

گزارش پژوهشی :

بررسی ابعاد تقنینی و اجرایی نظام مالیات بر درآمد افراد (PIT)



اندیشکده اقتصاد مقاومتی

گروه مالیات

آذر ماه ۱۳۹۹

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

بررسی ابعاد تقنینی و اجرایی نظام مالیات بر درآمد افراد (PIT)

مالیات	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۳۹۹۰۹۷۰۳	شناسه:
۱۳۹۹/۰۹/۰۱	تاریخ انتشار:
میلاد صادقی	تهیه و تدوین:
علی ملک‌زاده	مدیر مطالعه:
محمد مهدی یزدانی	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

اقتصاد ایران همواره تحت فشار تامین منابع برای مخارج عمومی بوده و مالیات به عنوان یکی از اصلی‌ترین ابزارها در راستای تعدیل ثروت، توزیع مجدد درآمد، توسعه و بازسازی و نیز برقراری عدالت در جامعه می‌تواند راه حل مناسبی برای درآمد پایدار کشور محسوب شود.

پیچیدگی و ناکارآمدی نظام مالیاتی فعلی از حیث بهبود توزیع درآمد، هزینه بالای تمکین و وصول مالیات، عدم جمع‌آوری باکیفیت و کارآمد اطلاعات مودیان و ایجاد زمینه فرار و اجتناب مالیاتی، از معایبی است که نیاز به اصلاح عمیق نظام مالیاتی را نمایان تر می‌کند.

در این زمینه، اجرای نظام مالیات بر درآمد افراد به عنوان یک رویکرد مغفول در نظام مالیاتی ایران، علاوه بر مزایایی مانند ارتقای سطح درآمدهای مالیاتی، برخی از مشکلات نظام مالیاتی فعلی نظیر فرار مالیاتی گسترده و نابرابری توزیع درآمدی را برطرف خواهد کرد. ضمن آن که این روش سطح تمکین مالیاتی را با پذیرش هزینه‌های معیشتی خانوار به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی بالا خواهد برد.

نظام مالیات بر درآمد افراد با توجه به حمایت از اقشار کم‌درآمد جامعه از طریق اصلاح کارکردهای توزیعی نظام مالیاتی تحت عنوان نظام حمایتی مالیات بر مجموع درآمد افراد آثار مثبت توزیعی را نیز به همراه خواهد داشت.

مالیات بر مجموع درآمد بدان معنی است که اشخاص حقیقی یا خانوارها، مجموع درآمدهای اکتسابی خود از محل حقوق و دستمزد، درآمد اجاره، درآمد مشاغل، سود سپرده، سود سهام، درآمد حاصل از ساخت و فروش، درآمد کشاورزی، درآمد صادرات و عایدی سرمایه و سایر درآمدهای خود را با تکمیل اظهارنامه به سازمان امور مالیاتی گزارش نمایند تا بر مبنای آن، مالیات بر درآمد شخص یا خانوار محاسبه و اخذ شود.

تاریخچه پیاده‌سازی مالیات بر درآمد افراد

بررسی سیر تاریخی قوانین مالیاتی ایران نشان می‌دهد، ماده مربوط به مالیات بر مجموع درآمد در قانون مالیات‌های مستقیم- مصوب ۱۳۴۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن (اصلاحیه‌های سال ۱۳۶۶ و ۱۳۷۱) موجود بوده است؛ اما به دلیل نبود بسترهای لازم و پیچیدگی‌های اجرایی آن، عملاً اجرا نشد. از این رو در قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم- مصوب ۱۳۸۰ از قوانین نظام مالیاتی کشور حذف شد.

