



اتاق بازرگانی
صنایع، معادن و کشاورزی
اصفهان
ISFAHAN CHAMBER OF COMMERCE
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE

برآورد مخارج و منابع حاکمیت و امکان‌سنجی جایگزینی درآمدهای مالیاتی با مالیات بر تراکنش‌های بانکی

مرکز پژوهش و بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عنوان پژوهش: برآورد مخارج و منابع حاکمیت و امکان‌سنجی جایگزینی درآمد مالیاتی با مالیات بر تراکنش‌های بانکی

مرکز پژوهش و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی اصفهان

تهیه کننده: پریسا حمیدی

ناظر: دکتر مرتضی درخشان

تاریخ انتشار: شهریور ۱۴۰۵

واژگان کلیدی: مالیات بر تراکنش، مخارج حاکمیت، منابع عمومی، اقتصاد زیرزمینی، شکاف مالیاتی، تراکنش‌های بانکی

فهرست:

۴.....	خلاصه مدیریتی
۵.....	۱. مقدمه و چارچوب بررسی
۵.....	۱-۱. بیان مسئله
۶.....	۱-۲. هدف و پرسش‌های گزارش
۷.....	۲. مخارج حاکمیت و منابع تأمین آن
۷.....	۲-۱. دامنه محاسبه و ملاحظات آماری
۸.....	۲-۲. مخارج قابل‌ردیابی دولت در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴
۱۰.....	۲-۳. برآورد عملکرد سال ۱۴۰۵
۱۱.....	۲-۴. پیش‌بینی مخارج سال ۱۴۰۶ در سه سناریو
۱۲.....	۲-۵. مخارج قطعی و غیرقابل تغییر در کوتاه‌مدت
۱۳.....	۲-۶. ترکیب منابع دولت
۱۴.....	۳. ظرفیت‌های مالیاتی استفاده‌نشده
۱۴.....	۳-۱. گردش مالیات بر ارزش افزوده درون حاکمیت
۱۶.....	۳-۲. اندازه اقتصاد زیرزمینی و شکاف مالیاتی
۱۷.....	۳-۳. بخش قابل شناسایی از طریق تراکنش‌های بانکی
۱۸.....	۴. حجم تراکنش‌ها و ظرفیت درآمدهای مالیات بر تراکنش
۱۸.....	۴-۱. حجم تراکنش‌های کشور
۱۹.....	۴-۲. حذف تراکنش‌های تکراری و غیراقتصادی
۲۰.....	۴-۳. محاسبه پایه خالص قابل مالیات
۲۰.....	۴-۴. درآمد مالیاتی در نرخ‌های مختلف
۲۱.....	۴-۵. سهم قابل جایگزینی از درآمدهای مالیاتی موجود
۲۲.....	۵. آثار اقتصادی و الزامات اجرای مالیات بر تراکنش
۲۲.....	۵-۱. آثار احتمالی بر رفتار اقتصادی
۲۳.....	۵-۲. برآورد کاهش تراکنش‌ها در سه سناریو
۲۳.....	۵-۳. الزامات قانونی، قضایی و اجرایی
۲۵.....	۶. سناریوهای سیاستی و جمع‌بندی
۲۵.....	۶-۱. مقایسه سه گزینه سیاستی
۲۵.....	۶-۲. گزینه پیشنهادی
۲۶.....	۶-۳. جمع‌بندی و پیشنهادهای اجرایی
۲۸.....	منابع

خلاصه مدیریتی

این گزارش امکان تأمین بخشی از مخارج حاکمیت از طریق مالیات بر تراکنش‌های بانکی را بررسی می‌کند. یافته اصلی آن است که اطلاعات تراکنش‌ها ظرفیت بالایی برای شناسایی فعالیت‌های ثبت‌نشده و کم‌اظهاری دارد؛ اما مالیات عمومی بر تمام نقل‌وانتقالات بانکی، به دلیل اخذ چندباره مالیات، افزایش هزینه مبادله و احتمال خروج فعالیت‌ها از شبکه رسمی، گزینه مناسبی برای جایگزینی مالیات‌های موجود نیست.

مجموع مخارج قابل‌ردیابی بودجه عمومی و خزانه در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ حدود ۱۲ هزار همت بوده است. با احتساب اقلام فرابودجه‌ای منتشرشده، حداقل مخارج گسترده قابل‌شناسایی از ۱۳۰۱ هزار همت فراتر می‌رود و در صورت تحقق کامل برخی مجوزهای نفتی و فرابودجه‌ای، می‌تواند به حدود ۱۵ هزار همت برسد. این ارقام کل مخارج حاکمیت را پوشش نمی‌دهد؛ زیرا صورت مالی تلفیقی دولت مرکزی، شهرداری‌ها، تأمین اجتماعی و نهادهای عمومی غیردولتی منتشر نمی‌شود.

مخارج قابل‌ردیابی سال ۱۴۰۵ حدود ۵۰۹ تا ۶۰۳ هزار همت برآورد شده است. برای سال ۱۴۰۶، این مخارج در سناریوی مهار نسبی ۷۰۹ تا ۸۰۵ هزار همت، در سناریوی پایه ۹۰۱ تا ۱۰۰۱ هزار همت و در سناریوی تنش اقتصادی ۱۰۰۷ تا ۱۲ هزار همت پیش‌بینی می‌شود. با افزودن اقلام فرابودجه‌ای، مخارج گسترده حاکمیتی در سه سناریو به ترتیب به ۹ تا ۱۰۰۲، ۱۰۰۷ تا ۱۲۰۸ و ۱۳ تا ۱۵۰۶ هزار همت می‌رسد. حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد مخارج، قطعی و قراردادی و در مجموع ۸۰ تا ۸۵ درصد آن در کوتاه‌مدت ثابت یا بسیار چسبنده است.

در عملکرد سال ۱۴۰۳، مالیات و حقوق گمرکی حدود ۴۴ درصد منابع عمومی را تأمین کرده است. سهم مستقیم نفت و گاز حدود ۱۲ درصد بوده، اما با احتساب برداشت از صندوق توسعه ملی، وابستگی گسترده نفتی به حدود ۲۷ درصد می‌رسد. در قانون بودجه ۱۴۰۵، سهم مالیات و گمرک به حدود ۵۴ درصد افزایش یافته است؛ با این حال، برداشت از صندوق توسعه ملی و انتشار اوراق همچنان بخش مهمی از منابع دولت را تشکیل می‌دهد.

مالیات ناخالص ارزش افزوده مندرج در خریدهای مشمول دستگاه‌های عمومی طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ حدود ۱۷۵ تا ۲۹۰ همت و برآورد مرکزی آن حدود ۲۳۰ همت است؛ معادل تقریبی ۶ تا ۱۲ درصد وصول مالیات و عوارض ارزش افزوده. اندازه اقتصاد زیرزمینی نیز در سه سناریو معادل ۲۰، ۲۷ و ۳۵ درصد تولید ناخالص داخلی در نظر گرفته شده است. بر اساس مفروضات گزارش، ۵۰ تا ۷۵ درصد این فعالیت‌ها ممکن است ردپای بانکی داشته باشند؛ اما پس از حذف گردش‌های غیرتجاری، تنها حدود ۲۵ تا ۵۰ درصد اقتصاد زیرزمینی قابلیت شناسایی و مطالبه مالیاتی از طریق داده‌های تراکنشی را دارد.

ارزش تراکنش‌های پردازش‌شده در سامانه‌های اصلی بانکی طی سال ۱۴۰۴ بیش از ۲۰۰ هزار همت بوده است. پس از حذف ثبت‌های تکراری، تسویه‌های بین‌بانکی، انتقال میان حساب‌های یک شخص، اصل تسهیلات،

جابه‌جایی سرمایه، تراکنش‌های دولتی و فعالیت‌های معاف، پایه خالص بالقوه حدود ۱۵ تا ۳۰ هزار همت برآورد می‌شود. مالیات با نرخ‌های ۰.۰۵ تا یک درصد می‌تواند، پس از تعدیل رفتاری، حدود ۷ تا ۱۳۵ همت درآمد ایجاد کند؛ معادل ۰.۴ تا ۸ درصد درآمد مالیاتی سال ۱۴۰۴. بنابراین، ظرفیت درآمدی قابل تحقق این پایه بسیار کمتر از درآمد نظری حاصل از اعمال نرخ مالیات بر کل گردش بانکی است.

مالیات عمومی بر تراکنش می‌تواند موجب افزایش هزینه سرمایه در گردش، انتقال مالیات به قیمت کالاها، تجمع پرداخت‌ها و گسترش استفاده از پول نقد، تهاتر، دارایی‌های جایگزین و حساب‌های واسطه‌ای شود. از این‌رو، گزینه پیشنهادی گزارش، استفاده اطلاعاتی از تراکنش‌ها برای شناسایی مؤدیان فاقد پرونده و کشف کم‌اظهاری است. هرگونه مالیات مستقل بر تراکنش باید محدود، آزمایشی، علی‌الحساب و قابل استرداد باشد و انتقالات غیردرآمدی صریحاً از آن معاف شوند. نتیجه نهایی آن است که تراکنش بانکی ابزار تشخیص فعالیت اقتصادی است، اما به‌خودی‌خود درآمد، سود یا ارزش افزوده محسوب نمی‌شود.

۱. مقدمه و چارچوب بررسی

۱-۱. بیان مسئله

تأمین مالی مخارج حاکمیت یکی از مسائل اساسی اقتصاد ایران است. بخش قابل توجهی از این مخارج به پرداخت حقوق و مستمری، تأمین خدمات آموزشی و درمانی، حمایت‌های اجتماعی، یارانه‌ها، امور دفاعی و امنیتی، بازپرداخت بدهی‌ها و نگهداری زیرساخت‌های عمومی اختصاص دارد. بسیاری از این تعهدات در کوتاه‌مدت قابل حذف یا کاهش نیستند و حتی در شرایط محدودیت منابع نیز باید پرداخت شوند. افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، گسترش تعهدات حمایتی و افزایش هزینه ارائه خدمات عمومی نیز فشار مستمری بر بودجه وارد می‌کند.

