

## **National Council Assembly's Performance in Regulating the Government and Guilds' Relationships Concerning Tax Regulations (1<sup>st</sup> Pahlavi Period)**

**Zohreh shirinbakhsh\***

### **Abstract**

In Reza Shah's period, tax income was one of the key sources for implementing the government's renovation projects. Therefore, regulating the financial and tax affairs turned into a primary concern for the National Council Assembly. After the demands of guilds and government were raised together, the per-capita taxation on guilds and businesses was abolished and replaced by tax on income. As tax has always been one of the most prominent and challenging issues in the government-guilds relationships, the Council played a significant role in setting the new regulations while also accounting for guild demands as the nation's legislative institution. This subject is the main focus of this study. This study relies on relevant literature and sources, as well as historical research method combined with an analytical-descriptive approach. It investigates the role of National Council Assembly in compiling and ratifying the most important tax regulations concerning guilds to assess the council's performance regarding the government's tax programs for guilds and relevant acts and regulations. This study assumes that the Council acted in tandem with the government to ratify the new regulations. The findings indicate that the Council attempted toward regulating tax and financial affairs including guild taxation as a key government project. Accordingly, the council abolished one of the oldest taxes on guilds and passed new regulations to pave the way for government oversight on taxation quantity and method of tax collection

\* Assistant professor of history, Iridology Foundation, Tehran, Iran, zohreh.shirinbakhsh@gmail.com

Date received: 2022/10/16, Date of acceptance: 2023/02/13



Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

from guilds. However, the Council's efforts to meet the demands of guilds and direct regulations toward a fair and balanced taxation policy—at least so long it did not conflict with higher government policies—are not negligible.

**Keywords:** National consultative Assembly, Guilds, Tax, government, Pahlavi period, Reza Shah.



## عملکرد مجلس شورای ملی در تنظیم روابط دولت و اصناف در حوزه قوانین مالیاتی (دوره پهلوی اول)

زهره شیرین بخش\*

### چکیده

در دوره رضاشاه، درآمدهای مالیاتی به یکی از مهم ترین منابع کسب درآمد برای اجرای برنامه های نوسازی دولت و ساماندهی امور مالی و مالیاتی به یکی از مهم ترین دغدغه های مجلس شورای ملی مبدل گردید. در پی طرح مطالبات اصناف و دولت به صورت توأمان، مالیات سرانه و صنفی اصناف و پیشه وران لغو و مالیات بر درآمد به نوعی جایگزین آن شد. از آنجا که مالیات همواره یکی از چالش برانگیزترین موضوعات در ارتباط متقابل دولت و اصناف بوده است؛ مجلس به عنوان نهاد متولی قانونگذاری، نقشی درخور توجه در تنظیم قوانین جدید و مطالبات اصناف بر عهده داشت؛ آنچه که به عنوان مساله اصلی این پژوهش مد نظر قرار گرفته است. پژوهش پیش رو با اتکاء به منابع و تحقیقات مرتبط، بر اساس روش تحقیق تاریخی و به شیوه توصیفی - تحلیلی، درصدد پاسخ به این پرسش است که نقش و عملکرد مجلس نسبت به برنامه های مالیاتی دولت در مورد اصناف و قوانین مصوب چگونه بوده است؟ فرض بر این است که مجلس در این زمینه همگام با دولت گام برداشت. یافته های پژوهش حاکی است که مجلس در راستای ساماندهی مالیات های ماخوذه از اصناف، به عنوان یکی از اهداف کلان دولت عمل کرد و با حذف یکی از قدیمی ترین مالیات های اصناف و تصویب قوانین جدید، مسیر نظارت مستقیم دولت بر کمیت مالیات ها و شیوه مالیات ستانی از اصناف را هموار کرد. با این حال نباید از نظر دور داشت که تلاش مجلس در جهت تامین مطالبات اصناف و جهت

\* استادیار گروه تاریخ بنیاد ایرانشناسی، تهران، ایران، zohreh.shirinbakhsh@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۲۴، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۲۴



Copyright © 2018, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

دهی و ساماندهی قوانین به سمت اعتدال و عدالت مالیاتی، دست کم تا آنجا که در تعارض با سیاست های کلان حکومت نبودند؛ قابل چشم پوشی نیست.

**کلیدواژه‌ها:** مجلس شورای ملی، اصناف، مالیات، دولت، دوره پهلوی، رضاشاه

## ۱. مقدمه

در واکاوی تاریخ اجتماعی و سیاسی ایران، اصناف به عنوان یکی از گروه‌های مهم اقتصادی - اجتماعی در بازارها، از عناصر کلیدی محسوب می شوند و توجه به نقش و جایگاه آنها حائز اهمیت است. در طول سده‌های متمادی، اصناف به عنوان یکی از گروه های مهم طبقه متوسط سستی کارکردهای مختلفی داشتند که از جمله آن می توان به ساماندهی تولید، نظم بخشیدن به روابط کسب و کار و مقررات مربوط به دادوستد کالا اشاره کرد. همچنین کارکردهای اجتماعی اصناف به عنوان یکی از ریشه دارترین نهادهای شهرهای اسلامی و کارکردهای مذهبی آنان در پیوند با سایر گروه های اجتماعی از جمله روحانیون نیز در طول ادوار گذشته قابل توجه است. به همین ترتیب حضور تاریخی اصناف در جامعه شهری تا دوره معاصر با قوت و ضعف ادامه داشت. با استقرار حکومت پهلوی، جامعه ایران دستخوش تغییرات جدی شد و وضعیت اصناف و پیشه‌وران نیز مانند سایر گروه‌های اجتماعی در سایه این تحولات قرار گرفت؛ از جمله تمایلات و سیاست‌های کلی حکومت مبنی بر محدود کردن اصناف و اتحادیه‌های پیشه‌وری و کاهش نفوذ اجتماعی و عملکردهای سیاسی آنان، قابل توجه بود. از جمله سایر تغییرات اعمال شده توسط دولت می توان به تحول ساختار اداری و مدیریتی کشور و تشکیل نهادهای نوین اشاره کرد. در این میان مجلس به عنوان یکی از مهمترین نهادهای قانون گذاری کشور در تنظیم قوانین و مقررات و تکوین رابطه نوین دولت با گروه هایی چون اصناف نقش داشت.

پرسش اصلی این پژوهش بر این مینا است: الف: عملکرد مجلس نسبت به برنامه های مالیاتی دولت در مورد اصناف و قوانین مصوب مربوطه چگونه بود؟ ب: مواضع مجلس در حوزه سیاست های مالیاتی، چه نسبتی با خواسته ها و معضلات اصناف داشت؟ نوشتار حاضر با توجه به فقدان تحقیقات جدید و جامع در زمینه توصیف و بررسی مصوبات شورای ملی در حوزه اصناف؛ متناسب با موضوع مورد نظر و با بهره گیری از داده های منابع از جمله اسناد و مذاکرات مجلس، مهم ترین قوانین و مصوبات مجلس در مورد اصناف را مورد بررسی قرار می دهد.

## ۱.۱ پیشینه پژوهش

به‌رغم تعدد مقالات و پژوهش‌های مربوط به نقش و عملکرد مجلس در دوره رضاشاه، پژوهش‌های تاریخی در حوزه مجلس و مالیات اندک و محدود است و در خصوص مالیات‌های اصناف و نقش مجلس، بسیار محدودتر. کتاب «مجلس و نوسازی» (قلفی، ۱۳۷۹) از خلال بررسی عملکرد مجالس ششم تا هشتم و تحولات و نقش مجلس در نوسازی در مقطعی مهم از دوره پهلوی اول، اشاراتی به رویکرد مالی و مالیاتی مجالس در راستای تحقق اهداف نوسازانه دولت دارد که عمدتاً ناظر بر مالیات‌های کشاورزی و زمین‌داری است. برخی منابع تاریخ اقتصادی همچون «اقتصاد ایران» (باری‌یر، ۱۳۶۳) و «تاریخ تطور سیستم مالیاتی» (احمدی، ۱۳۵۰) نیز به مفاد این قوانین پرداخته‌اند. مقاله «رابطه مالیاتی دولت و اصناف در دوره پهلوی اول: نارضایتی از مالیات صنفی» (شیرین‌بخش و دیگران: ۱۳۹۵)؛ بر زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی نارضایتی اصناف از پرداخت این مالیات دیرپا و پیامدهای الغای آن تمرکز دارد و تأکید آن متوجه نقش و عملکرد مجلس نیست. دو مقاله «اصناف بزاز و کلاهمال سنقر و کلیایی در طی سال‌های ۱۳۰۵-۱۳۰۳» (دهنوی: ۱۳۸۳) و «الغاء مالیات سرانه و صنفی در دوره رضا شاه و پیامدهای آن در ایالت فارس» (معینی رودبالی و نصیری: ۱۳۹۲) هر دو به زمینه‌ها و پیامدهای الغای مالیات اصناف در دو منطقه مشخص پرداخته‌اند. مقاله «جایگاه بازاریان و اصناف در تحولات سیاسی اقتصادی ایران» (آدینه‌وند و دیگران، ۱۳۹۴) از خلال بررسی تحولات اقتصادی و سیاسی دهه نخست سلطنت رضاشاه و تأثیر آن بر جایگاه اصناف، مروری بر لغو مالیات صنفی و پیامدهای آن از جمله وابستگی هر چه بیشتر اصناف به دولت نیز دارد. احمد میدری در مقاله «اصناف و دولت» (۱۳۸۳)، با نقد دیدگاه احمد اشرف درباره نقش محوری دولت در خلق اصناف به تبیین ارتباط متقابل اصناف و دولت در مقطع دهه پنجاه خورشیدی و بعد از انقلاب اسلامی توجه کرده است. «قانون مالیات بر درآمد میلسپو» (سلیمانی و عزیزخواه، ۱۳۹۲) به مفاد قانون مالیات بر درآمد سال ۱۳۲۱ و واکنش‌های اقشار مختلف مردم در دوره پهلوی دوم نسبت به وضع این مالیات پرداخته است.