بدین ترتیب، بر اساس آنچه که عملاً تا سال ۱۳۸۰ متداول بوده است و بر اساس اصلاحیه سال ۱۳۸۰ و اصلاحیه تیر ماه سال ۱۳۹۴ قانون مالیات‌های مستقیم، مالیات بر درآمد اشخاص به صورت جداگانه و هر یک بر اساس مقررات مربوطه محاسبه و وصول می‌شوند. برای نمونه، فردی که هم از محل حقوق و دستمزد و هم

از محل کسب و کار شخصی و هم از اجاره املاک خود کسب درآمد می‌کند، روی هر یک از منابع درآمدی خود به طور جداگانه و با رویه‌های متفاوت، مشمول مالیات می‌شود.

چالش عملیاتی شدن نظام مالیات بر درآمد افراد

مهمترین ویژگی نظام مالیات بر درآمد افراد این است که در این نظام مالیاتی همه اشخاص حقیقی از سوی سازمان امور مالیاتی به عنوان مؤدی مالیاتی شناخته می‌شوند؛ تعداد زیاد مؤدیان مالیاتی در کنار تنوع تعاملات اقتصادی آن‌ها و نیاز به زیرساخت‌های فنی برای دریافت و آنالیز اطلاعات مالیاتی مؤدیان به این نظام مالیاتی پیچیدگی خاصی داده است.

علاوه بر این موارد، هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و فراهم کردن زمینه‌های همکاری آحاد جامعه به عنوان مؤدیان مالیاتی با دستگاه‌ها و نهادهای مالیاتی کشور دلایل عمده‌ای هستند که موجب به تعویق افتادن اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد در کشور شده است.

همان‌طور که اشاره شد با توجه به اینکه همه اشخاص حقیقی ذیل مالیات بر مجموع درآمد به عنوان مؤدی مالیاتی شناخته می‌شوند؛ مسئله طراحی دقیق و ساده فرایند اجرای مالیات بر مجموع درآمد به نحوی که اولاً حداقل پیچیدگی فنی را داشته باشد و ثانیاً ارتباط مؤدیان مالیاتی با سازمان امور مالیاتی جهت ارسال اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه میزان مالیات قابل پرداخت هر شخص به آسانی شکل بگیرد، مهم‌ترین چالش عملیاتی شدن نظام مالیات بر درآمد افراد در کشور است.

اظهارنامه مالیاتی مبتنی بر صورت حساب الکترونیکی

بررسی‌های انجام شده در این گزارش نشان می‌دهد طراحی دقیق فرایند اجرای مالیات بر مجموع درآمد با حداقل پیچیدگی‌های فنی و بیشترین سهولت در برقراری ارتباط میان مؤدیان مالیاتی با سازمان امور مالیاتی شرایط و امکانات فعلی کشور برای عملیاتی شدن نظام مالیات بر درآمد افراد در بستر استفاده از صورت حساب الکترونیکی و سامانه پایانه‌های فروشگاهی کفایت می‌کند.

در این گزارش به منظور سهولت اظهار اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای مؤدیان مالیاتی بجای اظهارنامه مالیاتی متعارف نوعی اظهارنامه موسوم به اظهارنامه مالیاتی مبتنی بر صورت حساب الکترونیکی برای اظهار اطلاعات تعاملات اقتصادی پیشنهاد شده است.

در این نوع اظهارنامه مؤدیان مالیاتی در طول هر دوره مالیاتی موظف‌اند حداکثر بعد از گذشت زمان کوتاه معینی از انجام هر یک از تعاملات اقتصادی خود مثل خرید و فروش خودرو، منزل مسکونی، زمین، کالاهای دست دوم و یا برخی دیگر از تعاملات اقتصادی مثل اجاره دادن، دریافت هدیه یا قرض که جنبه کسب و کار و

فعالیت شغلی ندارد، از طریق استفاده از سامانه سازمان امور مالیاتی یا مراجعه حضوری به شرکت‌های معتمد سازمان امور مالیاتی برای صدور صورت حساب الکترونیکی و ارسال اطلاعات خواسته شده در مورد معامله اقدام کنند.