در مقابل، منابع تأمین این مخارج با محدودیت‌ها و ناپایداری‌هایی روبه‌روست. درآمدهای نفتی به قیمت جهانی نفت، میزان صادرات، نرخ ارز و محدودیت‌های خارجی وابسته است و انتشار اوراق یا برداشت از منابع صندوق توسعه ملی نیز تأمین مالی پایدار محسوب نمی‌شود؛ زیرا تعهدات مالی سال‌های آینده را افزایش می‌دهد. درآمدهای مالیاتی پایدارترند، اما تمرکز وصول مالیات بر بخش‌های رسمی و شفاف، وجود معافیت‌های گسترده، کم‌اظهاری و فعالیت‌های اقتصادی ثبت‌نشده، ظرفیت افزایش درآمد از پایه‌های موجود را محدود کرده است. افزایش نرخ مالیات‌های فعلی، بدون گسترش پایه مالیاتی، می‌تواند فشار بیشتری بر تولیدکنندگان، حقوق‌بگیران و بنگاه‌های شفاف وارد کند.

گسترش پرداخت‌های الکترونیکی و ثبت بخش بزرگی از نقل و انتقالات در شبکه بانکی، امکان استفاده از اطلاعات تراکنش‌ها برای شناسایی فعالیت‌های اقتصادی و وصول مالیات را فراهم کرده است. بر همین اساس، اخذ مالیات با نرخ پایین از تراکنش‌های بانکی به‌عنوان یکی از گزینه‌های تأمین درآمد دولت مطرح می‌شود. مزیت ظاهری این پایه، گستردگی، سهولت وصول و پایین بودن هزینه اجرایی آن است؛ با این حال، تمام تراکنش‌های بانکی بیانگر درآمد یا فعالیت اقتصادی جدید نیستند. انتقال میان حساب‌های یک شخص، پرداخت و بازپرداخت تسهیلات، جابه‌جایی اصل سرمایه، تسویه‌های بین‌بانکی و انتقالات درون حاکمیتی نمونه‌هایی از گردش پول‌اند که نباید الزاماً مشمول مالیات شوند.

مالیات بر تراکنش ممکن است در چند مرحله از زنجیره تولید و توزیع تکرار شود و هزینه‌ای تجمعی بر بنگاه و مصرف‌کننده تحمیل کند. همچنین احتمال کاهش استفاده از شبکه بانکی، گسترش پرداخت‌های نقدی، تهاوتر، استفاده از حساب‌های واسطه‌ای و انتقال بخشی از فعالیت‌ها به روش‌های غیرشفاف وجود دارد. از این رو، مسئله اصلی صرفاً محاسبه درآمد اسمی حاصل از ضرب نرخ مالیات در حجم تراکنش‌ها نیست؛ بلکه باید مشخص شود پس از حذف گردش‌های تکراری و غیراقتصادی و لحاظ واکنش فعالان اقتصادی، چه میزان درآمد قابل تحقق خواهد بود و آیا این درآمد می‌تواند بدون ایجاد اختلال جدی، جایگزین بخشی از مالیات‌های موجود شود.

۱-۲. هدف و پرسش‌های گزارش

هدف اصلی، بررسی امکان تأمین بخشی از مخارج حاکمیت از طریق مالیات بر تراکنش‌های بانکی و ارزیابی آثار مالی، اقتصادی، رفتاری و حقوقی آن است. برای این منظور، ابتدا اندازه مخارج و منابع حاکمیت بررسی و سپس پایه خالص قابل مالیات، درآمد احتمالی و الزامات اجرای این سیاست برآورد می‌شود. پرسش‌های اصلی عبارت‌اند از:

۱. مجموع مخارج حاکمیت در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ چقدر بوده، عملکرد سال ۱۴۰۵ به چه میزان برآورد می‌شود و مخارج سال ۱۴۰۶ در سه سناریوی مهار نسبی، پایه و تنش اقتصادی به چه رقمی خواهد رسید؟ چه سهمی از این مخارج در کوتاه‌مدت قطعی یا به‌شدت چسبنده است؟
۲. منابع عمومی دولت چه میزان است و چه سهمی از آن از محل مالیات، نفت و گاز، سایر درآمدها، فروش دارایی‌ها و تأمین مالی از طریق اوراق یا استقراض فراهم می‌شود؟
۳. چه میزان از مالیات بر ارزش افزوده از خرید کالا و خدمات توسط دستگاه‌های دولتی و عمومی حاصل می‌شود و در عمل ماهیت گردش مالی از دولت به دولت دارد؟

۴. چه سهمی از فعالیت‌های اقتصادی در بخش زیرزمینی یا ثبت‌نشده انجام می‌شود و چه بخشی از این فعالیت‌ها دارای تراکنش بانکی است و می‌تواند از طریق تغییر نظام مالیاتی شناسایی شود؟
۵. حجم ناخالص تراکنش‌های کشور و پایه خالص قابل‌مالیات چقدر است و اعمال نرخ‌های مختلف مالیات بر تراکنش چه میزان درآمد ایجاد می‌کند؟ این درآمد می‌تواند جایگزین چه سهمی از درآمدهای مالیاتی موجود شود؟
۶. اخذ مالیات بر تراکنش چه اثری بر تعداد و ارزش تراکنش‌ها، شیوه پرداخت، فعالیت بنگاه‌ها، قیمت‌ها و شفافیت اقتصادی خواهد داشت و برای اجرای آن چه الزامات قانونی، قضایی، اطلاعاتی و نهادی باید فراهم شود؟

۲. مخارج حاکمیت و منابع تأمین آن

۲-۱. دامنه محاسبه و ملاحظات آماری

محاسبه مخارج حاکمیت در ایران با محدودیت آماری مهمی روبه‌رو است. صورت مالی تلفیقی که تمام مخارج دولت مرکزی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی، نهادهای عمومی غیردولتی و سایر نهادهای برخوردار از منابع عمومی را پس از حذف انتقالات داخلی پوشش دهد، به‌صورت منظم منتشر نمی‌شود. از این‌رو، در این گزارش مخارج حاکمیت در دو سطح محاسبه شده است:

- مخارج قابل‌ردیابی بودجه عمومی: شامل پرداخت‌های خزانه بابت هزینه‌های جاری، طرح‌های عمرانی و تملک دارایی‌های مالی؛

- مخارج گسترده قابل‌شناسایی: شامل مخارج بودجه عمومی به‌علاوه مصارف هدفمندی یارانه‌ها، نفت تحویلی، تسویه غیرنقدی بدهی‌ها و سایر اقلام فرابودجه‌ای منتشرشده.

کمک‌هایی که دولت از محل بودجه عمومی به نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق‌های بازنشستگی، بنیادها و مؤسسات مختلف پرداخت می‌کند، در پرداخت‌های خزانه منظور شده است. بنابراین، هزینه‌کرد مجدد همین منابع توسط نهاد دریافت‌کننده نباید بار دیگر به مخارج حاکمیت اضافه شود. در مقابل، مخارج این نهادها از محل درآمدهای مستقل، عوارض، املاک، موقوفات، شرکت‌های وابسته و سایر منابع خارج از خزانه، در ارقام بودجه عمومی وجود ندارد.

بودجه شرکت‌های دولتی نیز به‌طور کامل به مخارج حاکمیت اضافه نشده است؛ زیرا بخش عمده آن گردش مالی، هزینه تولید و عملیات تجاری شرکت‌هاست. تنها کمک دولت، افزایش سرمایه، جبران زیان یا منابعی که برای انجام وظایف عمومی در اختیار این شرکت‌ها قرار می‌گیرد، باید در مخارج حاکمیت منظور شود.

همچنین نبود اطلاعات یک نهاد در سامانه کدال، به معنای نبود فعالیت مالی یا عدم دریافت بودجه نیست؛ زیرا کدال پوشش دهنده ناشران بازار سرمایه است و مرجع جامع شناسایی نهادهای دریافت کننده بودجه محسوب نمی شود.

۲-۲. مخارج قابل ردیابی دولت در سال های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴

جدول زیر پرداخت های بودجه عمومی و خزانه را نشان می دهد. ارقام واقعی با استفاده از شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی و با سال پایه ۱۴۰۰ محاسبه شده اند. تولید ناخالص داخلی و شاخص ضمنی از داده های حساب های ملی و سری های هماهنگ شده بانک جهانی استخراج شده اند.

جدول ۱- عملکرد و برآورد مخارج عمومی قابل ردیابی دولت در دوره ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴

سال	مخارج اسمی قابل ردیابی (همت)	مخارج به قیمت ثابت ۱۴۰۰ (همت)	نسبت به تولید ناخالص داخلی	وضعیت رقم
۱۴۰۰	۱/۰۸۷	۱/۰۸۷	٪ ۱۵/۳	عملکرد قطعی
۱۴۰۱	حدود ۱/۴۲۲	حدود ۹۴۱	٪ ۱۲/۷	برآورد از عملکرد
۱۴۰۲	۱/۹۹۱	حدود ۹۶۰	٪ ۱۲/۳	عملکرد قطعی
۱۴۰۳	۳/۰۹۰	حدود ۱/۱۶۱	٪ ۱۴/۴	عملکرد قطعی خزانه
۱۴۰۴	۴/۴۰۰ تا ۴/۵۰۰	۱/۳۰۰ تا ۱/۲۷۰	٪ ۱۶/۶ تا ۱۶/۲	برآورد عملکرد
جمع ۵ ساله	حدود ۱۲/۰۰۰	حدود ۵/۴۰۰	-	-

در سال ۱۴۰۰، مجموع منابع و مصارف عمومی با احتساب مجوزهای خاص ۱/۰۸۷ همت بود که شامل ۸۰۸/۷ همت هزینه جاری، ۱۴۱ همت مخارج عمرانی و ۱۷۳/۳ همت تملک دارایی های مالی می شد. گزارش عملکرد بودجه ۱۴۰۰ مرکز پژوهش های مجلس نشان می دهد تنها ۸۵ درصد سقف مصوب تحقق یافت و نزدیک به ۴۰۸ همت کسری بودجه از طریق صندوق توسعه ملی، اوراق، حساب هدفمندی و حساب شرکت های دولتی تأمین شد.

