف دولت در حیطه اختیارات آن بوده و قابل‌برنامه‌ریزی است، اما به‌دلیل ملاحظات و ملزومات اقتصادی و اجتماعی، از روند با ثباتی فارغ از شوک‌های بیرونی، برخوردار است؛ بنابراین توصیه کلی صاحب‌نظران، استفاده دولت از منابع درآمدی پایدار، جهت تأمین مصارف پایدار کشور است. درآمدهای مالیاتی باثبات‌ترین و پایدارترین منبع درآمدی دولت‌ها در تمام دنیا تلقی می‌شوند. مالیات به‌عنوان جوهی که دولت برای تأمین هزینه‌های خود از شهروندان دریافت می‌کند، به‌طور تقریبی در همه کشورهای جهان امری پذیرفته شده است و پایدارترین راهکار برای تأمین بودجه و افزایش درآمدهای ملی محسوب می‌شود.

درخصوص اقتصاد ایران، در سال‌های متممادی درآمدهای حاصل از فروش نفت، گاز و فراورده‌های نفتی، به‌عنوان عمده‌ترین منبع درآمد موردنظر دولت‌ها موردتکا و استفاده بوده است، اما با توجه به بروز شوک‌های اقتصادی خارجی و همچنین وقوع چرخه‌های رونق و رکود اقتصادی بین‌المللی که باعث نوسان در میزان تقاضا و قیمت نفت و

۱. مظفری، هاشم، (۱۳۹۵)، مخارج و درآمد دولت و تأثیر آن‌ها بر تولید ملی کشور، نشریه سلامت و بهداشت اردبیل، دوره ۷، شماره ۲ (ویژه‌نامه)، صص ۲۲۶-۲۱۹.

نمودار ۱: مجموع و روند درآمدهای عمومی دولت به تفکیک انواع (میلیارد ریال)



مأخذ: معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون بودجه سال ۱۴۰۰

نمودار فوق مجموع درآمدهای عمومی دولت طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۸۰ را نمایش می‌دهد. از نمودار (۱) دو نکته مهم استنباط می‌شود: اولاً سهم عمده‌ای از درآمدهای عمومی دولت به میزان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بستگی دارد؛ ثانیاً درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، با نوسان زیادی در سال‌های مختلف همراه است. خط نقطه‌چین ترسیم شده، روند غیرخطی هر یک از درآمدها را مشخص می‌کند. با توجه به این نکات، بررسی جزئیات درآمد حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ضروری به نظر می‌رسد. در نمودار (۲) مجموع و روند درآمدهای عمومی دولت از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک انواع آن نمایش داده می‌شود.

نمودار ۲: مجموع و روند درآمدهای عمومی دولت از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک انواع (میلیارد ریال)

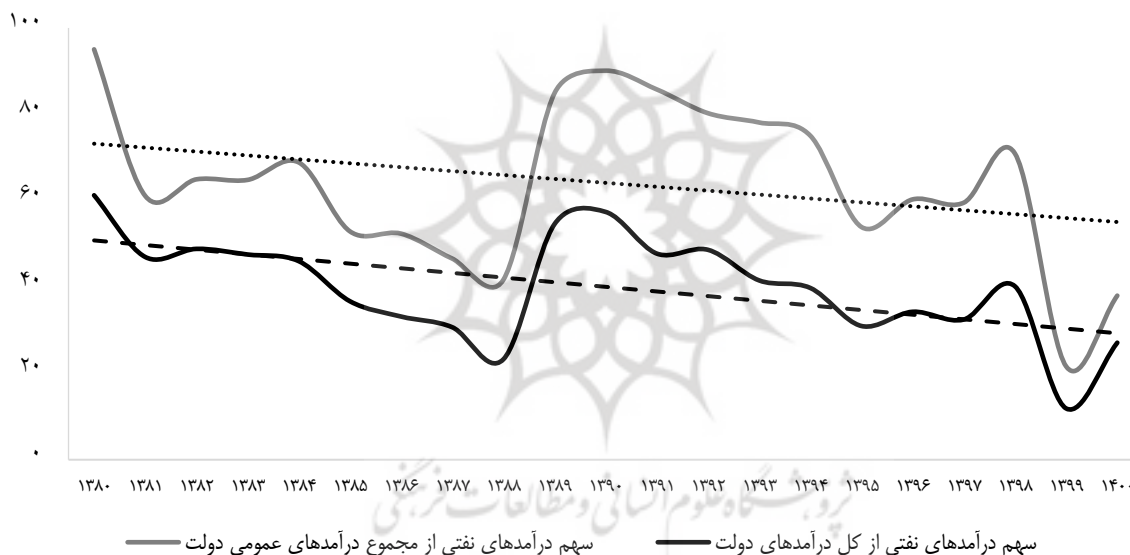


مأخذ: معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون بودجه سال ۱۴۰۰

به‌سختی در تصویر قابل تشخیص است. نکته مهم دیگری که همانند نمودار (۱)، بازهم مورد تأیید قرار می‌گیرد، نوسانات بالای درآمدهای نفتی است. برای پی بردن به اهمیت و سهم اتکای درآمدهای عمومی دولت به فروش نفت و فراورده‌های نفتی، در نمودار (۳) سهم درآمدهای نفتی از مجموع درآمدهای عمومی دولت (بدون احتساب درآمدهای مالیاتی) و کل درآمدهای دولت (اعم از درآمدهای مالیاتی و غیر مالیاتی)، نمایش داده شده است.