## ۲. اصناف؛ برآمدن و تحکیم حکومت رضاشاه

نهضت مشروطیت پررنگ‌ترین جلوه اعمال قدرت سیاسی اتحادیه‌های صنفی بود. در انقلاب مشروطه، اصناف با ایفای نقش قابل توجه و ورود مستقیم به صحنه مبارزات سیاسی و

اجتماعی به تدریج از نقش سنتی خود فاصله گرفته، با مشارکت در تعطیلی بازارها و تشکیل اجتماعات در مساجد و برپایی چادرهای بست‌نشینی در سفارت انگلستان، بیش از پیش در عرصه عملکرد سیاسی وارد شدند. تحسن در سفارت انگلستان نخستین اقدام دسته جمعی سیاسی اصناف بود که در آن حتی رده پایین‌ترین صنف‌ها نیز شرکت جستند. (کسروی، ۱/۱۳۶۳: ۱۱۰)

استفاده سیاسی دستگاه حکومت از اصناف برای نخستین بار در دوران نخست وزیری رضاخان سردار سپه روی داد. در پاییز ۱۳۰۴ «هیأت اتحادیه اصناف تهران» بنا بر قولی با دخالت عوامل رضاخان و برای یاری رساندن به او در انتقال سلطنت تشکیل شد. (امیرطهماسب، ۱۳۵۵: ۱۱۵) هدف اساسی «هیأت اتحادیه اصناف تهران»، تامین مشارکت اصناف در جریان انتقال سلطنت از قاجاریه به پهلوی بود. (اشرف، ۱۳۷۴: ۲۳) اگر چه که در مجلس پنجم و در جریان جمهوری خواهی رضاخان، شواهد از عدم همراهی و نگرانی اصناف و بازار از بسط قدرت مطلقه حکایت دارد. (بهار، ۱۳۸۷، ج ۲: ۳۵) با آغاز حکومت رضاشاه، روال فعالیت‌های پیشه‌وران و کسبه در الگوی نهاد صنفی برآمده از تجربه انقلاب مشروطیت تداوم یافت. ریش سفیدان هر صنف موقعیت رهبری گروه خود را در دست داشتند و اعضای صنف در راستای حفظ «همبستگی اجتماعی و عمل دسته‌جمعی» خود وظایف‌شان را انجام می‌دادند. (اشرف بنوعزیزی، ۱۳۸۷: ۹۱) اما سیاست‌های کلی حکومت، از جمله محدود کردن جمعیت‌های اصناف از جنبه سیاسی، الغاء مالیات صنفی، روال گذشته حیات صنفی را دستخوش تغییر کرد. در دولت پهلوی، علاوه بر موضوع مالیات، سیاست اسکان و تمرکزگرایی رضاشاه که در تقابل با سازمان‌های مستقل قرار می‌گرفت، در گرایش حکومت به محدود کردن سازمان اصناف مؤثر واقع شده است؛ به‌ویژه که اصناف دارای منشأ اخلاقی - مذهبی بوده و کانون بالقوه‌ای برای مقاومت محسوب می‌شدند. (لمبتن، ۱۳۶۰: ۵۰) بنابراین در سطح سیاسی هر چند اتحادیه‌های صنفی به عنوان سازمان‌های اجتماعی و اقتصادی به حیات خود ادامه می‌دادند، اما دولت سعی کرد نفوذ خود را بر آن‌ها افزایش دهد. گرچه بنا بر برخی ملاحظات امنیتی این قبیل مسائل علنی نبوده و ارزیابی دامنه آنها دشوار است؛ اما با توجه به جایگاه بازار به عنوان دژ حمایت از اسلام و کانون نارضایتی فزاینده از دولت، می‌توان تصور کرد که کسبه خرده پا ظاهراً چندان علاقه‌ای به شاه نداشته و یادآوری خاطرات مشارکت قهرمانانه‌شان در انقلاب مشروطیت نیز آنان را در این بی‌علاقگی مصر می‌ساخته است. (همان: ۳۵۸-۳۵۹) نمونه‌هایی از حساسیت دولت بر فعالیت‌های اصناف در برخی گزارش‌های مربوط به مذاکرات اصناف و

مالیه برای کاهش میزان مالیات دریافتی؛ هویداست؛ آنگاه که موضوعی کاملاً صنفی، ظن وزارت مالیه را نسبت به یک صنف و تحرکات احتمالی ضد حکومتی آن برانگیخته است. (ساکما: ۱۱۸۸۸-۲۴۰)

رضاشاه موفق نشد حمایت موثری از طبقه متوسط سنتی به دست آورد. پیدایش شرکت‌های دولتی و انحصارات حکومتی، تعدادی وارد کننده و صادرکننده نورچشمی و صاحبان صنایع وابسته به دربار بوجود آورد اما در میان بازاریان سنتی نیز نارضایی وسیعی ایجاد کرد، کارخانجات نساجی مدرن، بسیاری از کالاهای نایع دستی را نابود کرد. (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۱۳۸) در مجموع نگاه بازاریان نسبت به حکومت رضاشاه دوپهلوی بود. بازاریان در عین حال که از استقرار قانون و نظم و رشد اقتصادی این دوره استقبال می‌کردند؛ از دخالت گسترده دولت در فعالیت‌های تجاری، سرکوب بازاریان به وسیله دولت، نوسازی جدید شهری که به تضعیف یکپارچگی فیزیکی بازار منجر می‌شد و انحراف از قوانین اسلامی، ناشی از پروسه غربگرایی، ناخشنود بودند. (۳۸: ۱۹۹۰: Ashraf) شاید بتوان اصناف را در این دوره، گروهی تحت مراقبت و در همان حال در سکونی موقت دانست. بعد از تبعید رضاشاه تلاش‌هایی از سوی اصناف برای بازگشت به صحنه صورت گرفت؛ اگرچه که این تحرکات دست کم تا دوره پیروزی انقلاب اسلامی، هیچ‌گاه به دوره مشروطیت و حضور اصناف در این رویداد سرنوشت ساز شبیه نشد.

### ۳. جایگاه مجلس در فرایند سیاست گذاری دوره پهلوی اول

مجلس شورای ملی، همواره یکی از مهم‌ترین ارکان حکومت در ایران محسوب می‌شود و با تعیین خط مشی و جهت‌گیری سیاسی در روابط خارجی و نظارت بر عملکرد قوه مجریه و الزام به پاسخگویی، مهم‌ترین و سرنوشت‌سازترین نهاد رسمی در زندگی سیاسی جامعه بود. در حکومت رضاشاه، ارتش، دیوانسالاری و حکومت به طور اخص (کابینه و مجلس)، سه ستون نهادین نظام را تشکیل می‌دادند. (فوران، ۱۳۹۲: ۳۳۳) در این دوره مجموعاً هفت مجلس (ششم تا دوازدهم) روی کار آمدند. در بررسی تاریخ مجلس و عملکرد آن، سیر پژوهش‌ها و مطالعات عمدتاً به سمت و سوی تاریخ سیاسی مجلس، دخالت و سلطه بلامنازع دربار و شخص رضاشاه و وابستگان و گماشتگان او در روند انتخابات و تصمیم‌گیری‌های مجلس متمایل است. منابع دست اول و تحقیقات جدید این دوره سرشار از داده‌هایی است که بر تضعیف بی‌سابقه نقش مجلس از نهادی برآمده از انقلاب مشروطه به مجری اوامر قدرت اشاره دارد؛ از جمله تشبیه مجلس به یک نهاد صوری برای سرگرم نمودن نمایندگان و دادن