برای سال ۱۴۰۱، رقم حدود ۱/۴۲۲ همت از گزارش مرکز پژوهش های مجلس درباره رشد ۴۰ درصدی مخارج عمومی در سال ۱۴۰۲ نسبت به ۱۴۰۱ استنتاج شده است. گزارش رسمی سازمان برنامه نیز پرداخت ۹۹۸ همت هزینه جاری و ۳۱۲ همت اعتبار عمرانی را تأیید می کند.

در سال ۱۴۰۲، پرداخت‌های بودجه عمومی به ۱/۹۹۱ همت رسید؛ از این میزان ۱/۵۰۶ همت هزینه جاری، ۳۰۴ همت عمرانی و ۱۸۱ همت تملک دارایی‌های مالی بود.

در سال ۱۴۰۳، مجموع پرداختی‌های خزانه به ۳۰۹۰ همت رسید: ۲/۷۸۵ همت در سقف توسعه‌یافته بودجه عمومی و ۳۰۵ همت برای جبران کسری سازمان هدفمندی و حمایت معیشتی. این رقم ۱۲۱ درصد سقف اولیه قانون بودجه بود.

برای سال ۱۴۰۴ هنوز گزارش نهایی و تلفیقی عملکرد در دسترس نیست. قانون بودجه سقف مصارف عمومی را ۴/۹۵۶ همت تعیین کرده بود؛ اما مرکز پژوهش‌های مجلس حدود ۴۵۰ تا ۵۵۵ همت عدم تحقق منابع را پیش‌بینی کرده است. از این‌رو، برآورد ۴/۴۰۰ تا ۴/۵۰۰ همت برای پرداخت‌های قابل‌ردیابی، برآوردی محتاطانه است و نباید با عملکرد قطعی اشتباه گرفته شود.

نکته مهم آن است که جمع تقریباً ۱۲ هزار همتی فوق، «کل هزینه اداره کشور» نیست؛ بلکه حد پایین و قابل‌ردیابی آن است.

مخارج فرابودجه‌ای و غیرنقدی

بخشی از مخارج حاکمیت بدون ورود وجه نقد به خزانه انجام می‌شود. تحویل نفت خام یا میعانات گازی، واگذاری سهام و زمین، تهاتر مطالبات و بدهی‌ها و استفاده از منابع مستقل سازمان هدفمندی از مهم‌ترین نمونه‌های این مخارج است.

جدول ۲- برآورد مخارج گسترده و قابل‌ردیابی حاکمیت با احتساب اقلام فرابودجه‌ای در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴

سال	پرداخت‌های بودجه عمومی و خزانه (همت)	اقلام فرابودجه‌ای شناسایی شده (همت)	برآورد مخارج گسترده (همت)
۱۴۰۰	۱/۰۸۷	اطلاعات کامل منتشر نشده است	حداقل ۱/۰۸۷
۱۴۰۱	حدود ۱/۴۲۲	بیش از ۳۰۰ همت مصارف هدفمندی	بیش از ۱/۷۲۲
۱۴۰۲	۱/۹۹۱	۱۲۰ نفت تحمیلی، ۶۳ تسویه بدهی و ۶۱۴ هدفمندی	۲/۷۸۸
۱۴۰۳	۳/۰۹۰	مجوز تخصیص حدود ۴۳۶ همت نفت خارج از سقف	حداقل ۳/۰۹۰، سقف بالقوه ۳،۵۲۶ همت در صورت تحقق کامل مجوز.
۱۴۰۴	۴/۴۰۰ تا ۴/۵۰۰	هدفمندی، نفت دفاعی و طرح‌های خاص	عملکرد نهایی نامشخص

نکته: منظور از مخارج گسترده، مجموع پرداخت‌های بودجه عمومی و اقلام فرابودجه‌ای قابل‌شناسایی است و به دلیل نبود صورت‌های مالی تلفیقی، معادل کل مخارج حاکمیت نیست.

در سال ۱۴۰۲، سه میلیارد یورو نفت خام، معادل ۱۲۰ همت، به ستاد کل نیروهای مسلح تحویل داده شد. با افزودن این رقم، ۶۳ همت تسویه فرابودجه‌ای بدهی و ۶۱۴ همت مصارف هدفمندی، مخارج گسترده دولت در سال ۱۴۰۲ به ۲/۷۸۸ همت، معادل ۱۵/۶ درصد تولید ناخالص داخلی، رسید.

در سال ۱۴۰۳ نیز مجوز تخصیص حدود ۴۳۶ همت نفت به ستاد کل نیروهای مسلح صادر شد، اما این رقم در جمع پرداختی ۳/۰۹۰ همتی خزانه منظور نشده است. از آنجا که گزارش منتشر شده از «صدور تخصیص» سخن می‌گوید، نمی‌توان بدون دسترسی به اسناد تحویل و فروش، تمام ۴۳۶ همت را عملکرد قطعی تلقی کرد.

در قانون بودجه ۱۴۰۴، مخارج عمومی ۴/۹۵۶ همت، مصارف سازمان هدفمندی ۱/۰۴۶ همت و اعتبارات دفاعی و طرح‌های خاص ۶۸۷ همت بود. با توجه به اینکه ۲۰۰ همت از کمک دولت به سازمان هدفمندی قبلاً در بودجه عمومی منظور شده بود، سقف قانونی مخارج گسترده برابر است با ۶/۴۸۹ همت که این رقم سقف قانونی مخارج گسترده سال ۱۴۰۴ است، نه عملکرد قطعی آن. برای تعیین عملکرد واقعی باید میزان تحقق منابع هدفمندی، حجم واقعی نفت تحویلی و ارزش خالص فروش آن مشخص شود.

ارزش نفت تحویلی نیز باید بر اساس حجم واقعی تحویل، قیمت خالص پس از کسر تخفیف و هزینه‌های فروش و نرخ تسعیر مؤثر محاسبه شود. بر این اساس، مجموع مخارج گسترده قابل‌شناسایی در دوره ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ حداقل حدود ۱۳۱/۱ هزار همت است. در صورت تحقق کامل نفت تخصیصی سال ۱۴۰۳ و اقلام فرابودجه‌ای مصوب سال ۱۴۰۴، این رقم می‌تواند به حدود ۱۵ هزار همت برسد. باین‌حال، هیچ‌یک از این ارقام شامل کل مخارج شهرداری‌ها، تأمین اجتماعی، نهادهای عمومی غیردولتی و سایر نهادها از محل منابع مستقل نیست. بنابراین، رقم ۱۳۰۱ هزار همت باید «حداقل مخارج گسترده قابل‌شناسایی» و رقم حدود ۱۵ هزار همت باید «برآورد مشروط به تحقق مجوزهای فرابودجه‌ای» نامیده شود.

۲-۳. برآورد عملکرد سال ۱۴۰۵

در قانون بودجه ۱۴۰۵، منابع و مصارف عمومی دولت ۶/۲۷۸ همت و بودجه عمومی دولت با احتساب درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها حدود ۷/۰۲۶ همت تعیین شده است. برای حفظ قابلیت مقایسه با سال‌های قبل، مبنای این گزارش همان رقم ۶/۲۷۸ همتی منابع و مصارف عمومی است.

از آنجا که سال مالی ۱۴۰۵ هنوز پایان نیافته و گزارش نهایی عملکرد خزانه یا تفریغ بودجه منتشر نشده است، نمی‌توان رقم قانون بودجه را معادل هزینه‌کرد واقعی در نظر گرفت. بر اساس تجربه تحقق بودجه در سال‌های گذشته، عملکرد پرداخت‌های عمومی سال ۱۴۰۵ در دامنه ۵/۹۰۰ تا ۶/۳۰۰ همت برآورد می‌شود.

با احتساب مجوزهای احتمالی حین سال، کمک به هدفمندی و سایر پرداخت‌های خارج از سقف، مجموع پرداخت‌های خزانه می‌تواند به حدود ۶/۰۰۰ تا ۶/۷۰۰ همت برسد.

بنابراین، رقم مرکزی مناسب برای پیش‌بینی سال ۱۴۰۶ حدود ۶/۳۰۰ همت پرداخت قابل‌ردیابی در سال ۱۴۰۵ است. مخارج گسترده حاکمیتی بیشتر از این رقم خواهد بود، اما تا زمان انتشار اطلاعات عملکرد هدفمندی، نفت تحویلی و سایر اقلام فرابودجه‌ای، برآورد دقیق آن امکان‌پذیر نیست.

۲-۴. پیش‌بینی مخارج سال ۱۴۰۶ در سه سناریو

مخارج سال ۱۴۰۶ بر اساس پنج متغیر اصلی پیش‌بینی شده است: نرخ تورم، میزان افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان، کسری صندوق‌های بازنشستگی، هزینه یارانه‌ها و تعهدات سررسیدشده دولت. تغییر درآمدهای نفتی نیز از طریق افزایش کسری بودجه و استفاده بیشتر از اوراق یا منابع فرابودجه‌ای بر سطح مخارج قابل‌پرداخت اثر می‌گذارد.