بررسی نمودار (۲) نکته بسیار قابل توجه و تأملی را احراز می‌کند. علی‌رغم این‌که طبق تقسیم‌بندی‌های حسابداری ملی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از دو بخش فروش نفت و فراورده‌های نفتی و فروش سایر دارایی‌ها تشکیل می‌شود؛ اما در عمل این فروش نفت و فراورده‌های نفتی است که مقدار درآمد حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را برای دولت مشخص می‌کند. به‌صورتی که فروش سایر دارایی‌های سرمایه‌ای

نمودار ۳: سهم درآمدهای نفتی از درآمدهای دولت (درصد)



مأخذ: معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون بودجه سال ۱۴۰۰

از درآمدهای دولت و همچنین نوسانات بالای درآمدهای نفتی، کاملاً مشخص می‌گردد؛ بنابراین همان‌گونه که پیش‌تر عنوان شد برای مدیریت هرچه بهتر منابع و مصارف دولت، باید نوسانات درآمدی دولت را به حداقل رساند. برای جلوگیری از آثار سوء نوسان درآمدهای نفتی، ارجاع به درآمدهای مالیاتی، گزینه جایگزین خواهد بود. ادامه مطالب، ثبات یا بی‌ثباتی درآمدهای مالیاتی را مورد بررسی قرار می‌دهد.

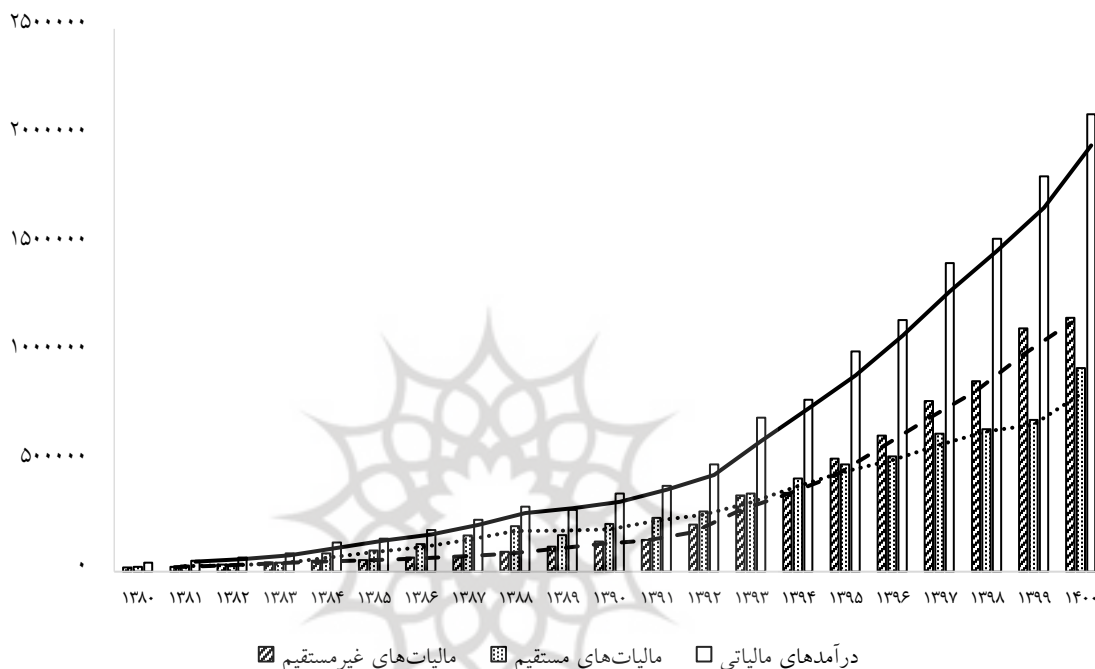
در نمودار (۳) مشخص می‌شود که درآمدهای نفتی در مقطعی از زمان (ابتدای دهه هشتاد و ابتدای دهه نود) حتی تا ۹۰ درصد از درآمدهای دولت را به‌خود اختصاص داده‌اند. طبق خط نقطه‌چین رسم شده، سهم درآمدهای نفتی از مجموع درآمدهای عمومی دولت به‌طور متوسط نزدیک به ۷۰ درصد بوده و سهم آن از کل درآمدهای دولت کمتر از ۵۰ درصد، مشخص می‌شود. با بررسی نمودارهای (۱) تا (۳) سهم بزرگ درآمدهای نفتی

۲. وضعیت درآمدهای مالیاتی

مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نمودار (۴) مجموع و روند درآمدهای مالیاتی دولت‌ها به تفکیک مالیات مستقیم و غیرمستقیم، در بازه زمانی مشابه، ارائه شده است.