در گزارش حاضر ضمن ارائه تجربه برخی کشورهای پیشرو در نظام مالیات بر درآمد افراد، معافیت‌هایی تحت عنوان معافیت سالانه دریافت هدیه و نیز معافیت طول عمر به منظور پوشش تعاملات خرد فاقد صورت حساب الکترونیکی توسط مؤدیان مالیاتی در نظر گرفته شده است.

اصول نرخ‌ها، معافیت پایه و براکت‌ها در نظام مالیات بر درآمد افراد

طراحی جدول نرخ‌ها و براکت‌های مالیاتی نیز علامتی برای سیاستگذاری دولت به منظور بازتوزیع درآمدی را منعکس می‌سازد. لذا لازم است جدول نرخ‌ها و براکت‌های مالیاتی طراحی شود که کارا و عادلانه باشد. با توجه به این نکته در این گزارش موارد زیر توصیه شده است.

در طراحی جدول نرخ‌های مالیاتی، اولاً حد معافیت پایه باید در سطح متوسطی باشد، یعنی اینکه یک توازن مناسبی بین بدهی مالیاتی در پایین‌ترین سطح درآمدی، هزینه‌های اجرایی جمع‌آوری مالیات و بار تمکین کوچکترین مؤدیان وجود داشته باشد. توانمندی اداره مالیاتی برای ارائه خدمات با کیفیت به مؤدیان، به طور معناداری می‌تواند انتخاب برای حد معافیت را تحت تاثیر قرار دهد.

ثانیا تعداد طبقات مالیاتی باید اندک و دامنه آن‌ها نسبتاً بزرگ باشد تا اختلالات ناشی از خزش براکت‌ها را حداقل سازد. ثالثاً حداکثر نرخ نهایی مالیاتی نیز باید متوسط باشد تا اختلالات رفتار اقتصادی مؤدیان و تمایل آن‌ها به فرار مالیاتی را کاهش دهد.

پیشنهادها

برای مقابله با چالش‌های مالیاتی در کشور چاره‌ای جز اصلاحات ساختاری در قوانین مالیاتی وجود ندارد و تنها راه دستیابی به وضعیت مطلوب ساده‌سازی سیستم مالیاتی یعنی کاهش هزینه‌های اجرا و تمکین است که با ساده‌سازی قوانین و اظهارنامه‌های مالیاتی مترادف است و زمانی محقق می‌شود که کسورات، معافیت‌ها، تخفیف‌ها و رفتارهای ترجیحی مالیاتی تا حد ممکن تعدیل شوند که با انجام این کار پایه مالیاتی گسترش یافته و امکان کاهش نرخ‌ها فراهم می‌شود و متعاقب آن به بقیه اهداف ذکر شده (عدالت، کارایی، کاهش فرار مالیاتی، بهبود تمکین مالیاتی و کاهش هزینه‌های اجرا) نیز دست خواهیم یافت.

این تصور غلط که می‌توان با پاره‌ای تغییرات جزئی در نظام مالیاتی ایران به سیستم مجموع درآمد یا نسخه‌های بعدی آن دست یافت تصویری اشتباه است و این مهم مستلزم تغییرات جدی در قانون مالیات‌های مستقیم است.