جدول ۳- پیش‌بینی مخارج بودجه عمومی و مخارج گسترده حاکمیتی در سال ۱۴۰۶ تحت سه سناریو

سناریو	مفروضات اصلی	مخارج قابل ردیابی بودجه عمومی	مخارج گسترده حاکمیتی
مهارنسبی	کاهش نسبی تورم، کنترل افزایش حقوق، محدودشدن تعهدات جدید و کاهش اقلام فرابودجه‌ای	۷/۹۰۰ تا ۸/۵۰۰ همت	۹/۰۰۰ تا ۱۰/۲۰۰ همت
پایه	تداوم تورم بالا، افزایش متعارف حقوق، ادامه کسری صندوق‌ها و هدفمندی	۹/۱۰۰ تا ۱۰/۱۰۰ همت	۱۰/۷۰۰ تا ۱۲/۸۰۰ همت
تنش اقتصادی	تشدید محدودیت نفتی و ارزی، تورم بالاتر، افزایش حمایت‌های معیشتی و مخارج دفاعی	۱۰/۷۰۰ تا ۱۲/۰۰۰ همت	۱۳/۰۰۰ تا ۱۵/۶۰۰ همت

نکته: ارقام به همت و به قیمت‌های جاری سال ۱۴۰۶ است. مخارج گسترده حاکمیتی علاوه بر مصارف قابل‌ردیابی بودجه عمومی، اقلامی مانند هدفمندی یارانه‌ها، تخصیص‌های نفتی خارج از سقف، تعهدات خاص و برخی مخارج فرابودجه‌ای را نیز دربر می‌گیرد. ارقام بیانگر دامنه برآورد هستند، نه پیش‌بینی نقطه‌ای.

در سناریوی مهار نسبی فرض شده است که دولت بخشی از رشد هزینه‌های جاری را کنترل کرده و از ایجاد تعهدات جدید اجتناب کند. در این حالت، مخارج قابل‌ردیابی سال ۱۴۰۶ حدود ۸/۲ هزار همت برآورد می‌شود.

در سناریوی پایه، تورم همچنان بالا باقی می‌ماند و افزایش حقوق، مستمری، یارانه‌ها و کمک به صندوق‌های بازنشستگی متناسب با شرایط موجود ادامه پیدا می‌کند. در این سناریو، مخارج قابل‌ردیابی حدود ۹/۷ هزار همت و مخارج گسترده حدود ۱۱/۵ هزار همت برآورد می‌شود.

در سناریوی تنش اقتصادی، کاهش درآمدهای نفتی، افزایش نرخ ارز، تورم شدیدتر و افزایش نیاز به حمایت معیشتی، دولت را به استفاده بیشتر از اوراق، صندوق توسعه ملی، تحویل نفت و سایر روش‌های فرابودجه‌ای سوق می‌دهد. در این وضعیت، مخارج گسترده می‌تواند از ۱۳ هزار همت فراتر رود.

۵-۲. مخارج قطعی و غیرقابل تغییر در کوتاه‌مدت

تمام مخارج دولت از قابلیت تعدیل یکسان برخوردار نیستند. بخش مهمی از پرداخت‌ها ناشی از تعهدات استخدامی، بازنشستگی، بدهی و تکالیف قانونی است و در افق یک‌ساله امکان کاهش آنها بسیار محدود است.

جدول ۴- طبقه‌بندی مخارج حاکمیت برحسب میزان انعطاف‌پذیری در کوتاه‌مدت و سهم برآوردی هر گروه

نوع مخارج	مهمترین مصادیق	سهم برآوردی
قطعی و قراردادی	حقوق و مزایا، مستمری بازنشستگان، اصل و سود بدهی، تعهدات قانونی و حداقل پرداخت‌های حمایتی	۶۰ تا ۷۰ درصد
بسیار چسبنده	سلامت، آموزش، امنیت، نگهداری زیرساخت‌ها، یارانه‌های اساسی و کمک به صندوق‌ها	۱۵ تا ۲۰ درصد
قابل تعدیل	طرح‌های عمرانی جدید، خرید دارایی، برخی ردیف‌های متفرقه و طرح‌های قابل تعویق	۱۰ تا ۲۰ درصد

در سال ۱۴۰۳، حدود ۱/۲۰۳ همت بابت حقوق و سایر هزینه‌های ملی، ۴۲۶ همت برای صندوق‌های بازنشستگی، ۵۰ همت بابت سود اوراق و ۳۰۵ همت برای سازمان هدفمندی پرداخت شد. جمع این اقلام ۱/۹۸۴ همت، معادل ۶۴/۲ درصد کل پرداختی‌های خزانه بود. این نسبت مبنای برآورد سهم ۶۰ تا ۷۰ درصدی مخارج قطعی و قراردادی است.

با افزودن هزینه خدمات ضروری مانند آموزش، سلامت، امنیت و نگهداری زیرساخت‌ها، حدود ۸۰ تا ۸۵ درصد بودجه در کوتاه‌مدت ثابت یا بسیار چسبنده است. در نتیجه، هنگام عدم تحقق منابع، مهم‌ترین بخش قابل کاهش معمولاً بودجه عمرانی است. تداوم این روش اگرچه کسری نقدی دولت را در کوتاه‌مدت کنترل می‌کند، در میان‌مدت موجب کاهش سرمایه‌گذاری عمومی، فرسودگی زیرساخت‌ها و محدود شدن رشد اقتصادی می‌شود.

۲-۶. ترکیب منابع دولت

برای تحلیل ترکیب منابع باید میان «درآمد»، «فروش دارایی» و «تأمین مالی» تفاوت قائل شد. مالیات و سایر درآمدهای جاری، منابع نسبتاً پایدار دولت محسوب می‌شوند. فروش نفت و اموال، واگذاری دارایی است و انتشار اوراق یا برداشت از صندوق توسعه ملی ماهیت تأمین مالی و ایجاد تعهد برای آینده دارد. جدول زیر ترکیب منابع عمومی دولت را در عملکرد سال ۱۴۰۳ و قوانین بودجه ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ نشان می‌دهد: جدول ۵- ترکیب منابع عمومی دولت به تفکیک اقلام اصلی؛ عملکرد سال ۱۴۰۳ و ارقام مصوب بودجه سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵

منبع	عملکرد ۱۴۰۳ (همت)	قانون بودجه ۱۴۰۴ (همت)	قانون بودجه ۱۴۰۵ (همت)
مالیات و حقوق گمرکی	۱/۳۵۱	۲/۰۸۴	حدود ۳/۳۷۳
نفت و گاز مستقیم	۳۶۷	۶۰۴	حدود ۲۶۳
سایر درآمدهای جاری	۲۹۱	۳۶۲	حدود ۵۷۸
فروش اموال و سایر دارایی‌های سرمایه‌ای	۶	۳۲۵	حدود ۱۳
انتشار اوراق	۵۰۸	۷۰۰	حدود ۱/۰۳۰
برداشت از صندوق توسعه ملی	۴۶۱	۵۴۱	حدود ۵۹۰
سایر منابع مالی	حدود ۱۰۷	۳۳۹	حدود ۴۳۱
جمع منابع عمومی	حدود ۳/۰۹۰	۴/۹۵۶	حدود ۶/۲۷۸

در عملکرد سال ۱۴۰۳، مالیات و حقوق گمرکی حدود ۴۴ درصد منابع خزانه را تأمین کرد. سهم مستقیم نفت و گاز حدود ۱۲ درصد بود؛ اما اگر برداشت ۴۶۱ همتی از صندوق توسعه ملی نیز با توجه به منشأ نفتی آن اضافه شود، وابستگی گسترده نفتی بودجه به حدود ۲۷ درصد می‌رسد. انتشار اوراق نیز حدود ۱۶/۵ درصد منابع را تشکیل داد.

در قانون بودجه ۱۴۰۴، سهم مالیات و گمرک حدود ۴۲ درصد و سهم نفت مستقیم حدود ۱۲ درصد بود. با احتساب برداشت از صندوق توسعه ملی، وابستگی گسترده نفتی به حدود ۲۳ درصد افزایش می‌یافت. حدود ۱۴ درصد منابع نیز قرار بود از انتشار اوراق تأمین شود.

در قانون بودجه ۱۴۰۵، سهم مالیات و گمرک به حدود ۵۴ درصد افزایش یافته است. سهم مستقیم نفت در ظاهر به حدود ۴ درصد کاهش یافته، اما با احتساب برداشت از صندوق توسعه ملی، وابستگی نفتی به حدود ۱۴ درصد می‌رسد. انتشار اوراق نیز حدود ۱۶ درصد منابع عمومی را تشکیل می‌دهد. بنابراین، کاهش رقم مستقیم نفت لزوماً به معنای کاهش کامل وابستگی بودجه به نفت نیست؛ زیرا بخشی از درآمد نفت در قالب برداشت از صندوق توسعه ملی، تحویل نفت یا سایر ترتیبات خارج از ردیف مستقیم نفت ظاهر می‌شود.

بنابراین در فاصله سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ حدود ۱۲ هزار همت پرداخت در بودجه عمومی و خزانه قابل‌ردیابی است. با افزودن اقلام فرابودجه‌ای منتشرشده، حداقل مخارج گسترده قابل‌شناسایی به بیش از ۱۳/۱ هزار همت می‌رسد و در صورت تحقق کامل برخی مجوزهای نفتی و فرابودجه‌ای، می‌تواند به حدود ۱۵ هزار همت نزدیک شود. با این حال، به دلیل نبود صورت مالی تلفیقی، مخارج نهادهای عمومی از محل درآمدهای مستقل در این ارقام به‌طور کامل منعکس نشده است.