اکنون و در ادامه مطالب، وضعیت درآمدهای مالیاتی دولت به‌عنوان مهم‌ترین جایگزین درآمدهای دولت،

نمودار ۴: مجموع و روند درآمدهای مالیاتی دولت‌ها به تفکیک مالیات مستقیم و غیر مستقیم (میلیارد ریال)

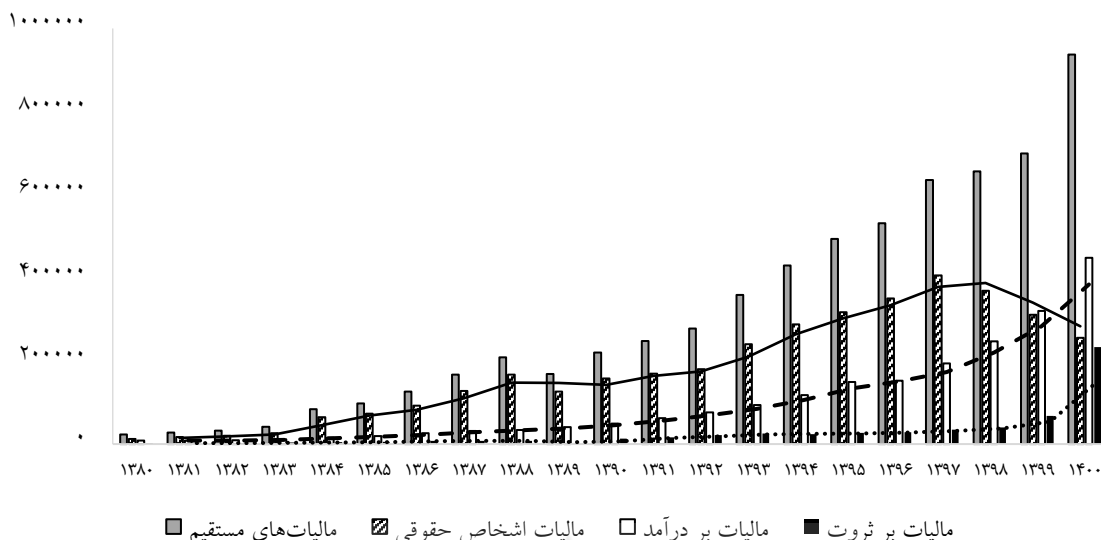


مأخذ: معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون بودجه سال ۱۴۰۰

نمودار (۴) کل درآمدهای مالیاتی دولت و اجزای آن را نمایش می‌دهد. از نمودار فوق دو نکته مهم استنباط می‌گردد. اولاً در شرایط متفاوت رونق و رکود اقتصادی کشور، درآمدهای مالیاتی هم به‌لحاظ کلیات و هم به‌لحاظ اجزای آن، مقادیر صعودی را تجربه کرده است. ثانیاً طبق خط‌چین رسم شده روند، نوسان و افت‌وخیز مقداری در کل درآمدهای مالیاتی و هر یک از اجزاء آن نیز، رخ داده است. در کنار هم قرار دادن این دو نکته مؤید مطالب قبلی است که درآمدهای مالیاتی برای دولت‌ها، برای مدیریت منابع بودجه‌ای در کنار نوسانات قیمتی نفت (و به‌تبع آن نوسانات

درآمدهای نفتی)، جزء غیرقابل‌انکاری محسوب می‌شوند؛ اما بروز بی‌ثباتی و ناپایداری در درآمدهای مالیاتی، نقض غرض این دیدگاه خواهد بود. جهت کالبدشکافی و امکان نتیجه‌گیری با قاطعیت بیشتر در رابطه با ناپایداری درآمدهای مالیاتی، باید اجزای هرکدام از مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم، به تفکیک مورد بررسی قرار گیرند؛ تا نتایج گزارش از استحکام استدلالی بیشتری برخوردار باشد. نمودار (۵) و (۶) به‌ترتیب اجزای درآمدهای مالیاتی مستقیم و درآمدهای مالیاتی غیرمستقیم را به تصویر کشیده‌اند.

نمودار ۵: مجموع و روند درآمدهای مالیات مستقیم دولت‌ها به تفکیک انواع مالیات (میلیارد ریال)



مأخذ: معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون بودجه سال ۱۴۰۰

نقطه‌چین روند تغییرات متغیرهای را نشان می‌دهد. طبق نقطه‌چین رسم شده، مهم‌ترین رکن از ارکان درآمدهای مالیاتی مستقیم دولت روندی همراه با نوسان اما صعودی دارد. شکل نوسانات مالیات اشخاص حقوقی به شکل کلی روند درآمد حاصل از مالیات‌های مستقیم شبیه است.

مالیات‌های مستقیم دولت به سه گروه مالیات اشخاص حقوقی، مالیات بر درآمد و مالیات بر ثروت قابل تقسیم هستند. بیشترین سهم از درآمدهای مالیاتی مستقیم به مالیات اشخاص حقوقی اختصاص دارد. کمترین سهم را نیز مالیات بر ثروت تشکیل می‌دهد. در این نمودار نیز خط

نمودار ۶: مجموع و روند درآمدهای مالیات غیرمستقیم دولت‌ها به تفکیک انواع مالیات (میلیارد ریال)