رنگ و بوی قانونی به برنامه های دولت در حوزه های مختلف قانونگذاری مانند مالیات ها و جمع و خرج دولت (دولت آبادی، ۱۳۶۱، ج ۴: ۴۱۷) و یا رویکرد انفعالی و ناتوانی مجلس در تحقق نظام پارلمانی و تامین اصول و آزادی های مدنی در پی ضربه های ناشی از مداخلات دولت. (ملائی توانی، ۱۳۸۱: ۲۰۹-۲۱۰) به رغم صحت بخش قابل توجه چنین رویکردی به واسطه عدم تعادل در توزیع قدرت سیاسی در این دوره، نباید از نظر دور داشت که مجلس فارغ از بحث سیاست زدگی و قرارگرفتن در سایه امیال و مطامع شخص رضاشاه؛ به عنوان یکی از نهادهای اصلی سیاستگذار در دوره پهلوی اول در امور و شئون مختلف جایگاهی غیرقابل انکار دارد. انتخاب رضاشاه به عنوان نخستین شاهی که مشروعیت خویش را از مجلس گرفته بود، مساعی شاه در انجام انتخابات به موقع و عدم تعطیلی آن در سراسر سلطنت وی و شرکت نمایندگان تجدد خواه و نوگرایی مجلس در هیئت دولت و نقش آنها در روند نوسازی، گویای این واقعیت است که مجالس این دوره چندان هم بلااثر نبوده است. (قلفی، ۱۳۷۹: ۱۹) از این رو در این پژوهش تلاش شده تا بر اساس مستندات تاریخی در موضوع پژوهش، دیدگاهی میانه و به دور از پیش فرض های پژوهشی رایج از مجلس در دوره رضاشاه، که عمدتاً به وجه تاریخ سیاسی دوره پهلوی توجه نشان داده اند، مد نظر قرار گیرد.

انقلاب مشروطه هم نقطه عطف فروپاشی «نظام سنتی صنفی» بود و هم برای نخستین بار نظام صنفی را به رسمیت شناخت، عنوان مشخص «صنف و اصناف» را بر آنان بست و نقش سیاسی برای آنان معین کرد. (اشرف، ۱۳۷۴: ۱۷) در مجلس اول، ۲۹ نماینده از مجموع ۱۶۱ نماینده به اصناف اختصاص داشت، در قانون جدید انتخابات که پس از فتح تهران توسط مشروطه طلبان به تصویب رسید، نمایندگی بر مبنای شغل و طبقه لغو شد. (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۹۱) در دوره های بعدی مجلس و با تغییر شیوه انتخاب نمایندگان از شکل صنفی و طبقاتی به صورت عمومی، عملاً اصناف از حضور در مجلس کنار گذاشته می شوند. (اشرف، ۱۳۵۹: ۱۱۹) اگرچه که در نخستین انتخابات تهران نیز، فقط صد و پنج صنف اجازه شرکت یافتند و گروه های کم درآمدی چون باربران، فرش بافان، رنگرزه ها، خشت مال ها، کارگران، قاطرچی ها و شتربانان به رغم پرداخت مالیات صنفی، برای تشکیل انجمن هایی معتبر صاحب صلاحیت تشخیص داده نشدند. (آبراهامیان، ۱۳۹۴: ۶۴) افزایش تعداد ملاکین از ۲۱ به ۳۰ درصد و کاهش چشمگیر حضور تجار و اصناف از ۴۱ درصد نمایندگان مجلس اول به ۹ درصد در مجلس دوم به خوبی نشان می دهد که مجلس دوم به لحاظ ترکیب طبقاتی و کیفیت، بسیار متفاوت از مجلس اول است. مجلس اول حال و هوای مردمی تر و پرجنب



وجوش تری داشت؛ در حالی که مجلس دوم از رجال و روحانیون و اعیان و ملاکین پر شده بود. (ترابی، ۱۳۸۴: ۱۹۸-۱۹۹) مجالس بعدی که در آنها انتخاب کنندگان همه در یک طبقه منظور شدند بیشتر زیر سلطه ملاکین و ثروتمندان قرار داشت. (کدی، ۱۳۸۵: ۱۳۵) در مجلس سوم تعداد نمایندگان تجار، بازاریان و اصناف به ۷ درصد کاهش یافت. برآیند مجالس ایران پس از این، زمینه تصویب قوانینی شد که در نتیجه آنها تجار، اصناف و سایر اقشار میانی جامعه ایران - که به عبارتی بنیانگذاران مجلس در ایران دوره مشروطه بوده اند - متحمل فشارهای اقتصادی - اجتماعی شدند. (فاضلی و اشتیاقی، ۱۳۹۲: ۵۹) تعداد نمایندگان اصناف در ادوار مختلف مجالس دوره مشروطه به بعد، نشان می دهد غیر از مجلس اول که ساختار ویژه ای داشت و نمایندگان بازاری در آن حضوری پررنگ داشتند؛ از ادوار بعد حضور اصناف در مجلس به شدت کم رنگ و حتی صفر شد. (جدول شماره ۱)

اصناف تقریباً نماینده مستقیمی برای پیگیری امور مربوط به خود نداشتند و عمده خواسته ها و نگرانی های این قشر همانند سایر اقشار طریق کمیسیون عرایض و در قالب عرایض به مجلس وصول و بر حسب اولویت و تشخیص نمایندگان، در مجلس مطرح می شد. مجلس همچنان یکی از نهادهای مهم تصمیم گیر تلقی می شد و بر اساس متمم قانون اساسی؛ کلیه قوانین مربوط به دولت و سلطنت و وزارتخانه ها می بایست به تصویب مجلس شورای ملی برسد. (مجموعه قوانین موضوعه و مصوبات در چهار دوره اول تا چهارم، بی تا: ۱۰)

#### ۴. قانون الغای مالیات سرانه و صنفی (مصوب آذر ۱۳۰۵) و زمینه های تصویب آن

از ادوار کهن یکی از زمینه های مهم ارتباط اصناف و پیشه وران با دولت در ایران مالیات بوده است. استفاده حکومت از اصناف به عنوان ابزاری برای گردآوری مالیات و تحمیل آن بر کسبه و پیشه وران، از ویژگی های برجسته اصناف ایرانی تلقی می شود. حکومت، مالیات ها را بواسطه اصناف وضع می کرد و از این طریق به جای مواجهه با کل اعضای یک صنف با سردسته آنان روبرو می شد. (کیوانی، ۱۳۹۲: ۱۰۷) اصولاً اهمیت مالیات ستانی در روابط دولت و اصناف آنچنان است که برخی محققان قائل به نقش کلیدی دولت در خلق اصناف؛ خدمت رسانی به دستگاه مالیاتی دولت را یکی از علل اصلی وجودی اصناف می شمردند. (اشرف، ۱۳۵۹: ۴۳) فارق از صحت و سقم چنین نظری به ویژه با توجه به پیچیدگی ها و ویژگی های منحصر به فرد رابطه اصناف و دولت در ایران، «مالیات» همواره یکی از موضوعات حائز

اهمیت و چالش برانگیز این رابطه دو جانبه بوده است. در دوره صفوی، یکی از مهم ترین و جدی ترین قیام ها علیه حکومت در عهد شاه طهماسب اول و در شهر تبریز در اعتراض به مالیات رخ داد؛ قیامی که پیشه وران و کسبه در آن حضوری پررنگ داشتند. (قمی، ۱۳۵۹: ۵۸۴-۵۸۶) از ربع آخر قرن سده سیزدهم، یکی از جریان های بارز ناخرسندی های عمومی علیه حکومت که در رساله های دوره قاجار نیز منعکس شده است؛ در نارضایی رعایا از جمله برخی اصناف و کسبه، از تعدی مالیاتی و جبر حکام نمود یافت. (آدمیت، ۱۳۵۶: ۱۸۰ و ۲۵۳)

پس از انقلاب مشروطه، در سال ۱۳۳۲ق/۱۲۹۳ش و در مجلس سوم شورای ملی، خزانه داری کل، نظامنامه ای در ۱۵ ماده برای مالیات اصناف تهیه و به هیأت وزراء پیشنهاد کرد که بر اساس ماده سوم آن، مالیات اصناف نمی بایست بیش از صدی پنج و کمتر از صدی نیم نسبت به عایدات خاص مؤدیان، اخذ شود. (جمالزاده، ۱۳۸۴: ۱۲۴) اما گزارشی از طرح آن در مجلس وجود ندارد. در سال ۱۳۰۱، سیدضیاء الدین طباطبایی برای ساماندهی مالیات ها، برنامه ای برای دریافت یک میلیون قران مالیات از اصناف و ارزیابی مجدد مالیات های پیشین در تهران تهیه کرد که با سقوط کابینه اش، اجرایی نشد. (فلور، ۱۳۶۵، ج ۲: ۸۳) آرتور میلسپو (Arthur Millsbaugh) در نخستین ماموریت خود در صدد اصلاح ساختار مالی و اقتصادی ایران از جمله در شیوه مالیات ستانی، وضع قوانین جدید مالیات بر درآمد و حذف مالیات های قدیمی و منسوخ بود. (میلسپو، ۲۵۳۶: ۱۸۰-۱۸۱) در سال ۱۳۰۳ش، بر اساس لایحه پیشنهادی دولت لغو بیش از صد و هفتاد فقره مالیات متروک غیرمستقیم و مستقیم ظرف یکسال پیشنهاد شد. (لوح مشروح، دوره ۵، جلسه ۱۵)