برای سال ۱۴۰۶، مخارج قابل‌ردیابی در سناریوی پایه حدود ۹/۷ هزار همت و مخارج گسترده حاکمیتی حدود ۱۱/۵ هزار همت برآورد می‌شود. حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد مخارج دولت قطعی و قراردادی و در مجموع حدود ۸۰ تا ۸۵ درصد آن ثابت یا بسیار چسبنده است. از سوی دیگر، اگرچه سهم مالیات در بودجه افزایش یافته، نفت، صندوق توسعه ملی و انتشار اوراق همچنان نقش مهمی در تأمین کسری منابع دولت دارند.

۳. ظرفیت‌های مالیاتی استفاده‌نشده

ظرفیت مالیاتی استفاده‌نشده از دو محل اصلی ایجاد می‌شود. محل نخست، فعالیت‌های اقتصادی است که اساساً شناسایی و ثبت نشده‌اند؛ محل دوم، فعالیت‌هایی است که پرونده مالیاتی دارند، اما میزان واقعی فروش، درآمد یا سود خود را اظهار نمی‌کنند. علاوه بر این، بخشی از درآمد مالیاتی دولت از خریدهایی حاصل می‌شود که هزینه آنها قبلاً از بودجه عمومی پرداخت شده است. مالیات بر ارزش افزوده خرید دستگاه‌های دولتی نمونه مهم این گردش درون حاکمیت است.

۳-۱. گردش مالیات بر ارزش افزوده درون حاکمیت

دستگاه‌های دولتی و عمومی هنگام خرید کالا، خدمات، تجهیزات یا اجرای پروژه‌های عمرانی، مالیات بر ارزش افزوده پرداخت می‌کنند. این مالیات ابتدا از محل بودجه عمومی به فروشنده یا پیمانکار پرداخت و سپس، پس

از کسر اعتبار مالیاتی، به خزانه، شهرداری‌ها و سایر ذی‌نفعان قانونی منتقل می‌شود. بنابراین بخشی از وصول مالیات بر ارزش افزوده، مالیات ایجادشده توسط بخش خصوصی نیست، بلکه از مخارج خود حاکمیت تأمین می‌شود.

حقوق کارکنان، مستمری بازنشستگان، یارانه نقدی، کمک بلاعوض و بازپرداخت بدهی در این محاسبه وارد نمی‌شود؛ زیرا خرید کالا یا خدمت مشمول مالیات بر ارزش افزوده محسوب نمی‌شوند. مبنای محاسبه به صورت زیر است:

مالیات تأمین‌شده از بودجه = خرید مشمول دستگاه‌های عمومی × نرخ مؤثر ارزش افزوده

ارقام زیر از ترکیب عملکرد مخارج عمومی، خرید کالا و خدمات، اعتبارات عمرانی و نرخ قانونی مالیات بر ارزش افزوده به دست آمده‌اند. به دلیل منتشر نشدن صورتحساب‌های سامانه مؤدیان به تفکیک خریدار دولتی و خصوصی، این ارقام «برآورد تحلیلی» هستند، نه آمار قطعی.

جدول ۶- برآورد مالیات و عوارض ارزش افزوده پرداختی دستگاه‌های عمومی از محل بودجه، ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴

سال	نرخ عمومی مالیات و عوارض	خرید مشمول برآوردی دستگاه‌های عمومی	مالیات تأمین‌شده از بودجه
۱۴۰۰	۹٪	۱۷۰ تا ۲۸۰ همت	۱۵ تا ۲۵ همت
۱۴۰۱	۹٪	۲۲۰ تا ۳۹۰ همت	۲۰ تا ۳۵ همت
۱۴۰۲	۹٪	۳۳۰ تا ۵۵۰ همت	۳۰ تا ۵۰ همت
۱۴۰۳	۱۰٪	۴۵۰ تا ۷۵۰ همت	۴۵ تا ۷۵ همت
۱۴۰۴	۱۰٪	۶۵۰ تا ۱۰۵۰ همت	۶۵ تا ۱۰۵ همت
جمع ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴	—	—	۱۷۵ تا ۲۹۰ همت

برآورد مرکزی برای کل دوره تقریباً ۲۳۰ همت است. برای نمونه، در سال ۱۴۰۳ اگر حدود ۵۶۰ همت از خرید دستگاه‌های عمومی مشمول نرخ ۱۰ درصد بوده باشد، مالیات تأمین‌شده از بودجه برابر با ۵۶ همت خواهد بود:

$$۵۶۰ \times ۱۰\% = ۵۶ \text{ همت}$$

بر این اساس، می‌توان تخمین زد که در سال‌های مورد بررسی حدود ۶ تا ۱۲ درصد از وصول مالیات و عوارض ارزش افزوده مستقیماً یا با واسطه از خریدهای بودجه‌ای دستگاه‌های دولتی و عمومی تأمین شده است. برآورد میانه این سهم حدود ۹ درصد است.

این رقم به معنای اتلاف کامل منابع نیست؛ زیرا بخشی از عوارض به شهرداری‌ها، سلامت و سایر مصارف عمومی اختصاص می‌یابد. با این حال، هنگام محاسبه «درآمد مالیاتی خالص حاکمیت» باید این گردش درون بخشی از مالیاتی که واقعاً از بخش خصوصی اخذ شده است تفکیک شود.

۲-۳. اندازه اقتصاد زیرزمینی و شکاف مالیاتی

برآوردهای مختلف از اندازه اقتصاد زیرزمینی ایران یکسان نیستند؛ زیرا تعریف فعالیت زیرزمینی، دوره بررسی، متغیرهای مورد استفاده و روش کالیبراسیون در مطالعات متفاوت است. پژوهش احمدی، جبل عاملی و عبدلی با استفاده از روش MIMIC، متوسط اندازه اقتصاد زیرزمینی در دوره ۱۳۵۹ تا ۱۴۰۰ را ۱۸٫۳ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد کرده است؛ این نسبت در سال ۱۴۰۰ به حدود ۲۶ درصد رسیده است. پژوهش زروکی، نصرنژاد نشلی و توسلی‌نیا نیز متوسط این نسبت در دوره ۱۳۵۲ تا ۱۴۰۰ را ۱۹٫۱۵ درصد و متوسط آن در دوره جنگ تحمیلی را حدود ۲۸٫۱ درصد گزارش کرده است. در مقابل، مطالعه پیرایی و رجایی نشان می‌دهد سهم اقتصاد زیرزمینی از تولید ناخالص داخلی از حدود ۷ درصد در سال ۱۳۵۳ به ۳۸٫۵ درصد در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته است. این اختلاف قابل توجه، استفاده از دامنه و سناریو را به جای اعلام یک رقم قطعی توجیه می‌کند.

جدول ۷- برآورد سناریویی اندازه اقتصاد زیرزمینی ایران به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی

سناریو	اندازه اقتصاد زیرزمینی
حداقل	۲۰٪ تولید ناخالص داخلی
پایه	۲۷٪ تولید ناخالص داخلی
حداکثر	۳۵٪ تولید ناخالص داخلی

این نسبت‌ها را می‌توان برای سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ بر تولید ناخالص داخلی جاری هر سال اعمال کرد. با این حال، کل اقتصاد زیرزمینی «شکاف مالیاتی قابل وصول» نیست؛ زیرا بخشی از آن معاف، کم‌سود، غیرقانونی یا خارج از دسترس اجرایی است. همچنین اقتصاد زیرزمینی با فرار مالیاتی یکی نیست. یک مطالعه منتشرشده در فصلنامه پژوهش‌های مالیاتی، متوسط فرار مالیاتی را معادل حدود ۲۹ تا ۳۴ درصد درآمد مالیاتی تحقق‌یافته برآورد کرده است.

۳-۳. بخش قابل شناسایی از طریق تراکنش‌های بانکی

فعالیت‌های زیرزمینی را از نظر امکان شناسایی می‌توان به چهار گروه تقسیم کرد:

۱. فعالیت پنهان دارای گردش بانکی، کارت‌خوان یا درگاه پرداخت؛
۲. فعالیت نقدی، تهاتری یا انجام‌شده خارج از شبکه بانکی؛
۳. فعال اقتصادی فاقد پرونده مالیاتی؛
۴. مؤدی دارای پرونده که فروش یا درآمد خود را کمتر اظهار می‌کند.

برآورد سناریویی نشان می‌دهد حدود ۵۰ تا ۷۵ درصد از ارزش فعالیت‌های زیرزمینی احتمالاً نوعی ردپای بانکی دارد. اما وجود تراکنش به معنای تحقق درآمد مشمول مالیات نیست؛ انتقال میان حساب‌های یک شخص، دریافت و بازپرداخت وام، خرید دارایی، گردش حساب واسطه‌ها و انتقالات خانوادگی باید از تراکنش‌های تجاری جدا شود.