فهرست مطالب

مقدمه.....	۱۰
فصل ۱. معرفی نظام‌های مالیات بر درآمد افراد.....	۱۱
۱-۱- انواع الگوی مالیات بر درآمد افراد.....	۱۳
۱-۱-۱- نظام مالیات تفصیلی.....	۱۳
۱-۱-۲- نظام مالیات بر کل درآمد یا مالیات بر درآمد جهانی.....	۱۳
۱-۲- واحد مالیاتی و معافیت پایه در قانون مالیات‌های مستقیم.....	۱۴
۱-۳- آثار اقتصادی مالیات بر مجموع درآمد.....	۱۶
۱-۳-۱- به حداقل رساندن فرار مالیاتی.....	۱۶
۱-۳-۲- تحقق عدالت مالیاتی و افزایش تمکین مالیاتی.....	۱۶
۱-۳-۳- حذف یارانه ثروتمندان و هدفمندی یارانه‌ها.....	۱۷
۱-۳-۴- مقابله با قاچاق، پولشویی و رشوه.....	۱۷
۱-۴- مالیات بر مجموع درآمد در قانون مالیات کنونی.....	۱۸
۱-۵- آسیب‌شناسی نظام کنونی مالیات بر مجموع درآمد در ایران.....	۲۰
۱-۵-۱- اصول نظام‌های مالیاتی.....	۲۰
۱-۵-۲- تلاش‌های گذشته در پیاده‌سازی مالیات بر مجموع درآمد.....	۲۳
۱-۵-۲-۱- ماده ۱۲۹ قانون مالیات مستقیم مصوب ۱۳۶۶.....	۲۴
۱-۵-۲-۲- استدلال‌های اصلی حذف ماده مجموع درآمد.....	۲۵
۱-۵-۲-۳- مهم‌ترین تغییرات در اصلاحیه ۱۳۹۸ و وضعیت کنونی.....	۲۷
۱-۵-۳- چالش‌های اجرایی‌سازی نظام مالیات بر مجموع درآمد.....	۲۸
۱-۵-۳-۱- دسترسی به حجم عظیم اطلاعات.....	۲۸
۱-۵-۳-۲- کاربری آسان با کمترین پیچیدگی.....	۲۸
۱-۵-۳-۳- معایب نظام مالیات بر مجموع درآمد.....	۲۸
فصل ۲. بررسی تجربیات جهانی.....	۳۱
۲-۱- روند نرخ مالیات بر مجموع درآمد.....	۳۲
۲-۲- معافیت‌ها و هزینه‌های قابل کسر در مالیات بر مجموع درآمد.....	۳۳
۲-۲-۱- معافیت مالیاتی.....	۳۳
۲-۲-۲- کسورات مالیاتی.....	۳۳
۲-۲-۳- اعتبار مالیاتی.....	۳۴
۲-۳- اصول نرخ‌ها، معافیت پایه و براکت‌ها در نظام مالیات بر مجموع درآمد.....	۳۵
۲-۴- ایالات متحده آمریکا.....	۳۶
۲-۴-۱- ساختار مالیات بر درآمد افراد در آمریکا.....	۳۷
۲-۴-۲- اعطای معافیت سالانه به شخص هدیه‌دهنده برای پرداخت هدیه به هر شخص معین دیگر.....	۳۸

- ۳-۴-۲- معافیت‌ها و کسورات مالیاتی قانونی ۳۹
- ۲-۵- استرالیا ۴۰
- ۲-۵-۱- معافیت‌ها و کسورات مالیاتی قانونی ۴۳
- ۲-۵-۲- اعطای معافیت سالانه هدیه به شخص هدیه‌دهنده برای پرداخت هدیه به هر شخص معین دیگر ۴۴
- فصل ۳. الزامات نهادی، اجرایی و فنی ۴۶
- ۳-۱- اصول حاکم بر الزامات اجرایی ۴۷
- ۳-۱-۱- تغییرات بنیادین نسبت به نظام کنونی مالیات ۴۷
- ۳-۱-۲- نظام تشخیص و رسیدگی مالیاتی ۴۹
- ۳-۲- الزامات اجرایی در فرآیند ثبت ۵۰
- ۳-۲-۱- شیوه شناسایی و تفکیک هویت مؤدیان مالیات بر درآمد اشخاص ۵۰
- ۳-۳- الزامات اجرایی در فرآیند ارزیابی اولیه ۵۳
- ۳-۳-۱- تکمیل خودارزیابانه اظهارنامه‌ها ۵۵
- ۳-۳-۲- تکمیل الکترونیکی اظهارنامه‌ها ۵۵
- ۳-۳-۳- قالب و تعداد اظهارنامه‌ها و تعدد اقلام آن ۵۶
- ۳-۴- الزامات اجرایی در فرآیند تایید و حسابرسی ۵۷
- ۳-۴-۱- مبنای انتخاب مؤدیان برای حسابرسی ۵۷
- ۳-۴-۲- اطلاعات بانکی اشخاص معیاری برای حسابرسی ۵۹
- ۳-۵- تشریح ابعاد حکمرانی مالیات بر مجموع درآمد ۵۹
- ۳-۵-۱- مالیات اشخاص حقیقی صاحب مشاغل ثبتی: قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان ۶۲
- ۳-۵-۲- راهکار دسترسی سازمان امور مالیاتی به اطلاعات تعاملات اقتصادی خارج از حیطه مشاغل ثبتی ۶۴
- ۳-۵-۳- حسابرسی مالیات بر مجموع درآمد ۶۵
- ۳-۵-۴- نظام حمایتی در مالیات بر مجموع درآمد ۷۰
- ۳-۶- الزامات نهادی مالیات بر مجموع درآمد ۷۲
- ۳-۶-۱- تحلیلی ساده از پویایی نهادی مربوط به تغییر ساختارهای اقتصادی: ۷۲
- ۳-۶-۲- تدوین و تصویب قانون مطلوب ۷۴
- ۳-۶-۳- اجرای مطلوب قانون ۷۵
- فصل ۴. جمع‌بندی و پیشنهادها ۷۷
- منابع ۷۹
- پیوست‌ها ۸۰