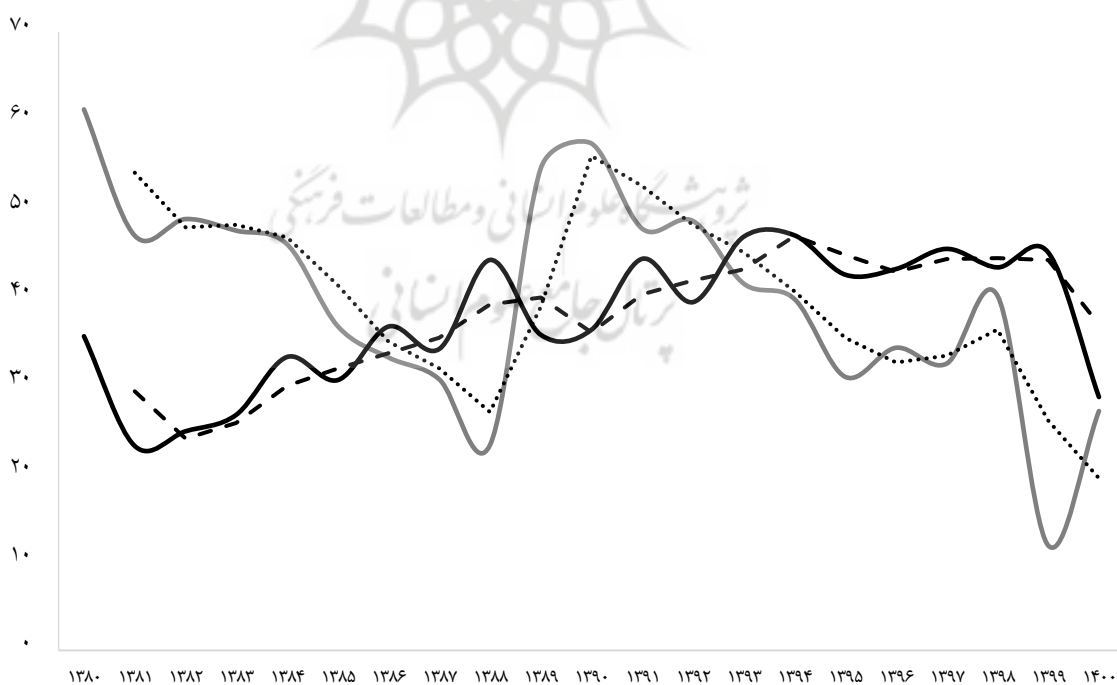
مأخذ: معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون بودجه سال ۱۴۰۰

چنین نتیجه‌ای ضمن تأکید بر لزوم جایگزینی درآمدهای مالیاتی به جای اتکا بر درآمدهای نفتی، می‌توان بار دیگر بر الزام بررسی بی‌ثباتی و ناپایداری درآمدهای مالیاتی، تأکید کرد. به منظور تکمیل استنتاج مطالب، لازم است تا نوسانات سهم درآمدهای مالیاتی و درآمدهای نفتی از کل بودجه دولت، در کنار یکدیگر مورد مقایسه قرار گیرد. نمودار (۷) سهم درآمدهای مالیاتی و نفتی از کل درآمدهای دولت را در بازه مورد بررسی ارائه می‌دهد. همچنین در این نمودار روند حرکت هرکدام از این گروه‌های درآمدی نیز رسم شده تا امکان مشاهده صحیح‌تری فراهم گردیده و نتایج قابل‌اتکاتری حاصل شود.

در نمودار (۶) مجموع و روند درآمدهای مالیات غیرمستقیم دولت‌ها به تفکیک انواع مالیات نمایش داده شده است. مالیات‌های غیرمستقیم به دو بخش مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات بر واردات، تقسیم می‌شود. میزان و روند تغییرات اجزای آن نیز همانند انواع قبلی درآمدهای مالیاتی صعودی اما همراه با ناپایداری است.

با مشاهده نمودارهای (۵) و (۶) و قرار دادن آن‌ها در کنار نمودار (۴)، یک نتیجه مهم به دست می‌آید. کل درآمدهای مالیاتی و همچنین تفکیک اجزای آن، همگی دارای مقادیر صعودی در طول زمان ولی روندی دارای نوسان هستند. با کسب

نمودار ۷: سهم درآمدهای مالیاتی و نفتی از کل درآمدهای دولت (درصد)



— سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت — سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای دولت

مأخذ: معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون بودجه سال ۱۴۰۰

مالیاتی و فرهنگ مالیاتی باید مدنظر سیاست‌گذاران قرار گرفته و شرایط آن بازنگری شود که هر یک از موارد مذکور در ادامه به تفصیل توضیح داده می‌شوند.

۳-۱. امکانات مالیاتی

امکانات مالیاتی در اختیار دولت‌ها شامل پایگاه‌های جمع‌آوری و ارائه اطلاعات مالی، ابزارهای مالیات‌ستانی، مشوق‌ها و جریمه‌های مالیاتی است. پایداری درآمدهای مالیاتی در ابتدا به پایگاه‌های جمع‌آوری و ارائه اطلاعات مالی بستگی دارد. بسیاری از فعالیت‌های مالی کشور در حال حاضر مورد رصد قرار نگرفته و مبتنی بر اظهارنامه‌های مالیاتی مؤدیان است. توجه سیاست‌گذار به گسترش پایگاه اطلاعات مالی می‌تواند امکان فرار و مقاومت مالیاتی را به حداقل برساند. استفاده مناسب و برنامه‌ریزی شده از مشوق‌ها و جریمه‌های مالیاتی نیز در همین راستا عمل کرده و پیش‌بینی‌پذیری و ثبات درآمدهای را به‌دنبال خواهد داشت. توجه به این نکته ضروری است که مشوق‌ها و جریمه‌های مالیاتی الزاماً نباید محدود به موارد ریالی باشد؛ به‌عنوان مثال در کشور سوئد که بالاترین نرخ مالیات در جهان را دارد، ضمانت پرداخت تسهیلات بانکی به افراد، میزان مالیات سالانه افراد است. به این ترتیب کسانی که فرار مالیاتی داشته یا کم‌اظهاری می‌کنند، امکان دریافت تسهیلات بزرگ بانکی را نخواهند داشت. این نوعی از سیاست تشویقی یا تنبیهی در پرداخت مالیات و

اولین قسمت اقتصاد که تحت‌تأثیر بی‌ثباتی و ناپایداری درآمدهای مالیاتی قرار می‌گیرد، بودجه عمومی دولت است. بی‌ثباتی مالیاتی کسری بودجه دولت و مدیریت آن را با اشکال مواجه کرده و کنترل آن را غیرممکن می‌سازد.