پس از حذف این موارد، پایه‌ای که عملاً از طریق داده‌های تراکنشی قابل شناسایی و مطالبه است، احتمالاً معادل ۲۵ تا ۵۰ درصد کل اقتصاد زیرزمینی خواهد بود:

جدول ۸- برآورد سهم قابل شناسایی اقتصاد زیرزمینی با استفاده از داده‌های تراکنش‌های بانکی

سناریو	فعالیت زیرزمینی دارای ردپای بانکی	بخش خالص قابل شناسایی و مطالبه
حداقل	۵۰٪	۲۵٪ اقتصاد زیرزمینی
پایه	۶۵٪	۳۵٪ اقتصاد زیرزمینی
حداکثر	۷۵٪	۵۰٪ اقتصاد زیرزمینی

بنابراین، داده‌های تراکنشی می‌توانند ابزار مؤثری برای شناسایی مؤدیان جدید و کم‌اظهاری باشند، اما «کل مبلغ تراکنش» نباید مستقیماً پایه مالیات قرار گیرد. برآورد محتاطانه نشان می‌دهد استفاده نظام‌مند از تراکنش‌ها، صورتحساب الکترونیکی و داده‌های سامانه مؤدیان می‌تواند در میان‌مدت درآمد مالیاتی را تقریباً معادل ۰/۱ تا ۰/۹ درصد تولید ناخالص داخلی افزایش دهد؛ برآورد مرکزی حدود ۰/۳ تا ۰/۴ درصد تولید ناخالص داخلی است. این رقم ظرفیت ناشی از افزایش شناسایی و تمکین است، نه درآمد حاصل از وضع یک مالیات عمومی بر تمام تراکنش‌های بانکی.

۴. حجم تراکنش‌ها و ظرفیت درآمدي مالیات بر تراکنش

۴-۱. حجم تراکنش‌های کشور

براساس اعلام بانک مرکزی، در سال ۱۴۰۴ حدود ۲۰۳ میلیارد تراکنش در شش سامانه شتاب، شاپرک، پایا، ساتنا، چکاوک و پل پردازش شده و ارزش مبالغ ثبت شده در این سامانه‌ها بیش از ۲۰۰ هزار همت بوده است. این رقم بیانگر حجم پردازش شبکه بانکی است و نباید با ارزش معاملات واقعی اقتصاد یا پایه مالیاتی یکسان تلقی شود؛ زیرا ممکن است یک پرداخت در چند سامانه ثبت شود.

اطلاعات قابل دسترس درباره اجزای تراکنش‌ها به شرح زیر است:

جدول ۹- ارزش سالانه تراکنش‌ها در سامانه‌های منتخب پرداخت و انتقال وجه کشور؛ سال ۱۴۰۴ یا آخرین رقم در دسترس

سامانه	ارزش سالانه یا آخرین رقم قابل دسترس	ملاحظه
شاپرک	۲۲,۷۲۳ همت در سال ۱۴۰۴	عمدتاً خرید کالا و خدمات
کارت به کارت	رقم سالانه جداگانه منتشر نشده	بخشی از تراکنش‌های شتاب و انتقالات درون بانکی است
پایا	حدود ۱۴ هزار همت	شامل حقوق، اقساط، انتقال وجه، پرداخت‌های تجاری و برخی تسویه‌ها
ساتنا	حداقل حدود ۴۰ هزار همت در انتقالات مشتریان	با احتساب تسویه‌های بین بانکی، حجم پردازش بیشتر است
پل	رقم ملی سالانه منتشر نشده	انتقال لحظه‌ای وجوه خرد و متوسط
چکاوک	حدود ۱۰ تا ۱۲ هزار همت	برآورد سالانه براساس آمار ماهانه چک‌های مبادله‌ای
انتقالات درون بانکی	رقم تجمیعی منتشر نشده	در آمار سامانه‌های ملی به‌طور کامل منعکس نمی‌شود
مجموع شش سامانه ملی	بیش از ۲۰۰ هزار همت در سال ۱۴۰۴	شامل حدود ۲۰۳ میلیارد تراکنش؛ دارای هم پوشانی و ثبت چندباره وجوه

ارزش تراکنش‌های شاپرک در سال ۱۴۰۴ حدود ۲۲,۷۲۲,۵ همت بوده که نسبت به سال ۱۴۰۳ حدود ۴۸ درصد افزایش داشته است.

رقم بیش از ۲۰۰ هزار همت را نمی‌توان با ارقام جدول جمع کرد؛ زیرا آمار تفصیلی تمام سامانه‌ها به شکل یکسان منتشر نشده و رقم کل نیز شامل تسویه‌های بین بانکی و ثبت چندباره یک جریان مالی است. همچنین کارت به کارت یک سامانه مستقل از شتاب نیست و نباید دوباره به کل تراکنش‌های شتاب افزوده شود.

۴-۲. حذف تراکنش‌های تکراری و غیراقتصادی

برای تبدیل حجم پردازش بانکی به پایه قابل مالیات، باید موارد زیر از رقم ناخالص حذف شوند:

➤ **ثبت چندباره یک پرداخت:** ممکن است خرید ابتدا در شاپرک و سپس تسویه آن در پایا، شتاب یا ساتنا ثبت شود.

➤ **انتقال میان حساب‌های متعلق به یک شخص:** جابه‌جایی پول میان حساب‌های بانکی، سپرده‌ها و کیف پول‌های متعلق به یک فرد یا بنگاه، درآمد اقتصادی جدید ایجاد نمی‌کند.

➤ **عملیات تسهیلات:** پرداخت و بازپرداخت اصل وام نباید مشمول مالیات شود؛ فقط سود، کارمزد یا درآمد حاصل از فعالیت قابل بررسی است.

➤ **تسویه‌های بانکی:** انتقال ذخایر بانک‌ها، تسویه تراکنش‌های شاپرک، عملیات بازار بین‌بانکی و جابه‌جایی وجوه بانک‌ها نزد بانک مرکزی، معامله نهایی اقتصادی نیست.

➤ **انتقالات درون دولتی:** انتقال منابع میان خزانه، دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی، صندوق‌ها و شهرداری‌ها باید کنار گذاشته شود.

➤ **انتقال اصل دارایی و سرمایه:** در خرید و فروش سهام، ارز، طلا، مسکن و سایر دارایی‌ها، کل مبلغ معامله درآمد فروشنده نیست. در صورت اخذ مالیات، سود یا عایدی معامله باید مبنا قرار گیرد.

تراکنش‌های ناموفق، برگشتی، اصلاحی، استرداد وجه، پرداخت مالیات و انتقال اصل سرمایه نیز نباید بخشی از پایه مالیاتی باشند.

برآورد مرحله‌ای پالایش تراکنش‌ها به صورت زیر است:

جدول ۱۰- مراحل پالایش گردش ناخالص سامانه‌های بانکی و برآورد پایه خالص بالقوه مشمول مالیات بر تراکنش

مرحله	مبلغ باقی‌مانده
ارزش مبالغ تسویه‌شده در شش سامانه مهم حاکمیتی	بیش از ۲۰۰ هزار همت
پس از حذف ثبت‌های تکراری و تسویه‌های بین‌بانکی	حدود ۸۰ تا ۱۱۰ هزار همت
پس از حذف انتقال میان حساب‌های خود، اصل وام، سپرده‌گذاری و معاملات دارایی	حدود ۱۶ تا ۳۸ هزار همت
پس از حذف فعالیت‌های معاف و غیرمشمول	حدود ۱۵ تا ۳۰ هزار همت

بنابراین، تنها حدود ۷٫۵ تا ۱۵ درصد از گردش ناخالص ثبت‌شده در سامانه‌های بانکی را می‌توان، با تعریف گسترده، پایه بالقوه مالیات بر تراکنش دانست.

۳-۴. محاسبه پایه خالص قابل مالیات

پایه خالص قابل مالیات از رابطه زیر به دست می آید:

پایه خالص = گردش ناخالص سامانه ها - ثبت های تکراری - انتقالات میان حساب های خود - عملیات و تسویه های بانکی - اصل وام و سرمایه - انتقالات دولتی و معاف
براساس این روش، سه سناریو برای سال ۱۴۰۴ در نظر گرفته می شود:

جدول ۱۱- برآورد سناریویی پایه خالص بالقوه مالیات بر تراکنش های بانکی

سناریو	پایه خالص قابل مالیات
محافظه کارانه	۱۵ هزار همت
پایه	۲۲,۵ هزار همت
حداکثری	۳۰ هزار همت

این ارقام برآورد تحلیلی هستند. محاسبه دقیق پایه فقط با اتصال اطلاعات بانک مرکزی، مالکیت حساب ها، شناسه ملی، شماره اقتصادی و صورتحساب های سامانه مؤدیان امکان پذیر است.

۴-۴. درآمد مالیاتی در نرخ های مختلف

درآمد نظری از رابطه زیر محاسبه می شود:

$$\text{درآمد مالیاتی} = \text{پایه مالیاتی} \times \text{نرخ مالیات}$$

در جدول زیر، درآمد نظری از کل گردش ۲۰۰ هزار همتی با درآمد قابل تحقق از پایه خالص ۱۵ تا ۳۰ هزار همتی مقایسه شده است:

جدول ۱۲- مقایسه درآمد نظری و درآمد قابل تحقق مالیات بر تراکنش در نرخ های مختلف

نرخ مالیات	درآمد نظری از گردش ناخالص	درآمد قابل تحقق
۰,۰۵٪	۱۰۰ همت	۷ تا ۱۴ همت
۰,۱٪	۲۰۰ همت	۱۴ تا ۲۷ همت
۰,۲۵٪	۵۰۰ همت	۳۰ تا ۶۰ همت
۰,۵٪	۱,۰۰۰ همت	۴۹ تا ۹۸ همت
۱٪	۲,۰۰۰ همت	۶۸ تا ۱۳۵ همت

در محاسبه درآمد قابل تحقق فرض شده است که با افزایش نرخ مالیات، انگیزه انتقال به وجه نقد، تهاتر، تجمیع پرداخت‌ها، استفاده از حساب اشخاص دیگر و خروج از شبکه رسمی افزایش می‌یابد. به همین دلیل، نسبت تحقق درآمد برای نرخ‌های ۰،۰۵، ۰،۱، ۰،۲۵، ۰،۵ و یک درصد، به ترتیب حدود ۹۵، ۹۰، ۸۰، ۶۵ و ۴۵ درصد فرض شده است.