در مجلس پنجم، برخی نمایندگان نسبت به وضع مالیات جدید و افزایش مالیات های مستقیم از جمله مالیات اصناف ضعیف هشدار داده و خواستار منع قانونی برای دریافت مالیات های صنفی شدند. مذاکرات و جلسات متعدد مجلس برای بررسی مواد لایحه الغای مالیات های صنفی و سرشماری، نشان از توجه این نهاد به مشکلات اصناف و ناتوانی آنها در پرداخت مالیات های کهن همچون تبعیض در دریافت مالیات صنفی، مشکلات اجرایی این قانون و اهتمام مجلس برای رفع این معضلات دارد. (شیرین بخش و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۶۴-۱۷۳) گام نهایی با تصویب «قانون الغای مالیات های صنفی» در آذر ماه ۱۳۰۵، توسط مجلس ششم شورای ملی برداشته شد. در این قانون دریافت ۲۶۷ فقره مالیات صنفی و سرشماری توسط دولت ملغی شد. (فهرست قوانین دوره ششم: بی تا: ۸-۱۶) در مجموع مجلس ششم نظر مثبتی نسبت به عملکرد خود در مساله الغای مالیات اصناف داشت. در مذاکرات، تنها انتقاد

عملکرد مجلس شورای ملی در تنظیم روابط ... (زهره شیرین‌بخش) ۱۵۹

مطرح شده از سوی چند نماینده، ناظر به کسر بودجه ناشی از حذف مالیات در سنوات باقیمانده سال ۱۳۰۵ مطرح شد. (لوح مشروح، دوره ۶، جلسه ۳۷، اظهارات مخبر و فاطمی)

## ۵. استقرار نظم نوین و تصویب قوانین مالیاتی جدید: قانون مالیات بر شرکت ها، تجارت (۱۲ فروردین ۱۳۰۹)

اجرای قانون الغای مالیات سرانه و صنفی در عمل با مشکلاتی روبه‌رو شد و در برخی ادوار، مجدداً نظام کهن دریافت مالیات گروهی (بنیچه) مبنای عمل قرار گرفت. (رضایی، ۱۳۷۶: ۶۵) از سوی دیگر، حکومت پهلوی برای اجرای برنامه‌ها و نیل به اهداف خود در پروژه نوسازی نیازمند منابع درآمدی بود و در مقاطع مختلف با هدف دستیابی آسان به درآمد بیشتر به اعمال سیاست‌های جدید گمرکی و مالیاتی دست زد. اهتمام جدی متولیان امور مالی و اقتصادی حکومت از جمله علی‌اکبر داور بر پی‌ریزی نظامی نوین و نقش محوری دولت در توسعه و پیشبرد اقتصادی، بر پایه‌های مختلفی از جمله افزایش تولید و دریافت مالیات منظم در مقیاس گسترده استوار بود. (داور، ۱۳۰۵: ۱۷-۲۴) در تصویب مالیات بر شرکت‌ها و مالیات بر عایدات، در سال‌های ۱۳۰۹ و ۱۳۱۲، حضور داور در کسوت وزیر عدلیه و مالیه، به عنوان حامی سرسخت دریافت این مالیات‌ها، قابل توجه است. وی پس از تصدی وزارت دارایی، با افزایش فشار مالیاتی و بسیج مامورین مالیه در ازدیاد عایدات دولت کوشید. (کلالی، ۱۳۸۰: ۶۶) برنامه‌های مدرن‌سازی، هزینه‌های دولت را تا هشت برابر افزایش داد. هزینه این افزایش به چند شیوه تامین می‌شد: افزایش تولید نفت، تعرفه‌های تجاری بالا، مالیات بر درآمد و برقراری انحصارات. مالیات بر درآمد که ناچیز بود و به جای عوارض محلی قدیمی وضع شده بود با دسترسی حکومت مرکزی به شهرستان‌ها افزایش یافت. در ۱۳۲۰ مالیات بر درآمد به مبلغ ۲۸۰ میلیون ریال رسید. این مالیات تجار را به شکایت از پرهزینه بودن برنامه‌هایی چون راه آهن و تشکیل ارتش جدید واداشت. (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۱۳۵-۱۳۸) اگرچه که از مجموع منابع درآمدی دولت در این دوره از جمله عواید نفت، درآمد گمرکات، مالیات‌های غیرمستقیم و مالیات بر درآمد، سهم این منبع آخر از همه کمتر بود. (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۵۷)

با این حال، سیاست‌های دولت، اصناف را در مواجهه با برخی موارد آسیب‌پذیر می‌کرد از جمله: تغییر پوشاک رسمی، خدمت نظام، تحمیل تدریجی مالیات‌های گوناگون و زیاده‌خواهی‌های مامورین دون پایه که این گروه را منبع خوبی برای منابع خود می‌دیدند. (آپتون،

۱۳۶۱: ۱۲۵) با توجه به شرایط و زمینه پیش آمده در اوضاع اقتصادی و سیاسی با حذف اقلیت سیاسی مجلس در دوره پنجم و ششم، مجلسی یکپارچه و متحد و همراه دولت برای انجام نوسازی فراهم آمده بود. هرچند در این میان تعدادی از نمایندگان اقلیت مجلس، به رهبری سید یعقوب انوار از منتقدان نوسازی و از فعالان این مباحث بودند. (قلفی، ۱۳۷۹: ۱۱۰)

با توجه به شرایط فوق، در دی ماه ۱۳۰۸، وزارت فلاح و تجارت و فواید عامه لایحه جدید قانون مالیات مشاغل را تهیه و جهت تصویب به هیئت دولت ارائه کرد. در این لایحه، مالیات‌های ثابت و غیرثابت؛ طرز محاسبه و وصول آنها و نیز محل مصارف مالیات‌های وصول شده مشخص می شد. (مختاری، ۱۳۸۰، ج ۲/ ۸۵۶-۸۶۲) با وجود آنکه برخی طبقات همچون اطبا، وکلا و هنرمندان، کارمندان دولت و دلال ها، ممکن بود سرمایه اولیه نداشته باشند اما به واسطه عایدی شغلی، لزوم اخذ مالیات از آنان برای سیاست گذاران ضروری می نمود. (فروغی، ۱۳۷۷: ۴۰۳) دولت پیش از این نیز در زمان الغای مالیات های صنفی در سال ۱۳۰۵، با وضع مالیاتی جدید و جایگزینی عایدات ناشی از مالیات صنفی، در پی برنامه ریزی برای جلوگیری از کسر بودجه بود. (لوح مشروح، دوره ۶، جلسه ۳۳، ص ۳۳) در نیمه اول فروردین ماه ۱۳۰۹، لایحه «مالیات بر درآمد» به عنوان نخستین قانون جامع مالیات بر درآمد، به مجلس رفت، طبق این قانون برای شرکت‌های انتفاعی و کارخانجات، بانکها و مؤسسات صرافی، بازرگانان، اصناف، دلالان و حق العمل کاران، وکلای دادگستری و پزشکان، دریافت کنندگان حقوق و سایر درآمدها مالیات بر درآمد معین شد. براساس این قانون برای اصناف درجه اول ۱۰۰ تومان، درجه دوم ۴۸ تومان، و درجه سوم ۱۸ تومان مالیات سالیانه وضع شد. میزان فروش برای تعیین مالیات در مورد صنف درجه اول بیش از ۴۰ هزار تومان، صنف درجه دوم بیش از ۲۰ هزار تومان و صنف درجه سوم بیش از ۵ هزار تومان در سال تعیین و مقرر شد اصنافی که میزان فروش سالیانه آنها پایین تر از پنج هزار تومان در سال باشد؛ از پرداخت مالیات معاف باشند. (مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۱۲-۱۳۰۰ش، ۱۳۸۸: ۴۳۳)

در این قانون، درآمدها جدول بندی شده و برای هر نوع درآمد مبنا و نرخ متفاوتی در نظر گرفته شده بود. نرخ مالیاتی هر یک از انواع درآمد، تصاعدی و در مورد حقوق کارکنان دولت و شهرداری از ۰/۵ تا ۴ درصد و در مورد سایر درآمدهای مشمول از ۳ تا ۳ درصد، اما برای هریک از گروه‌های درآمدی، نرخ مالیات درصدی یکسان در نظر گرفته شد. (باری‌یر، ۱۳۶۳: ۱۰۶) درآمدهای حاصل از زراعت و اجاره املاک و مستغلات از قانون مزبور مستثنی بودند و تحصیلداران مالیاتی حق بازرسی حساب‌های افراد و یا شرکت ها را نداشتند. (مجموعه قوانین و