بر اساس مشاهدات نمودار (۷) در بازه‌زمانی مشابه نمودارهای قبلی، به‌طور متوسط درآمدهای نفتی سهم بیشتری از مجموع کل درآمدهای دولت را به‌خود اختصاص داده‌اند. همچنین نکته دومی که بار دیگر مورد تأکید قرار می‌گیرد، وجود نوسان زیاد در سهم درآمدهای نفتی و بی‌ثباتی و ناپایداری قابل‌توجه در سهم درآمدهای مالیاتی است. آنچه تا این مرحله از مطالعه مورد تأیید قرار گرفته است؛ لزوم گذار از درآمدهای نفتی به سمت کسب درآمدهای مالیاتی است. حال آنچه باید مورد تردید قرار گیرد، ثبات یا بی‌ثباتی در درآمدهای مالیاتی است. آنچه که در نمودار (۷) نیز مشاهده می‌شود. بحث مهمی که در ادامه مطالب به آن پرداخته می‌شود، بررسی ایجاد ثبات بیشتر در درآمدهای مالیاتی است.

۳. شرایط ایجاد ثبات در درآمدهای مالیاتی و افزایش آن

به‌منظور ایجاد ثبات در درآمدهای مالیاتی و افزایش آن‌ها مواردی نظیر امکانات مالیاتی، پایه

فرهنگ مالیاتی علاوه بر رفتار مردم، به رفتار دولت‌ها در اداره امور و مصارف مالیات نیز ارتباط دارد. در صورتی که درآمدهای دولت از طریق پرداخت‌های مالیات‌دهندگان تأمین شود، به صورت متقابل سطح پاسخ‌گویی دولت نیز باید ارتقا یافته و دولت باید مسئولیت اقدامات خود را پذیرا باشد؛ بنابراین اولین گام در اصلاح فرهنگ مالیاتی و به تبع آن ایجاد ثبات و پایداری در درآمدهای مالیاتی، افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی دولت به مردم و تقویت پیوند دولت - ملت خواهد بود.

بسیاری از فعالیت‌های مالی کشور در حال حاضر مورد رصد قرار نگرفته و مبتنی بر اظهارنامه‌های مالیاتی مؤدیان است. توجه سیاست‌گذار به گسترش پایگاه اطلاعات مالی می‌تواند امکان فرار و مقاومت مالیاتی را به حداقل برساند.

۴. ملاحظات امنیت اقتصادی

برخلاف گذشته و مکتب کلاسیک و بنیان‌گذار آن «آدام اسمیت» که معتقد به سه وظیفه برای دولت تحت عنوان امنیت، عدالت و ایجاد زیرساخت‌های بهداشتی و آموزشی و کارهای عمومی بود، «جان مینارد کینز» بر این اعتقاد بود که به دلیل ضعف عملکرد بازار آزاد و وجود اشتغال ناقص در عوامل تولید و کمبود تقاضای مؤثر، دولت ملزم به دخالت

به تبع آن ثبات درآمدهای مالیاتی دولت اثرگذار است.

۳-۲. پایه‌های مالیاتی

در صورتی که دولت برای افزایش درآمدهای مالیاتی خود به جای گسترش پایه مالیاتی به سمت راه‌حل ساده‌تر یعنی افزایش نرخ مالیات حرکت کند، می‌توان گفت که به هدف افزایش درآمد خواهد رسید؛ اما این امر منجر به تعمیق بی‌عدالتی و افزایش بی‌اعتمادی خواهد شد. چراکه مالیات‌دهندگان فعلی در حالی شاهد افزایش مالیات خود بودند که بخش قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی یا از پرداخت مالیات معاف هستند یا دارای فرار مالیاتی هستند. از این رو گسترش پایه مالیاتی راه‌حل اصولی‌تری خواهد بود. برای بازتعریف پایه‌های مالیاتی ابتدا باید طبق نیازهای کشور و طبقه‌بندی (ISIC) نرخ‌های پایه‌های مالیاتی سابق اصلاح گردند. فعالیت‌های معاف از مالیات معین شده و برای برخی فعالیت‌های جدید اقتصادی، پایه‌های مالیاتی جدید تعریف گردد.