فهرست جداول

- جدول ۱. مقایسه نظام مالیات بر مجموع درآمد و نسخه‌های تعدیل شده آن..... ۱۲
- جدول ۲. نقاط قوت و ضعف مربوط به خانواده محور یا فردمحور بودن یک نظام مالیاتی..... ۱۵
- جدول ۳. مالیات بر حقوق در بودجه‌های سنواتی..... ۱۵
- جدول ۴. عملکرد مالیات بر مجموع درآمد (میلیارد تومان)..... ۱۹
- جدول ۵. پله‌ها و نرخ‌های پیشنهادی مالیات بر مجموع درآمد..... ۲۰
- جدول ۶. برخی از پایه‌های معاف یا شناسایی نشده از مالیات بر مجموع درآمد..... ۲۲
- جدول ۷. بررسی کسورات، معافیت‌ها، اعتبارات مالیاتی و نظام‌های جبران زیان در آمریکا..... ۳۹
- جدول ۸. وضعیت نرخ‌ها و براکت‌های مالیاتی نظام مالیات بر مجموع درآمد آمریکا (۲۰۱۷)..... ۴۰
- جدول ۹. بررسی کسورات، معافیت‌ها، اعتبارات مالیاتی و نظام‌های جبران زیان در استرالیا..... ۴۴
- جدول ۱۰. وضعیت نرخ‌ها و براکت‌های مالیاتی نظام مالیات بر مجموع درآمد استرالیا..... ۴۴
- جدول ۱۱. مقایسه جمعیت مودیان مالیات بر مجموع درآمد ثبت شده در برخی کشورها (۲۰۰۹)..... ۵۰
- جدول ۱۲. استفاده از شناسه مودیان برای گزارش‌دهی با سایر نهادها در برخی کشورها (۲۰۰۹)..... ۵۱
- جدول ۱۳. شماره‌های شناسایی مودیان در نظام مالیاتی آمریکا..... ۵۱
- جدول ۱۴. الزامات اجرایی در فرآیند ثبت..... ۵۳
- جدول ۱۵. تخمین شکاف مالیاتی برای سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۱۰ در آمریکا..... ۵۴
- جدول ۱۶. تکمیل خودارزیابانه اظهارنامه‌ها..... ۵۵
- جدول ۱۷. تکمیل الکترونیکی اظهارنامه‌ها..... ۵۶
- جدول ۱۸. تعداد مؤلفه‌های تکمیلی در اظهارنامه‌ها، به عنوان معیاری برای پیچیدگی..... ۵۶
- جدول ۱۹. قالب و تعداد اظهارنامه‌ها و تعدد اقلام آن..... ۵۷
- جدول ۲۰. مقایسه برخی کشورها از نظر شیوه‌گزینش مؤدی بری حسابرسی مالیاتی..... ۵۸
- جدول ۲۱. مبنای انتخاب مودیان برای حسابرسی..... ۵۸
- جدول ۲۲. عوامل فرهنگی و فناورانه موثر بر اصلاح نظام مالیاتی..... ۷۳
- جدول ۲۳. عوامل انگیزشی موثر بر اصلاح نظام مالیاتی در راستای تحقق ایده مالیات بر مجموع درآمد..... ۷۴
- جدول ۲۴. عوامل انگیزشی عاملان قانون در راستای اجرای ایده مالیات بر مجموع درآمد..... ۷۵

