



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تنقیح قوانین مالیاتی کشور»

مقدمه

طرح تنقیح قوانین مالیاتی کشور با هدف زدودن و حذف قوانین غیرمعتبر و ارائه قوانین معتبر ارائه شده است. دلایل پیشنهاددهندگان این طرح براساس آنچه در مقدمه (دلایل توجیهی) بیان شده، آن است که عدم تفکیک مصوبات معتبر از غیرمعتبر، کار مأموران اجرا و عموم مردم را با چالش روبرو کرده و چه بسا مصوبات غیرمعتبر اجرا و قوانین معتبر معطل بمانند. به علاوه عنوان شده است در شرایط فعلی، نه تنها دسترسی به مصوبات معتبر سخت است، بلکه باعث می شود هر کس تفسیر و تعبیر متفاوتی از مصوبات با موضوع واحد داشته باشد. لذا اجرای قوانین و مقررات با چالش جدی روبرو شده و احقاق حقوق مردم یا دستگاه اجرایی با اشکال اساسی مواجه می شود.

با عنایت به مراتب فوق، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی با بررسی ۷۷۹ فقره قوانین مرتبط با مالیات، درخصوص وضعیت اعتبار و تنقیح آنها تصمیم و ارائه پیشنهاد کرده است. در مواردی بعضی از مواد یک قانون منسوخ صریح، بعضی منقضی، بعضی منتفی، بعضی منسوخ ضمنی و بعضی معتبر شناخته شده اند. با توجه به آنچه در مقدمه این طرح آمده:

- در پیوست طرح، ۳۴۷ فقره از قوانین و مواد مرتبط (اعم از منتفی و غیرضروری و منسوخ ضمنی) آورده شده و پیشنهاد لغو آنها داده شده است.

- در ضمیمه (۱)، ۱۹۰ فقره قانون و ماده مدت منقضی، آورده شده است که غیرمعتبر دانسته شده اند.

- در ضمیمه (۲)، ۱۹۹ فقره قانون و ماده منسوخ صریح آورده شده است که آنها نیز غیرمعتبر شناخته شده اند.

اظهار نظر کارشناسی درباره طرح

با توجه به وجود قوانین متعدد و متنوع در حوزه مالیاتی که طی یکصد و ده سال فرآیند قانونگذاری در ایران به تصویب رسیده است و با عنایت به منتفی شدن، منقضی شدن و منسوخ شدن بسیاری از این احکام مالیاتی، اهمیت و ضرورت تنقیح قوانین مالیاتی بر کسی پوشیده نیست. اما در این فرآیند باید ملاحظات مدنظر قرار گیرد که در ادامه به آنها پرداخته شده است.

۱. همان طور که در مقدمه بیان شد هدف از ارائه طرح فعلی، تسهیل کار مأموران اجرا و مؤدیان برای شناخت

قوانین معتبر ذکر شده است. اگرچه احصا و جمع مواد قانونی و احکام مالیاتی منقضی، منتفی و منسوخ می تواند گامی در این مسیر تلقی شود، ولی به نظر می رسد آنچه در عمل مأموران مالیاتی، مؤدیان و سایر ذینفعان قوانین مالیاتی را با مشکلات عدیده مواجه ساخته است، پراکندگی احکام مالیاتی در قوانین مختلف کشور است. با وجود دو قانون اصلی و مادر در این حوزه یعنی قانون مالیات های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده، همواره شاهد هستیم که موضوعات و احکام مالیاتی در قوانین دیگر مانند قوانین بودجه سنواتی، قوانین برنامه پنج ساله، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و بسیاری از قوانین دیگر گنجانده

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۷

شماره چاپ:

۴۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۴/۱۴

معاونت پژوهش های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات بخش عمومی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۴۹۲۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۴/۲۹

می‌شوند که همین مسائل، اجرای قانون را با مشکل مواجه می‌سازد. تصویب احکام مالیاتی در قوانین مختلف احتمال بروز برخی تعارضات میان احکام مالیاتی را به وجود می‌آورد که این خود می‌تواند منجر به برداشت‌های مختلف از قوانین و سردرگمی مأموران و مؤدیان مالیاتی گردد. به علاوه تجربه نشان داده است که تصویب احکام مالیاتی در قوانین مختلف عمده‌تأ ثبات و پایداری قوانین مالیاتی را با چالش مواجه ساخته است.