۳-۳. فرهنگ مالیاتی

فرهنگ مالیاتی که در راهکارهای مطالعه نیز بدان پرداخته شده است، هم به مؤدیان و هم به دولت مرتبط است. فرار مالیاتی یا کم‌اظهاری آن، نوعی فرهنگ در مقاومت مالیاتی است. یکی از دلایل مقاومت مالیاتی در مؤدیان، عدم شفافیت دولت در محل و نحوه هزینه‌کرد درآمدهای مالیاتی بازمی‌گردد. با توجه به این مسئله می‌توان گفت که

آن بر درآمدهای دائمی است. درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی همواره با ریسک ناپایداری مواجه‌اند و وابستگی یک کشور به این درآمدها می‌تواند مسیر حرکت یک اقتصاد را با دست‌انداز مواجه کند. اولین قسمت اقتصاد که تحت‌تأثیر بی‌ثباتی و ناپایداری درآمدهای مالیاتی قرار می‌گیرد، بودجه عمومی دولت است. بی‌ثباتی مالیاتی کسری بودجه دولت و مدیریت آن را با اشکال مواجه کرده و کنترل آن را غیرممکن می‌سازد. این در حالی است که پایداری درآمدهای مالیاتی به دلیل قابلیت پیش‌بینی و مستمر بودن، می‌تواند بودجه دولت و چرخ‌های اقتصادی یک کشور را همواره در حرکت نگاه دارند. در مقابل عدم کنترل کسری بودجه سبب خلق فشارهای تورمی در کشور خواهد شد. فشارهای تورمی به دلیل اعمال تنگنا برای آحاد جامعه، سبب ایجاد مشکلات امنیتی در بطن آن خواهد شد.

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از دو بخش فروش نفت و فراورده‌های نفتی و فروش سایر دارایی‌ها تشکیل می‌شود؛ اما در عمل این فروش نفت و فراورده‌های نفتی است که مقدار درآمد حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را برای دولت مشخص می‌کند.

در اقتصاد از طریق ابزارهای مالی است. این رویکرد جدید در کشورهای توسعه‌یافته امروزی پس از پایان جنگ جهانی دوم و بحران بزرگ مالی برای تضمین اشتغال و پرهیز از بیکاری به کار گرفته شد (اخوی^۱، ۱۳۸۵). گذر زمان و توسعه جوامع با پیدایش صنعت و توسعه صنایع مدرن، به وجود آمدن فضای رقابت و ایجاد پیامدهای خارجی^۲ اقتصادی و غیراقتصادی منفی به دلایل صنایع آلاینده و سایر موارد باعث شده که وظایف سه‌گانه موردنظر کلاسیک‌ها برای دولت دچار تحول شده و نظریه‌های جدیدی در رابطه با اقتصاد و فعالیت‌های اقتصادی دولت مطرح شود (مظفری، ۱۳۹۵). این نگاه توسط کسانی چون واگنر، ساموئلسون و رایبنسون^۳ نیز بسط و توسعه پیدا کرد. به این ترتیب در جهان امروز، مردم از دولت‌های خود انتظار بهبود وضعیت و معیشت و ارتقای درآمد را دارند؛ اما شرط برقراری چنین امری بر خورداری و اتکای دولت به منابع مالی مطمئن، باثبات و پایدار، برای برآورد انتظارات مردم است.

از آنجا که موارد بالا از نظر عموم مردم جزء وظایف لاینفک دولت تلقی می‌شود، هرگونه خللی در انجام این وظایف اثرات و ملاحظات امنیتی و اقتصادی را در پی خواهد داشت. برخی از این ملاحظات به شرح زیر است:

- **عدم کنترل کسری بودجه و ایجاد فشارهای تورمی:** یکی از عواملی که سبب خواهد شد تا اقتصاد یک کشور سالم و همراه با رشد پایدار باشد، اتکای

۱. اخوی، ع (۱۳۸۵)، اقتصاد کلان (کاربردی)، انتشارات بازرگانی، چاپ هشتم.

2. Externality Effects

3. Wagner, Samuelson, Robinson

شده و نارضایتی مردمی را به همراه خواهد داشت. بروز نارضایتی عمومی نیز امنیت اقتصادی را تهدید خواهد کرد.

درآمدهای مالیاتی برای دولت‌ها، برای مدیریت منابع بودجه‌ای در کنار نوسانات قیمتی نفت (و به تبع آن نوسانات درآمدهای نفتی)، جزء غیرقابل‌انکاری محسوب می‌شوند؛ اما بروز بی‌ثباتی و ناپایداری در درآمدهای مالیاتی، نقض غرض این دیدگاه خواهد بود.

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

در دهه‌های اخیر از عواملی که موجب افزایش هزینه‌های دولت شده می‌توان به مخارج ارتقای سطح بهداشت عمومی، بروز انواع بیماری‌ها و ضرورت ریشه‌کنی آن‌ها، ساخت مراکز بهداشتی و درمانی، دفاع ملی و مسائل نظامی، افزایش جمعیت و شهرنشینی و افزایش درخواست برای خدمات شهری، تغییر انتظارات در رابطه با وظایف دولت، اهمیت افزایش رفاه مردم و نیاز مردم به کالاهای عمومی اشاره نمود. دولت‌ها برای پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه در موارد فوق و سایر موارد به‌صرف هزینه‌هایی می‌پردازند. انجام هزینه هم‌نیازمند منابع مالی باثبات و مطمئن است (مظفری، ۱۳۹۵). با مطالعه مقادیر و روند سری‌زمانی درآمدهای نفتی، مشخص می‌شود که این درآمدها

- عدم توازن در توزیع ثروت و افزایش ضریب جینی: به‌عنوان یک ملاحظه امنیت اقتصادی دیگر، باید افزود که پایداری و ثبات اخذ مالیات سبب جلوگیری از افزایش نابرابری‌های درآمدی و جلوگیری از ثروتمند شدن بخش کوچکی از جامعه، در برابر فقیرتر شدن بخش اعظم دیگر و در راستای افزایش عدالت است. در واقع مالیات، ابزار کاهش فاصله طبقاتی است که امکان بازتوزیع درآمدها و کاهش این شکاف را فراهم می‌کند. بروز نابرابری‌های اقتصادی در جامعه سبب خلق کنش‌های اعتراضی اجتماعی در سطح کشور خواهد شد و بحث‌های امنیت اقتصادی را تحت‌تأثیر قرار خواهد داد.