فهرست اشکال

- شکل ۱. نظام مالیاتی ایران..... ۱۸
- شکل ۲. تفاوت‌های بنیادین نظام مالیات کنونی و مالیات بر مجموع درآمد..... ۴۸
- شکل ۳. بخش‌های مربوط به نظام تشخیص و رسیدگی مالیاتی..... ۵۰
- شکل ۴. یک زنجیره تولید نوعی از ابتدای زنجیره تا مصرف کننده نهایی..... ۶۳
- شکل ۵. انواع صورت حساب‌های الکترونیکی برای معامله میان دو شخص در قالب دو حساب شخصی..... ۶۶
- شکل ۶. الگوی مفهومی مالیات بر مجموع درآمد..... ۷۰
- شکل ۷. سه بخش کلی هزینه‌های قابل قبول و برخی از مصادیق آن‌ها..... ۷۱
- شکل ۸. توصیف پویایی نهادها..... ۷۳

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. ترکیب درآمدهای مالیاتی در یک نگاه (۱۳۹۸)..... ۱۱
- نمودار ۲. ترکیب مالیات بر مجموع درآمد (متوسط ۱۳۹۶-۱۳۹۹)..... ۱۹
- نمودار ۳. متوسط نرخ مالیات به تفکیک دهک‌های درآمدی در قانون فعلی..... ۲۳
- نمودار ۴. تقسیم افراد در نظام مالیاتی فعلی..... ۲۳
- نمودار ۵. فراوانی نظام‌های مالیات بر مجموع درآمد منتخب توسط کشورها..... ۳۱
- نمودار ۶. میانگین بالاترین نرخ نهایی مالیات بر مجموع درآمد کشورهای OECD (نرخ‌ها به درصد)..... ۳۲
- نمودار ۷. هزینه‌های قابل کسر در کشورهای مجری مالیات بر مجموع درآمد..... ۳۵
- نمودار ۸. منابع درآمد مالیاتی فدرال ۲۰۱۹..... ۳۷
- نمودار ۹. ترکیب مالیات استرالیا در طول زمان..... ۴۱
- نمودار ۱۰. سهم ثروتمندان و فقرا از پرداخت مالیات‌ها در استرالیا (۲۰۱۰)..... ۴۲
- نمودار ۱۱. نرخ‌های مالیاتی حاشیه‌ای و براکت‌های درآمد در استرالیا..... ۴۲
- نمودار ۱۲. تجربه کشورها در انتخاب واحد مالیات‌ستانی از درآمد..... ۴۵

فهرست پیوست‌ها

- پیوست ۱. اظهارنامه مالیاتی اشخاص حقیقی (۱۰۴۰)..... ۸۰
- پیوست ۲. اظهارنامه مالیاتی اشخاص حقیقی (۱۰۴۰) - بخش دوم..... ۸۰
- پیوست ۳. نمونه فرم ۷۰۹ برای هدیه در آمریکا..... ۸۱
- پیوست ۴. نمونه فرم قرارداد یا توافق‌نامه قرض در آمریکا..... ۸۲
- پیوست ۵. فرم ثبت اطلاعات عایدی یا ضرر سرمایه‌ای..... ۸۳