این ضرایب آمار رسمی نیستند و صرفاً برای نشان دادن فاصله میان «درآمد حسابداری» و «درآمد قابل وصول» به کار رفته‌اند.

۴-۵. سهم قابل جایگزینی از درآمدهای مالیاتی موجود

براساس داده‌های منتشرشده از سوی مرکز آمار، درآمد مالیاتی دولت در سال ۱۴۰۴ حدود ۱،۶۹۱ همت بوده است.

مقایسه درآمد قابل تحقق مالیات بر تراکنش با درآمد مالیاتی موجود نتایج زیر را نشان می‌دهد:

جدول ۱۳- سهم قابل جایگزینی مالیات بر تراکنش از درآمدهای مالیاتی مصوب سال ۱۴۰۴

نرخ مالیات	سهم قابل جایگزینی از درآمد مالیاتی سال ۱۴۰۴
۰،۰۵٪	۰،۴ تا ۰،۸٪
۰،۱٪	۰،۸ تا ۱،۶٪
۰،۲۵٪	۱،۸ تا ۳،۵٪
۰،۵٪	۲،۹ تا ۵،۸٪
۱٪	۴ تا ۸٪

اگر مالیات بدون هیچ‌گونه معافیت یا تعدیل بر کل ۲۰۰ هزار همت گردش بانکی اعمال شود، نرخ حدود ۰،۸۵ درصد از نظر حسابداری می‌تواند درآمدی معادل کل مالیات وصول‌شده در سال ۱۴۰۴ ایجاد کند:

$$200.000 / \dots * 100 = 0.85\%$$

این محاسبه صرفاً نظری است. اخذ مالیات از کل گردش بانکی موجب می‌شود یک معامله چند بار مشمول مالیات شود و انتقال میان حساب‌های خود، اصل وام، پرداخت بدهی، تسویه بانکی و انتقال اصل سرمایه نیز مالیات بخورد. نتیجه احتمالی، افزایش استفاده از وجه نقد، تهاتر، حساب‌های واسطه‌ای و شبکه‌های پرداخت غیررسمی خواهد بود.

بنابراین حجم پردازش شده در سامانه‌های بانکی کشور در سال ۱۴۰۴ بیش از ۲۰۰ هزار همت بوده است؛ اما پس از حذف ثبت‌های تکراری، تسویه‌های بانکی، انتقال میان حساب‌های خود، اصل وام و سرمایه و تراکنش‌های دولتی و معاف، پایه خالص قابل مالیات حدود ۱۵ تا ۳۰ هزار همت برآورد می‌شود. در نتیجه، مالیات عمومی بر تراکنش با نرخ‌های مورد بررسی تنها می‌تواند حدود ۰٫۴ تا ۸ درصد درآمد مالیاتی موجود را جایگزین کند. بنابراین مالیات بر تراکنش، در صورت اجرا، باید منبعی مکمل و هدفمند باشد. کاربرد اقتصادی مناسب‌تر داده‌های تراکنشی، شناسایی مؤدیان فاقد پرونده و کشف کم‌اظهاری است، نه تلقی تمام گردش حساب به عنوان درآمد مشمول مالیات.

۵. آثار اقتصادی و الزامات اجرای مالیات بر تراکنش

۵-۱. آثار احتمالی بر رفتار اقتصادی

مالیات بر تراکنش از نظر اجرایی ساده و وصول آن سریع است؛ اما چون بر مبلغ جابه‌جاشده وضع می‌شود، نه بر سود یا ارزش افزوده، می‌تواند رفتار فعالان اقتصادی را تغییر دهد. مهم‌ترین پیامدهای احتمالی عبارت‌اند از:

- کاهش تعداد تراکنش‌ها از طریق تجمیع پرداخت‌ها؛
 - انتقال بخشی از مبادلات به پول نقد، ارز، طلا، رمزارز یا تهاتر؛
 - استفاده از حساب‌های واسطه‌ای و انتقال فعالیت به خارج از شبکه رسمی؛
 - جایگزینی پرداخت‌های متعدد با تسویه خالص دوره‌ای؛
 - افزایش هزینه سرمایه در گردش بنگاه‌ها؛
 - انتقال تمام یا بخشی از مالیات به قیمت کالا و خدمات؛
 - ایجاد اثر تجمعی در زنجیره تولید.
- برای مثال، اگر یک کالا در پنج مرحله از تولید تا مصرف منتقل و در هر مرحله یک درصد مالیات اخذ شود، بار تجمعی مالیات تقریباً به ۴/۹ درصد می‌رسد:

$$1 - (1 - 0.01)^5 = 4.9\%$$

بنابراین اثر این مالیات بر تولیدکنندگان دارای زنجیره تأمین طولانی بیشتر از بنگاه‌های یکپارچه خواهد بود و ممکن است بنگاه‌ها را به ادغام صوری، تهاتر یا تسویه خارج از شبکه بانکی سوق دهد.

مطالعات صندوق بین‌المللی پول درباره کشورهای آمریکای لاتین نشان می‌دهد مالیات بانکی در کوتاه‌مدت درآمد ایجاد می‌کند، اما به تدریج موجب کاهش واسطه‌گری مالی و فرسایش پایه خود می‌شود. در نمونه‌های بررسی شده، شدت خروج از شبکه بانکی بین کشورها بسیار متفاوت بوده است.

۲-۵. برآورد کاهش تراکنش‌ها در سه سناریو

باتوجه به نبود تجربه اجرایی مشابه در ایران، ارقام زیر سناریوهای تحلیلی هستند. کاهش ارزش تراکنش‌ها معمولاً بیش از کاهش تعداد آنها خواهد بود؛ زیرا بنگاه‌ها بیش از خانوارها امکان تجمع، تهاتر و انتقال پرداخت‌های بزرگ را دارند.

جدول ۱۴- برآورد واکنش رفتاری و کاهش تراکنش‌های بانکی در نرخ‌های مختلف مالیات بر تراکنش

سناریو	نرخ محتمل	کاهش تعداد تراکنش‌ها	کاهش ارزش تراکنش‌های بانکی
واکنش محدود	۰.۰۵ تا ۰.۱٪	۱ تا ۳٪	۳ تا ۶٪
واکنش متوسط	۰.۲۵ تا ۰.۵٪	۴ تا ۸٪	۱۰ تا ۲۰٪
واکنش شدید	حدود ۱٪	۱۰ تا ۲۰٪	۲۵ تا ۴۰٪

شدت واکنش به گستره معافیت‌ها، نرخ مالیات، امکان تهاتر، دسترسی به پول نقد و رمزارز و اعتماد عمومی به حفاظت از اطلاعات بانکی بستگی دارد. مالیات محدود به «پرداخت نهایی خرید» اثر کمتری از مالیات بر تمام برداشت‌ها و انتقالات بانکی خواهد داشت.

۳-۵. الزامات قانونی، قضایی و اجرایی

اجرای مالیات بر تراکنش باید حداقل دارای الزامات زیر باشد:

تصویب قانون مشخص: براساس اصل ۵۱ قانون اساسی، وضع مالیات، تعیین نرخ و مشخص کردن معافیت‌ها فقط به موجب قانون امکان‌پذیر است. اصل ۵۱ قانون اساسی

تعریف دقیق تراکنش مشمول: انتقال میان حساب‌های یک شخص، اصل وام، سپرده‌گذاری، تسویه بین‌بانکی، انتقالات دولتی، استرداد وجه و اصل سرمایه باید تعیین تکلیف شوند.

عدم تلقی هر واریز به عنوان درآمد: تراکنش می تواند قرینه رسیدگی باشد، اما اثبات درآمد به شناسایی منشأ و ماهیت آن نیاز دارد. ماده ۲۳۷ قانون مالیات های مستقیم نیز تشخیص مالیات را منوط به مأخذ صحیح و دلایل کافی می کند. ماده ۲۳۷ قانون مالیات های مستقیم

حفاظت از اطلاعات بانکی: دسترسی باید محدود، ثبت شده و قابل حسابرسی باشد و افشای اطلاعات یا استفاده خارج از هدف مالیاتی ضمانت اجرای مشخص داشته باشد. ماده ۱۶۹ مکرر نیز بر ایجاد پایگاه اطلاعات مالیاتی و رعایت محرمانگی تأکید دارد. ماده ۱۶۹ مکرر

حق اعتراض و استرداد سریع: مؤدی باید بتواند مالیات اشتباه را برخط اعتراض کند و مبلغ اضافه برداشت شده در مهلت معین مسترد شود.

محدودیت برداشت و مسدودی: بانک یا سازمان مالیاتی نباید صرفاً به دلیل گردش بالای حساب، بدون تشخیص مستند و طی مراحل قانونی، حساب را مسدود یا وجهی برداشت کند.

رسیدگی تخصصی و سریع: هیئت های مالیاتی و قوه قضائیه باید مسیر ویژه ای برای اختلافات مربوط به مالکیت حساب، انتقال میان حساب های خود، تراکنش های امانی و برداشت های اشتباه ایجاد کنند.

تفکیک مسئولیت ها: بانک مرکزی مسئول استاندارد گذاری و شناسایی نوع تراکنش، بانک ها صرفاً عامل وصول، سازمان امور مالیاتی مسئول تشخیص و استرداد و مراجع حل اختلاف و قضایی مسئول رسیدگی به اعتراضات باشند.

مالیات بر تراکنش در نرخ های بسیار پایین می تواند درآمدی سریع ایجاد کند، اما با افزایش نرخ، کاهش استفاده از شبکه بانکی، افزایش قیمت ها و اثر تجمعی بر تولید تشدید می شود. بنابراین در صورت اجرا، باید با نرخ پایین، معافیت های روشن، اعتبار یا استرداد مالیات پرداختی در مراحل میانی و دوره آزمایشی محدود همراه باشد. استفاده از اطلاعات تراکنش ها برای کشف فرار مالیاتی، از وضع مالیات عمومی بر تمام نقل و انتقالات بانکی کم هزینه تر و کم ریسک تر است.