- عدم پاسخ‌گویی دولت و ایجاد نارضایتی مردمی: بی‌ثباتی و ناپایداری درآمدهای مالیاتی

سبب اتکای بیشتر دولت به درآمدهای حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی خواهد شد. اتکای دولت بر درآمدهای مالیاتی، زمینه را برای پاسخ‌گو کردن دولت و توسعه دموکراسی فراهم می‌کند. هرچه دولت‌ها منابع خود را بر فروش منابع طبیعی از جمله نفت متمرکز کنند، نیاز به پاسخ‌گویی به اқشار مختلف در راستای تبیین نحوه عملکرد هزینه‌ای خود را کم‌تر حس می‌کنند. در صورتی که دولت متکی به درآمدهای مالیاتی تکلیف بیشتری برای پاسخ‌گویی به عموم ملت در زمینه نحوه مدیریت هزینه‌های خود احساس می‌کند. فاصله گرفتن دولت‌ها از پاسخ‌گویی، سبب گسست پیوند دولت - ملت

سازنده و مثبت آن می‌تواند جامعه را در مسیر پیشرفت و توسعه یاری دهد.

- ثبات در نرخ‌های مالیاتی: به منظور افزایش درآمدهای مالیاتی دولت و یا به منظور ایجاد ثبات در این منابع مالی، می‌توان در شرایط مختلف اقتصادی، نرخ‌های متفاوت مالیاتی را به نحوی تعیین کرد که مجموع درآمدهای مالیاتی پایدار و باثبات باشد؛ اما این کار هم اعتماد بین دولت و ملت را خدشه‌دار کرده و به فرهنگ مالیاتی مردم صدمه می‌زند و همچنین قدرت تدوین استراتژی بنگاه‌ها و فعالین اقتصادی را دچار نقصان می‌کند. یکی از مهم‌ترین وظایف حکمرانی مدرن، ایجاد و حفظ ثبات سیاسی و اقتصادی است. از طریق ایجاد ثبات در نرخ‌های مالیات، می‌توان فرهنگ مالیاتی مردم را ارتقا داده و انگیزه فعالیت‌های اقتصادی را افزایش داد. با افزایش ابعاد اقتصاد که از آن به‌عنوان یک اقتصاد یاد می‌شود؛ درآمدهای مالیاتی دولت نیز به‌عنوان بزرگ‌ترین فعال اقتصادی قابل پیش‌بینی و مدیریت خواهد شد.

- مدیریت سیال در معافیت‌های مالیاتی: ثبات نرخ‌های مالیاتی تناقضی با سیال بودن معافیت‌های مالیاتی ندارد. افزایش حجم اقتصاد کشور به افزایش و پایداری درآمدهای مالیاتی دولت می‌انجامد. دولت‌ها در جهت افزایش فعالیت و سود اقتصادی بنگاه‌ها، می‌توانند با توجه به نظریه‌های اقتصادی که در زمینه نرخ‌گذاری مالیاتی وجود دارد، با اتکا به

از ثبات و پایداری لازم برخوردار نیستند. برای تأمین منابع دولت آنچه موردنظر کارشناسان قرار گرفته، کسب درآمدهای مالیاتی برای دولت است. اخذ و پرداخت مالیات در ایران، موضوع تازه‌ای نیست و پیشینه آن به سده‌های پیشین و حتی به زمان هخامنشیان بازمی‌گردد که البته انواع مالیات، مرکزهای اخذ مالیات و روش‌های دریافت آن به صورت کنونی نبوده است. مهم‌ترین مسئله در چنین رویکردی، ثبات و پایداری درآمدهای مالیاتی دولت است. مسائل مرتبط و مؤثر در ثبات درآمدهای مالیاتی در خلال مطالب مطرح شد؛ آنچه در این بخش مورد توجه قرار گرفته، راهکارهای رفع بی‌ثباتی و ناپایداری درآمدهای مالیاتی و به عبارت دیگر تکوین نظام مالیات‌دهی و مالیات‌ستانی است. راهکارهای دستیابی به این هدف به شرح زیر ارائه می‌گردد:

- ایجاد شفافیت در مصارف مالیاتی: اطلاع‌رسانی و آگاهی مردم از نحوه مصارف مالیات از جمله اقدامات مثبتی است که در جهت ترویج فرهنگ مالیاتی توسط امور مالیاتی در سطح کشور می‌تواند انجام گیرد و این امر اهمیت مقوله مالیات و پرداخت آن را در کشور بالا می‌برد. اقدامات شفافیت‌زای دولت در کنار افزایش رفاه عمومی سبب ارتقای تمایل به پرداخت مالیات مؤدیان می‌شود. این مهم از شاخص‌ترین منابع درآمد دولت‌ها و از ضرورت‌های زندگی اجتماعی است که پیامدهای