۲. علاوه بر وجود چالش فوق در حوزه قوانین مالیاتی، عدم تعریف برخی مفاهیم کلیدی در احکام مالیاتی (همچون تعریف مسکن خالی در ماده (۵۴) مکرر قانون اصلاحی مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴) و یا عدم ساده‌نویسی مفاد برخی احکام مالیاتی (نظیر ماده (۱۳۲) قانون اصلاحی مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴) منجر به این می‌شود که بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های متعددی به منظور شفاف‌سازی، تفسیر و یا تعریف برخی کلیدواژه‌ها در احکام ازسوی سازمان امور مالیاتی صادر شود که این خود بر حجم انبوه قوانین مالیاتی اضافه می‌کند.

۳. نکته حائز اهمیت آن است که فرآیند تدوین و تنقیح، فرآیندی است که نیازمند مشارکت همه نهادهای حکومتی است. طبعاً در چنین طرح مهمی در خصوص یکی از مهمترین مسائل کسب‌وکار و فعالان اقتصادی کشور، یعنی مالیات، باید با مراجع ذیربط در قوه مجریه هماهنگی‌های لازم صورت گیرد. نهاد مسئول تدوین و تنقیح در دولت، «معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات» (زیرمجموعه معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری) است که چنان‌که از مقدمه توجیهی برمی‌آید، در جریان تدوین این مجموعه نبوده است. گرچه سازمان امور مالیاتی به‌طور مستقل و از حیث فنی در تدوین این طرح همکاری کرده، اما در واقع به‌نظر می‌رسد نظر رسمی مرجع مربوط در قوه مجریه در این باره اخذ نشده است. این در حالی است که سواى سابقه و دانش انباشته معاونت مذکور در امر تدوین و تنقیح قوانین، تک تک بندهایی که حکم به نسخ آنها داده شده است، چه‌بسا به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متعدد وابسته به قوه مجریه مربوط است و ضروری است نظر نهادهای مذکور در طی تهیه پیش‌نویس اخذ شود. نباید فراموش کرد اگر فرآیند تنقیح قوانین، با لحاظ بررسی‌های جامع و احتیاطات لازم انجام نشود، می‌تواند به جهت ایجاد گسست در نظامات تقنینی و نیز فراهم نمودن خلأهای قانونی، موجبات ناکارآمدی دو چندان ساختار قوانین کشور را در پی داشته باشد.

۴. در حال حاضر ورود محتوایی به مفاد مواد و احکام مالیاتی احصا شده در طرح و اظهارنظر درباره اینکه آیا همه مواد منتفی شده، منقضی شده، نسخ ضمنی یا صریح شده کامل آورده شده است یا موردی از قلم افتاده است، نیازمند بررسی یک تیم کارشناسی از صاحب‌نظران حقوقی و اقتصادی در بازه زمانی مناسب است. البته چنانچه در طرح ارائه شده اشاره‌ای به دلایل نسخ می‌گردید، امکان نظارت و بررسی در خصوص محتوای طرح با سهولت بیشتری فراهم می‌گردد.

۵. بررسی اجمالی طرح نشان می‌دهد، موارد اصلاح شده در قانون اصلاحی مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۴ اعم از حذف یا اصلاح برخی مواد، در طرح حاضر دیده نشده است که این مهم جامعیت طرح را خدشه‌دار می‌کند.

۶. در مقدمه طرح بیان شده که مواد پیوست طرح لغو شوند و مواد مندرج در ضمیمه (۱) و (۲) غیرمعتبر. به‌نظر می‌رسد بهتر است به‌منظور وحدت رویه در نگارش و جلوگیری از برداشت‌های متفاوت، برای هر سه مورد از یک واژه استفاده گردد.

نتیجه‌گیری

کلیات و اهمیت طرح تنقیح قوانین مالیاتی با عنایت به ملاحظات فوق‌الذکر قابل تأیید است. در عین حال پیشنهاد می‌شود به‌منظور رسیدن به اهداف طراحان طرح که تسهیل اجرای قوانین مالیاتی ازسوی مؤدیان و کارگزاران مالیاتی بوده است، اتخاذ یک رویکرد موازی به‌صورت تجمیع قوانین معتبر مالیاتی در دو کتابچه با عنوان قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات‌های غیرمستقیم در دستور کار قرار گیرد. به‌علاوه تصویب هر حکم مالیاتی در قالب الحاق یا اصلاح این دو قانون انجام پذیرفته و در قوانین دیگر، احکام مالیاتی به تصویب نرسد.