مقررات سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۰۰ ه.ش، ۱۳۸۸: ۴۳۳-۴۳۴) قانون مالیات بر درآمد که مبتنی بر دریافت مبلغ مشخص مالیات سالیانه و منظم از اصناف و تجار بود؛ سرآغاز تحول عمده‌ای در قوانین مالیاتی ایران به شمار می‌رفت؛ اما نواقض و معایبی داشت؛ از جمله اینکه برابر ماده ۴ و ۵ آن اصناف و تجار طبقه بندی شده و برای هر یک از طبقات مذکور مالیات مقطوعی مشخص شده بود؛ در حالی که شاخص درجه و طبقه در قانون پیش بینی نگردیده و قاعدتاً به عهده خود مودیان بود. بعلاوه درجه بندی تجار و اصناف بر اساس میزان فروش آنها قرار گرفته بود، در حالی که میزان فروش نمی‌تواند مبنای صحیحی برای تعیین میزان مالیات پرداختی باشد. (احمدی، ۱۳۵۰: ۱۳۱)

مجلس در تصویب کلیات لایحه این قانون به موارد متعددی واکنش نشان داد؛ از جمله با وجود توافق کلی بر لزوم ایجاد منابع درآمدی جدید؛ مخالفت برخی نمایندگان با وضع مالیات جدید برای مردم و پیشنهاد تامین بودجه از طریق راه‌هایی چون استخراج معادن و ایجاد کارخانجات به جای آن مطرح شد؛ همچنین مستثنی شدن نظامیان از پرداخت این مالیات مورد انتقاد قرار گرفته است (مذاکرات مجلس هفتم: جلسه ۱۲، صورت مجلس روز پنجشنبه هفتم فروردین ماه ۱۳۰۹ مطابق بیست و ششم شوال ۱۳۴۸، اظهارات فیروزآبادی). بعلاوه به نظر بسیاری از نمایندگان، مبنای مالیات بر عایدات، باید بر «عایدات» قرار می‌گرفت و نه «فروش»، در حالی که لایحه دولت، مبنای آن بر فروش می‌گذاشت. بر همین اساس معیار تشخیص تجار و اصناف درجه اول تا سوم و همچنین تجار از دلال‌ها و حق‌العمل‌کاران، مورد توجه قرار گرفت. یکی از نمایندگان با پیش‌بینی بروز اختلافات متعدد بین مامورین مالیه و مودیان مالیاتی، خواستار معافیت کامل اصناف صنعتگر و کارگر از پرداخت مالیات بر درآمد و در عوض گنجاندن «آنهايي که به اسم اصنافند ولی روحاً و معنأً تاجرنند» در قانون مشمولین پرداخت مالیات شد. (همان، اظهارات فرشی) بر مبنای استدلال مجلس، تعیین میزان «فروش» به جای «عایدی» اساساً نادرست و در صورت تصویب آن بسیاری از مشاغل همچون دلال‌ها با وجود عایدی زیاد، جزو اصناف و در مقابل بسیاری با وجود عایدی کم، تاجر محسوب و جمعی از اصناف کم درآمد نیز مجبور به پرداخت مالیات می‌شدند. در نقدی دیگر، مبنای قرار دادن مالیه هم به عنوان دستگاه وصول‌کننده و هم به عنوان مرجع رسیدگی به اختلافات مالی، مورد اعتراض قرار گرفت. (همان، اظهارات آقاسید یعقوب) در مقابل اما دهستانی ضمن مقایسه کشاورزان و تجار و کسبه، از اصرار زیاد نمایندگان برای کاهش مالیات این قشر انتقاد کرده و

بار اصلی پرداخت مالیات را متوجه کشاورزان و زارعین دانست. (مجلس هفتم، جلسه: ۱۱۳ صورت مجلس روز سه‌شنبه دوازدهم فروردین ماه ۱۳۰۹ مطابق غره ذی‌قعدة ۱۳۴۸)

همانطور که در مجلس پیش بینی شده بود؛ اجرای این قانون در عمل با مشکلات زیادی مواجه شد؛ از جمله روال تعیین درجه هر فرد توسط تحصیلداران مالیاتی به عنوان ملاک پرداخت مالیات؛ در دسرساز شد. کشمکش اصناف با مالیه، به تظلم اصناف و کسبه در نظام مالیاتی جدید و فشار نظمی برای کسب مالیات منتهی شد. اصناف در برخی موارد به تهیه استشهادی برای تصدیق ناتوانی خود در پرداخت مالیات متوسل می شدند تا به هر نحو از پرداخت مبالغ مقرر شده خلاصی یابند. (ساکما: ۶۶۸۰۰-۲۹۳) گاه مالیه نسبت به پلمپ مغازه ها اقدام می کرد و اصناف بر مغایرت میزان دارایی خود با درجه بندی صنفی - مالیاتی معترض بودند. (ساکما: ۲۹۰۰۱-۲۴۰) عدم امکان دسترسی ماموران مالی به اوراق و دفاتر مالی اصناف و به تبع آن فقدان تصمیم گیری صحیح و کارشناسی در این باره، راه را برای نارضایی ها می افزود. در گزارش مفتشین مالی مالیه اصفهان، تصریح شده است که اصناف اغلب میزان دارایی های خود را کمتر از مقدار واقعی اعلام می کنند و با وجود عدم دسترسی ماموران دولت به اوراق و دفاتر محاسبات تجاری و شخصی، معیار تشخیص درجات مالیاتی میسر نیست. در این گزارش اعمال حق کنترل میزان واقعی درآمد اصناف و الزام به تحویل به موقع جوازهای مالی به عنوان راهکارهای تشخیص درست مقدار این مالیات پیشنهاد شده است. (ساکما: ۱۲۹۸۸-۲۴۰)

عرایض زیادی از صنف دلال به مجلس رسید که نسبت به یکسان انگاشتن صنف خود و صنف «حق العمل کار» در موضوع مالیات و بی توجهی به تفاوت درآمد قابل توجه دلال ها و حق العمل کارها شکایت شده بود. (کمام: ۷/۱۴۸/۳۱/۱/۷۹) در عریضه دلالان شیراز، توجه قانونگذار به میزان تفاوت دستمزد دریافتی «دلال» و «حق العمل کار» از معامله یکسان جلب و عایدی حق العمل کار حدود ده برابر دلال تخمین زده شده است (کمام: ۷/۱۳۴/۲۳/۴/۱۶۸).

شکایات دلال های بروات (کمام: ۷/۷۹/۴/۲/۷۱)، دلال های فطوره (کمام: ۷/۷۹/۴/۲/۸۹)، دلال های مشهد (کمام: ۷/۹۵/۱۲/۸/۳۷۲) و صنف دلال لاهیجان (کمام: ۸/۵/۲۰/۱/۳۶) نمونه هایی از اعتراض به تصویب همین قانون است.

## ۶. لزوم بازنگری در قوانین و تصویب قانون مالیات بر عایدات و حق تمبر (۲۹) آبان (۱۳۱۲)

تغییر نسبتاً زود هنگام قانون مالیات بر تجارت و شرکت‌ها و تصویب قانون جدید مالیات بر عایدات در سال ۱۳۱۲ش، به نوعی عدم توفیق قانون قبلی و غیرعملی بودن آن از نظر مردم را نشان می‌داد. (آوری، ۱۳۷۷: ۱۱۶) دریافت همزمان مالیات جدید با عوارضی همچون قپاننداری و مستغلات که از رسومات، قصابی و مصارف شهری دریافت می‌شد؛ بر حجم ناخرسندی‌ها می‌افزود. (۸/۱۷۵/۱۲/۲/۷۲)