- **گسترش عدالت مالیاتی:** یکی از اصول و حقوق مالیاتی اصل عدالت و برابری است. پرداخت مالیات نیز در جامعه باید به صورت عادلانه باشد و مردم باید بر اساس سه اصل برابری، همگانی و تناسب مالیات‌های وضع شده را پرداخت نمایند^۱. برای تحقق عدالت مالیاتی رعایت سه نکته ضروری است. یک: تعیین نرخ‌های مالیاتی به گونه‌ای باشد که دهک‌های درآمدی بالا که از منافع اقتصادی بیشتری استفاده می‌کنند، مالیات بیشتری پرداخت کنند. دو: مالیات باید برای کالاهایی وضع شود که ارزش سرمایه‌گذاری داشته و از درآمد حاصله از آن نیز در جهت ثبات اقتصادی کشور صرف شود. سه: در یک نظام مالیاتی عادلانه، معافیت‌های مالیاتی برای ثروتمندان باید به حداقل برسد و حمایت و بهره‌مندی‌ها مشمول اقشار و خانواده‌های کم‌درآمد جامعه شود. با گسترش عدالت مالیاتی، بنگاه‌ها در ازای تعهد ایجاد اشتغال پایدار، از معافیت مالیاتی بهره خواهند برد.

- **هوشمندسازی نظام مالیات ستانی:** هوشمندسازی نظام مالیاتی به معنای وصول مالیات بر اساس ریزداده‌های اقتصادی مؤدیان است و بر اساس آن، تمامی اطلاعات مربوط به فعالیت اقتصادی مؤدیان از دستگاه‌های ذی‌ربط اخذ و در سازمان امور مالیاتی کشور مورد استفاده و پردازش قرار می‌گیرد. سازمان امور مالیاتی کشور با استناد به این اطلاعات، به صورت عادلانه

مبانی خاصی مانند منحنی لافر^۲، اقدام کرده و در موارد اعطای هرگونه معافیت‌های ازپیش‌تعیین‌شده و مشخص، مدیریت متناسبی انجام دهند. اعطای این‌گونه سیاست‌ها به گسترش فعالیت‌های اقتصادی درآمدزا در بلندمدت منجر خواهد شد و درنهایت سهم درآمدهای مالیاتی دولت را افزایش خواهد داد.

- **حذف معافیت‌های مالیاتی و هدفمند کردن آن‌ها:** معافیت‌های وسیع مالیاتی در کشور از دلایل پایین بودن نسبت درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای دولت است. بخش قابل‌توجهی از اقتصاد کشور مانند بخش کشاورزی و سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد و ویژه، از پرداخت مالیات معاف هستند که به معنی وسیع شدن معافیت‌های مالیاتی و ایجاد ناپایداری در درآمدهای دولت است. یکی از راهکارهای پیشنهادی برای کاهش بی‌ثباتی و ناپایداری درآمدهای مالیاتی، حذف معافیت‌های مالیاتی به صورت هدفمند است. هدفمندسازی مالیات‌ستانی موضوعی است که می‌تواند در درازمدت نتایج مثبتی را برای اقتصاد کشور و خصوصاً در بخش تولید و اشتغال‌زایی به همراه داشته باشد. از طریق هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی، دولت می‌تواند با ایجاد جذابیت انگیزه سرمایه‌گذاران را برای ایجاد فرصت کاری جدید افزایش دهد تا از این راه به افزایش اشتغال کمک کند. همچنین این روش می‌تواند به تعادل بازار کالاها و خدمات کمک کند.

1. Laffer curve

2. Smith, A. (1937). The wealth of nations [1776] (Vol. 11937). na.

- مظفری، هاشم، (۱۳۹۵)، مخارج و درآمد دولت و تأثیر آن‌ها بر تولید ملی کشور، نشریه سلامت و بهداشت اردیبه‌ماه، دوره ۷، شماره ۲ (ویژه‌نامه)، صص ۲۱۹-۲۲۶. قانون بودجه سال ۱۴۰۰.

- John Maynard Keynes, (1883-1946)

- Joseph L. Afkari J. Economical schools, 1st ed. Tehran: Enghelab press and Education, 1989.

- Smith, A. (1937). The wealth of nations [1776] (Vol. 11937). na.

و منطقی و بر اساس قوانین، اظهارنامه پیش‌فرض مؤدیان را تولید و به آنان ارائه می‌دهد که به دلیل واقعی بودن اطلاعات و وجود اسناد و مدارک معتبر، امکان اعتراض و اختلاف میان مؤدی و سازمان مالیاتی به کمترین میزان کاهش می‌یابد. تحقق آنچه در دنیا با عنوان نظام مدرن و هوشمند مالیاتی شناخته می‌شود، نیازمند انجام اقدامات بنیادین در نحوه مالیات‌ستانی و همچنین شیوه اجرای فرایندهای مالیاتی است. با هوشمندسازی نظام مالیاتی، تشخیص مالیات براساس اطلاعات واقعی و مستندات قطعی انجام گرفته و مالیات‌ستانی به سمت عدالت‌محوری هرچه تمام‌تر سوق می‌یابد و وضعیت نظام مالیاتی از شکل سنتی به سمت تشخیص‌های جامع، قابل اعتماد، دقیق و مبتنی بر واقعیت‌های زندگی مردم خواهد رفت. هوشمندسازی نظام مالیاتی منجر به شفاف‌سازی اقتصادی می‌شود و اقتصاد شفاف نیز عدالت اقتصادی، ثبات و پایداری در درآمدهای دولت را به دنبال خواهد داشت.

منابع

- اخوی، ع (۱۳۸۵)، اقتصاد کلان (کاربردی)، انتشارات بازرگانی، چاپ هشتم
- آمار و اطلاعات منتشره معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی
- گزارشات مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص بررسی عملکرد بودجه دولت