۶. سناریوهای سیاستی و جمع‌بندی

۶-۱. مقایسه سه گزینه سیاستی

جدول ۱۵- مقایسه گزینه‌های سیاستی استفاده از تراکنش‌های بانکی برای افزایش درآمدهای مالیاتی

گزینه	ظرفیت درآمدی	آثار اقتصادی و اجرایی	ارزیابی
مالیات عمومی بر تراکنش	در ظاهر زیاد	مالیات‌ستانی چندباره، افزایش قیمت، خروج از شبکه بانکی و فشار بر سرمایه در گردش	توصیه نمی‌شود
مالیات محدود و علی‌الحساب	کم تا متوسط	در صورت اعتبار یا استرداد، اثر تجمعی آن قابل کنترل است؛ اما هزینه اجرایی و اختلاف مالیاتی ایجاد می‌کند	فقط به صورت محدود و آزمایشی
استفاده اطلاعاتی از تراکنش‌ها	غیرمستقیم اما پایدار	شناسایی مؤدیان جدید و کم‌اظهاری، بدون تحمیل مالیات بر انتقالات غیردرآمدی	گزینه اصلی پیشنهادی

مالیات عمومی بر تمام نقل و انتقالات، اگرچه وصول ساده‌ای دارد، از نظر عدالت و کارایی اقتصادی ضعیف‌ترین گزینه است. در مقابل، استفاده اطلاعاتی از تراکنش‌ها درآمد فوری کمتری ایجاد می‌کند، اما پایه‌های مالیاتی موجود را تقویت و فرار مالیاتی را بدون ایجاد مالیات مضاعف محدود می‌کند.

۶-۲. گزینه پیشنهادی

گزینه پیشنهادی گزارش، ترکیبی از استفاده اطلاعاتی و، در صورت ضرورت، مالیات محدود و علی‌الحساب است:

تراکنش‌ها در درجه نخست برای شناسایی مؤدیان فاقد پرونده، فروش پنهان و کم‌اظهاری استفاده شوند؛ هیچ واریزی بدون بررسی منشأ و ماهیت آن، درآمد تلقی نشود؛ در صورت اخذ مالیات، نرخ از ۰.۰۵ تا حداکثر ۰.۱ درصد فراتر نرود؛ مالیات فقط بر گروه‌های پرریسک و مشخص اعمال و برای مؤدی خوش حساب قابل اعتبار یا استرداد باشد؛ انتقال میان حساب‌های یک شخص، اصل وام، تسویه بانکی، تراکنش دولتی، پرداخت مالیات و انتقال اصل سرمایه معاف باشد؛ اجرای طرح ابتدا محدود، آزمایشی و دارای تاریخ پایان مشخص باشد.

بنابراین، مالیات عمومی بر تمام تراکنش‌ها توصیه نمی‌شود. مناسب‌ترین سیاست، استفاده از داده‌های بانکی به‌عنوان ابزار تکمیل مالیات بر درآمد، ارزش افزوده و عایدی سرمایه است.

۳-۶. جمع بندی و پیشنهادهای اجرایی

نتایج این گزارش نشان می‌دهد که تراکنش‌های بانکی ظرفیت اطلاعاتی بالایی برای شناسایی فعالان فاقد پرونده مالیاتی و کشف کم‌اظهاری دارند؛ اما هر تراکنش بانکی الزاماً بیانگر درآمد، فروش یا ارزش افزوده نیست. بخش قابل‌توجهی از گردش حساب‌ها به انتقال میان حساب‌های یک شخص، دریافت و بازپرداخت تسهیلات، جابه‌جایی اصل سرمایه، تسویه‌های بین‌بانکی و تراکنش‌های دولتی مربوط است. بنابراین، اخذ مالیات عمومی از تمامی تراکنش‌ها می‌تواند موجب مالیات‌ستانی چندباره، افزایش هزینه مبادله و سرمایه در گردش، انتقال فشار مالیاتی به قیمت کالاها و خروج بخشی از مبادلات از شبکه بانکی شود. بر این اساس، گزینه اصلی پیشنهادی، استفاده اطلاعاتی از تراکنش‌های بانکی برای تکمیل پایگاه مؤدیان، شناسایی فعالیت‌های اقتصادی پنهان و کنترل کم‌اظهاری است. اجرای مالیات مستقل بر تراکنش تنها در صورت وجود ضرورت مالی، باید به‌صورت محدود، علی‌الحساب، قابل‌اعتبار یا استرداد و پس از اجرای آزمایشی انجام شود.

پیشنهادهای اجرایی عبارت‌اند از:

- اقدام کوتاه‌مدت: بانک مرکزی و سازمان امور مالیاتی، بدون وضع مالیات جدید، اطلاعات تراکنش‌های دارای قرائن تجاری را با داده‌های سامانه مؤدیان، گمرک، ثبت شرکت‌ها، تأمین اجتماعی و درگاه ملی مجوزها تطبیق دهند. بررسی مالیاتی باید بر مجموعه‌ای از شواهد اقتصادی استوار باشد و صرف گردش حساب، مبنای تشخیص درآمد قرار نگیرد.
- تکمیل زیرساخت اطلاعاتی: مالک واقعی و ذی‌نفع نهایی حساب، انتقالات میان حساب‌های متعلق به یک شخص، نوع و علت پرداخت، شناسه تراکنش، صورتحساب مرتبط، اصل و سود تسهیلات، تراکنش‌های دولتی و نقل‌وانتقالات سرمایه‌ای باید از یکدیگر تفکیک‌پذیر باشند.
- اجرای آزمایشی: در صورت تصمیم به اخذ مالیات، طرح برای مدت شش تا دوازده ماه، با نرخ حداکثر ۰٫۱ درصد و صرفاً درباره گروه مشخصی از تراکنش‌های پرریسک اجرا شود. انتقال میان حساب‌های یک شخص، اصل تسهیلات، تسویه‌های بین‌بانکی، پرداخت مالیات، تراکنش‌های دولتی و سایر انتقالات غیردرآمدی باید صریحاً از شمول طرح خارج شوند.

- تضمین حقوق مؤدیان: تعریف تراکنش مشمول باید در قانون روشن باشد. دسترسی به اطلاعات بانکی، برداشت وجه یا مسدودسازی حساب نیز باید تابع ضوابط قانونی، امکان اعتراض، رسیدگی تخصصی و استرداد سریع مبالغ اضافی باشد.
 - ارزیابی پیش از اجرای سراسری: درآمد خالص وصول شده، کاهش تعداد و ارزش تراکنش‌ها، افزایش استفاده از پول نقد و تهاتر، اثر بر قیمت‌ها و سرمایه در گردش، هزینه اجرایی، تعداد اعتراض‌ها و زمان استرداد ارزیابی شود. ادامه طرح باید منوط به بیشتر بودن منافع درآمدی و اطلاعاتی آن از هزینه‌های اقتصادی و اجرایی باشد.
- در مجموع، تراکنش بانکی یک منبع اطلاعات مالیاتی ارزشمند است، اما به‌خودی‌خود درآمد یا ارزش افزوده محسوب نمی‌شود. از این‌رو، استفاده هدفمند از اطلاعات تراکنش‌ها برای گسترش پوشش مؤدیان و مقابله با کم‌اظهاری، از جایگزینی مالیات‌های موجود با مالیات عمومی بر گردش حساب، عادلانه‌تر، پایدارتر و کم‌هزینه‌تر خواهد بود.

منابع

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰
۲. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد بودجه سال ۱۴۰۱
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس، تحلیل مصارف بودجه سال ۱۴۰۴
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی منابع بودجه سال ۱۴۰۴
۷. قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور
۸. بانک جهانی، داده‌های کلان اقتصادی ایران
۹. احمدی، احمدرضا؛ جبل‌عاملی، فرخنده و عبدلی، قهرمان (۱۴۰۳)، «تحلیل تأثیر اندازه دولت بر اقتصاد زیرزمینی در ایران: با تأکید بر نقش ناترازی بودجه دولت»، *فصلنامه تحقیقات اقتصادی*، دوره ۵۹، شماره ۲، صفحات ۳۲۷ تا ۳۶۱. این مطالعه میانگین ۱۸٫۳ درصد و رقم ۲۶ درصد برای سال ۱۴۰۰ را گزارش می‌کند.
۱۰. زروکی، شهریار؛ نصرنژاد نشلی، سحر و توسلی‌نیا، علی (۱۴۰۱)، «تحلیل اثر متغیرهای کلان اقتصادی بر اقتصاد زیرزمینی در ایران با تأکید بر ابزارهای سیاست مالی دولت»، *فصلنامه تحقیقات اقتصادی*، دوره ۵۷، شماره ۱، صفحات ۸۵ تا ۱۲۳.
۱۱. پیرایی، خسرو و رجایی، حسینعلی (۱۳۹۴)، «اندازه‌گیری اقتصاد زیرزمینی در ایران و بررسی علل و آثار آن»، *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*، دوره ۳، شماره ۹، صفحات ۲۱ تا ۴۲.
۱۲. برزگری، محمد و همکاران (۱۴۰۲)، «حجم اقتصاد زیرزمینی و فرار مالیاتی در ایران: تحلیلی در چارچوب روش‌های DGE، CDA و MIMIC»، *پژوهشنامه مالیات*.

۱۳. <https://taxjournal.ir/article-۱-۲۳۶۹-fa.pdf>

۱۴. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/۰۰۱/۲۰۰۱/۰۶۷/۰۰۱,۲۰۰۱.issue-۰۶۷>