تدوین نظامنامه مالیات جدید و مقدمات آن، در اوایل سال ۱۳۱۲ کلید خورد. (اطلاعات، ۳۱ فروردین ۱۳۱۲: ۲) از آن جایی که قانون مالیات بر درآمد پیشین، به نوعی یادآور ساختار نظام طبقاتی در ایران بود، در تاریخ ۲۹ آبان ۱۳۱۲، قانون مالیات بر درآمد دیگری از تصویب مجلس شورای ملی گذشت که قانون قبلی را ملغی می‌کرد. در قانون مالیات بر درآمد جدید مشتمل بر ۳۲ ماده، برخلاف قانون ۱۳۰۹ که «میزان معاملات» به عنوان مآخذ تشخیص و وصول مالیات قرار گرفت؛ مالیات بر درآمد از «عایدات خالص» وصول می‌شد. (احمدی، ۱۳۵۰: ۱۳۲) در مصوبه جدید، اصناف و تجار از لحاظ مالیات در یک طبقه شغلی قرار می‌گرفتند و روش طبقاتی که در قانون مالیات بر درآمد سال ۱۳۰۹ استفاده شده بود از جهت حفظ تساوی طبقات در نظام اجتماعی حذف و وجه تمایزی میان تجار و اصناف در نظر گرفته نشده بود. (آل یاسین، ۱۳۷۱: ۱۶۴-۱۶۷) همچنین در ماده ۱۳ قانون جدید، کلیه کسبه و اصناف از طبقه تجار محسوب شده و به شش درجه تقسیم شدند که مالیات آنها بر اساس مقدار عایدی تعیین شد. در واقع قانون سال ۱۳۱۲، با تعریف دقیق‌تر درآمد خالص و کاهش طبقات هر یک از انواع درآمد به چهار طبقه، نظام مالیاتی را ساده کرد. هر یک از انواع درآمد مشمول نرخ تصاعدی ساده خاص بود که حداکثر آن از ۴ درصد تجاوز نمی‌کرد. (باری‌یر، ۱۳۶۳: ۱۰۷) بر اساس ماده ۱۷ قانون جدید، عایدات خالص مشمولین، از روی قرائن و اماراتی از قبیل میزان معاملات - مبلغ مال‌الاجاره - حق‌العامل - حق‌الزحمه - حق‌العلاج و غیره تعیین می‌شد. تبصره ماده ۱۴ آن، تصریح می‌کرد که تفتیش در دفترهای اوراق و محاسبات تجاری و شخصی برای تعیین مالیات اکیداً ممنوع است. (مجموعه قوانین و مقررات سالهای ۱۳۲۰-۱۳۰۰ هجری شمسی، ۱۳۸۸: ۸۵۱-۸۵۵)

پیش‌بینی مقدار درآمد دولت از این مالیات در بودجه سال ۱۳۱۳: ۵۵ میلیون ریال و مبلغ بودجه مصوب آن ۳۰ میلیون ریال بود. (اطلاعات، ۹ اسفند ۱۳۱۲: ۴) جراید درباره عادلانه بودن

و لزوم اخذ چنین مالیات هایی برای تامین منابع مالی رفاه و آسایش عمومی نوشتند. (اطلاعات، ۲ آذر ۱۳۱۲: ۱) مجلس همچنین به وزارت مالیه اجازه می داد و جوهری را که بابت بقایای عایدات صدی یک سال ۱۳۱۱ مالیات بر تجار و شرکت ها وصول شده و می شود پس از وضع صدی سه حق الوصول به اختیار اداره کل تجارت بگذارد که اداره مزبور آن را به مصرف منارج معوقه سال ۱۳۱۱ اتاق های تجارت برساند. (مجموعه قوانین و مقررات سالهای ۱۳۲۰-۱۳۰۰ ه.ش، ۱۳۸۸: ۹۱۷)

عملکرد مجلس در بررسی و تصویب قانون مالیات بر درآمد ۱۳۱۲ دال بر آگاهی این نهاد از خلاء های قانونی آن و مشکلات اجرایی قانون پیشین است؛ از جمله چگونگی ساز و کار تعیین دقیق مقدار درآمد افراد برای تخمین میزان مالیات واصله، باز هم موضوع اصلی مباحثه در میان نمایندگان و دولت قرار گرفت. (مجلس نهم، جلسه: ۴۶ صورت مشروح مجلس روز پنجشنبه ۱۸ آبان ماه ۱۳۱۲) همچنین توجه به لزوم اثبات میزان عایدی برای تعیین مالیات توسط مالیه و نه مودی مالیاتی (مجلس نهم، جلسه: ۴۷ صورت مشروح مجلس روز یکشنبه ۲۱ آبان ماه ۱۳۱۲)، ارائه مستندات هنگام تعیین میزان مالیات؛ سخت گیری و جریمه کمتر از سوی مالیه و تعیین مجازات برای ماموران خاطی (مجلس نهم، جلسه: ۵۰ صورت مشروح مجلس روز دوشنبه ۲۹ آبان ماه ۱۳۱۲) و عملکرد بعضا ضعیف مالیه در تشخیص قرائن و شواهد عایدی افراد و اصناف (مجلس نهم، جلسه: ۱۱۴ صورت مشروح مجلس شنبه ۲۴ آذر ماه ۱۳۱۳)، گواهی بر حساسیت مجلس بر موضوع عدالت مالیاتی است. قانون «مالیات بر عایدات» در فاصله سال های ۱۳۱۲ تا ۱۳۱۷ در راستای تامین تعادل اقتصادی و منابع مالی مورد نیاز هم در مجلس و هم توسط دولت چند بار مورد اصلاح و تجدید نظر قرار گرفت؛ از جمله در لایحه اصلاح قانون مالیات بر عایدات مصوب ۲۴ آذر ماه ۱۳۱۳؛ قانون اصلاح قانون مالیات بر درآمد مصوب ۲۸ اسفند ۱۳۱۷ و همچنین به واسطه نظامنامه های داخلی وزارت مالیه.<sup>۲</sup>

در روند اصلاح قانون در سال ۱۳۱۳، توجه به میزان عایدی پایین بسیاری از اصناف خرده پا و درخواست تعدیل میزان مالیات این قشر، همواره در مجلس مورد توجه است. در پاسخ به این دغدغه، دولت با توجه به تعیین دو مرجع یعنی «کمیسیون قوانین مالیه» و «کمیسیون های تشخیصی» بر در نظر گرفتن قرائن مالیاتی و کاهش اختلافات تاکید داشت. (مجلس نهم، جلسه: ۱۱۴ صورت مشروح مجلس شنبه ۲۴ آذر ماه ۱۳۱۳) اگرچه که در عمل؛ با وجود مراجعه به کمیسیون های تشخیص؛ موارد متعدد شکایت از عملکرد مالیه در تعیین مقدار مالیات به مجلس می رسید. (۹/۶۸/۱۴/۲/۶۸)؛ کمیسیون های تشخیص به عنوان مرجع حل اختلاف، خود



عملکرد مجلس شورای ملی در تنظیم روابط ... (زهره شیرین‌بخش) ۱۶۵

به یکی از موارد مهم اختلاف میان دولت و اصناف مبدل شد. (۹/۱۱۴/۳۱/۳/۸۱) در سال ۱۳۱۷ و بر اساس «قانون اصلاح مالیات بر درآمد»، کلیه مقررات و آیین‌نامه‌های مخالف این قانون، از تاریخ اول فروردین ماه ۱۳۱۸ ملغی و قانون مذکور از همان تاریخ به موقع اجرا گذاشته شد. (مجلس یازدهم، جلسه: ۸۱، روز یکشنبه ۲۸ اسفند ماه ۱۳۱۷)

در مجموعه مجالس عصر پهلوی اول، از مجموع ۴۸ سوال قانونگذاران از دولت در زمینه امور مالی و پولی کشور، ۲۲ سوال در زمینه مالیات و عوارض و جملگی از کابینه‌های حاج مهدیقلی هدایت بود که در این میان: ۱۴ سوال معادل ۱۵/۴ درصد کل سوال‌های بخش اقتصاد، درباره اخذ مالیات بدون مجوز قانونی، ۴ سوال به کیفیت اخذ عوارض، ۲ سوال مربوط به اعتراض به افزایش مالیات و ۲ سوال مربوط به رویه دولت در برابر متخلفین مالیاتی مربوط است. (شجیعی، ۱۳۷۵، ج ۳: ۱۵-۱۶-۱۷)

## ۷. اصناف و پدیده فرار مالیاتی

در موضوع کشمکش‌های مالیاتی بین اصناف و دولت، توجه به انگیزه «فرار مالیاتی» در آسیب‌شناسی اختلافات مطرح شده، ضروری به نظر می‌رسد. فرهنگ مالیاتی مجموعه‌ای از طرز تلقی، بیش و واکنش اشخاص در برابر سیستم مالیاتی است که تا حد زیادی متأثر از فرهنگ عمومی و نیز عوامل ایدئولوژیکی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و قوانین است. در این میان به ویژه بخش معنوی فرهنگ مالیاتی با توجه به تحولات جامعه شناختی به کندی رشد می‌کند (محبوبی و شهبازی، ۱۳۹۰: ۶۰-۶۱) وجود نظام‌های مالیاتی متعدد و متنوع، بی‌ثباتی مقدار مالیات‌ها، فقدان معیارهای شفاف و تشکیلات منظم و دستورالعمل واحد برای اخذ مالیات، بازگذاشتن دست مستوفیان برای اعمال فشار بر طبقات فرودست جامعه، نوعی تشمت و بی‌نظمی در جریان مالیات‌گیری پدید می‌آورد و مجموعه این ویژگی‌ها، فشار مالی و اقتصادی به طبقات خرده پای شهری و روستایی و کندی جریان رشد و توسعه را در پی داشت. (تقوی، ۱۳۶۳: ۱-۳) با چنین سابقه‌ای، گرایش اصناف به فرار مالیاتی چندان دور از انتظار نیست. از نظر اجتماعی و پیشینه تاریخی نیز خودداری از پرداخت مالیات عملی مذموم به‌شمار نمی‌رفت و شهرت و اعتبار اجتماعی کسانی که از پرداخت مالیات طفره می‌رفتند، خدشه‌دار نمی‌شد. عدم اعتقاد به سودمندی مالیات برای کشور، استفاده صحیح از آن و باور به حیف و میل وجوه مالیاتی توسط دولت از علل اصلی چنین رویکردی بود. (میل‌سپو، همان: ۱۶۰) روزنامه «جبل‌المتین» ضمن حمایت از وضع و تصویب مالیات‌های جدید برای هزینه در مصارف دولتی و

طرح‌های زیربنایی، با اشاره به فقدان فرهنگ پرداخت مالیات، تلویحاً فرار مالیاتی را به‌عنوان نوعی خصیصه ملی به‌شمار آورده و ضمن آسیب‌شناسی این پدیده نوشت: «... باید مالیات داد تا بتوان از دولت کار گرفت». (حبل‌المتین، س ۳۲، ش ۲۴، جمادی الاول ۱۳۴۳ق: ۸-۱۱) نادیده گرفتن توان مالی اصناف و طبقات جامعه توسط قانونگذار و احساس تبعیض در وضع قوانین مالیاتی نیز از عواملی بود که به این معضل دامن می‌زد؛ به‌عنوان مثال، در ماده دوم قانون الغاء باج راه و عوارض بلدی، در حالی که برای دارندگان انواع وسایل نقلیه، اعم از گاری، دلیجان و ... مالیات وضع شده، اما وسائط نقلیه مخصوص سلطنت و دولت و مأمورین سیاسی دول خارجه و وسائط نقلیه نظامی از پرداخت هر نوع مالیات در این زمینه معاف شده‌اند. (مجموعه قوانین و مقررات...، ۱۳۸۸: ۱۸۱-۱۸۰)

## ۸. نتیجه‌گیری

در دوره رضاشاه برای اعمال تحولات بنیادین در عرصه مالیات ستانی و تجمیع و تمرکز این حوزه در حیطه قلمرو دولت، اقداماتی زیربنایی صورت گرفت. در جریان این تلاش‌ها، مصوبات مجلس شورای ملی از اهمیت بسزایی برخوردار بودند. با توجه به اهمیت طراحی ساختار جدید نظام مالیاتی؛ بازتعریف مالیات‌های منسوخ و ملغی شده در قالب‌های جدید و همچنین لزوم تامین منابع درآمدی بیشتر جهت اجرای پروژه‌های نوسازی توسط دست‌اندرکاران حکومت پهلوی، می‌توان گفت برای مجلس شورای ملی نیز به‌عنوان یکی از ارکان اصلی حکومت، پیروی از این خط مشی‌های اصلی در تصویب قوانین اجتناب‌ناپذیر بوده است. در همین راستا قوانین «الغای مالیات‌های صنفی و سرشماری»، «مالیات بر شرکت‌ها و تجارت» و «مالیات بر عایدات و حق‌تمبر» توسط مجلس به تصویب رسید که قانون اخیر چند بار مورد جرح و تعدیل قرار گرفت. در روند تصویب این قوانین در ادوار ششم تا نهم مجلس، به‌رغم عدم حضور نماینده مستقل از سوی اصناف کشور، شواهدی از حساسیت و توجه به مشکلات و مطالبات اصناف در حیطه مالیات، به چشم می‌خورد. بخش قابل توجهی از این مطالبات از خلال عرایض وصول و در مجلس مطرح می‌شد. در روند تصویب قوانین بعدی نیز، مواردی چون تلاش برای تعیین میزان «فروش» به جای «عایدی» به‌عنوان معیار وضع مالیات در مورد تجار و اصناف و تعدیل میزان و مقدار مالیات از توجه مجلس به نگرانی‌های اصناف حکایت دارد. می‌توان گفت مجلس در این مقطع در همان حال که در راستای برنامه ریزی‌ها و سیاست‌های مالیاتی کلان حکومت در وضع قوانین عمل کرده است؛ اما دغدغه

## عملکرد مجلس شورای ملی در تنظیم روابط ... (زهره شیرین بخش) ۱۶۷

های گروه های اصناف و به ویژه اصناف خرده پا و ضعیف را نیز مورد توجه قرار داده است. در مذاکرات و اظهار نظرهای نمایندگان مجلس شواهد در خور تامل و توجهی از حساسیت مثبت آنان نسبت به نگرانی ها و دغدغه های مالی و معیشتی بخش مهمی از بدنه اقتصادی جامعه، به رغم اصرار دولت بر وضع قوانین مالیاتی جدید، به چشم می خورد و از این رو دیدگاهی که مجلس در این دوره را همواره مجری صرف اوامر بالادستی قلمداد می کند؛ تا اندازه ای قابل نقد است؛ به نظر می رسد برای تبیین و تحلیل نقش و عملکرد مجلس شورای ملی در دوره رضاشاه، به ویژه در حوزه هایی صرفنظر از تاریخ سیاسی، نیازمند بررسی مجدد و نگاهی دوباره به اهداف و انگیزه های قانون گذاران، فارق از کلیشه های رایج پژوهشی باشیم.

جدول شماره ۱: تعداد نمایندگان اصناف در ادوار مختلف مجالس دوره مشروطه به بعد (بر حسب درصد) (شجعی، ۱۳۷۲، ج ۴: ۲۵۱)

اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	هفتم	هشتم	نهم	دهم	یازدهم	دوازدهم	سیزدهم
۲۶	-	۲	۱	-	-	۲	۱	۱	-	-	-	-

### پی نوشتها

۱. همچنین برای آشنایی با آراء اقتصادی داور بنگرید به: اول اصلاح اقتصادی، مجموعه مقالات علی اکبر داور، به کوشش حسن رجبی فرد، نشر شیرازه، ۱۴۰۰.
۲. بر اساس تبصره ماده ۱۳ قانون سال ۱۳۱۲، کلیه کسبه و اصناف همچنان از طبقه تجار محسوب شده اند؛ این تبصره در نظامنامه مورخ ۱۳۱۳/۱/۱۴ به این صورت اصلاح شد: صنعتگرانی که منحصرًا یا غالبًا در منازل خود برای دیگران در مقابل اجرات ثابت یا غیر ثابت کار می کنند، بدون اینکه مواد اولیه یا اشیاء را شخصًا فراهم نمایند (در صورتی که مودیان مزبور مواد و اشیاء را خودشان فراهم آورند، در ردیف تجار محسوب خواهند شد)، از قبیل نجار، منبت کار، خیاط، ساعت ساز، جواهر ساز و زرگر، کفاش، پنبه دوز، مطبوعه چی و... جزء تجار محسوب نمی شوند. ولی بدیهی است در صورتی که صنعتگران مزبور به فروش اجناسی اشتغال داشته باشند که طبق سفارش اشخاص یا خودشان ساخته و مواد اولیه آن را نیز خودشان تهیه کرده باشند، جزو تجار محسوب و چنانچه عایدات سالیانه آنها از ۵۰۰۰ ریال تجاوز نماید باید طبق ماده ۱۳ قانون مالیات بپردازند. (مجموعه قوانین و مقررات سالهای ۱۳۲۰-۱۳۰۰ هجری شمسی، بخش دوم ۱۳۲۰-۱۳۱۳ ه.ش، ۱۳۸۸: ۹۷۹-۹۸۰)

## شیوه ارجاع به این مقاله

شیرین بخش، زهره. (۱۴۰۱). عملکرد مجلس شورای ملی در تنظیم روابط دولت و اصناف در حوزه قوانین مالیاتی (دوره پهلوی اول)، تحقیقات تاریخ اجتماعی، ۱۲ (۲)،  
doi: 10.30465/shc.2023.40243.2331

## کتاب‌نامه

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۱)، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه کاظم فیروزمند و دیگران، تهران، مرکز.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۴)، *مردم در سیاست ایران*، ترجمه بهرنگ رجبی، تهران، چشمه.
- آپتون، جوزف ام (۱۳۶۱)، *نگرشی بر تاریخ نوین ایران*، ترجمه یعقوب آژند، تهران، نیلوفر.
- احمدی، محمدحسین (۱۳۵۰)، *تاریخ تطور سیستم مالیاتی در دوره شاهنشاهی ایران*، تهران: مؤسسه عالی حسابداری.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۶)، *هما ناطق، افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوره قاجار*، تهران، آگه.
- اشرف، احمد (۱۳۵۹)، *موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران*، تهران، زمینه.
- اشرف، احمد و علی بنوعزیزی (۱۳۸۷)، *طبقات اجتماعی دولت و انقلاب در ایران*، ترجمه سهیلا ترابی فارسائی، تهران، نیلوفر.
- آل یاسین، کاظم (۱۳۷۱)، *تاریخ مالیات از آغاز تا امروز*، تهران، مشعل.
- امیر تیمور (کلالی)، محمدابراهیم (۱۳۸۰)، *ناگفته‌هایی از دولت دکتر مصدق*، به کوشش مرتضی رسولی پور، تهران، موسسه مطالعات تاریخ معاصر.
- امیرطهماسب، عبدالله (۱۳۵۵)، *تاریخ رضاشاه*، تهران، مؤسسه چاپ و انتشار دانشگاه تهران.
- انوری، حسن (۱۳۸۱)، *فرهنگ بزرگ سخن*، تهران: سخن.
- آوری، پیتر (۱۳۷۱)، *تاریخ معاصر ایران*، ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی، تهران، عطایی.
- باری یر، جولیان (۱۳۶۳)، *اقتصاد ایران، ۱۳۴۹-۱۲۷۹*، تهران، مرکز تحقیقات حسابداری و حسابرسی.
- بهار، محمدتقی (۱۳۸۷)، *تاریخ مختصر احزاب سیاسی در ایران*، ج ۲، تهران، زوار.
- ترابی فارسائی، سهیلا (۱۳۸۴)، *تجارت، مشروطیت و دولت مدرن*، تهران، نشر تاریخ ایران.
- جمالزاده، محمدعلی (۱۳۸۴)، *گنج شایگان*، تهران، سخن.
- دولت آبادی، یحیی (۱۳۶۱)، *حیات یحیی*، ج ۴، تهران، انتشارات عطار.
- شجیعی، زهرا (۱۳۷۲)، *نخبگان سیاسی ایران: از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی*، جلد چهارم، تهران، سخن.

عملکرد مجلس شورای ملی در تنظیم روابط ... (زهره شیرین بخش) ۱۶۹

شجیعی، زهرا (۱۳۷۵)، نقش نمایندگان در مجالس قانونگذاری عصر مشروطیت، جلد سوم، تهران، سخن.

فروغی، محمدعلی (۱۳۷۷)، اصول علم ثروت ملل، تهران، نشر و پژوهش فروزان.

فلور، ویلم (۱۳۶۵)، جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار، ترجمه ابوالقاسم سری، جلد ۲، تهران، توس.

فوران، جان (۱۳۹۲)، مقاومت شکننده، ترجمه احمد تدین، تهران، رسا.

قلفی، محمدوحید (۱۳۷۹)، مجلس و نوسازی در ایران، تهران، نشر نی.

قمی، قاضی احمد (۱۳۵۹)، خلاصه التواریخ، تصحیح احسان اشراقی. تهران: دانشگاه تهران.

کسروی، احمد (۱۳۶۳)، تاریخ مشروطه ایران، ج ۱، تهران، صدای معاصر.

کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۴)، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی، کامبیز عزیزی، تهران، مرکز.

کدی، نیکی، آر (۱۳۸۵)، ریشه های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی، تهران: علم.

کیوانی، مهدی (۱۳۹۲)، پیشه‌وران و زندگی صنفی آنان در عهد صفوی، ترجمه یزدان فرخی، تهران: امیرکبیر.

لمبتون، آن (۱۳۶۰)، نگرشی به جامعه اسلامی در ایران، ترجمه یعقوب آژند، تهران: مولی.

مختاری اصفهانی، رضا (۱۳۸۰)، اسنادی از انجمن‌های بلدی تجار و اصناف ۱۳۲۰-۱۳۰۰، ج ۲، تهران، خدمات مدیریت و اطلاع‌رسانی دفتر ریاست جمهوری.

ملائی توانی، علیرضا (۱۳۸۱)، مجلس شورای ملی و تحکیم دیکتاتوری رضاشاه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

میلسپو، آرتر چستر (۲۵۳۶)، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه حسین ابوترابیان، تهران، پیام.

اشرف، احمد (۱۳۷۴)، «نظام صنفی و جامعه مدنی»، ایران نامه، سال ۱۴، شماره ۵۳، زمستان ۱۳۷۴، صص ۴۰-۵.

داور، علی اکبر (دی ۱۳۰۵)، «بحران»، آینده، سال دوم، شماره ۱، صص ۷-۲۴.

رضایی، عبدالعلی (۱۳۷۶)، «روند شکل‌گیری اصناف و تحول سازمان صنفی در ایران»، رسانه، سال ۸، شماره ۴، صص ۶۲-۶۹.

شیرین بخش، زهره و علی بیگدلی، شهرام یوسفی فر، محمد شیخ نوری (۱۳۹۶)، رابطه مالیاتی دولت و اصناف در دوره پهلوی اول: نارضایتی از مالیات صنفی، تحقیقات تاریخ اجتماعی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، شماره اول، صص ۱۵۵-۱۸۸.

۱۷۰ تحقیقات تاریخ اجتماعی، سال ۱۲، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۱

فاضلی، محمد و معصومه اشتیاقی (۱۳۹۲)، رویکرد ساختاری- نهادی به بن بست مجالس مشروطه در ایران، پژوهش نامه علوم سیاسی، سال هشتم، شماره سوم، صص ۳۸-۶۸.

فلور، ویلم (۱۳۹۲)، «جایگاه اصناف در نظام سیاسی اقتصادی و اجتماعی ایران از دوره صفویه تا انقلاب اسلامی»، ترجمه حمید حاجیان پور و زینب تاجداری، پارسه، سال ۱۳، شماره ۲۰، صص ۳۵-۶۱. کیوانی، مهدی (۱۳۷۹)، «اصناف»، دایره المعارف بزرگ اسلامی، جلد ۹، تهران: بنیاد دایره المعارف بزرگ اسلامی.

محبوبی، قربانعلی و نجف علی شهبازی (۱۳۹۰)، فرهنگ مالیاتی در ایران، مهندسی فرهنگی، مرداد و شهریور ۱۳۹۰، شماره ۵۵ و ۵۶، صص ۵۵-۶۷.

مجموعه قوانین موضوعه و مصوبات در چهار دوره اول، دوم، سوم و چهارم، تهران مطبوعه مجلس، بی تا.

فهرست قوانین موضوعه و مسائل مصوبه دوره ششم تقنینیه، بی تا، بی نا.

مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۰۰ هجری شمسی، تهران، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۸.

لوح مشروح، مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، مرکز پژوهش‌های کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.

مشروح مذاکرات مجلس در ادوار مختلف قابل دسترسی در پایگاه کتابخانه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی:

<http://www.ical.ir>

مجلس هفتم، جلسه: ۱۱۳ صورت مجلس روز سه‌شنبه دوازدهم فروردین ماه ۱۳۰۹ مطابق غره ذیقعد ۱۳۴۸

مجلس نهم، جلسه: ۴۶ صورت مشروح مجلس روز پنجشنبه ۱۸ آبان ماه ۱۳۱۲ (۱۹ رجب ۱۳۵۲)

مجلس نهم، جلسه: ۴۷ صورت مشروح مجلس روز یکشنبه ۲۱ آبان ماه ۱۳۱۲ (۲۲ رجب ۱۳۵۲)

مجلس نهم، جلسه: ۵۰ صورت مشروح مجلس روز دوشنبه ۲۹ آبان ماه ۱۳۱۲ (غره شعبان ۱۳۵۲)

مجلس نهم، جلسه: ۱۱۴ صورت مشروح مجلس شنبه ۲۴ آذر ماه ۱۳۱۳ (۷ رمضان ۱۳۵۳)

مجلس یازدهم، جلسه: ۸۱، روز یکشنبه ۲۸ اسفند ماه ۱۳۱۷

نشریات:

اطلاعات، ۳۱ فروردین ۱۳۱۲، ش ۱۸۷۷

اطلاعات، ۹ اسفند ۱۳۱۲، ش ۲۱۳۳

اطلاعات، ۲ آذر ۱۳۱۲، ش ۲۰۵۶

عملکرد مجلس شورای ملی در تنظیم روابط ... (زهرة شیرین بخش) ۱۷۱

جبل المتین، جمادی الاول ۱۳۴۳ق، س ۳۲، ش ۲۴

اسناد سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران با نام اختصاری «ساکما»؛ با شماره پرونده های:

۱۱۸۸۸-۶۶۸۰۰-۲۴۰-۲۹۳، ۲۹۰۰۱-۲۴۰-۱۲۹۸۸، ۲۴۰-۲۹۳، ۲۹۰۰۱-۲۴۰

اسناد کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای ملی با نام اختصاری «کمام» و با شماره های بازیابی:

۷/۷۹/۴/۲/۷۱، ۷/۱۴۸/۳۱/۱/۷۹، ۷/۱۳۴/۲۳/۴/۱۶۸، ۷/۷۹/۴/۲/۸۹، ۷/۹۵/۱۲/۸/۳۷۲، ۸/۵/۲۰/۱/۳۶

۸/۱۷۵/۱۲/۲/۷۲، ۹/۶۸/۱۴/۲/۶۸، ۹/۱۱۴/۳۱/۳/۸۱

Ashraf, Ahmad (1990), BAZAR iii. Socioeconomic and Political Role, Encyclopedia of Iranica, vol IV, Edited by Ehsan Yarshater, London & newYork, pp30-44.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی