



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

نقش نظام مالیاتی در کلرآمدی تأمین اجتماعی

علی فلاح زیارانی





نقش نظام مالیاتی در کارآمدی تأمین اجتماعی

علی فلاح زیارانی

به سفارش:

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۳۹۸

سرشناسه	: فلاح زیارانی، علی، ۱۳۵۴-
عنوان پدیدآورنده	: نقش نظام مالیاتی در کارآمدی تأمین اجتماعی / علی فلاح زیارانی: به سفارش مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا. نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری.
مشخصات نشر	: تهران روزنه، ۱۳۹۸-
مشخصات ظاهری	: ۱۰۸ ص: جدول
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۱۳۳-۶
وضعیت فهرست	: فیپا
موضوع	: مالیات
موضوع	: تأمین اجتماعی -- مالیات
موضوع	: مالیات -- ایران
موضوع	: تأمین اجتماعی -- ایران
موضوع	: بازنشستگی -- ایران -- مستمری
شناسه افزوده	: صندوق بازنشستگی کشوری. مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
رده بندی کنگره	: HJ ۲۳۱۵
رده بندی دیویی	: ۳۳۶/۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۷۰۸۶۷۷



نقش نظام مالیاتی در کارآمدی تأمین اجتماعی

علی فلاح زیارانی

طراح جلد: علی اکبر محمدخانی

چاپ اول: ۱۳۹۸

قیمت: ۲۰۰۰۰ تومان

چاپ و صحافی: دانشجو

آدرس: خیابان مطهری، خیابان میرزای شیرازی جنوبی، پلاک ۲۰۲، طبقه ۳، انتشارات روزنه

تلفن: ۸۸۸۵۳۷۳۰ - ۸۸۸۵۳۶۳۱ نمابر: ۸۶۰۳۴۳۵۹

rowzanehnashr telegram.me/rowzanehnashr

سایت: www.rowzanehnashr.com

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۱۳۳-۶ ISBN: 978-622-234-133-6

★ تمامی حقوق برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است ★

فهرست

پیشگفتار مؤسسه	۹
مقدمه	۱۱
۱. نظام‌های مالیاتی اهداف و اصول	۱۵
۱-۱. اهداف مهم نظام مالیاتی	۱۶
۱-۱-۱. افزایش درآمد دولت	۱۶
۱-۱-۲. اهداف بازتوزیعی نظام مالیاتی	۱۸
۱-۱-۳. مالیات به‌عنوان ابزار اجرایی سیاست‌های رفاه اجتماعی	۱۹
۱-۱-۴. نظام مالیاتی و رشد اقتصادی	۲۰
۲-۱. اصول یک نظام مالیاتی مناسب	۲۲
۱-۲-۱. بهینه‌سازی هزینه‌های مالیاتی	۲۲
۲-۲-۱. برابری و عدالت نظام مالیاتی	۲۴
۳-۲-۱. کارآمدی و دسترسی به پایه‌های اطلاعاتی گسترده	۲۶
۴-۲-۱. دیگر اصول مرتبط با نظام مالیاتی	۲۷
۳-۱. جمع‌بندی	۲۸

۲. مالیات‌ها و سیاست‌های رفاه اجتماعی: اهداف، چالش‌ها و نقدهای مرتبط..... ۲۹

۱-۲. سیاست رفاه اجتماعی..... ۳۰

۲-۲. نقش مالیات‌ها در سیاست رفاه اجتماعی..... ۳۲

۳-۲. چالش‌ها و نقدهای مرتبط به استفاده از ابزار مالیاتی در حوزه سیاست رفاه اجتماعی..... ۳۶

۴-۲. چارچوب اصلاحی برای رفع نقصان‌های استفاده از سیاست مالیاتی در حوزه سیاست‌های رفاه اجتماعی..... ۴۳

۵-۲. جمع‌بندی..... ۴۵

۳. نظام تأمین اجتماعی چندلایه و اهمیت مالیات‌ها در آن..... ۴۷

۱-۳. ملاحظات و اصول مورد نظر بانک جهانی در طراحی نظام تأمین اجتماعی چندلایه..... ۴۸

۲-۳. نظام تأمین اجتماعی چندلایه..... ۵۳

۳-۳. لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی در پیوند با توسعه‌یافتگی کشورها..... ۵۸

۴-۳. جمع‌بندی..... ۶۱

۴. نقش مشوق‌های مالیاتی در حوزه نظام بازنشستگی بر اساس تجارب جهانی..... ۶۳

۱-۴. تعریف نمادهای استفاده‌شده در این بخش..... ۶۵

۲-۴. مشوق‌های مالیاتی و پس‌اندازهای بازنشستگی در حوزه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی..... ۶۷

۲-۴-۱. نگاه کلی به انواع نظام‌های مالیاتی برای تقویت پس‌اندازهای بازنشستگی..... ۶۸

۲-۴-۲. نحوه اعمال مشوق‌های مالیاتی با توجه به تفاوت منشأ مالی مشارکت و نوع طرح..... ۷۳

۲-۴-۳. چگونگی اعمال مالیات بر مستمری دریافتی از طرح‌های بازنشستگی عمومی پایه..... ۸۱

۲-۴-۴. دیگر مشوق‌های مالی در کنار سیاست‌های مالیاتی برای تقویت سیستم بازنشستگی تکمیلی..... ۸۱

۳-۴. بررسی آماری صرفه‌های مالیاتی مشوق‌های مالیاتی برای افراد..... ۸۳

۳-۴-۱. نتایج محاسبات صرفه‌های مالیاتی در حوزه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی..... ۸۴

۳-۴-۴. جمع‌بندی..... ۹۲

۵. نگاهی اجمالی به نظام مالیاتی در ارتباط با نظام تأمین اجتماعی در ایران ۹۳
- دلایل استفاده نکردن از مالیات‌ها به‌عنوان ابزار سیاست اجتماعی در ایران ۹۵
- راهکارهای پیشنهادی ۹۹
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۱۰۱
- منابع ۱۰۷

فهرست جداول

- جدول شماره ۱:** نحوه اعمال معافیت‌های مالیاتی برای درآمد مشارکت داده شده در طرح بازنشستگی، سود حاصله و مستمری دریافتی به تفکیک کشورها ۶۹
- جدول شماره ۲:** تفکیک نحوه اعمال سیاست‌های مالیاتی در کشورهای OECD به تفکیک نوع طرح بازنشستگی و منشأ پس‌انداز انجام‌شده ۷۴
- جدول شماره ۳:** درصد صرفه‌های مالیاتی مشارکت در طرح‌های بازنشستگی مختلف در برخی کشورهای OECD - صرفه مالیاتی به‌عنوان درصدی از ارزش فعلی منابع مشارکت داده شده است .. ۸۵

پیشگفتار مؤسسه

طرح‌های بازنشستگی به عنوان جزئی از نظام‌های تامین اجتماعی علاوه بر پیچیدگی‌های ذاتی منحصر به فرد، از پیوندهای پیشینی و پسینی با سایر سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی نیز برخوردارند. این پیوندها، به خصوص زمانی که صحبت از انجام اصلاحات در طرح‌های مذکور به میان می‌آید، اهمیتی دوچندان می‌یابند و غفلت از آن می‌تواند هر مرحله از فرآیند اصلاحات را با شکست مواجه سازد. اصلاح سیستم‌های بازنشستگی در قالب نظام‌های تامین اجتماعی چندلایه یکی از حساس‌ترین شیوه‌های اصلاحی در بسیاری از کشورهای جهان به شمار می‌رود که پیوندی بسیار وثیق - هم از نوع پیشینی و هم پسینی - با نظام‌های مالیاتی دارد.

نظام مالیاتی هم به لحاظ نقشی که در لایه‌هایی پایینی، یعنی مساعدتی - حمایتی، نظام تامین اجتماعی بازی می‌کند و هم به لحاظ جایگاهش در تشویق شهروندان به مشارکت در طرح‌های بازنشستگی، می‌تواند حضوری موثر و مکمل در فرآیند اصلاح سیستم‌های بازنشستگی داشته باشد. از این رو، بررسی دقیق چنین پیوندی، چه به لحاظ نظری و چه تجربی، می‌تواند گامی مهم در جهت فهم پتانسیل نظام مالیاتی در اقدام به هرگونه اصلاح سیستم بازنشستگی و استقرار یک نظام تامین اجتماعی کارآمد در کشور به شمار آید.

مطالعه حاضر به همین منظور و با نگاهی تحلیلی به این سوال پرداخته است که آیا بدون داشتن نظام مالیاتی کارآمدی که اهداف سیاستگذاری رفاه اجتماعی در آن دنبال شود نظام تأمین اجتماعی چندلایه اجرایی است؟ و تلاش شده تا از رهگذر بررسی‌های نظری و تجربه کشورهای مختلف به این سوال پاسخ داده شود.

مقدمه

نظام تأمین اجتماعی در معنای عام خود، مشمول حوزه گسترده‌ای از موضوعات مهم از جمله تأمین درآمد مکفی در زمان بازنشستگی، خدمات درمانی پایه، تأمین مسکن ارزان قیمت و پرداخت کمک‌هزینه آموزشی کودکان می‌شود. در این میان، یکی از حوزه‌های مهم و مرتبط با موضوع پژوهش حاضر بحث نظام بازنشستگی به‌عنوان یکی از ارکان مهم نظام تأمین اجتماعی است. طرح‌های بازنشستگی در دهه‌های اخیر با چالش‌های متعددی روبه‌رو بوده‌اند که نتیجه این چالش‌ها در عدم تعادل مالی این طرح‌ها نمایان شده است. از این‌رو تقریباً می‌توان گفت بحث اصلاحات نظام بازنشستگی در همه کشورهای، به‌طور کم و بیش از دغدغه‌های حوزه سیاست‌گذاری بوده است. اهم اصلاحات مطرح‌شده در حوزه بازنشستگی در سه گروه تقسیم‌بندی می‌شود: ۱. اصلاحات پارامتریک که ناظر بر تغییرات مرتبط با مؤلفه‌های اثرگذار بر تقویت منابع درآمدی این طرح‌ها، از جمله افزایش سن بازنشستگی، افزایش نرخ حق بیمه یا تعدیل فرمول محاسبه مستمری در جهت کاهش نرخ جایگزینی است؛ ۲. اصلاحات سیستماتیک که ناظر بر تحولات مرتبط با نظام تأمین مالی طرح‌های بازنشستگی است، از جمله بحث‌های مربوط به حرکت از طرح‌های ارزیابی سالیانه به

سمت طرح‌های مبتنی بر اندوخته‌گذاری اعم از اندوخته‌گذاری جزئی یا کامل؛ و ۳. اصلاحاتی که با نام بانک جهانی عجین شده و لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی است. موضوع لایه نظام تأمین از مباحثی بوده است که بانک جهانی به‌عنوان الگوی اصلاحی خود برای پایداری نظام بازنشستگی ارائه کرده است. لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی به حوزه تأمین اجتماعی در راستای اهداف اصلی این حوزه نگاهی ساختاری دارد. آشکار است هدف اصلی هر نظام تأمین اجتماعی کارآمدی تأمین سطح مناسبی از درآمد و رفاه برای شهروندان در طول دوره زندگی است. لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی به‌دنبال توزیع وظایف میان افراد، کارفرمایان و دولت برای تحقق هدف مذکور است. اینکه هر سطح از نیاز شهروندان را چه نهادی و در چارچوب چه نظام مالی، تأمین مالی کند مرکز ثقل اندیشه لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی است. همین‌طور لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی مستلزم پیش‌نیازهای اجرایی است که از مهم‌ترین آن‌ها نظام مالیاتی کارآمد به‌لحاظ شناسایی درآمد اشخاص است؛ زیرا از مهم‌ترین معیارهای تفکیک لایه‌های نظام تأمین اجتماعی، سطوح درآمدی افراد است. از این‌رو یکی از موضوعات مهم و مطرح، بررسی رابطه پیوندی نظام تأمین اجتماعی چندلایه و نظام مالیاتی است.

علی‌رغم آنکه در سالیان اخیر، به بحث لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی در ایران نیز حداقل به‌لحاظ طرح موضوعی توجه نشده، به‌نظر می‌رسد درباره الزامات اجرایی آن هم چندان بحث جدی صورت نگرفته است. حتی در برخی مواقع، خطای فهم از موضوع نیز مشاهده شده است، به‌گونه‌ای که برخی پیشنهادها بانک جهانی را در چارچوب خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی ارزیابی کرده‌اند. حال آنکه لزوماً لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی در صدد خصوصی‌سازی بیمه‌های اجتماعی اجباری پایه نبوده است.

در حوزه مباحث مطرح‌شده درباره اصلاحات نظام تأمین اجتماعی با رویکرد فوق در ایران بحث نظام‌های مالیاتی یکی از حلقه‌های مفقوده بوده است. کمتر مشاهده

شده است در ایران فعالان حوزه نظام تأمین اجتماعی در صدد یافتن و بسط پیوند نظام مالیاتی و نظام تأمین اجتماعی باشند. همین‌طور ساختار نظام مالیاتی در ایران نیز چندان به مباحث حوزه نظام تأمین اجتماعی اهمیت نداده است. نظام مالیاتی در ایران، به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری اجتماعی مدنظر نبوده است. حال آنکه نظام‌های مالیاتی در سه دهه اخیر در دنیا بسیار تمایل داشته‌اند اهداف سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی را از طریق مشوق‌های مالیاتی محقق کنند. از جمله این‌گونه مشوق‌ها باید به معافیت‌های مالیاتی گسترده در بیشتر کشورها برای پس‌اندازهای مرتبط با بازنشستگی اشاره کرد که در ادامه آمده است. گزارش حاضر به‌دنبال تبیین ارتباط ساختاری نظام مالیاتی و نظام تأمین اجتماعی با توجه به تجارب جهانی است. اهمیت گزارش حاضر از این‌روست که تلاش کرده است رابطه پیوندی نظام مالیاتی و اصلاحات نظام تأمین اجتماعی را از منظر تجارب عملی بیان کند. روشن است این گزارش می‌تواند به‌عنوان سرآغازی برای بسط و توسعه ارتباط میان این دو موضوع در نظر گرفته شود.

همان‌گونه که بیان شد، حوزه تأمین اجتماعی از گستردگی فراوانی برخوردار است. نقطه تمرکز گزارش حاضر حوزه بازنشستگی و رابطه پیوندی نظام مالیاتی و نظام بازنشستگی در چارچوب نظام تأمین اجتماعی چندلایه است. نکته مهم دیگر درباره گزارش حاضر این است که در ادامه مباحث به بحث مالیات‌ها به‌طور کلی اشاره می‌کنیم؛ ولی موضوع عمده این گزارش، بحث مالیات بر درآمد اشخاص است. از این‌رو وقتی در بخش تجارب الگوهای مالیاتی ارائه شده است، همه مباحث و مشوق‌های ناظر بر مالیات بر درآمد است نه دیگر شقوق مالیاتی مانند مالیات غیرمستقیم یا سود شرکت‌ها.

پرسش اصلی گزارش حاضر این است که آیا بدون داشتن نظام مالیاتی کارآمدی که اهداف سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی در آن دنبال شود نظام تأمین اجتماعی چندلایه اجرایی است.

برای پاسخ به پرسش مذکور و بسط رابطه پیوندی نظام تأمین اجتماعی و مالیات‌ها، ابتدا به‌لحاظ نظری نگاهی به اهداف، اصول و رویکردهای نظام مالیاتی شده است. پس از آن، از رهگذر مباحث فوق نقش مالیات‌ها به‌عنوان ابزار سیاست‌های رفاه اجتماعی تبیین شده و همین‌طور انتقادات و خلأهای آن نیز بیان شده است. در ادامه مباحث، الگوی تأمین اجتماعی چندلایه با توجه به الگوی پیشنهادی بانک جهانی و رابطه این‌گو با نظام مالیاتی و توسعه‌یافتگی کشورها آمده است. پس از تبیین موضوع مالیات‌ها و نظام تأمین اجتماعی، تجارب جهانی درباره استفاده از مشوق مالیاتی برای بسط و توسعه بازنشستگی تکمیلی ارائه شده است. تجارب مذکور الگوهای مختلف مالیاتی استفاده‌شده و ارتباط آن با اهداف یک نظام بازنشستگی را برجسته کرده است. همچنین میزان صرفه‌های مالیاتی آمده است که افراد در الگوهای مختلف مالیاتی برای طرح‌های بازنشستگی پس‌انداز می‌کنند. بالاخره به موضوع مالیات‌ها و نظام تأمین اجتماعی در ایران نگاه کوتاهی شده است و درنهایت جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش ارائه شده است.

فصل‌بندی گزارش مذکور با اشاره کلی به موضوع مالیات‌ها آغاز شده است. به این منظور ضمن نگاهی کلی به بحث مالیات‌ها در ادامه مباحث مرتبط در حوزه مالیاتی و سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی به‌عنوان پیش‌درآمد اصلی ورود به بحث نظام تأمین اجتماعی چندلایه و تجارب جهانی ارائه شده است. مباحث مربوط در حوزه مالیات‌ها، نقش مالیات‌ها در سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی و لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی بستر اصلی فهم تجارب جهانی است که در انتهای گزارش آمده است.

۱. نظام‌های مالیاتی اهداف و اصول

چرا وقتی نه مردم تمایل به پرداخت مالیات دارند و نه دولت تمایلی به اجبار در دریافت آن دارد کشورها نظام مالیاتی دارند؟ پاسخ اولیه به پرسش مطرح‌شده این است که کشورها باید مالیات داشته باشند، چون در غیر این صورت توانایی تأمین هزینه‌های بخش عمومی را نخواهند داشت. از این‌رو همه کشورها نظام مالیاتی دارند؛ لذا اینکه هر کشوری باید نظام مالیاتی داشته باشد یا نه، تقریباً بحث روشنی است، ولی دقیق‌تر آن است پرسیم بهترین سیستم مالیاتی برای هر کشور مشخص در زمان مشخص چیست.

پاسخی کوتاه به پرسش بالا این است که دولت چه مقدار برای بخش عمومی هزینه می‌کند و این هزینه ناظر بر چه اقلامی خواهد بود. هر جامعه مدرن و پایداری، نیازمند افرادی است که به لحاظ فیزیکی و ذهنی تغذیه و رشد مناسب داشته باشند. در هر جامعه مدرنی، موفقیت اقتصادی به نظام حقوقی مناسب، آموزش، بهداشت و سیستم امنیت عمومی وابسته است. از این‌رو دولت‌ها معمولاً برای این بخش‌ها هزینه می‌کنند، چون همه شهروندان از این خدمات بهره‌مند می‌شوند. تقاضای

عادلانۀ آن است که همه باید به سهم خود در تأمین هزینه‌های آن مشارکت کنند. در اینجا پرسش جدیدتری مطرح می‌شود که در این سیستم مالیاتی روش منصفانه مشارکت چیست. دو اصل مجزا دربارهٔ عادلانۀ بودن هر نظام مالیاتی مطرح می‌شود: ۱. قدرت پرداخت افراد؛ یعنی کسی که قدرت پرداخت بیشتری دارد، باید بیشتر پرداخت کند؛ و ۲. اصل بهره‌مندی؛ یعنی کسانی که بهره‌مندی بیشتری دارند، باید بیشتر پرداخت کنند.

درنهایت در کنار بحث پرداخت موضوع مهم دیگر دربارهٔ نظام مالیاتی، بهینه بودن سیستم مالیاتی در جمع‌آوری مالیات است. هزینهٔ نظام مالیاتی باید حداقل باشد، همچنین هر نظام مالیاتی باید از نظر درآمد و هزینه شفافیت مطلوبی داشته باشد تا مردم در ازای پرداخت مالیات آنچه به دست می‌آورند برایشان محسوس باشد. با مقدمۀ مذکور در ادامه، خلاصه‌ای از مهم‌ترین اهداف و اصول یک نظام مالیاتی ارائه شده است.

۱-۱. اهداف مهم نظام مالیاتی

هر نظام مالیاتی اهداف متعددی را دنبال می‌کند، ولی مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: کسب درآمد دولت؛ اهداف بازتوزیعی؛ اهداف مرتبط با سیاست رفاه اجتماعی؛ و اهداف مرتبط با مشوق‌های اقتصادی در زمینۀ تولید و محیط زیست. در ادامه خلاصه‌ای از این اهداف آمده است:

۱-۱-۱. افزایش درآمد دولت

اولین و مهم‌ترین و درواقع فلسفۀ وجودی هر نظام مالیاتی خوب آن است که بتواند درآمد کافی برای برنامه‌ریزی بخش عمومی دولت فراهم آورد. اینکه چه نوع مالیاتی (مالیات بر درآمد، ثروت و ارزش‌افزوده) و با چه نرخ‌هایی به افزایش درآمد

منجر می‌شود به ساختار مالیاتی، کارآمدی اجرایی، سرعت و فضای رشد اقتصادی کشورها بستگی دارد. همچنین رشد مالیات در ازای تغییرات در نرخ مالیات به کشش درآمدی سیستم مالیاتی بستگی دارد. به این معنا که درصد تغییرات درآمد مالیاتی نسبت به درصد تغییرات به تولید ناخالصی داخلی چگونه است. اگر کشش برابر یک باشد، به معنای این است سهم درآمد مالیاتی به تولید ناخالصی داخلی ثابت خواهند ماند. کشش بزرگ‌تر از یک به معنای این است که درآمد مالیاتی رشد بیشتری از رشد درآمد خواهد داشت؛ بنابراین درآمد مالیاتی از رشد تولید ناخالصی داخلی رشد بیشتری خواهد داشت.

نکته تأمل‌برانگیز این است که کشش درآمدی مالیات به ساختار نظام مالیاتی بستگی دارد. از جمله نرخ‌های مالیاتی و همچنین بحث معافیت‌های مالیاتی. (معنای دیگر معافیت مالیاتی بعضاً با عنوان نرخ مالیات صفر درصدی برای سطوح مشخصی از درآمد بیان می‌شود). همین امر نیز دربارهٔ مالیات غیرمستقیم مطرح است. اگر دولت بر محصولاتی که رشد مصرف آن‌ها بیشتر است یا برعکس بر محصولاتی که رشد مصرف آن‌ها کمتر است مالیات بیشتری اعمال کند، به دو سطح درآمد مالیاتی متفاوت برای دولت منجر می‌شود. همان‌گونه که قبلاً نیز بیان شده، افزایش درآمد مالیاتی خود در ارتباط با میزان و ترکیب هزینه‌های دولت در حوزهٔ بخش عمومی بررسی می‌شود. برای نمونه از افزایش درآمد برای پرداخت‌های بیشتر در حوزهٔ بهداشت عمومی متفاوت از تمایل دولت به افزایش درآمد برای پرداخت‌های مربوط به جنگ خارجی خودخواسته یا ناخواسته استقبال عمومی می‌شود. از این‌روست که در جهان دموکراتیک، سیاست عمومی دولت در حوزهٔ مالیات همیشه یکی از مباحث مهم در مناظرات انتخاباتی کاندیداها بوده است.

۱-۲. اهداف بازتوزیعی نظام مالیاتی^۱

بحث بازتوزیع درآمدها در حوزه نظام مالیاتی از این رو مهم است که در راستای توسعه انسانی اجازه می‌دهد هر جامعه با کمک به افراد فقیرتر به اهداف توسعه انسانی خود دست یابد. اگر جامعه‌ای به لحاظ درآمدی ثروتمند باشد ولی این ثروت به صورت نابرابر توزیع شده باشد، در رسیدن به هدف توسعه انسانی با مشکل جدی روبه‌رو خواهد بود. نکته مهم درباره سیاست بازتوزیع این است که لزوماً اثرات توزیعی نظام مالیاتی ناظر بر توزیع درآمد میان شاغلان نیست، بلکه این بازتوزیعی درآمد ناظر بر گروه‌های مختلف از جمله سالمندان، کودکان، صاحبان املاک، افراد فقیر و همچنین مردمی است که در مناطق کمتر توسعه یافته ساکن‌اند. گفتنی است اگرچه نظام مالیاتی نمی‌تواند افراد فقیر را ثروتمند کند، در مقایسه با موضوعاتی مانند مصادره اموال ثروتمندان که از نظر عقلانی پذیرفتنی نیست، راه مطلوبی برای کاهش یا حداقل کردن نابرابری توزیع ثروت در یک جامعه مدرن است (این بحث در حوزه سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی بیشتر تبیین شده است).

نتایج بررسی‌های مختلف نشان داده است در کشورهای توسعه یافته، نظام مالیاتی در بهترین حالت نقش میانی را برای کاهش نابرابری درآمدها داشته است، چون در بسیاری از مواقع، مرکز ثقل یک برنامه توانمندسازی اجتماعی کمک به افرادی است که در عین حال که نیازمند کمک هستند، ولی درآمد زیادی ندارند تا معافیت‌های مالیاتی نقش عمده‌ای برای آن‌ها داشته باشد. در این باره پرداخت‌های مستقیم به افراد مؤثرتر خواهد بود. روشن است منابع ضروری برای این پرداخت‌های مستقیم می‌تواند از طریق نظام مالیاتی تأمین مالی شود و این پرداخت‌ها نقش بازتوزیعی نظام مالیاتی را تکمیل می‌کند. نمونه این نوع پرداخت‌ها را در دولت‌ها رفاه می‌بینیم.

بحث بازتوزیعی نظام مالیاتی در بسیاری مواقع با مسئله عادلانه بودن نظام مالیاتی به چالش کشیده می‌شود. ما در بخش اصول به بحث منصفانه بودن نظام مالیاتی به آن خواهیم پرداخت و ابعاد این چالش را باز خواهیم کرد.

۱-۱-۳. مالیات به‌عنوان ابزار اجرایی سیاست‌های رفاه اجتماعی

اگرچه به‌طور سنتی نظام مالیاتی با تأمین درآمد دولت به‌عنوان هدف اولیه و مهم شناخته شده است، ولی در دهه‌های اخیر یکی از موضوعات بسیار مهم در حوزه نظام‌های مالیاتی شکل دادن یک سیاست رفاه اجتماعی از طریق مالیات بوده است. به این معنا که دولت‌ها از طریق اعمال سیاست‌های تشویقی در حوزه مالیات به‌ویژه مالیات بر درآمد تلاش کرده‌اند با صرف‌نظر کردن از درآمد مالیاتی خود، افراد را به سمت پس‌اندازهای فردی مشخص با اهداف اجتماعی مشخص سوق دهند. درواقع دولت‌ها با پیگیری اهداف غیردرآمدی مالیات به‌دنبال ایجاد یا تغییر شرایط اجتماعی و اقتصادی خاصی هستند. در مقیاسی بزرگ‌تر، این اهداف ممکن است مشمول سرمایه‌گذاری، صادرات، اشتغال، بیمه‌های درمانی و نظام بازنشستگی شود.

در ادامه تلاش شده است چگونگی استفاده از نظام مالیاتی برای اهداف اجتماعی به‌طور خلاصه توضیح داده شود. اینکه آیا می‌توان نظام مالیاتی را به‌گونه‌ای طراحی کرد که اهداف سیاست اجتماعی را دنبال کند نیازمند واکاوی دو پرسش اولیه است: نخست اینکه چه وقت یک سیستم مالیاتی ابزار مناسبی برای بهبود این نوع فعالیت‌هاست؛ و دوم، اثر عمومی حرکت از یک سیستم رفاهی مبتنی بر پرداخت‌های مستقیم به یک سیستم رفاه مبتنی بر استفاده از هزینه‌های مالیاتی چیست.

در بخش نقد و بررسی استفاده از نظام مالیاتی به‌عنوان ابزار تحقق رفاه اجتماعی، به‌طور مبسوط و مبتنی بر آمار و ارقام به این بحث خواهیم پرداخت، ولی در مقدمه لازم است یادآوری شود که استفاده از نظام مالیاتی در سیاست اجتماعی ناظر به دو

نکته است: نکته اول کاهش مالیات افراد برای تحقق اهداف اجتماعی است. کاهش مالیات پول بیشتری نصیب افراد می‌کند تا برای دیگر اهداف اجتماعی هزینه کنند؛ مثلاً پس‌انداز برای تأمین هزینه‌های درمانی یا پس‌انداز در حساب‌های ثبت‌شده برای اهداف بازنشستگی، ولی نکته دوم این است که اگرچه این سیستم می‌تواند به افرادی که واجد درآمدند کمک کند آیا توانایی کمک به افرادی را دارد که هیچ درآمدی ندارند یا درآمد آن‌ها بسیار پایین است.

طرفداران و طراحان استفاده از نظام مالیاتی برای تأمین این نقصان به راه‌حل دیگری متوسل شدند و آن بازپرداخت نقدی دولت به این نوع افراد در قالب اعتبار مالیاتی^۱ است. به‌طور خلاصه آیا این نوع پرداخت‌ها کمک‌کننده است یا نه، در بخشی نقد و بررسی این هدف دنبال می‌شود.

۱-۱-۴. نظام مالیاتی و رشد اقتصادی

استفاده از نظام مالیاتی برای اهداف رشد اقتصادی برعکس استفاده از نظام مالیاتی برای سیاست رفاه اجتماعی موضوع مناقشه‌برانگیزتری است. از دید بسیاری رشد اقتصادی باید با نظام مالیاتی محقق شود یا به‌معنای دیگر نظام مالیاتی باید موضوع رشد اقتصادی را مدنظر قرار دهد. اگرچه مباحث بسیاری در این باره نوشته و بیان شده است، هنوز هم این موضوع به‌اندازه کافی پیچیده است؛ برای نمونه رابطه بین رشد و برابری. اگرچه افراد بسیاری می‌خواهند ثروتمندتر شوند، بسیاری دیگر نیز فکر می‌کنند ثروت رشدیافته باید منصفانه توزیع شود. آیا این اهداف سازگارند؟ آیا اگر نظام مالیاتی با اولویت رشد اقتصادی طراحی شود، بازتوزیع محقق می‌شود؟

1. Refundable Tax Credit

فارغ از مباحث نظری، آنچه واضح است این است که به لحاظ تاریخی استراتژی مالیاتی فوق‌العاده‌ای وجود ندارد که رشد اقتصادی را تشویق کند. برخی از کشورها با نرخ بالای مالیات، نرخ رشد اقتصادی بالا را نیز تجربه کرده‌اند و برخی از کشورها با نرخ مالیاتی پایین، رشد اقتصادی پایین را تجربه کرده‌اند، حتی ارتباط بین رشد اقتصادی و نرخ مالیات در طول زمان هم لزوماً معکوس نبوده است. برای نمونه کشور کانادا در پنجاه سال گذشته، سال‌هایی که رشد اقتصادی بالاتری داشته است، نرخ مالیاتی بالاتری هم داشته است.

معنای بحث فوق این نیست که رشد اقتصادی بالا در گرو نرخ بالای مالیات است، بلکه به معنای این است که رابطه بین مالیات و نرخ و رشد اقتصادی تا حد بسیاری پیچیده است. همچنین باید توجه داشت نرخ مالیات اسمی در مقایسه با نرخ مالیات مؤثر که شرکت‌ها و افراد تحمل می‌کنند، اطلاعات بسیار کمی می‌دهد. همین‌طور نسبت مالیات به تولید ناخالصی داخلی بدون توجه و داشتن اطلاعات مناسب از سطح بهره‌وری و هزینه‌های مربوط به خدمات دولتی اطلاعات زیادی نمی‌دهد؛ البته اگر استراتژی هر کشور فقط رشد اقتصادی باشد، آن‌وقت این پرسش مطرح می‌شود که نظام مالیاتی باید چگونه باشد تا برای رشد اقتصادی و فعالان اقتصادی دلسردکننده نباشد. در این فضا ممکن است بیان شود که مالیات بر سود باید صفر یا بسیار پایین باشد. بحث دیگر دربارهٔ نظام مالیاتی در راستای استراتژی رشد ممکن است تمرکز بر مالیات مصرف در مقایسه با مالیات بر درآمد باشد؛ زیرا تفاوت درآمد و مصرف، پس‌انداز خواهد شد.

به‌طور خلاصه در جمع‌بندی این بخش باید گفت نظام مالیاتی نه فقط منبع درآمد برای دولت است، بلکه ابزار ادارهٔ هر اقتصاد تلقی می‌شود. از این‌رو در سالیان اخیر، اهداف دیگر نظام مالیاتی از جمله کارکرد و نقش آن در حوزهٔ توسعه پایدار و اهداف محیط‌زیستی و سیاست‌های رفاه اجتماعی بسیار برجسته شده است. بحث اهداف

نظام مالیاتی را در این حد بسنده می‌کنیم و در فصل دیگر به یکی از اهداف مرتبط با حوزه کار این گزارش؛ یعنی، سیاست‌های اجتماعی به‌طور مفصل می‌پردازیم.

۱-۲. اصول یک نظام مالیاتی مناسب

اینکه هر نظام مالیاتی خوب باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد تا برای رسیدن به اهداف مورد نظر خود موفق شود بحثی است که در ادامه به‌طور خلاصه به آن اشاره شده است.

۱-۲-۱. بهینه‌سازی هزینه‌های مالیاتی

هر نظام مالیاتی هزینه‌ای اداری تحمیل خواهد کرد. هزینه اداری از این حیث تحمیل می‌شود که بتواند بخشی از منابع را از بخش خصوصی به بخشی دولتی انتقال دهد. هرچه میزان این هزینه پایین‌تر باشد، نظام مالیاتی کارآمدتر است. معمولاً این هزینه‌ها را به‌عنوان درصدی از درآمدهای مالیاتی اندازه‌گیری می‌کنند. این نوع هزینه‌ها در کشورهای توسعه‌یافته چندان بالا نیست. برای نمونه این هزینه در کانادا کمی بیش از ۱ درصد درآمدهای مالیاتی است. هزینه‌های اداری خود تابعی از میزان مشارکت داوطلبانه افراد در اظهارنامه‌های مالیاتی است. اگر افراد تمایلی به مشارکت نداشته باشند و دولت بخواهد آن‌ها را به این کار مجبور کند، به‌طور طبیعی هزینه‌های اداری افزایش پیدا خواهد کرد. برخی از مواقع هزینه‌های مالیاتی افزایش پیدا می‌کند، چون نظام مالیاتی بسیار پیچیده است. پیچیدگی نظام مالیاتی می‌تواند هزینه‌های مشارکت را افزایش دهد و بعضاً آن را به چهار تا پنج برابر هزینه‌های اداری برساند.

اینکه چرا نظام مالیاتی می‌تواند پیچیده‌تر شود به اهداف نظام مالیاتی بستگی دارد. اگر دولت بخواهد سیاست رفاه اجتماعی را از طریق نظام مالیاتی اجرا کند تا زمانی که

دولت فقط مالیات را به‌عنوان ابزار درآمد در نظر بگیرد به‌طور طبیعی فرم‌های مالیاتی پیچیده‌تر خواهد شد.

در کنار دو هزینه مذکور، نظام مالیاتی هزینه‌های غیرمستقیم دیگری ایجاد می‌کند که از آن‌ها به‌عنوان هزینه‌های انحراف^۱ نام برده می‌شود. اگر نظام مالیاتی تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی را به‌صورت منفی تحت تأثیر قرار دهد، این هزینه‌ها افزایش می‌یابد. همچنین نظام مالیاتی می‌تواند قیمت‌های نسبی را تحت تأثیر قرار دهد. نمونه‌ای از اینکه نظام مالیاتی می‌تواند بر تصمیم‌گیری‌ها اثرگذار باشد در تأثیر مالیات بر دستمزدها و اثرگذاری آن دربارهٔ تصمیم‌گیران برای کار بیشتر یا استفاده از اوقات فراغت بیشتر است. در مقابل، اعمال مالیات بر سوخت‌های فسیلی و مصرف آن‌ها نمونه‌های مثبتی از اعمال سیاست‌های مالیاتی است که نتایج مثبتی به همراه دارد.

نکته مهم آن است که در مقایسه با چهار دهه پیش، نقش و اهمیت هزینه‌های انحراف یا به‌بیان دیگر اثرات نظام مالیاتی بر انتخاب‌های اقتصادی بیشتر شده است. یکی از دلایل اصلی این تغییرات ریشه در بسط و توسعه اهداف مالیاتی دارد. به‌تناسبی که اهداف نظام مالیاتی از موضوعاتی مانند افزایش درآمد به حوزه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی و اقتصادی بسط پیدا می‌کند به‌طور طبیعی نقش و سهم هزینه‌های انحراف بیشتر می‌شود. در حال حاضر، یکی از دغدغه‌های مهم نظام مالیاتی چگونگی اثرات مثبت و منفی آن در این نوع انتخاب‌هاست. به‌ویژه اینکه اندازه‌گیری این نوع هزینه‌ها بحث‌برانگیز است و مانند هزینه‌های اداری آسان نیست. برای کاهش این نوع هزینه‌ها اصولی بیان می‌شود: نخست، باید پایه مالیاتی به‌اندازه کافی گسترده باشد. برای نمونه یک مبنای گسترده از مالیات مصرف

1. Distortion Cost

انحرافات تصمیم‌گیری را کاهش می‌دهد، چراکه بر سطح گسترده‌ای از کالاها و خدمات مالیات وضع شده است؛ و دوم اینکه نرخ مالیات باید تا حد امکان پایین تعیین شود؛ زیرا هزینه ناکارآمدی از طریق اثرگذاری بر قیمت‌های نسبی افزایش پیدا می‌کند. در حوزه مالیات بر مصرف از نظر کارآمدی بهتر است نرخ مالیات ثابتی را به سطح گسترده‌ای از خدمات و کالاها تعمیم داد تا اینکه نرخ‌های مختلف اعمال کرد. آشکار است که بحث فوق را باید در چارچوب اهداف مالیات نیز بررسی کرد. بعضاً هدف اخذ مالیات، کاهش مصرف خدمات و محصولات مشخصی است که در آن صورت نحوه اعمال مالیات باید متفاوت باشد.

۱-۲-۲. برابری و عدالت نظام مالیاتی

برابری و عدالت از نکات کلیدی در طراحی هر نظام مالیاتی است، حتی می‌توان گفت از فلسفه‌های وجودی نظام مالیاتی تضمین برابری است. دولت‌های ملی می‌توانستند به مالیات نیاز نداشته باشند، اگر فقط مسئله درآمد برای آن‌ها مهم بود؛ زیرا می‌توانستند پول چاپ کنند ولی از نظام مالیاتی استفاده می‌کنند، چون نظام مالیاتی به‌عنوان اهرمی مناسب برای کنترل منابع بخش خصوصی به روش مناسب، منصفانه و کارآمد به‌منظور بازهزینه کردن آن برای اهداف عمومی است.

برابری و عدالت نظام مالیاتی را ناظر بر دو نوع برابری می‌دانند: برابری افقی^۱، به این معنا که افراد با شرایط مشابه مانند سن، تعداد افراد تحت تکفل و درآمد یکسان باید تعهدات مالیاتی یکسان داشته باشند؛ و برابری عمودی^۲، به این معنا که افراد با توانایی پرداخت بیشتر باید به‌طور نسبی مالیات بیشتری پرداخت کنند.

1. Horizontal Equity

2. Vertical Equity

مالیات تصاعدی^۱ با بحث برابری عمودی سازگار است. طرفداران مالیات تصاعدی با پیش کشیدن کاهش مطلوبیت نهایی درآمد از این ایده عموماً دفاع می‌کنند. به این معنا که نارضایتی از دست دادن یک دلار اضافی درآمد به‌خاطر مالیات برای افراد با درآمد پایین بسیار بالاتر است تا برای افراد با درآمد بالا.

بحث عدالت همیشه مناقشه‌برانگیز بوده است. از یک سو ممکن است مالیات منصفانه این باشد که دولت‌ها برای همهٔ افراد بالای هجده سال فارغ از درآمد آن‌ها مالیات یکسانی وضع کنند که بسیار افراطی است، یا حداقل برای همهٔ افراد واجد درآمد نرخ مالیات یکسانی اعمال کنند. از سوی دیگر همان‌گونه که بیان شد بسیاری معتقدند نرخ‌های مالیات تصاعدی روش منصفانه‌تری است. همچنین گروهی بیان می‌کنند نظام مالیاتی منصفانه اساساً مالیات بر مصرف وضع می‌کند و نه مالیات بر درآمد؛ زیرا افرادی که مصرف بیشتری دارند از توانمندی بیشتری برخوردارند و در قالب مصرف خود مالیات پرداخت خواهند کرد. همچنین این دسته بیان می‌کنند مالیات بر درآمد به‌نوعی تنبیه پس‌اندازکنندگان است؛ زیرا افراد با درآمد بالا تمایل به پس‌انداز کردن دارند. در مقابل این بحث مطرح است که اولاً، افراد فاقد درآمد کافی، باید برای بقا کالاها و خدمات مصرف کنند، لاجرم مالیات بر مصرف به‌تنهایی منصفانه نیست و ثانیاً میل نهایی به مصرف کاهنده است. از این حیث اگر فقط بر مالیات بر مصرف تأکید شود، چه‌بسا افراد با درآمد بالا مالیات مناسبی پرداخت نکنند. از این‌رو باید توجه داشت موضوع برابری و انصاف پیش از آنکه بحثی تکنیکال باشد، به‌نوعی بحث سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی است. به این معنا که برخی مواقع نگاه سیاسیون تعیین‌کننده است. مثلاً آیا سیاسیون اولویت را به شهروندی‌ها می‌دهند یا به روستاییان.

1. Progressive income Tax

۱-۲-۳. کارآمدی و دسترسی به پایه‌های اطلاعاتی گسترده

یکی از تعاریف کارآمدی نظام مالیاتی آن است که برای سطح مشخصی از درآمد خالص مالیات‌ها باید طوری به‌دست آمده باشد که رفاه اجتماعی را حداکثر کند. این بحث بر این واقعیت استوار است که دولت‌ها از توزیع ویژگی‌های اشخاص آگاهی دارند (نمونه‌ای از این ویژگی‌ها مانند ترکیب جنسی جمعیت، ترکیب سنی، تحصیلات یا ترکیب شاغلان است، به‌طور کلی این ویژگی‌ها قابلیت خلق درآمد را نیز به‌طور کلی نشان می‌دهد)، اما نمی‌توانند این مشخصه‌ها را موردبهمورد بررسی کنند؛ بنابراین دولت از برنامه مالیاتی کارآمدی استفاده می‌کند که بتواند درآمد واقعی را شناسایی و مشاهده کند و از این طریق با توجه به توزیع درآمدها، محدودیت‌ها و ویژگی‌های افراد، سطح رفاه اجتماعی را به حداکثر برساند.

تحقق نظام مالیاتی کارآمد (به‌ویژه در حوزه مالیات بر درآمد) با تعریف مذکور بدون دسترسی به پایه‌های اطلاعاتی گسترده ممکن نیست. اجرای کارآمد نظام مالیاتی نه‌تنها مستلزم اداره مالیاتی کارآمد است، بلکه در گرو یک نظام خوداظهاری مناسب در ارتباط مؤثر با عرضه‌کنندگان اطلاعات پرداخت‌کنندگان مالیات از جمله شرکت‌های مختلف، بانک‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و حسابداران مستقل است. اداره مالیات باید قادر باشد اطلاعات ضروری خود را برای بهینه کردن سیستم مالیاتی از دیگر مؤسسات از جمله بانک‌ها و آژانس‌های دولت در راستای مسئولیت‌های آن‌ها به‌دست آورد. این ارتباط اطمینان می‌دهد کسانی که باید اظهارنامه مالیاتی پر کنند، این کار را انجام داده‌اند و کسانی که بر اساس درآمد خود باید مالیات پرداخت کنند مالیات لازم را پرداخت کرده‌اند. بدون داشتن این رابطه با دیگر مؤسسات از قبیل بانک‌ها، راستی‌آزمایی اظهارنامه‌های مالیاتی کار بسیار دشواری است. همچنین بدون این ارتباط قاعده‌مند میان نظام مالیاتی و دیگر مؤسسات، استفاده از نظام مالیاتی در راستای سیاست اجتماعی به‌ویژه در حوزه‌های مرتبط به حساب‌های پس‌اندازی ثبت‌شده برای اهداف بازنشستگی غیرممکن است.

۱-۲-۴. دیگر اصول مرتبط با نظام مالیاتی

علاوه به سه اصل پیش‌گفته که از مهم‌ترین اصول داشتن یک نظام مالیاتی کارآمد است، نظام مالیاتی باید ویژگی‌های دیگری داشته باشد که به‌طور خلاصه در ادامه آمده است:

- اصل اطمینان:^۱ به این معنا که قوانین مالیاتی باید روشن کنند چگونه مالیات‌ها تعیین می‌شود، چه وقت باید پرداخت شوند و پرداخت آن چگونه باید صورت گیرد.

- محرمانگی اطلاعات افراد:^۲ نظام مالیاتی باید اطلاعات همه مؤدیان را از همه شقوق افشای نامناسب و بدون رضایت آن‌ها حفظ کند.

- اصل سادگی نظام مالیاتی:^۳ قوانین مالیاتی باید تا حد ممکن ساده باشند؛ زیرا پرداخت‌کنندگان مالیات باید بتوانند قوانین را بفهمند و آن‌ها را در زمان مناسب به‌کار گیرند.

- اصل بی‌طرفی:^۴ موضوع بی‌طرفی از این حیث مطرح می‌شود که مالیات نباید تنها و مهم‌ترین انگیزه نقل و انتقالات اقتصادی افراد باشد. به‌بیان دیگر تصمیمات تجاری باید با انگیزه‌های اقتصادی گرفته شود تا ملاحظات مالیاتی.

- به‌حداقل رساندن شکاف مالیاتی:^۵ ساختار مالیاتی باید به‌گونه‌ای باشد تا پرداخت نکردن مالیات را به‌حداقل برساند. این امر بسیار ضروری است، زیرا در ارتباط با دیگر اصول از قبیل برابری و عدالت است.

1. Certainty

2. Informtion Security

3. Simplicity

4. Neutrality

5. Minimum Tax Gap

- نظام مالیات باید قدرت متقاعد کردن برای پرداخت^۱ را داشته باشد. به این معنا که کلیت نظام مالیاتی باید به گونه‌ای باشد که تشویق و متقاعد کردن و امکان پرداخت را تسهیل کند. این اصل به کاهش هزینه اداری نظام مالیاتی منجر خواهد شد. برای نمونه هر نظام مالیاتی با نرخ صفر یا ۱۰۰ درصد هر دو به درآمد مالیاتی صفر منجر خواهد شد. میزان نرخ‌های مالیاتی نباید به گونه‌ای باشد که انگیزه‌های فرار از پرداخت را تقویت کند.

۱-۳. جمع‌بندی

همان‌گونه که در مقدمه این بخش بیان شد هدف از ارائه این بخش نگاهی کوتاه به اهداف و اصول یک نظام مالیاتی بود. با نگاهی کلی به مباحث مذکور روشن است که نظام مالیاتی موضوعی بسیار پر دامنه در حوزه سیاست‌گذاری و اثرات کلان آن در حوزه اقتصاد ملی است. بنا نبوده است همه این مباحث به تفصیل بیان شود. اشاره‌های مختصر پیش‌آمده در راستای این کار پژوهشی و به صورت گزینشی بیان شده است. بیان مسائل مطرح شده کمک خواهد کرد پیوستگی نظام مالیاتی و حوزه‌های مرتبط با سیاست رفاه اجتماعی بهتر تبیین شود. با توجه به اینکه یکی از اهداف مهم نظام مالیاتی در دهه‌های اخیر بحث استفاده از نظام مالیاتی در راستای اهداف سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی بوده است در ادامه چند و چون این هدف به طور مفصل آمده است.

1. Convinced of Payment

۲. مالیات‌ها و سیاست‌های رفاه اجتماعی:

اهداف، چالش‌ها و نقدهای مرتبط

همان‌گونه که در بخش پیش بیان شد در دهه‌های اخیر یکی از مراکز مهم ثقل اهداف مالیاتی استفاده از نظام مالیاتی، به‌ویژه مالیات بر درآمد برای حوزه مرتبط با سیاست‌های رفاه اجتماعی بوده است. به این معنا که دولت‌ها به‌جای نگاه درآمدی به مالیات آن را به‌عنوان ابزار مدیریت بلندمدت حوزه سیاست اجتماعی تلقی کرده‌اند. به‌طور ساده دولت‌ها با چشم‌پوشی از بخشی از درآمد مالیاتی خود، به‌شرط آنکه افراد از آن بخش درآمد خود برای حوزه‌های مرتبط با سیاست اجتماعی مانند بازنشستگی و آموزش بلندمدت فرزندان استفاده کنند، تلاش کرده‌اند از این راه به معماری نظام اجتماعی بپردازند. به‌بیان دیگر دولت‌ها تلاش کرده‌اند هزینه‌های بلندمدت خود را (به‌عنوان بخشی از وظایف حاکمیتی دولت‌ها) از طریق چشم‌پوشی از درآمدهای مالیاتی امروز مدیریت کنند. چشم‌پوشی دولت‌ها از درآمد مالیاتی در حوزه سیاست اجتماعی به‌عنوان هزینه‌های مالیاتی یاد می‌شود. مفهوم هزینه‌های مالیاتی ناظر بر درآمد بالقوه‌ای است که دولت‌ها می‌توانستند کسب کنند ولی از آن صرف‌نظر کرده‌اند.

در این بخش سعی شده است ضمن نگاهی گذرا به تعاریف و مفاهیم مرتبط به حوزه رفاه اجتماعی، چالش‌ها و نقدهای مرتبط به استفاده از مالیات در حوزه سیاست رفاه اجتماعی به‌دقت بررسی شوند؛ لذا در ادامه، ابتدا مفهوم سیاست رفاه اجتماعی ارائه شده است، سپس اشاره‌ای به مصادیق استفاده از مالیات به‌عنوان ابزار سیاست رفاه اجتماعی آمده و درنهایت نیز بحث نسبتاً مبسوطی از منتقدان استفاده از مالیات، به‌عنوان ابزار سیاست رفاه اجتماعی و محدودیت‌های آن، ارائه شده است.

۲-۱. سیاست رفاه اجتماعی^۱

در طول تاریخ، سیاست رفاه اجتماعی به این معنا که آیا جامعه در مقابل نیازهای اجتماعی واکنش مثبت یا منفی اعمال می‌کند یکی از موضوعات مهم و مجادله‌برانگیز در حوزه سیاست اجتماعی بوده است. هر شخصی در دوره‌ای از زندگی خود، به‌نوعی از خدمات رفاه اجتماعی بهره‌مند می‌شود و همین‌طور با پرداخت مالیات به‌نوعی به خدمات مربوط به حوزه برنامه‌های رفاه اجتماعی کمک می‌کند. از سوی دیگر تصمیم‌های دولت درباره سیاست رفاه اجتماعی، زندگی افراد را شکل می‌دهد. به این معنا که این سیاست‌های اجتماعی مشخص می‌کند چه کسی باید هزینه اجتماعی دولت را پرداخت کند و چه کسی باید از خدمات آن بهره‌مند شود، رابطه آن‌ها با هم چگونه تعریف می‌شود و بالاخره رفاه عمومی جامعه چگونه و با چه معیاری تعیین می‌شود.

۱. برای اطلاعات بیشتر در این خصوص به منابع زیر نگاه کنید:

- Handbook of Social Policy, James Midgley and Michelle Livermore, SAGE, Second Edition, 2009.
- The Dynamics of social welfare policy, Joel Blau and Abramowitz Mimi, Oxford university press, 2004 (e book).
- The role of taxes in social Policy, Fances Wooley, Carleton University, 2012.
- Taxation as an instrument of public policy, Lawrence J. Lau and kwoh-ting Li, chia, Public Finance and Taxation forum, 2003.

سیاست اجتماعی در زیرمجموعه سیاست عمومی^۱ قرار می‌گیرد. سیاست عمومی، اصول، برنامه‌ها و عملکرد دولت به‌نماینده‌گی از جامعه در مقیاسی بزرگ است و در دو طبقه کلی دسته‌بندی می‌شود: سطح بین‌المللی؛ و سطح ملی. سطح بین‌المللی اشاره به سیاست عمومی درباره تجارت خارجی، کمک به دیگر ملت‌ها و تأمین مالی بین‌المللی است؛ و سطح ملی یا سیاست داخلی به رفتارهای دولت در داخل مرزهای هر کشور اشاره دارد. این سیاست‌های داخلی مشمول حوزه‌هایی مانند رفاه اجتماعی و همچنین موضوعات دیگر از قبیل بازار کار، کشاورزی، حمل‌ونقل عمومی و مالیات‌ها نیز می‌شود. در این میان آنچه در حوزه کار این گزارش می‌گنجد، بحث سیاست اجتماعی و رفاه اجتماعی است.

سیاست اجتماعی مجموعه راهبردهایی برای بررسی مشکلات اجتماعی، واکنش سازمان‌یافته یا بعضاً نداشتن واکنش سازمان‌یافته به پیامدها، مشکلات اجتماعی، اهداف و نتایج مرتبط به حوزه‌های اقتصادی، مالی و رفاه اجتماعی است. معمولاً در کشورهای مختلف، با توجه به شرایط وزارت کار، تجارت، منابع انسانی، اقتصاد و دارایی یا بعضاً کشاورزی متولی اعمال این نوع سیاست‌های اجتماعی هستند.

سیاست رفاه اجتماعی از زیرمجموعه‌های اصلی سیاست اجتماعی است. بعضاً تصور می‌شود سیاست رفاه اجتماعی فقط مشمول سیاست‌های مرتبط به حوزه فقر می‌شود، ولی واژه رفاه اجتماعی معنای گسترده‌تری را دربر می‌گیرد. به این معنا که وقتی واژه رفاه به کار گرفته می‌شود بیان‌کننده عملکرد مناسب و مطلوب جامعه درباره بهداشت، امکانات، شادی، رضایت خاطر شهروندان و بهبود مستمر است، اگرچه سیاست رفاه اجتماعی اثرات چشمگیری درباره بهبود فقر نیز دارد. به بیان دیگر سیاست رفاه اجتماعی به مجموعه اصول، فعالیت‌ها و شبکه‌ای از اقدامات دولت برای اطمینان

از اینکه اشخاص، خانوارها و جامعه در شرایط مطلوبی عمل می‌کنند و هستند اشاره دارد. همچنین سیاست رفاه اجتماعی به ملاحظات و همکاری دسته‌جمعی نیز قلمداد می‌شود که تضمین می‌کند افراد به نیازهای اصلی از جمله سطح مطلوبی از بهداشت و دیگر خدمات ضروری دسترسی دارند. این سیاست‌ها در قالب برنامه‌های رفاه اجتماعی اعمال می‌شود تا نیازهای اصلی جامعه را بررسی و برآورده کند. این نیازهای اصلی مشمول امنیت درآمد در زمان‌های مختلف، بهداشت عمومی، آموزش، تغذیه، اشتغال، مسکن، احساس تعلق اجتماعی و مشارکت در جامعه می‌شود. یکی از برنامه‌های مرتبط با حوزه سیاست رفاه اجتماعی بحث مالیات‌هاست. آیا مالیات‌ها ابزار تأمین اهداف مذکور هستند یا نه و آیا به‌طور مؤثر عامل تقویت‌کننده حوزه‌های پیش‌گفته‌اند یا برعکس تضعیف‌کننده این نوع سیاست‌ها هستند؟

۲-۲. نقش مالیات‌ها در سیاست رفاه اجتماعی

دولت، بخش عمومی و دولت‌های محلی سیاست رفاه اجتماعی را با روش‌های مختلفی اعمال می‌کنند. بخشی از برنامه‌ها و اقدامات سیاست رفاه اجتماعی از طریق پرداخت مستقیم و برخی از آن‌ها از طریق هزینه‌های مالیاتی اعمال می‌شود. از این‌رو هزینه‌های دولت‌ها درباره سیاست‌های رفاه اجتماعی را باید حاصل جمع این دو نوع هزینه در نظر گرفت. در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، اگرچه مانند کشورهای در حال توسعه دولت هزینه‌های مستقیم زیادی در حوزه رفاه اجتماعی پرداخت نمی‌کند، ولی هزینه عمومی رفاه اجتماعی بسیار بالاست، زیرا دولت‌ها از مالیات بر درآمد قابل وصول برای اهداف رفاه اجتماعی چشم‌پوشی می‌کنند.

دولت‌ها با ارائه مزایای مالیاتی به شرکت‌ها و اشخاص تلاش می‌کنند تا به حوزه رفاه اجتماعی کمک کنند. از نمونه‌های این مزایای مالیاتی باید به معافیت‌های مالیاتی و بازپرداخت بخشی از مالیات پرداخت‌شده تحت عنوان مالیات برگشت داده شده

با پذیرش برخی از هزینه‌های انجام‌شده خانوارها برای اهداف اجتماعی اشاره کرد. مالیات دریافت‌نشده دولت در نظام بودجه‌ریزی دولتی به هزینه‌های مالیاتی^۱ معروف‌اند؛ زیرا محقق نشدن درآمد مالیاتی ناشی از سیاست رفاه اجتماعی، دقیقاً مشابه پرداخت مستقیم دولت است. از این‌رو پرداخت مستقیم دولت یا دریافت نکردن مالیات به علت اعمال سیاست رفاه اجتماعی دو روش جایگزین برای رسیدن به هدفی مشابه است. هزینه‌های مالیاتی مشمول میلیاردها دلار پول برای تأمین هزینه‌های مشابه می‌شود که دولت‌ها می‌توانند با پرداخت مستقیم دنبال کنند. تنها تفاوت این سیستم آن است که نقش این نوع سیستم‌ها فراتر از موضوع فقر تعریف می‌شود و به دنبال آن است که به‌نوعی تضمین کند هر شخصی در سطح رفاهی مطلوبی قرار گیرد.

نمونه‌هایی از این سرفصل‌های مالیاتی که برای اهداف سیاست رفاه اجتماعی اعمال می‌شود عبارت‌اند از هزینه‌های قابل‌قبول مالیاتی برای پرداخت هزینه‌های مراقبت از کودکان. به این معنا که اگر خانوارها کار می‌کنند و برای نگهداری کودکان خود نیازمند پرداخت به دیگران‌اند، دولت آن هزینه‌ها را به‌عنوان هزینه قابل‌قبول برای کاهش درآمد مشمول مالیات خانوارها می‌پذیرد. نتیجه اعمال این نوع معافیت مالیاتی کمک به مادران برای مشارکت در بازار کار و افزایش درآمد قابل‌تصرف خانوارهاست. نمونه دیگر هزینه‌های مرتبط به آموزش و فعالیت‌های مرتبط به حوزه آموزش فرزندان است. در بسیاری از کشورها، دولت‌ها هزینه‌های مرتبط به آموزش‌های تکمیلی مانند موسیقی برای کودکان را به‌عنوان هزینه‌های مالیاتی قابل‌قبول برای کاهش درآمد مشمول مالیات می‌پذیرند. نمونه مرتبط به حوزه تحقیق حاضر بحث پس‌انداز برای اهداف بازنشستگی است. تقریباً در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته اگر خانوارها بخشی از درآمد خود را در حساب‌های ثبت‌شده برای تقویت درآمد دوران بازنشستگی

1. Tax expenditure

ذخیره کنند، مشمول پرداخت مالیات برای آن بخش نمی‌شوند. بحث مذکور در بخش مربوط به نظام چندلایهٔ بازنشستگی و فصل‌های بعد به‌طور مبسوط بیان می‌شود. نمونهٔ دیگر این نوع سیاست‌های مالیاتی، بحث هزینه‌های درمان خانوارهاست. اگر خانوارها بیمهٔ درمان تکمیلی را خریداری کنند یا هزینهٔ درمان انجام دهند، این نوع هزینه‌ها به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی قلمداد می‌شود. در این باره نمونه‌های بیشتری می‌توان بیان کرد، از جمله بهره‌های پرداختی به وام‌های مسکن. این نوع هزینه‌های مالیاتی بعضاً مشمول میلیاردها دلار می‌شود که دولت‌ها به‌طور غیرمستقیم در حوزهٔ رفاه اجتماعی هزینه می‌کنند. نکتهٔ جالب این است که مفهوم سهم حداکثری همه در حوزه‌های رفاه اجتماعی باعث شده است مزایا مالیاتی در حوزهٔ اهداف سیاست رفاه اجتماعی به سطح شرکت‌ها و کارفرمایان نیز گسترش یابد. برای نمونه‌هایی از این دست می‌توان به هزینه‌های قابل قبول مالیاتی مشارکت کارفرمایان در هزینه‌های مرتبط به بهداشت کارکنانشان اشاره کرد، یا وقتی کارفرما در طرح بازنشستگی کارکنان خود مشارکت می‌کند می‌تواند از آن به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی استفاده کند و مالیات کمتری بپردازد. این کاهش مالیات‌ها برای شرکت‌ها نه تنها برای کارکنان منافع ایجاد می‌کند، بلکه سود شرکت‌ها را افزایش می‌دهد و به‌نوعی به رفاه عمومی جامعه نیز کمک می‌کند.

اگر بخواهیم نمونه‌ای آماری دربارهٔ هزینه‌های مالیاتی مرتبط با حوزهٔ رفاه اجتماعی ارائه دهیم، شاید بد نباشد به سهم و نقش این نوع هزینه‌ها در بحث پس‌اندازهای بازنشستگی نگاهی شود که در محدودهٔ این تحقیق است. به‌عنوان نمونه دولت امریکا سالانه رقمی بالغ بر ۱ هزار میلیارد دلار به‌طور مستقیم برای تأمین اجتماعی و تأمین اجتماعی تکمیلی پرداخت می‌کند که این پرداخت‌ها مستقیم است (Government Spending on The Elderly, 2007)، ولی در امریکا دولت متحمل هزینه‌های مالیاتی در راستای اهداف اجتماعی می‌شود. در امریکا دولت از طریق

مشوق‌های مالیاتی تلاش کرده است به افراد انگیزهٔ پس‌انداز در طرح‌های بازنشستگی را بدهد. یکی از این پس‌اندازها مربوط به طرح‌های بازنشستگی خصوصی است که در امریکا ۱/۴ کل حق بیمه‌های مشارکتی برای طرح‌های اجتماعی از این طریق ایجاد می‌شود (Government Spending the elderly, 2007: 94).

نکتهٔ جالب این است که در امریکا کل پس‌انداز خانوارها کمتر از پس‌انداز مربوط به هزینه‌های مالیاتی برای اهداف بازنشستگی است. این امر از منظر نشانهٔ موفقیت طرح‌های مالیاتی قلمداد می‌شود. همچنین نرخ رشد این نوع پس‌انداز از سرعت بیشتری برخوردار بوده است؛ البته از منظر دیگر باید توجه داشت هزینه‌های مالیاتی آثار بازتوزیعی نیز دارند. به این معنا که افراد با درآمد بالا، نرخ نهایی مالیاتی بالاتری دارند و لاجرم انگیزهٔ مشارکت آن‌ها در این نوع طرح‌ها بیشتر است و از این رو ممکن است چندان کمک‌کننده به افراد با درآمد پایین نباشد. در بخش انتقادات، به این بحث خواهیم پرداخت.

همان‌گونه که در بخش اول گزارش بیان شد، یکی از مباحث تأمل‌برانگیز دربارهٔ نظام مالیاتی و سیاست رفاه اجتماعی این است که آیا استفاده از مالیات برای این هدف به‌لحاظ تئوریک و عملی ایدهٔ مطلوبی است. برای بررسی این موضوع باید توجه داشت شاید نتوان پاسخ قاطع و یکسانی ارائه کرد. موفقیت و شکست این بحث ریشه در دو پرسش بنیادین دیگر دارد: نخست اینکه چرا و چه زمانی یک سیستم مالیاتی می‌تواند ابزار مناسبی باشد یا به‌معنای دیگر برای چه گروه از افراد و در چه حوزه‌هایی این سیستم بهتر عمل می‌کند؛ و دوم اینکه اثر عمومی حرکت از یک سیستم رفاهی مبتنی بر پرداخت‌های مستقیم به یک سیستم رفاهی مبتنی بر هزینه‌های مالیاتی به حوزهٔ مختلف چیست. به‌عنوان نمونه در حوزهٔ بازنشستگی برخی معتقدند این حرکت به تقویت و رشد سیستم‌های بازنشستگی مبتنی بر حق بیمه‌های معین در مقابل مزایای معین می‌انجامد و کل نظام بازنشستگی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

بحث بعدی درباره نقش مالیات در حوزه رفاه اجتماعی به ساختار مالیاتی نیز برمی‌گردد. ساختار نرخ مالیاتی از جمله بحث نرخ‌های تصاعدی در نحوه عملکرد و اثرگذاری بر این حوزه‌ها بسیار مهم است. درباره واحد پرداخت‌کننده مالیات اینکه افراد مهم هستند یا درآمد خانوار، مبنای تصمیم‌گیری است. آیا تعداد فرزندان در تعیین نرخ نهایی مالیات مهم است یا نه. این موضوعات در مباحثی مانند نرخ ازدواج و تشکیل خانواده نقش دارد. اگرچه تمرکز سیاست رفاه اجتماعی و مالیات عموماً بر مالیات بر درآمد است، هنوز مالیات‌های غیرمستقیم نیز نقش تعیین‌کننده‌ای دارند؛ مثلاً مالیات بر سیگار و مشروبات الکلی یا نحوه اعمال مالیات بر خدمات آموزشی، بهداشتی، ورزشی یا فعالیت‌های مذهبی. از این‌رو در ادامه به بحث استفاده از ابزارهای مالیاتی در حوزه رفاه اجتماعی نگاه انتقادی ارائه شده است. هدف از ارائه بحث مذکور این است که بتوان به ابعاد دیگری از اهمیت سیاست‌های مالیاتی در حوزه رفاه اجتماعی پرداخت و همچنین درک واقع‌بینانه‌تری از میزان و حوزه موفقیت این نوع سیاست‌ها داشت.

۲-۳. چالش‌ها و نقدهای مرتبط به استفاده از ابزار مالیاتی در حوزه سیاست رفاه اجتماعی

در ادامه به‌طور خلاصه نقدها و چالش‌های پیش‌روی سیاست‌های مالیاتی که تلاش می‌کنند به معماری نظام اجتماعی بپردازند آمده است. این چالش‌ها و نقدها عموماً ناظر بر دو حوزه است: یک حوزه بحث عملکردی است. به این معنا که آیا این سیاست می‌تواند به افراد با درآمد پایین به‌عنوان مهم‌ترین جمعیت هدف حوزه رفاه اجتماعی کمک کند؛ و بحث دوم نظری است. به این معنا که آیا حرکت به سمت استفاده از نظام مالیاتی در حوزه رفاه اجتماعی به اصول اساسی یک نظام مالیاتی خوب خدشه وارد نمی‌کند. از جمله اصل عادلانه بودن، سادگی و به‌حداقل رساندن شکاف پرداخت مالیات. انتقادات و چالش‌های ارائه‌شده را باید در این دو حوزه جای داد.

یکی از انتقادهای همیشگی دربارهٔ استفاده از سیستم مالیاتی برای اهداف اجتماعی این بوده است که معافیت‌ها یا اجازه دادن به افراد که بخشی از هزینه‌های خود را به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول اعمال کنند، معمولاً برای افراد با درآمد بالا کاربرد دارد، نه لزوماً خانوارهای فقیر یا خانوارهای با درآمد متوسط. اگرچه خانوارهای کم‌درآمد یا بسیار کم‌درآمد می‌توانند از دریافت اعتبارهای نقدی نظام مالیاتی منتفع شوند، ولی وقتی موضوع استفاده از معافیت‌های مالیاتی به‌میان می‌آید معمولاً چون درآمد کافی برای گزارش دادن ندارند از این سیستم هم بهره‌مند نمی‌شوند. برای نمونه ۷۰ درصد از خانوارهای امریکایی دسترسی زیادی به مزایای نظام مالیاتی از طریق استفاده از این معافیت‌ها و مشوق‌ها ندارند (Cramer and schrew, 2013)؛ زیرا درصد عمده‌ای از خانوارهای کم‌درآمد برای کارفرما کار نمی‌کنند تا به آن‌ها برنامه‌های پس‌اندازی مرتبط با مشوق‌های مالیاتی پیشنهاد دهند. همچنین به‌علت پایین بودن درآمد، تعهدات مالیاتی بالایی ندارند تا بتوانند از مزایای مالیاتی برخوردار شوند. در حمایت از نقد مذکور، تحلیل آماری در ادامهٔ مستند بر گزارش کرامر و شرو^۱ در سال ۲۰۱۳ آماده است. این تحلیل مربوط به جامعهٔ امریکاست.^۲

در سال ۱۹۷۴، در امریکا حساب‌های بازنشستگی فردی^۳ ایجاد شد که روشی برای به‌تعویق انداختن مالیات بر درآمد برای اهداف بازنشستگی بود. در سال ۱۹۸۷،

1. Cramer and schrew

۲. برای اطلاعات بیشتر در این خصوص علاوه بر منابع ارائه شده در متن می‌توان به مقالات زیر مراجعه کرد:
- *Savings for Low- and Moderate Income Families In the United States: Why is the Saver's Credit not More Effective*, Esther Duflo, William Gale and others, Journal of the European Economic Association, 2007

- *How Much Might Automatic IRAs Improve Retirement Security for Low and Moderate-Wage Worker*, Barbara A. Buttrive and Richard W. Johnson, Urban Institute, 2011

- *Social policy and the tax system*, urban institute, Washington D.C., 2002

3. Individual Retirement Accounts – IRA

کنگره طرح بازنشستگی 401k را طراحی کرد که شبیه حساب‌های بازنشستگی فردی بود، ولی از طریق طرح‌های کارفرمایی عمل می‌کرد. این دو طرح جذابیت چندانی نداشتند تا اینکه قانون مالیات ۱۹۸۱ مزایای مالیاتی بیشتری را برای مشارکت در این دو طرح توسعه داد. این سیستم‌ها در طول بیست سال توسعه پیدا کردند، به‌گونه‌ای که کنگره اجازهٔ ایجاد حساب‌های دیگر را نیز داد، از جمله اهداف آموزش بلندمدت فرزندان. استفاده از فرصت به‌تعویق انداختن مالیات بر درآمد برای اهداف اجتماعی به‌مرور نقش غالبی در مقایسه با پرداخت‌های مستقیم در امریکا پیدا کرد، ولی منتقدان معتقدند این سیستم‌ها اگرچه با انگیزه‌های به‌تعویق انداختن مالیات بر درآمد به‌خوبی کار می‌کنند، اما منفعت آن‌ها بیشتر به افراد با درآمد بالا می‌رسد.

نگاهی آماری در امریکا دربارهٔ استفاده از هزینه‌های مالیاتی در مقابل پرداخت مستقیم نشان می‌دهد در پایان سال ۲۰۱۳، دولت امریکا ۱۳۴ میلیارد دلار هزینه ناشی از معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی برای اهداف اجتماعی داشته است. همین آمار نشان می‌دهد نیمی از این مزایا مربوط به ده قلم از انواع مزایای مالیاتی بوده است که افراد با درآمد بالا می‌توانستند از آن استفاده کنند، به‌طوری که حدود ۱۷ درصد از این مزایا متعلق به ۱ درصد از افراد با بالاترین درآمدها بوده است. همین آمار نشان می‌دهد حدود ۵۰ درصد از منابع عمومی که از طریق نظام مالیاتی برای اهداف اجتماعی صرف می‌شود تنها نصیب ۲۰ درصد از خانوارها می‌شود. همین‌طور پس‌اندازهای بازنشستگی که از طریق این نوع مشوق‌ها شکل گرفته است حدود ۱۳۹ میلیارد دلار بوده است که ۶۶ درصد این پس‌اندازها نصیب ۲۰ درصد از افراد با درآمد بالای جامعه شده است.

منتقدان در این باره معتقدند افراد ثروتمند برای فرار از پرداخت مالیات ترجیح می‌دهند بخشی از درآمد خود را برای اهداف بازنشستگی پس‌انداز کنند، نه لزوماً برای هدف بازنشستگی؛ لذا برای آن‌ها این تصمیمی اقتصادی است که پس‌اندازها را به

مطلوب‌ترین حساب‌ها منتقل کنند، نه لزوماً افزایش پس‌انداز خالص. اهمیت این نکته از این حیث است که پس‌انداز کل خانوارها ممکن است تغییر چندانی نکند. علاوه بر بحث فوق منتقدان بیان می‌کنند کمک به پس‌اندازهای بازنشستگی از طریق مشوق‌های مالیاتی از زاویه دیگری نیز برای افراد کم‌درآمد چندان مفید نیست. اینان معتقدند افراد با درآمد بالا معمولاً دسترسی بهتری چه در قالب طرح‌های DB و چه در قالب طرح‌های DC در طرح 401k دارند. در مجموع ۸۵ میلیون نفر یا ۵۵ درصد از کارکنان شهری دسترسی به طرح‌های بازنشستگی DC دارند که از این حدود، ۳۷ درصد در عمل در این طرح‌ها ثبت‌نام می‌کنند، ولی فقط ۳۵ درصد از کارکنان با درآمد پایین به این طرح دسترسی دارند. از این‌رو استفاده از سیستم مالیاتی برای اهداف بازنشستگی بدون توجه به بحث پرداخت‌های مستقیم چه‌بسا افزایش‌دهنده نابرابری شود. افراد کم‌درآمد در عمل علاقه کمتری برای مشارکت در این طرح‌ها دارند. رقم مشارکت واقعی برای افراد کم‌درآمد حدود ۱۶ درصد است.

در پاسخ به انتقاد فوق، بسیاری در امریکا بیان می‌کنند در صورت دسترسی نداشتن به طرح بازنشستگی کارفرمایی همه پرداخت‌کنندگان مالیات به طرح بازنشستگی انفرادی از قبیل حساب‌های بازنشستگی فردی دسترسی دارند، ولی اینان از این موضوع غفلت می‌کنند که فراتر از بحث دسترسی، انگیزه‌های مشارکت است. افراد با درآمد کم انگیزه کافی برای مشارکت ندارند.

کنگره امریکا در سال ۲۰۰۱، برای رفع خلأ مذکور و کمک به افراد با درآمد پایین طرح saver's credit را معرفی کرد. اگرچه هدف این طرح افراد با درآمد پایین بود، چون دولت در این طرح در صورت مشارکت افراد مشارکتی نداشت، دوباره نتوانست باعث جلب توجه افراد با درآمد پایین شود.

علاوه بر بحث بازنشستگی دیگر موضوعات مرتبط با مشوق مالیاتی نیز دچار چالش مذکور است. مثلاً در امریکا یکی از اهداف سیاست اجتماعی دولتی کمک به افراد برای

مالک شدن بنای مسکونی خودشان است. به این منظور دولت در امریکا بهره‌های پرداختی وام‌های مسکن را به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی خانوارها می‌پذیرد. سهم عمده‌ای از درآمد خانوارها متوجه این نوع هزینه‌هاست. از این رو نقش عمده‌ای در پس‌اندازهای مالیاتی آن‌ها دارد. همین بررسی آماری نشان می‌دهد حدود ۴۳ درصد از مالکان از این مزایا استفاده می‌کنند، ولی باز در این حوزه هم حدود ۷۵ درصد این مزایای مالیاتی به بالاترین دهک‌های درآمدی جامعه تعلق می‌گیرد که قدرت خرید خانه و پرداخت وام دارند و فقط ۸ درصد از شش دهک درآمد پایین و متوسط جامعه از این مزایا بهره‌مند می‌شوند. دلیل اصلی این بحث آن است که افراد می‌توانند بهره‌پرداختی تا سقف وام ۱ میلیون دلاری را در زمره هزینه‌های قابل قبول مالیاتی از درآمد خود کسر کنند. بسیار روشن است افرادی چنین وام مسکنی دریافت می‌کنند که درآمد بسیار بالایی داشته باشند؛ لذا دو دهک بالای درآمد از حدود ۷۵ درصد مزایای بهره‌مند می‌شوند و دو دهک پایین درآمد جامعه فقط نیم درصد از این مزایا بهره‌مند می‌شوند. همین بحث درباره مشوق‌های مالیاتی ناظر بر پس‌اندازها برای اهداف آموزشی نیز حاکم است. اگرچه در امریکا به این نوع مشوق در حوزه آموزشی خیلی توجه نشده است، ولی هنوز در این باره بحث نابرابری در حوزه توزیع مزایا وجود دارد.

بحث مذکور به‌خوبی بیان می‌کند اگر اهرم نظام مالیاتی در حوزه سیاست رفاه اجتماعی با دیگر روش‌های قابل دسترسی از جمله پرداخت‌های مستقیم و مشارکت دولت در این طرح در قالب درصدی از مشارکت افراد همراه نشود، روش کارآمدی برای افراد با درآمد پایین نخواهند بود. منظور از مشارکت دولت این است که مثلاً اگر خانوارهای کم‌درآمد برای پس‌انداز بازنشستگی ۱۰ درصد از درآمد خود را اختصاص دهند، دولت نیز معادل آن یا در درصدی از آن مشارکت کند. مثلاً در کانادا در حوزه آموزش، دولت معادل ۳۰ درصد مشارکت خانوارها تا سقف ۷ هزار و ۵۰۰ دلار برای هر فرزند در طرح پس‌اندازی مرتبط به آموزش فرزندان مشارکت می‌کند. از این رو این

طرح در کانادا در مقایسه با امریکا، حتی برای افراد با درآمد پایین از استقبال بیشتری برخوردار بوده است.

- یکی دیگر از انتقادهای موجود درباره استفاده از نظام مالیاتی به‌عنوان ابزار سیاست اجتماعی ناظر به این موضوع است که سیستم مالیاتی برای جمع‌آوری مالیات طراحی شده است و نه اجرای برنامه‌های اجتماعی. منتقدان معتقدند چون اساس سیستم مالیاتی در بدو تأسیس با اهداف اجتماعی نبوده است، لاجرم به‌لحاظ کارآمدی و توانمندی این نظام امکان تحقق اهداف اجتماعی را ندارد. این انتقاد دوباره به ناتوانی این نوع سیستم‌ها برای کمک به افراد کم‌درآمد اشاره می‌کند، ولی زاویه نقد آن‌ها کمی متفاوت است. اینان معتقدند وقتی هدف اجتماعی در حوزه نظام مالیاتی مبنای عمل قرار می‌گیرد اظهارنامه‌های مالیاتی بسیار پیچیده خواهد شد و از این نظر به خانوارهای کم‌درآمد هزینه‌های اضافه تحمیل خواهد کرد، چون آن‌ها مجبورند با کمک حسابداران فرم مالیاتی را پر کنند که نیازمند پرداخت بیشتر است. برخی دیگر معتقدند اگرچه این نوع هزینه‌ها ممکن است افزایش یابد، ولی در استفاده از دیگر روش‌ها نیز هزینه‌های دیگر می‌تواند به‌وجود بیاید. در این باره، مؤسسه مطالعاتی Urban Institute مقایسه‌ای درباره هزینه‌های مربوط به استفاده از مشوق‌های مالیاتی و روش پرداخت مستقیم انجام داده است. برای مقایسه این مؤسسه دو رویکرد بازپرداخت اعتبارات مالیاتی به افراد و بانک توزیع غذا به افراد کم‌درآمد را انتخاب کرده است. نتیجه این مقایسه این بوده است که بازپرداخت اعتبار از طریق سیستم مالیاتی به افراد کم‌درآمد در مقایسه با روش پرداخت مواد غذایی به این افراد از طریق بانک توزیع غذا، هم برای دولت و هم برای دریافت‌کنندگان خدمات ارزان‌تر بوده است. برای اینکه اگر فرد بخواهد از طریق سیستم بانک توزیع غذا خدمات دریافت کند، مجبور است

مراجعه حضوری داشته باشد و در طول پنج ساعت، دوازده صفحه فرم را پر کند. لاجرم مجبور خواهد بود یک یا دو روز کاری خود را از دست بدهد. همین مطالعه نشان داده است نرخ مشارکت برای دریافت اعتبارات مالیاتی در مقایسه با دریافت خدمات از بانک غذا بسیار بالاتر بوده است؛ در جمعیت مطالعه شده ۸۰ درصد در مقایسه با ۴۷ درصد. شاید دلیل آن این باشد که افراد در نهایت مجبور به پر کردن اظهارنامه مالیاتی هستند و لاجرم بر کردن بخش اضافی این فرمها بسیار آسانتر خواهد بود تا فرم دوازده صفحه‌ای را جداگانه پر کنند؛ گفتنی است جدا از موضوع هزینه اداری و مشارکت ممکن است پرداخت مواد غذایی به خانوارهای بسیار کم‌درآمد روش سودمندتری باشد.

- نقد بعدی در این باره آن است که بخش زیادی از تمرکز و اولویت نظام مالیاتی به تشویق خانوارها برای پس‌انداز، تمرکز بر پس‌اندازها با اهداف خاص و بسیار بلندمدت است. یکی از اولویت‌های مهم این برنامه‌های رفاه اجتماعی پس‌انداز برای بازنشستگی است، حال آنکه بسیاری از خانوارها ممکن است نیازهای پس‌اندازی متنوع‌تری داشته باشند. خانوارها ممکن است نیازمند پس‌انداز بخشی از درآمد خود برای مواقع اضطراری باشند. همچنین خانوارها نیاز دارند استراتژی سرمایه‌گذاری و پس‌اندازی را دنبال کنند که در طول دوره زندگی قابل استفاده باشد، نه فقط در مقطعی خاص. از این رو منتقدان بیان می‌کنند یکی از دلایلی که خانوارهای کم‌درآمد ممکن است انگیزه کافی برای پس‌اندازهای بلندمدت نداشته باشند این است که آن‌ها نیازهای جاری پس‌اندازی دارند که برایشان در اولویت قرار دارد. همان‌گونه که بیان شد در حال حاضر، اهداف اجتماعی نظام بازنشستگی به‌طور گسترده‌ای تمرکز خود را بر پس‌اندازهای بازنشستگی قرار داده است.

برای رفع معضل فوق در بسیاری از کشورها، که ابزارهای مالیاتی نقش مؤثری برای

پس‌اندازهای بازنشستگی قائل شده است، به افراد اجازه می‌دهند در مواقع نیاز بدون آنکه مالیات بپردازند بخشی از پس‌انداز مربوط به بازنشستگی را برداشت کنند، ولی در طول دوره مشخصی باید مقدار برداشت‌شده را به حساب مذکور برگردانند یا مالیات متعلقه را پرداخت کنند. این اصلاح تا حد زیادی تلاش کرده اجازه دهد بخشی از پس‌انداز بلندمدت خانوارها برای اهداف بازنشستگی، استفاده کوتاه‌مدت نیز داشته باشند. علی‌رغم انتقادهای مذکور استفاده از ابزارهای مالیاتی در راستای سیاست‌های حوزه رفاه اجتماعی به‌طور گسترده‌ای در دنیای توسعه‌یافته استفاده شده است. منتقدان از اینکه این ابزارها به کار بروند یا نه، بحث جدی ارائه نمی‌دهند؛ زیرا به‌نظر می‌رسد در دهه‌های اخیر نقش غالبی در سیاست‌گذاری مالیاتی دولت‌ها داشته است، ولی انتقادهای مذکور به‌دنبال ارائه چارچوبی اصلاحی است که تا حد زیادی بتواند از تضادها بکاهد و این نوع مشوق‌ها را برای افراد با درآمد پایین جذاب‌تر کند.

۲-۴. چارچوب اصلاحی برای رفع نقصان‌های استفاده از سیاست مالیاتی در حوزه سیاست‌های رفاه اجتماعی

همان‌گونه که بیان شد سه نقد اصلی درباره مشوق مالیاتی وجود دارد که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از: ۱. کمک نکردن به افراد کم‌درآمد و به‌تبع نابرابری استفاده از مزایا؛ ۲. استفاده سودجویانه افراد پردرآمد برای انتقال پس‌انداز به حساب‌هایی که مالیات پرداخت نکنند، نه لزوماً افزایش پس‌اندازها؛ و ۳. رویکرد تک‌محوری و بسیار بلندمدت به موضوع پس‌انداز خانوارها با تمرکز بر اهداف بازنشستگی.

برای فائق آمدن بر این موضوعات در ادبیات موضوع مباحث اصلاحی زیر بیان شده است:

- توسعه و گسترش مشوق‌های مالیاتی به دیگر پس‌اندازها: به این معنا که افراد بتوانند برای اهداف دیگر از جمله حوادث پیش‌بینی‌ناپذیری پس‌انداز کنند که

به آن‌ها کمک می‌کند در شوک‌های اقتصادی ایمن باشند. همچنین همان‌طور که بیان شد اجازه دادن به افراد تا بتوانند بخشی از پس‌اندازهای بازنشستگی را برای اهداف دیگر برداشت کنند و تحمیل نکردن جریمه‌های سنگین در این خصوص؛ البته مورد اخیر در بسیاری از کشورها اعمال می‌شود.

همچنین در این ساختار اصلاحی، بسیاری معتقدند نظام مالیاتی باید مانع رفتارهای سودجویانه باشد. به این معنا که افراد به‌جای پس‌اندازهای جدید فقط به‌دنبال انتقال پس‌اندازها از یک حساب به حساب دیگر برای استفاده مالیاتی باشند. برای حل این مشکل پیشنهاد می‌شود از روش پرداخت مستقیم استفاده شود. به این معنا که نحوه انتقال منابع به حساب‌های پس‌اندازی معاف از مالیات بر درآمد روشن باشد.

برای ایجاد نظام مالیاتی فراگیری که همه بتوانند از مزایای آن بهره‌مند شوند باید ابزارهای پس‌اندازی نیز متنوع شود تا همه پس‌اندازکنندگان بالقوه بتوانند از آن بهره‌مند شوند. از این‌رو نظام مالیاتی باید تمرکز خود را بر این موضوع قرار دهد که نرخ بالای مشارکت همه سطوح درآمدی در این طرح‌ها را تضمین کند. به این منظور هر شخصی باید به طرح پس‌اندازی دسترسی داشته باشد و پس‌انداز همه گروه‌های درآمدی را افزایش دهد. طرح‌های پس‌اندازی کارفرمایی از این حیث خوب است که اجازه می‌دهد کارکنان به‌راحتی برای طرح‌های پس‌اندازی بازنشستگی ثبت‌نام کنند، ولی این نوع ابزارها نباید تنها مبتنی بر روابط کاری کارکنان و کارفرما باشد. در این باره در بسیاری از کشورها، در کنار طرح‌های کارفرمایی حساب‌های پس‌انداز فردی به‌مرور معرفی و گسترش پیدا کرده است.

- عادلانه کردن استفاده از این نوع مشوق‌ها: همان‌گونه که بررسی آماری نشان داد در بسیار از مواقع، فقط افراد با درآمد بالا از خدمات و مزایای مالیاتی بهره‌مند می‌شوند. برای اینکه توزیع استفاده از مشوق‌های مالیاتی منصفانه شود بسیاری از کشورها قوانینی تکمیلی دارند تا سقف درآمدی مشمول

معافیت برای این نوع اهداف مشخص شود. مثلاً بیان می‌شود فرد می‌تواند تا ۲۰ درصد درآمدش را برای اهداف بازنشستگی ذخیره کند، ولی سقف درآمد مشمول این معافیت مثلاً ۱۰۰ هزار دلار بیشتر نیست؛ البته این نوع قوانین هنوز کافی نیست؛ زیرا نابرابری حاکم فقط ناظر بر آن نیست که افرادی با درآمد بالا نرخ مشارکت بیشتری دارند، بلکه در این است که افرادی که نیازمند کمک بیشتری هستند کمتر فرصت مشارکت پیدا می‌کنند. از این‌رو هر سیاست مالیاتی که به دنبال تقویت پس‌اندازها برای اهداف اجتماعی از طریق نظام مالیاتی است، باید انگیزه کافی برای مشارکت افراد با درآمد پایین را فراهم کند. یکی از بهترین روش‌ها در این خصوص، همان‌گونه که قبلاً نیز اشاره شد، مشارکت مستقیم دولت در این نوع پس‌اندازها برای افراد کم‌درآمد است. به این معنا که در ازای هر مبلغی که خانوارها در این نوع حساب‌ها پس‌انداز می‌کنند دولت نیز تا سقف مشخصی مشارکت مستقیم کند. به نظر می‌رسد برای عادلانه بودن این نظام شاید یکی از بهترین مشوق‌ها برای افزایش مشارکت خانوارهای با درآمد پایین همین مشارکت مستقیم دولت باشد.

۲-۵. جمع‌بندی

در این بخش سعی شد به‌طور خلاصه چند و چون استفاده از نظام مالیاتی برای اهداف سیاست رفاه اجتماعی به‌دقت بررسی شود. به این منظور ضمن تعریف اجمالی سیاست عمومی و سیاست اجتماعی به اهداف کلی سیاست رفاه اجتماعی اشاره شد. سپس مصادیق استفاده از سیاست‌های مالیاتی در حوزه سیاست رفاه اجتماعی بیان شد. پس از آن به مباحث انتقادی و چالشی این سیاست‌های مالیاتی و نقصان‌های احتمالی نظام مالیاتی در حوزه رفاه اجتماعی به‌ویژه از منظر کمک به افراد کم‌درآمد اشاره شد

و در نهایت سرفصل‌های اصلاحی نیز بیان شد. همان‌گونه که مباحث نشان داد یکی از مهم‌ترین مصادیق استفاده از نظام مالیاتی برای اهداف سیاست رفاه اجتماعی بحث بازنشستگی است. بحث بازنشستگی نیز از موضوعات مورد تمرکز اصلی این پژوهش است؛ لذا در ادامه به چند و چون بحث بازنشستگی با توجه به نظام چندلایه تأمین اجتماعی پرداخته شد تا از رهگذر این مباحث، نقش و جایگاه اصلی سیاست مالیاتی در حوزه بازنشستگی بهتر تبیین شود. پرواضح است همه این مشوق‌های مالیاتی در حوزه نظام بازنشستگی چندلایه مفهوم عملی پیدا می‌کند. این بحث به‌طور مبسوط در ادامه آمده است.

۳. نظام تأمین اجتماعی چندلایه و اهمیت مالیات‌ها در آن

در امتداد مباحث، پیش از آنکه تجارب جهانی درباره نقش مالیات‌ها را در حوزه نظام بازنشستگی بررسی کنیم، به یکی از مباحث در حوزه سیاست‌گذاری نظام بازنشستگی؛ یعنی نظام تأمین اجتماعی چندلایه نگاهی دقیق‌تر می‌اندازیم. اهمیت این موضوع در این است که بخش زیادی از مشوق‌های نظام مالیاتی درباره طرح‌های بازنشستگی را که در ادامه آمده است باید در ساختار این نظام تأمین اجتماعی چندلایه بررسی کرد. از سوی دیگر باید اذعان داشت اساساً داشتن نظام تأمین اجتماعی چندلایه بدون توجه به ساختار نظام مالیاتی کاری بسیار دشوار و غیرممکن است.

اصلاحات حوزه بازنشستگی در کنار مباحث فراوانی در چارچوب اصلاحات پارامتریک و سیستماتیک در دو دهه اخیر در حول و حوش مقوله لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی بسیار مطرح بوده است. موضوع لایه‌بندی نظام تأمین از ایده‌های بانک جهانی است. این ایده مبتنی بر مفروضاتی است که بیان می‌کند سیستم بازنشستگی پایه غیراندوخته‌گذاری در بلندمدت، به‌تنهایی توان تأمین نرخ جایگزینی برای زندگی مطلوب بازنشستگان را ندارد. از این‌رو برای اینکه نظام بازنشستگی توان حفظ سطح مطلوبی از زندگی را پس

از دوران کاری برای افراد فراهم کند، باید نرخ جایگزینی هدف گذاری شده بین طرح بازنشستگی پایه، کمک‌های دولتی و حساب‌های اختیاری توزیع شود. در حقیقت نظام تأمین اجتماعی چندلایه تلاش می‌کند از نقش دولت، کارفرمایان و افراد در حوزه بازنشستگی تعریف مجددی ارائه دهد. حلقه اتصال این تعریف دوباره، چند و چون اعمال نقش دولت از طریق نظام مالیاتی و ارائه مشوق‌های مالیاتی است.

در ادامه تلاش می‌شود مبانی بانک جهانی در ارائه نظام تأمین اجتماعی چندلایه تعریف شود و لایه‌های مختلف این نظام و بالاخره پیوند این نظام با سطح توسعه یافتگی کشورها بیان شود. مباحث این بخش، سنگ بنای درک بهتری از تجارب جهانی ارائه شده درباره مشوق مالیاتی است که در ادامه این گزارش به‌طور مبسوط به آن پرداخته شده است.

۳-۱. ملاحظات و اصول مورد نظر بانک جهانی در طراحی نظام تأمین اجتماعی چندلایه^۱

صندوق‌های بازنشستگی در دهه‌های اخیر با چالش پایداری مالی روبه‌رو بوده‌اند. نظام تولید پراکنده در کنار تحولات جمعیتی، از جمله کاهش زاد و ولد و افزایش امید به زندگی، موضوع تعادل منابع و مصارف طرح‌های بازنشستگی را در اولویت سیاست گذاری بسیاری از دولت‌ها قرار داد. این سیاست گذاری‌ها نخست از اصلاحات پارامتریک از جمله تغییر

۱. برای اطلاعات بیشتر علاوه منابع زیر نگاه کنید:

- *Pension Reform and the Development of Pension Systems An Evaluation of World Bank Assistance*, The World Bank, 2006
- *The world Bank Pension Conceptual Framework Report*, 2005.
- *A world bank perspective on pension Reform*, Robert Holzman, World bank, 2008.
- *Reforming pensions: Principles and policy choices*, Nicholas Barr and Peter Dimand, *International Social Security Review*, 2008.

سن بازنشستگی آغاز شد، ولی رفته‌رفته به حوزه نظام مالی طرح‌های بازنشستگی از جمله حرکت به سمت طرح‌های اندوخته‌گذاری انجامید. ولی بحث طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر اندوخته‌گذاری کامل، که مزایای پرداختی افراد با توجه به مشارکت آن‌ها و سودهای حاصل از مشارکت^۱ است، با این انتقاد روبه‌رو شد که همه ریسک درآمد دوران بازنشستگی را به فرد بازنشسته منتقل می‌کند. در این فضای انتقادی، مسئله نظام تأمین اجتماعی چندلایه مطرح شده است. نظام تأمین اجتماعی چندلایه ضمن تقویت طرح‌های اندوخته‌گذاری در تلاش بوده است اطمینان حاصل کند فارغ از تحولات پریسک بازارهای مالی، شهروندان از حقوق پایه حداقلی تضمین‌شده‌ای در زمان پیری یا از کارافتادگی برخوردار باشند. در چنین فضایی، بانک جهانی سردمدار بحث نظام تأمین اجتماعی چندلایه است. وقتی بانک جهانی بحث اصلاحات نظام بازنشستگی را مدنظر قرار داد، ملاحظاتی را مطرح کرد که در ادامه به‌طور خلاصه به آن اشاره شده است:

– **ملاحظه ثبات مالی کوتاه‌مدت:** بانک جهانی در بررسی خود به این نتیجه رسیده

بود که طرح‌های ارزیابی سالانه یا طرح‌های بدون اندوخته‌گذاری با کسری جاری روبه‌رو هستند که بعضاً از طریق مالیات‌های عمومی بالقوه یا استقراض عمومی تأمین مالی می‌شوند. بانک جهانی معتقد است حتی طرح‌هایی که در حال حاضر از کسری جاری رنج نمی‌برند از حرکت به سمت تأمین اجتماعی مبتنی بر سرمایه‌گذاری^۲ روش مطلوب‌تری است.

– **ملاحظه ثبات مالی بلندمدت:** بانک جهانی معتقد است به‌علت پیش‌بینی‌های

مرتبط با تغییرات جمعیتی، از جمله نرخ پایین زاد و ولد و افزایش امید به زندگی که سالمندی را به‌ویژه در کشورهای صنعتی افزایش داده است، بحث ثبات مالی بلندمدت طرح‌های بازنشستگی در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. برای غلبه

1. DC-Fully Fundde

2. investment -Based Social Security

بر این مشکل کشورها از روش‌هایی مانند کاهش نرخ جایگزینی، افزایش سن بازنشستگی، افزایش نرخ حق بیمه و تأمین مالی از طریق مالیات‌ها را دنبال کرده‌اند که این روش‌ها به‌زعم بانک جهانی موفق نبوده است و نمی‌تواند باشد؛ به‌ویژه در بلندمدت، زیرا اساساً اقتصاد سیاسی موضوع بازنشستگی را در نظر نمی‌گیرد. اقتصاد سیاسی نظام بازنشستگی ناظر بر این بحث است که بسیاری از این اصلاحات با مقاومت شکننده اجتماعی روبه‌رو خواهد شد. به این معنا که جامعه در مقابل این اصلاحات تن به تغییر نخواهد داد و چه‌بسا سیاست‌گذاران مجبور به عقب‌نشینی شوند. نمونه بارز این مقاومت در فرانسه مشاهده می‌شود. مثلاً کاهش نرخ جایگزینی سطح زندگی بازنشستگان را تحت تأثیر قرار خواهد داد یا ممکن است فعالان سیاسی به‌علت ترس از دست دادن پایگاه اجتماعی رأی‌دهندگان خود تمایلی به افزایش سن بازنشستگی نداشته باشند.

– **ملاحظات اقتصادی:** بانک جهانی بر اساس تحلیل‌های آماری به این نتیجه رسیده بود سیستم بازنشستگی عمومی بحران‌زده در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌تواند پس‌انداز چرخه زندگی و تصمیم‌گیری برای کار کردن را خراب کند. نتیجه آن تولید ملی پایین‌تر و رشد اقتصادی کمتر است. همچنین اتکا به نظام تأمین مالی طرح‌ها بازنشستگی عمومی اجباری پس‌انداز عمومی و توسعه بازار سرمایه را به‌عنوان ابزارهای رشد اقتصادی خراب می‌کند.

– **ملاحظات مربوط به حوزه بازار کار با تأکید بر مالیات بر نیروی کار:** ملاحظه مالیات بر نیروی کار ناظر بر این موضوع است که اگر ارتباط بین مشارکت در طرح و مزایای دریافتی غیرمتناسب باشد، در این صورت باید

مشارکت نیروی کار جوان‌تر را در قالب مالیات پرداختی ارزیابی کرد. در این صورت می‌توان انتظار فرار از پرداخت یا کار کمتر داشت، به‌ویژه اینکه بسیاری از طرح‌های بازنشستگی اجباری مشوق بازنشستگی زودهنگام هستند. در کشورهای با نظام کنترلی ضعیف این اتفاقات به افزایش اشتغال غیررسمی منجر می‌شود و در کشورهایی که امکان شناسایی درآمدها بهتر است این نوع ساختار می‌تواند انتخاب‌های جدیدی به نیروی کار بدهد تا با مهاجرت به کشورهایی که این نوع مالیات‌ها کمتر است از پرداخت مالیات فرار کنند.

– **ملاحظات مربوط به پس‌اندازها:** بانک جهانی دربارهٔ اثرات نظام ارزیابی سالانه بر پس‌انداز کلی جامعه چندان پیش‌بینی مشخص ندارد. بسته به اینکه کسری‌های نظام سالانه چگونه تأمین مالی شود ممکن است پس‌اندازهای عمومی کاهش یابد. در مقابل حرکت به سمت طرح‌های اندوخته‌گذاری ممکن است پس‌اندازهای عمومی را افزایش دهد. نکتهٔ دیگر با توجه به نرخ بازنشستگی بالا و تضمین‌شده در نظام بازنشستگی مبتنی بر مزایای تعریف‌شده، انگیزهٔ خانوارها برای پس‌انداز کردن برای اهداف بازنشستگی از بین می‌رود.

– **ملاحظات مربوط به توزیع درآمد:** به‌طور ایده‌آل همهٔ جمعیت یک کشور باید به درآمد سالمندی حداقل در سطوح خط فقر دسترسی داشته باشند و همهٔ کسانی که در اقتصاد کار کرده‌اند به‌عنوان نیروی کار نیز باید از این فرصت برخوردار باشند که درصدی از درآمد دوران اشتغال خود را به‌عنوان درآمد دوران بازنشستگی دریافت کنند، ولی به دلایلی این اتفاق ممکن است رخ ندهد.

در کشورهای با درآمد پایین و متوسط، نظام بازنشستگی اجباری به‌گونه‌ای طراحی شده است که کارکنان بخش رسمی را پوشش دهد. از این‌رو این سیستم به‌لحاظ توزیع درآمد می‌تواند غیرمنصفانه باشد؛ زیرا بخش زیادی از کارکنان غیررسمی از آن محروم‌اند. برخی از مزایای انحصاری در نظر گرفته

شده برای بازنشستگی زودهنگام همچنین می‌تواند اثرات توزیعی به همراه داشته باشد؛ زیرا افرادی که زود بازنشسته می‌شوند دریافت بیشتری در قبال آورده خود خواهند داشت.

بحث دیگر آن است که چون این طرح‌ها، افراد در حوزه اشتغال رسمی را تحت پوشش قرار می‌دهند و این افراد در مقایسه شاذان غیررسمی عموماً از تحصیلات، کیفیت محیط کار و زندگی بهتری برخوردارند، لاجرم دوره بهره‌مندی بهتری برای دریافت مستمری خواهند داشت. از این‌رو موضوع توزیع منصفانه منابع اقتصادی واردشده در حوزه بازنشستگی اجباری دوباره با علامت سؤال همراه می‌شود.

بحث دیگر در حوزه توزیع درآمد بحث تفاوت قوانین در این نوع طرح‌ها بر اساس جنسیت، شرایط ازدواج و عائله‌مندی است که خود می‌تواند آثار بازتوزیعی به همراه داشته باشد. بالاخره بحث نابرابری بین‌نسلی است. این نابرابری به‌ویژه در شرایطی که کشورهای دارای جنگ یا دوره‌ای از سخاوتمندی بیشتر از حد در حوزه بازنشستگی را تجربه کرده‌اند بیشتر نمود پیدا می‌کند.

– **مسئله ریسک سیاسی:** ریسک‌های سیاسی از این حیث اتفاق می‌افتد که طرح‌های بازنشستگی معمولاً مستمری سخاوتمندانه‌ای برای شرایط فعلی ارائه می‌دهند که این سخاوتمندی نمی‌تواند پایدار باشد. اگر طرح‌های بازنشستگی بخواهند به سخاوتمندی خود در این باره ادامه دهند، ناگزیر از تغییرات چشمگیر در پارامترهای اثرگذار بر طرح‌های بازنشستگی هستند. از پارامترهای اثرگذار افزایش معنادار سن بازنشستگی است. پذیرش این تغییرات برای رأی‌دهندگان کاری دشوار است و از این‌رو در برخی مواقع اصلاحات با مقاومت شکننده‌ای روبه‌رو خواهند شد. لاجرم نسل بعدی یا باید مزایای کمتر را بپذیرد یا دولت باید متحمل کسری بودجه فراوانی برای پاسخ به این نیاز شود.

ملاحظات مذکور در کنار بسیاری از مشکلات در حوزه طرح بازنشستگی از جمله بحث هزینه‌های مدیریتی و ملاحظات سیاسی به ارائه الگویی از طرح بانک جهانی انجامید که از آن به‌عنوان نظام تأمین اجتماعی چندلایه نام برده می‌شود. بانک جهانی با ارائه این طرح پیشنهادی در تلاش بوده است توزیع هزینه‌های بازنشستگی رو به افزایش و در نتیجه تحولات جمعیتی و اقتصادی را متوازن‌تر کند. در ادامه طرح پیشنهادی مذکور به تفصیل آمده است.

۳-۲. نظام تأمین اجتماعی چندلایه

به‌طور خلاصه بانک جهانی از اواسط دهه ۱۹۸۰ در تلاش بوده است ساختار اصلاحات نظام بازنشستگی را در قالب نظام چندلایه در کشورهای مختلف پیگیری کند. آنچه در حوزه لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی از مجموع سیاست‌های بانک جهانی برمی‌آید به‌صورت زیر خلاصه می‌شود.

این نظام به‌طور اجمالی پنج لایه را پیشنهاد می‌کند که البته با توجه به وضعیت اقتصادی، سیاسی و ساختار نظام بازنشستگی قابلیت بومی‌سازی دارد. منطق بنیادین در این لایه‌بندی متنوع‌سازی ابزارهای پس‌اندازی برای تأمین مالی در زمان بازنشستگی و همین‌طور کارآمدی نظام بازنشستگی است.

– لایه پایه یا صفر^۱ که مبتنی بر مشارکت نیست^۲

این لایه در قالب مستمری اجتماعی یا کمک اجتماعی اغلب از طرف دولت‌های محلی، ایالتی و مرکزی تأمین مالی می‌شود و هدف اصلی آن از بین بردن فقر عمومی از طریق تأمین مالی حداقلی حمایت اجتماعی برای همه افراد جامعه است. این لایه

1. Zero Pillar

2. non-contributory

اطمینان حاصل می‌کند افراد با درآمد پایین و حتی بدون درآمد از حداقلی از مستمری سالمندی برخوردارند؛ حتی آن‌هایی که در بخش غیررسمی کار کرده‌اند. این سیستم پایه درباره منابع بودجه عمومی و اجزای تکمیلی دیگر تعریف و اجرا می‌شود.

- لایه اجباری اول^۱

این لایه مبتنی بر مشارکت در پرداخت حق بیمه است که به درآمد وصل است و هدف آن جایگزینی بخشی از درآمد دوران اشتغال در قالب پرداخت مستمری است. لایه مذکور در کنار عوامل دیگر تلاش می‌کند ریسک‌های مربوط به عدم غایت‌اندیشی افراد، نداشتن برنامه‌ریزی مناسب در طول زندگی، ناطمینانی در امید زندگی و ریسک‌های بازار مالی را پوشش دهد. از این‌روست که این لایه اجباری تعریف می‌شود. این لایه معمولاً به روش ارزیابی سالانه تأمین مالی می‌شود، ولی می‌تواند به صورت اندوخته‌گذاری جزئی طراحی شود. طرح بازنشستگی عمومی کانادا نمونه‌ای از این لایه است که به صورت اندوخته‌گذاری جزئی طراحی شده است. کارآمدی این لایه در گرو تحولات جمعیتی، کارآمدی نظام اداری و اجرایی و ریسک سیاسی است. لایه اجباری اول عموماً مبتنی بر مزایای تعریف‌شده (DB) عمل می‌کند، در غیر این صورت امکان از بین بردن ریسک بازار مالی را ندارد.

- لایه اجباری دوم^۲

این لایه ناظر بر حساب‌های انفرادی است و اساساً مبتنی بر حق بیمه‌های معین تعریف می‌شود و سطح گسترده‌ای از انتخاب‌ها را در دسترس افراد قرار می‌دهد. از جمله امکان مدیریت این پس‌اندازها به صورت فعال یا غیرفعال و اینکه افراد چه انتخاب‌هایی برای

1. A Mandatory First Pillar

2. A Mandatory Second Pillar

برداشت منابع خود دارند. این لایه در ارتباط با مشارکت افراد، عملکرد سرمایه‌گذاری‌ها و نحوه تعلق مزایا تعریف می‌شود. این لایه ممکن است به توسعه بازار مالی از طریق تجمیع پس‌اندازها کمک کند؛ البته این طرح اجباری مبتنی بر حق بیمه معین در مقایسه با طرح‌های مبتنی بر مزایای معین، ریسک بازارهای مالی را به فرد بیمه‌شده منتقل می‌کند. بحث اجباری بودن این لایه همانند لایه دوم برای مدیریت ریسک عدم غایت‌اندیشی افراد است. به این معنا از طریق اجبار تلاش می‌کند افراد را مجبور کند برای بازنشستگی پس‌انداز کنند.

– لایه اختیاری سوم^۱

لایه سوم همان‌گونه که از نام آن پیداست، یک لایه اختیاری است که افراد به‌اختیار می‌توانند در آن مشارکت کنند. این لایه مشمول طیف گسترده‌ای از پس‌اندازهای فردی، طرح‌های مورد حمایت کارفرما، طرح‌های مبتنی بر مزایای معین یا حق بیمه معین می‌شود. لیکن فارغ از این تنوع، بحث اصلی در این لایه بحث اختیاری بودن و انعطاف‌پذیر بودن روش‌های پس‌اندازی در آن است. نکته مهم بحث این است اگرچه این لایه اختیاری تعریف می‌شود، تقریباً همه دولت‌های کشورهای توسعه‌یافته به‌نوعی از مشوق‌های مالیاتی برای تقویت و توسعه این لایه استفاده کرده‌اند. نقش نظام مالیاتی در توسعه پس‌اندازهای بازنشستگی، ناظر بر فعالیت‌های این لایه از نظام چندلایه تأمین اجتماعی است.

– لایه چهارم که از آن به‌عنوان لایه غیرمالی نام برده می‌شود^۲

این لایه همان‌گونه که از نام آن پیداست ناظر بر دیگر منابع و امکانات در اختیار افراد

1. A Voluntary Third Pillar

2. A non- Financial Fourth Pillar

برای تأمین نیازهای زمان بازنشستگی است. این لایه مشمول حمایت‌های خانوارها از افراد سالمند، همچنین دیگر حمایت‌های اجتماعی مانند مراقبت‌های درمانی، مسکن و دیگر منابع غیرمالی در اختیار خانوارها می‌شود. در حقیقت لایه مذکور مشمول دیگر امکاناتی می‌شود که فرد سالمند با توجه به فضای فرهنگی- اجتماعی که در آن زندگی می‌کند در اختیار دارد. در برخی مواقع امکانات ورزشی که شهرداری‌ها در اختیار سالمندان قرار می‌دهند در چارچوب این لایه قرار می‌گیرد.

چند نکته مهم درباره نظام لایه‌بندی فوق

- هریک از این لایه‌ها برای بخشی از جمعیت به‌طور مؤثرتری عمل می‌کند. لایه صفر برای کسانی مفید است که یا در بخش رسمی اقتصاد کار نکرده‌اند یا از درآمد فراوانی برخوردار نبوده‌اند که بتوانند پس‌انداز زیادی داشته باشند. لایه صفر از این حیث کمک‌کننده است که ریسک نااطمینانی را برای کل افراد از بین می‌برد. به این معنا که افراد این اطمینان را دارند که می‌توانند در سطح نیازهای اساسی از یک مستمری سالمندی برخوردار باشند. لایه اول و دوم اجباری از این حیث خوب هستند که افراد را مجبور به پس‌انداز می‌کنند؛ زیرا اگرچه افراد درآمد دارند، چه‌بسا بدون وجود یک نظام اجباری با توجه به نبود برنامه‌ریزی بلندمدت و عدم غایت‌اندیشی هرگز پس‌انداز نکنند. لایه سوم برای جمعیتی مناسب است که از درآمد بسیاری برخوردارند و به‌دنبال زندگی سطح بالا در دوران بازنشستگی است. بالاخره اینکه لایه چهارم اساساً چندان به حوزه بازنشستگی مربوط نمی‌شود، ولی در یک فضای کلی‌تر سیاست اجتماعی مطرح است.

- همان‌گونه که بیان شد، ساختار نظام مالیاتی نقش عمده‌ای در لایه اختیاری پیشنهادی بانک جهانی دارد و نه لزوماً در دیگر لایه‌ها. از این‌رو وقتی صحبت از مشوق‌های مالیاتی و صرفه‌جویی در حوزه بازنشستگی مطرح می‌شود، این مزایای مالیاتی در پس‌اندازهای مرتبط به طرح بازنشستگی در لایه اختیاری رخ می‌دهد.

– برخی از ناظران، نظام تأمین اجتماعی چندلایه را با خصوصی‌سازی نظام بازنشستگی یکی در نظر می‌گیرند. حال آنکه اساساً نظام تأمین اجتماعی چندلایه بیان نمی‌کند نظام بازنشستگی اجباری باید خصوصی شود. این نظام با حفظ نظام بازنشستگی اجباری در سطح پایه به دنبال متنوع کردن روش‌های پس‌اندازی برای اهداف بازنشستگی است (که در نوع خود ایده‌ی خلاقانه‌ای است). تنوع‌سازی روش‌های پس‌اندازی باعث توزیع منطقی‌تر سهم هر لایه در نرخ جایگزینی درآمد مستمری‌بگیران در سطح کلان می‌شود. چیزی که در ایران وجود ندارد. از این‌رو طرح‌های بازنشستگی موجود از جمله سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی بانک‌ها به تنهایی باید کل بار نظام تأمین اجتماعی را به دوش بکشند. یکی از دلایل عدم کفایت مزایا در کنار بحران مالی طرح‌های بازنشستگی در ایران را باید در بحث فوق جست‌وجو کرد. هریک از این لایه‌ها نقش مشخصی برای تأمین ریسک مشخصی دارند و نمی‌توان این نقش‌ها را نادیده گرفت. از بین بردن ریسک پس‌انداز نکردن برای اهداف بازنشستگی به علت عدم غایت‌اندیشی فقط از طریق یک بازنشستگی اجباری تأمین می‌شود و پرداخت مستمری در سطوح حداقل برای از بین بردن فقر مطلق فقط در لایه‌ی صفر انجام‌شدنی است؛ و بالاخره حفظ سطح مطلوبی از زندگی دوران اشتغال در دوران بازنشستگی، بدون وجود لایه‌ی اختیاری با چاشنی مشوق‌های مالیاتی ممکن نیست.

درباره‌ی توزیع نرخ جایگزینی در لایه‌های مختلف و تنوع‌بخشی به درآمد دوران بازنشستگی شاید ارائه‌ی یک مثال راهگشا باشد. در حال حاضر در ایران، سازمان تأمین اجتماعی رقمی حدود ۹۰ تا ۱۰۰ درصد درآمد مشمول حق بیمه‌ی دوران اشتغال را به صورت مستمری به بازنشستگان پرداخت می‌کند. این نرخ در کشوری مانند کانادا ۷۵ درصد متوسط دستمزدها در سطح ملی تعریف شده است که از این ۷۵ درصد رقمی حدود ۱۴ درصد از لایه‌ی صفر، ۲۵ درصد از لایه‌ی اول اجباری تأمین می‌شود که عموماً در قالب طرح بازنشستگی ملی کانادا تعریف می‌شود و مابقی از لایه‌ی سوم تأمین مالی

می‌شود؛ البته نظام مالیاتی نقش مهمی در شکل دادن لایه سوم دارد. حال اینکه در ایران همه نرخ جایگزینی از یک منبع تأمین می‌شود.

۳-۳. لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی در پیوند با توسعه‌یافتگی کشورها

همان‌گونه که بیان شد طرح پیشنهادی بانک جهانی نیز الزامات اقتصادی و توسعه‌ای و کشورهای را در فرآیند لایه‌بندی نظام اجتماعی مدنظر قرار می‌دهد. همچنین علاوه بر سطح توسعه‌یافتگی، لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی مستلزم داشتن درکی مبسوط از موضوع بازنشستگی است. نداشتن این درک به خطاهای تحلیلی و سیاست‌گذاری منجر می‌شود که مقوله اصلاحات نظام بازنشستگی را با مشکل روبه‌رو می‌سازد، موارد زیر از جمله خطاهای مطرح هستند:

- خطای بینشی

به این معنا که در بسیار از مواقع تحلیل‌گران حوزه بازنشستگی فقط یک هدف را برجسته می‌کنند، مثلاً ذخیره‌گذاری، یا حفظ سطح مناسب مصرف در کل دوره زندگی. حال آنکه هر نظام اجتماعی اهداف متعددی دارد که غفلت از آن می‌تواند تحلیل و بالطبع سیاست‌گذاری را مختل کند.

- تمرکز بیش از حد سیاست‌گذاری بر انحراف احتمالی در بازار کار

در بسیاری از مواقع تحلیل‌گران حوزه اقتصاد بیش از اندازه بر این موضوع تمرکز می‌کنند که یک طرح بازنشستگی می‌تواند باعث انحراف در حوزه بازار کار شود. اینان از این موضوع غفلت می‌کنند که نرخ حق بیمه می‌تواند اثرات نامطلوبی بر بازار کار داشته باشد، ولی این امری گریزناپذیر برای تحقق دیگر اهداف نظام بازنشستگی است. پرواضح است که طرح بازنشستگی باید به‌گونه‌ای تعریف شود که انحرافات را

به حداکثر نرساند، ولی برای تحقق اهدافی مانند کاهش فقر و امنیت نیروی کار باید انحرافات حداقلی احتمالی را در بازار کار پذیرفت.

تمرکز بیش از حد به روش تأمین مالی طرح بازنشستگی بدون توجه به هدف غایی آن به این معنا که چه طرح بازنشستگی مبتنی بر ذخیره‌گذاری عمل کند و چه مبتنی بر ارزیابی سالانه، درنهایت باید یک هدف غایی را دنبال کند و آن بهبود سطح زندگی در زمان بازنشستگی است. این خطا زمانی بیشتر معلوم می‌شود که در طرح‌های ذخیره‌گذاری به پرسش‌های بسیاری پاسخ داده نمی‌شود. از جمله اینکه آیا بازنشستگی مبتنی بر ذخیره‌گذاری لزوماً پس‌اندازها را افزایش می‌دهد، چون در برخی موارد ممکن است پس‌اندازها فقط جابه‌جا شوند.

آیا اصلاً افزایش پس‌اندازها از طریق نوع تأمین مالی بازنشستگی هدف درستی است؟ آیا یک طرح بازنشستگی مبتنی بر ذخیره‌گذاری به توسعه بازار مالی کمک می‌کند و بالاخره اثرات توزیعی آن در طول سال‌های متوالی چگونه است؟ نکته مهم این است که این ذخیره‌گذاری می‌تواند به روش‌های مختلف شکل دهد. یک راه‌حل ساده افزایش نرخ حق بیمه است، لذا هدف اگر فقط افزایش ذخیره‌گذاری باشد، لزوماً به لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی نیازی نیست، ولی راه دیگر می‌تواند استفاده از مشوق‌های مالیاتی برای کمک به افراد برای پس‌انداز بازنشستگی بیشتر باشد.

علاوه بر نکات مذکور بحث توسعه‌یافتگی کشورها در فرآیند اصلاحات نظام بازنشستگی نیز مهم است. در ادامه، رابطه بین توانمندی اقتصادی و داشتن نظام چندلایه تبیین شده است. به این منظور ما طرح بانک جهانی را در سه لایه کلی‌تر خلاصه می‌کنیم: لایه اول بدون مشارکت؛ لایه دوم مبتنی بر مشارکت و اجباری؛ و لایه سوم مبتنی بر مشارکت و اختیاری. با توجه به سطح توسعه‌یافتگی و قابلیت اقتصادی کشورها اجرای این لایه‌ها متفاوت است.

– کشورهای فقیر یا با درآمد خیلی پایین

بحث لایه اول در این کشورها بسیار محدود است. از این رو اساساً دولت توان مالی آن را ندارد. در این کشورها اساساً لایه اول از طریق نهادهای خیریه، خانواده‌ها و بعضاً دولت‌های محلی انجام می‌شود. در این کشورها اساساً بخش بزرگی از اقتصاد در قالب اقتصاد غیررسمی عمل می‌کند که امرار و معاش آن‌ها از طریق تولیدات خانگی است. لایه دوم: در این نوع کشورها، اولاً به‌علت اینکه بخش بزرگی از اقتصاد در فضای غیررسمی است؛ ثانیاً به‌علت ناتوانی الزام دولت به افراد برای مشارکت در طرح بازنشستگی اجباری است و امکان ثبت و نگهداری کارآمد اطلاعات در نظام بازنشستگی اجباری کار بسیار دشواری است.

لایه سوم: در این کشورها، لایه سوم امکان اجرا ندارد؛ زیرا نخست منابع درآمدی دولت آن قدر محدود است که امکان ارائه معافیت مالی مالیاتی گسترده را ندارد؛ و دوم بخش زیادی از جمعیت در حوزه غیررسمی کار می‌کنند و اساساً اظهارنامه‌های درآمدی ندارند.

– کشورهای با درآمد متوسط

لایه اول: عموماً در این کشورها داشتن یک لایه بدون مشارکت و با تأمین مالی از طریق مالیات عمومی همانند آنچه در افریقای جنوبی یا نیوزلند اعمال می‌شود یا یک طرح بازنشستگی ارزیابی سالانه که مستمری پرداختی فقط تابعی از سال‌های مشارکت باشد و نه میزان درآمد، مانند انگلستان انجام‌شدنی است.

لایه دوم: در این گروه از کشورها، لایه دوم می‌تواند از طریق طرح بازنشستگی عمومی که به درآمدها مرتبط است و حتی به‌صورت DB تعریف شود (مانند کانادا) یا یک طرح عمومی در قالب DC با حق انتخاب‌های محدود، ولی به‌صورت ملی مانند مالزی و سنگاپور اعمال شود.

لایه سوم: در این کشورها می‌توان یک نظام اختیاری با مشارکت افراد، یا افراد و کارفرمایان را با هم اعمال کرد؛ البته مباحث قانون‌گذاری و نظارت حوزه‌های مالی بسیار مهم است. در این کشورها، امکان استفاده از فعالیت‌های مالیاتی برای بسط و گسترش این حوزه اختیاری وجود دارد.

– کشورهای توسعه‌یافته یا درآمد بالا

لایه اول: در این کشورها این لایه می‌تواند در قالب طرحی غیرمشارکتی از طریق مالیات تأمین مالی شود یا از اینکه یک طرح مشارکتی استفاده کرد که هدف آن فقط کاهش فقر باشد، مانند آنچه در امریکا استفاده می‌شود،

لایه دوم: کشورهای با درآمد بالا انتخاب‌های متعددی برای لایه دوم دارند، از جمله طرح بازنشستگی عمومی در قالب طرح DB یا یک سیستم ملی در قالب DC مانند سوئد یا برنامه پس‌اندازی ارزانی که امکان دستیابی به مستمری سالیانه را می‌دهد؛ مانند آنچه کارکنان ادارات دولتی فدرال در امریکا دارند یا یک طرح اجباری ذخیره‌گذاری DB با مشارکت کارفرما و صنایع مانند آنچه در هلند رایج است.

لایه سوم: همانند گروه کشورهای دوم امکان داشتن این لایه در سطح گسترده‌تری با استفاده از مشوق‌های مالیاتی وجود دارد؛ البته بحث قانون‌گذاری و نظام مالی قانونمند بحث اصلی است.

۳-۴. جمع‌بندی

در این بخش تلاش شد نقش و جایگاه نظام مالیاتی در عرصه نظام تأمین اجتماعی تبیین شود. به این منظور نیاز بود نظام تأمین اجتماعی چندلایه به‌طور مبسوط‌تری بحث شود؛ لذا چارچوب نظام تأمین اجتماعی چندلایه با در نظر گرفتن ملاحظات و پیش‌فرض‌های طراحی آن بیان شد. پس از آن لایه‌های مختلف این نظام در قالب

آنچه بانک جهانی ارائه کرده است و کارکردهای هر لایه به تفصیل بیشتر بیان شد. در کنار بحث فوق، تلاش شد برای درک بهتر فرآیند اصلاحی مذکور به خطاهای متداول سیاست‌گذاری و تحلیلی در حوزه اصلاحات نظام بازنشستگی اشاره شود و بالاخره نحوه و امکان اجرای لایه‌بندی مذکور با توجه به پتانسیل‌های اقتصادی و درآمدی جوامع به‌طور خلاصه ارائه شد.

مجموع مباحث فوق آشکار می‌سازد نظام تأمین اجتماعی به‌طور عام و بازنشستگی به‌طور خاص کارکردها و اهداف مختلفی دارد، ولی هدف نهایی آن تأمین سطح مناسبی از زندگی مطلوب در دوران سالمندی است. برای تحقق این هدف هر سیستم بازنشستگی باید از نرخ جایگزینی مطلوبی برخوردار باشد. اصلاحات بازنشستگی، از جمله روش پیشنهادی بانک جهانی و تنوع‌بخشی به روش‌های پس‌اندازی برای کمک به نرخ جایگزینی مطلوب بوده است. یکی از مهم‌ترین مشوق‌ها برای تحقق هدف فوق بحث مشوق‌های مالیاتی و ساختار نظام مالیاتی است. همان‌گونه که بارها بیان شد نظام مالیاتی در دهه‌های اخیر از ابزارهای مهم سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی بوده است. در ادامه به مصادیق این مشوق‌ها در قالب تجارب کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ آمده است.

1. The Organization For Economic Co- Operation and Development OECD

۴. نقش مشوق‌های مالیاتی در حوزه نظام بازنشستگی بر اساس تجارب جهانی

در حوزه سیاست عمومی بیان می‌شود حوزه‌های کمی اثرات مستقیمی بر رفاه دوران زندگی فرد دارند، از جمله این‌ها، حوزه‌های مرتبط با درآمد زمان بازنشستگی است. موضوع درآمدهای بازنشستگی و پس‌انداز برای بازنشستگی از مباحث چالش‌برانگیز برای بیشتر دولت‌ها از جمله کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است. این چالش‌ها عوامل مختلفی دارند از جمله: سالمندی جمعیت؛ مسائل مربوط به حوزه بهداشت؛ و مسائل مربوط به مسکن.

کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی روش‌های متفاوتی برای تقویت پس‌اندازهای مربوط به بازنشستگی در ساختار مالیاتی خود به کار گرفته‌اند. تعداد محدودی از آن‌ها به این منظور مشوق‌های مالیاتی کمی ارائه داده‌اند، ولی بخش زیادی از آن‌ها از مشوق‌های مالیاتی گسترده‌ای استفاده کرده‌اند، نظام بازنشستگی اجباری را عملیاتی کرده‌اند و پس‌انداز بازنشستگی را از طریق کارفرمایی توسعه داده‌اند. اینکه چرا این کشورها از رویکردهای متفاوتی استفاده کرده‌اند ریشه در ساختار سیاسی،

اجتماعی و اهداف بلندمدت دولت‌های آن‌ها دربارهٔ نظام بازنشستگی و رفاه دوران بازنشستگی دارد.

به‌طور کلی همان‌گونه که قبلاً نیز بیان شد دو رویکرد می‌تواند دربارهٔ اهداف نظام بازنشستگی مدنظر قرار گیرد: اینکه نظام بازنشستگی برای رفع یا کاهش فقر است؛ و یا نه، این نظام برای حفظ سطح معقولی از درآمد دوران اشتغال برای دوران بازنشستگی است. با توجه به آنکه سیاست اجتماعی ناظر بر کدام هدف باشد، استفاده از نظام مالیاتی نیز متفاوت خواهد بود. همچنین تعیین رویکردها و استفاده از ابزارهای مالیاتی برای تحقق هدف بازنشستگی نیز می‌تواند ناشی از رویکرد دولت‌ها در اولویت دادن به اصول مالیاتی باشد. اگر سیاست عمومی تمرکز زیادی به بحث بی‌طرفی در نظام مالیاتی داشته باشد به‌معنایی که تصمیم‌گیری‌های افراد نباید با انگیزه‌های مالیاتی باشد و باید بر اساس انگیزه‌های اقتصادی صورت گیرد، در آن صورت تمایل کمتری وجود خواهد داشت تا بتوان از نظام مالیاتی برای این هدف استفاده کرد. مضافاً اینکه اگر رویکرد سیاست عمومی دربارهٔ پس‌اندازهای بازنشستگی کاهش فقر باشد، در آن صورت نظام مالیاتی و انگیزه‌های نهفته در آن ممکن است چندان کمک‌کننده نباشد؛ زیرا افراد با درآمد پایین تعهدات مالیاتی ندارند تا بخواهند از مشوق‌های مالیاتی بهره‌مند شود، اما اگر رویکرد سیاست عمومی حفظ سطح زندگی افراد در زمان بازنشستگی باشد، در آن صورت استفاده از نظام مالیاتی و مشوق‌های مالیاتی نقش مهمی خواهند داشت.

یکی از نکات قابل توجه آن است که نتیجه سیاست‌های مختلف مالیاتی به نرخ جایگزینی متفاوت در حوزهٔ مستمری پرداختی منجر خواهد شد که در بخش تجارب به آن اشاره شده است.

در این بخش مشوق‌های مالیاتی در حوزهٔ کشورهای سازمان همکاری و توسعهٔ اقتصادی ارائه شده است که شامل طیف گسترده‌ای از کشورها، از امریکا تا ترکیه

و شیلی می‌شود. این تجارب نشان می‌دهد کشورها چگونه از مشوق‌های مالیاتی، به‌طور کلی یا به‌طور خاص، برای طرح مشخصی از طرح‌های بازنشستگی استفاده کرده‌اند. همچنین در بخش تجارب نگاه اجمالی به میزان نرخ جایگزینی کلی در کشورهای مختلف آمده است و بالاخره به این پرسش پاسخ داده شده که روش مختلف مشوق‌های مالیاتی به چه میزان به صرفه‌های مالیاتی برای افراد منتهی می‌شوند.

۴-۱. تعریف نمادهای استفاده‌شده در این بخش

در این بخش پیش از ورود به بحث به‌علت صرفه‌جویی در گفتار از نمادهایی استفاده شده است که نیازمند ارائه تعریفی روشن است:

نماد T: این نماد بیان می‌کند به درآمد مورد نظر، اعم از درآمد ناشی از مزد یا سود سرمایه‌گذاری، مالیات بدون اعمال معافیت وضع می‌شود. T خلاصه‌ای از Taxed است.

نماد t: نماد t کوچک بیان می‌کند بر درآمد مورد نظر اگرچه مالیات وضع می‌شود، ولی نرخ مالیات ترجیحی اعمال می‌شود؛ یعنی برای بخشی از درآمد که به‌منظور پس‌انداز دوران بازنشستگی استفاده شده است نرخ مالیات کمتری وضع می‌شود. مثلاً اگر فرد ۲۰ درصد از درآمد خود را در یک حساب پس‌انداز بازنشستگی ذخیره کند، به‌جای نرخ ۳۰ درصد شاید ۱۵ درصد مالیات برای آن بخش پرداخت کند.

نماد E: نماد E ناظر بر معافیت از پرداخت مالیات است؛ یعنی، اگر فرد سهمی از درآمد خود را برای اهداف بازنشستگی ذخیره کند، هیچ‌گونه مالیاتی بر آن سهم پرداخت نمی‌کند. این نماد بیان‌کننده Exempt است و مشمول درآمد مشارکت داده شده در طرح بازنشستگی، سود حاصل از آن درآمد یا حتی مستمری دریافتی است که در این شرایط به‌صورت EEE نشان داده می‌شود.

نماد PE: بیان‌کننده آن است که فقط به بخشی از درآمد اختصاص داده شده به بازنشستگی به صورت جزئی معافیت مالیاتی تعلق می‌گیرد. مثلاً اگر فردی ۲۰ درصد از درآمد خود را در حساب بازنشستگی ذخیره کند، رقمی حدود ۵۰ درصد از ۲۰ درصد از پرداخت مالیات معاف خواهد بود.

نماد M: نماد M معرفی‌کننده نوع مشارکت دولت در طرح‌های بازنشستگی برای تشویق افراد است. این نماد خلاصه سیستم‌های Matching Contribution است. به این معنا که دولت‌ها بیان می‌کنند اگر فرد یک دلار در حساب‌های پس‌انداز بازنشستگی پس‌انداز کند، آن‌ها نیز معادل درصدی آن را به صورت کمک دولت در همان حساب پس‌انداز می‌کنند. همان‌گونه که قبلاً بیان شد سیستم مشارکت دولت از روش‌هایی است که این نوع پس‌اندازها را برای افراد با درآمد پایین جذاب‌تر می‌کند.

نماد C: نماد C ناظر بر اعتباراتی است که دولت در قالب بازپرداخت مالیات به افراد پرداخت می‌کند. این نماد بیان‌کننده Tax Credit است. بحث اعتبارات به این معناست که در برخی از نظام‌های مالیاتی دولت می‌پذیرد که اگر شما درصدی از درآمد خود را به هدف مشخصی اختصاص دهید، به میزانی از اعتبارات مالیاتی منتفع خواهید شد. در برخی از مواقع این اعتبار بازپرداخت خواهد شد که از آن به‌عنوان Refundable Tax نام برده می‌شود و برخی مواقع این اعتبار برای کاهش مالیات پرداختی استفاده می‌شود که بعضاً فرد می‌تواند از آن برای سال‌های بعد نیز استفاده کند.

OECD:^۱ شامل کشورهایی مانند استرالیا، ایتالیا، کانادا، امریکا، کره جنوبی، سوئد، ترکیه و بسیاری دیگر است. در بخش بعدی لیست کامل این کشورها آمده است. همچنین به‌جاست تعریف دو اصطلاح که بسیار به کار برده می‌شوند نیز بیان شود:

- نرخ جایگزینی: نرخ جایگزینی نسبت مستمری دریافتی در دوران بازنشستگی به

1. Organization For Economic Co- Operation and Development

درآمد پیش از دوران بازنشستگی است. به لحاظ آماری اندازه‌گیری نرخ جایگزینی متفاوت است. در برخی از کشورها، نرخ جایگزینی به صورت مستمری دریافتی به متوسط دستمزدهای کلی در اقتصاد تعریف می‌شود. در برخی از کشورها این نرخ به صورت انفرادی نیز تعریف شده است که در آن صورت، مبنای محاسبه کسر می‌تواند دستمزد طول دوره کاری یا مثلاً دو سال آخر با توجه به فرمول محاسبه مستمری، در نظر گرفته می‌شود.

– صرفه‌های مالیاتی: بیان‌کننده ارزش فعلی مالیات پرداختی است؛ یعنی، وقتی فردی در یک طرح بازنشستگی پس‌انداز می‌کند منهای ارزش فعلی مالیات پرداختی اگر در دیگر طرح‌های پس‌اندازی، پس‌انداز کند، مشوق‌های مالیاتی مشمول آن‌ها نمی‌شود. پرواضح است وقتی این رقم مثبت باشد به این معناست که وقتی فرد در طرح بازنشستگی پس‌انداز می‌کند، در طول دوره زندگی خود (کاری و بازنشستگی) مالیات کمتری پرداخت می‌کند. صرفه‌های مالیاتی در قالب درصد صرفه‌جویی مالیاتی نیز بیان می‌شود.

با توجه به مباحث مذکور در ادامه شرح مبسوط مشوق‌های مالیاتی در حوزه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ آمده است.

۴-۲. مشوق‌های مالیاتی و پس‌اندازهای بازنشستگی در حوزه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی معتقدند استفاده از روش‌های مالیاتی برای تقویت و پایداری مالی هر نظام بازنشستگی روشی کارآمد و مؤثر است. در حوزه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی اگرچه تفاوت‌هایی در

1. OECD

زمینه اعمال مالیات بر پس‌اندازهای بازنشستگی وجود دارد، در عموم این کشورها استفاده از مشوق‌های مالیاتی گسترده است. به‌طور کلی اعمال مشوق‌های مالیاتی در حوزه پس‌اندازهای بازنشستگی ناظر بر سه جزء است: بخش اول ناظر بر بخشی از درآمد فرد است که برای اهداف بازنشستگی ذخیره خواهد شد. به این معنا که اگر افراد حاضر باشند بخشی از درآمد خود را به‌منظور اهداف بازنشستگی ذخیره کنند، سیستم مالیاتی چه مشوقی برای آنان در نظر خواهد گرفت. آیا آن را معاف از پرداخت مالیات می‌کند یا با نرخ‌های ترجیحی بر آن بخش از درآمد، مالیات وضع می‌کند یا تفاوتی با دیگر اقلام پس‌اندازی ندارد؛ بخش دوم ناظر بر درآمد و سودهای حاصل از این پس‌اندازهاست. انباشت این پس‌اندازها به سود حاصل از سرمایه‌گذاری منجر خواهد شد و نظام مالیاتی نمی‌تواند نسبت به آن بی‌تفاوت باشد؛ و بالاخره وقتی فرد بازنشسته می‌شود و اقدام به دریافت پس‌اندازهای انجام‌شده به‌علاوه سودهای حاصل می‌کند چگونه مالیات بر آن وضع خواهد شد. در ادامه نحوه اعمال مالیات به این سه بخش و بر اساس نمادهای تعریف‌شده قبلی ارائه شده است.

۴-۲-۱. نگاه کلی به انواع نظام‌های مالیاتی برای تقویت پس‌اندازهای بازنشستگی

در ادامه، فارغ از ساختار مالیاتی‌گونه به تفکیک طرح‌ها از جمله اختیاری، اجباری، طرح‌های مبتنی بر مزایای معین یا حق بیمه معین، یا چگونگی مشارکت کارفرما در گروه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و اعضای اروپایی غیرعضو آمده است.

جدول شماره ۱: نحوه اعمال معافیت‌های مالیاتی برای درآمد مشارکت داده شده در طرح بازنشستگی، سود حاصله و مستمری دریافتی به تفکیک کشورها

نوع معافیت مالیاتی	کشورهای عضو OECD	کشورهای اروپایی غیرعضو OECD
EET	کانادا - شیلی - استونی - فنلاند - آلمان - یونان - ایسلند - ایرلند - ژاپن - لیتونی - هلند - نروژ - لهستان - اسپانیا - سوئیس - انگلستان - آمریکا - اسلوونی	رومانی - کرواتی
TEE	جمهوری چک - مکزیک - مجارستان - لوکزامبورگ	لیتوانی
ETE		قبرس
TET	اتریش - بلژیک - فرانسه - کره جنوبی - پرتغال	مالت
ETT	دانمارک - ایتالیا - سوئد	
TEE	استرالیا - نیوزلند - ترکیه	
EEE	جمهوری اسلواکی	بلغارستان

منبع: Stocktaking of the tax treatment of funded private pension plans in OECD and EU countries – 2015, secretary – General of the OECD

همان‌گونه که در جدول (شماره ۱) می‌بینیم بخش زیادی از کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از سیستم مالیاتی EET استفاده می‌کنند. به این معنا که درآمد ذخیره‌شده برای اهداف بازنشستگی و سودهای حاصل از این پس‌انداز معاف از مالیات است و فقط زمانی که افراد در زمان بازنشستگی این منابع را برداشت می‌کنند مالیات پرداخت می‌کنند؛ البته هنوز کشورهایی مانند جمهوری اسلواکی هستند که همه بخش‌ها را معاف از مالیات می‌کند.

روش EET در حقیقت به تعویق انداختن مالیات برای تقویت نظام بازنشستگی است. فلسفه اصلی این روش آن است که افراد وقتی کاری کنند، نرخ نهایی مالیات آن‌ها بالاتر است؛ لذا اگر دولت آن‌ها را تشویق کند که به جای پرداخت مالیات به دولت پس‌انداز کنند، آن‌ها انگیزه کافی دارند؛ زیرا نرخ‌های نهایی مالیات در زمان بازنشستگی

به علت افت درآمد پایین تر است، از این رو صرفه‌های مالیاتی نصیب آن‌ها می‌شود. نکته جالب جدول فوق آن است که در کشورهایی مانند اتریش، فرانسه، بلژیک، کره جنوبی و پرتغال فقط بخش سودهای حاصل از سرمایه‌گذاری این نوع پس‌اندازها از پرداخت مالیات معاف است. در مقابل در کشورهایی مانند دانمارک، ایتالیا و سوئد، مشارکت در طرح بازنشستگی از مالیات معاف است یا نرخ‌های ترجیحی مالیاتی دارد (در بخش بعدی این بحث به‌طور مفصل آمده است) و همین‌طور برداشت نیز معاف از مالیات است، ولی سودهای حاصل از سرمایه‌گذاری مشمول معافیت مالیاتی است. در استرالیا، نیوزلند و ترکیه فقط درآمد مستمری معاف از پرداخت مالیات است و دیگر اقلام مشمول مالیات هستند؛ البته لازم است این نکته توضیح داده شود که درباره سیستم TTE بعضاً تفاوت‌هایی وجود دارد؛ یعنی اگرچه درآمد پس‌انداز شده معاف از مالیات نیست، ممکن است با نرخ‌های کمتری مالیات پرداخت کنند. مثلاً استرالیا از این نوع است. استرالیا را شاید بتوان در زمره کشورهای TTE قرار داد، در حالی که نیوزلند TTE است. از این رو ترکیه و نیوزلند برای این نوع پس‌اندازها چندان مشوق‌های مالیاتی را انجام نمی‌دهند.

در حاشیه بحث، فوق شاید بد نباشد اشاره شود نوع اعمال سیاست مالیاتی در دو کشور استرالیا و نیوزلند به‌زعم برخی‌ها، به تفاوت عملکردی در پس‌اندازهای بازنشستگی منجر شده است (نگاه کنید به: Marriott, lisa 2008) گفته می‌شود نظام بازنشستگی نیوزلند در بسیاری از شاخص‌ها از استرالیا عقب افتاده است؛ از جمله در میزان پس‌اندازهای بازنشستگی. با در نظر گرفتن جمعیت و اقتصاد استرالیا و نیوزلند، به‌طور نسبی حجم پس‌اندازهای مرتبط برای بازنشستگی در استرالیا حدود ده برابر نیوزلند بوده است.

همین‌طور اعمال نرخ‌های ترجیحی مالیات در استرالیا، در مقابل اخذ مالیات کامل در نیوزلند باعث شده است در سال ۲۰۰۷، ۹۰ درصد نیروی کار در استرالیا در طرح‌های

بازنشستگی شغلی که با حمایت کارفرما شکل می‌گیرد تحت پوشش قرار گیرد و این رقم در نیوزلند ۱۳/۴ درصد بوده است (Marriott, Lisa, 2008: 22).

اعمال سیاست‌های مالیاتی متفاوت سهم و اولویت روش‌های مختلف پس‌اندازی را برای خانواده‌ها تغییر می‌دهد. نوع مشوق‌های مالیاتی در نیوزلند که اساساً درآمد پس‌انداز شده در طرح بازنشستگی مشمول مالیات کامل می‌شود، باعث شده است طرح‌های پس‌اندازی مرتبط به بازنشستگی رتبه ششم را در کنار حساب‌های بانکی داشته باشد، ولی در استرالیا که نرخ ترجیحی مالیاتی بر این نوع پس‌اندازها اعمال می‌شود این طرح در رتبه دوم است. در بسیاری از کشورها از جمله کانادا و آمریکا که از روش EET استفاده می‌شود، پس‌اندازهای مرتبط با اهداف بازنشستگی در رتبه اول ابزارها و اولویت‌های پس‌اندازی خانوارهاست.

درباره بحث پس‌اندازها و اثرات نظام مالیاتی، گفتنی است پس‌اندازهای بازنشستگی در فضای رفتار کلی پس‌انداز خانوارها قابل بررسی است. اگرچه به لحاظ تئوریک پس‌اندازهای بازنشستگی با دیگر پس‌اندازها تفاوت زیادی ندارد، زیرا برای هر نوع پس‌انداز خانوارها به لحاظ عملی باید از مصرف فعلی خود بکاهد، لیکن نکته‌ای که اهمیت نظام مالیاتی را در حوزه بازنشستگی بیشتر می‌کند این است که در حوزه بازنشستگی خانوارها برای داشتن درآمدی معقول در دوره بلندمدت یعنی زمان بازنشستگی از مصرف فعلی خود می‌کاهند. از این رو دولت‌ها برای متقاعد کردن خانوارها نیازمند مشوق‌هایی است و مشوق‌های مالیاتی به این دلیل اعمال می‌شود. دیگر شقوق پس‌اندازی مانند پس‌انداز برای کسب سود، نیازمند چنین مشوق‌هایی نیست.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که می‌تواند منعکس‌کننده اثرات متفاوت سیاست مالیاتی باشد بحث نرخ جایگزینی درآمد مستمری است. اینکه افراد با سطوح درآمد متفاوت چند درصد از درآمد دوران اشتغال خود را به عنوان مستمری دریافت می‌کنند. بررسی کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد میانگین کلی این

نرخ برای افرادی که حدود ۵۰ درصد متوسط دستمزدهای جامعه درآمد داشته‌اند، ۷۰/۳ درصد بوده است، همین رقم برای افرادی که در سطح متوسط دستمزدها درآمد داشته‌اند حدود ۵۸/۷ درصد بوده است و بالاخره برای کسانی که حدود ۱/۵ برابر متوسط دستمزدها دریافتی داشته‌اند حدود ۵۴/۴ درصد بوده است.

این ارقام البته برای کشورهای مختلف حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی متفاوت است. به‌عنوان نمونه برای نیوزلند، به‌عنوان کشوری که از TTE در نظام مالیاتی استفاده می‌کند، این ارقام به ترتیب ۹۸/۸، ۵۸/۸ و ۴۵/۶ درصد بوده است. برای کانادا که از الگوی EET در سیستم مالیاتی حوزه بازنشستگی استفاده می‌کند، این ارقام به ترتیب ۸۲/۹، ۷۵/۲ و ۷۲/۶ درصد بوده است (Pension at a Glance, OECD, 2017: 111).

ارقام مذکور به‌تنهایی همه واقیعت مربوط به اثرات نظام مالیاتی را بیان نمی‌کنند، زیرا برای این منظور نیازمند داشتن جزئیات بیشتری از جمله بحث سن بازنشستگی نرمال، بحث سقف درآمد مشمول مشارکت در طرح بازنشستگی و چند و چون بازنشستگی پایه در کشورهای مطالعه‌شده است، ولی به‌صورت خلاصه می‌تواند بیان کند اگر کشوری نظام بازنشستگی خود را بر مبنای کاهش فقر بنا نهد همانند نیوزلند از مشوق مالیاتی برای توسعه پایه‌های تکمیلی نظام بازنشستگی استفاده نکند، می‌تواند سهم قابل‌توجهی از درآمد دوران اشتغال را به‌عنوان مستمری برای افراد با درآمد پایین پرداخت کند، ولی این الگو برای افرادی که از میانگین دستمزدهای دریافتی درآمدی بیشتری دارند کارآمد نیست. برعکس در کشوری مانند کانادا که هدف نظام بازنشستگی حفظ سطح معقولی از زندگی افراد است و از این‌رو مشوق‌های مالیاتی گسترده برای توسعه بیمه‌های بازنشستگی تکمیلی ارائه می‌دهد، نرخ جایگزینی برای افراد با درآمد بالای متوسط جامعه هنوز رقم قابل‌قبولی است. لازم است یادآوری شود این ارقام به‌تنهایی همه واقیعت را نشان نمی‌دهد، ولی می‌تواند در جهت‌یابی سیاست‌های مالیاتی و اثرات آن بر نظام بازنشستگی کمک‌کننده باشد.

بحث ارائه‌شده در این بخش، سیاست‌های مالیاتی را به‌طور کلی در حوزه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دربارهٔ پس‌اندازهای بازنشستگی بیان کرد، ولی نحوهٔ اعمال مشوق‌های مالیاتی در همهٔ کشورها برای همهٔ طرح‌های بازنشستگی و همهٔ منابع اختصاص داده شده (از طرف کارفرما یا کارکنان) یکسان نیست. در ادامه تلاش شده است جزئیات بیشتری از سیاست‌های مالیاتی با توجه به تفاوت‌های نوع مشارکت و طرح بازنشستگی ارائه شود.

۴-۲-۲. نحوهٔ اعمال مشوق‌های مالیاتی با توجه به تفاوت منشأ مالی مشارکت

و نوع طرح

همان‌گونه که قبلاً نیز بیان شد اگرچه کشورها رویکرد مشخصی برای اعمال سیاست مالیاتی در حوزهٔ پس‌اندازهای بازنشستگی دارند، ولی لزوماً برای همهٔ طرح‌ها از روشی یکسان پیروی نمی‌کنند.

دو موضوع در این باره اهمیت دارد: نخست اینکه آیا مشارکت در طرح بازنشستگی را افراد اعمال می‌کنند یا ترکیبی از مشارکت فرد و کارفرماست یا کارفرما به‌تنهایی اعمال می‌کند؛ نکتهٔ دوم اینکه آیا طرح‌ها اجباری است یا اختیاری یا یک طرح شغلی کارفرمایی است، همچنین آیا طرح بازنشستگی با حمایت دولت همراه است یا نه و بالاخره آیا در قالب طرح‌های تکمیلی قرار می‌گیرد.

در ادامه به‌صورت خلاصه به این مباحث پرداخته شده است. گفتنی است نحوهٔ اعمال مالیات‌ها به تفکیک مؤلفه‌های مذکور برای کشورهای حوزهٔ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به‌صورت گزینشی آمده است. در بسیاری از موارد، میان کشورها شباهت‌هایی وجود دارد. خلاصه‌ای از سیاست‌های مذکور در جدول زیر ارائه شده است.

جدول شماره ۲: تفکیک نحوه اعمال سیاست‌های مالیاتی در کشورهای OECD به تفکیک نوع طرح بازنشستگی و منشأ پس‌انداز انجام شده

کشور	نوع طرح بازنشستگی/ پس‌اندازی	منبع مالی مشارکت داده شده در طرح	نحوه اعمال سیاست مالیاتی به تفکیک اجزا (درصد)		
			حق بیمه یا پس‌انداز اعمال شده در طرح	سود حاصل از سرمایه‌گذاری	برداشت / مستمری دریافتی
استرالیا	Concessional plan - طرح‌هایی که مزایای مالیاتی دریافت می‌کنند.	همه	۱۵	۱۵	E
	Non - conces- sional طرح‌هایی که از مزایای مالیاتی برخوردار نیستند	اشخاص	T	۱۵	E
اتریش	- طرح‌های شغلی	اشخاص	T/PE	E	T/PE
	- طرح‌های شغلی	کارفرما	E	E	E
	- طرح‌های انفرادی	اشخاص	T/PE	E	T
	- طرح‌های بازنشستگی با حمایت دولت	اشخاص	T	E	E
بلژیک	همه طرح‌ها	اشخاص	T/TC	E	T/PE
	طرح‌های شغلی	کارفرما	E	E	T/PE
کانادا	همه طرح‌ها	همه اعم از کارفرما و افراد	E	E	T
شیلی	همه طرح‌ها	افراد	E	E	T
جمهوری اسلواکی	طرح‌های بازنشستگی تکمیلی	اشخاص	T/PE	E	E
	طرح‌های بازنشستگی تکمیلی	کارفرما	E	E	E

کشور	نوع طرح بازنشستگی/ پس‌اندازی	منبع مالی مشارکت داده شده در طرح	نحوه اعمال سیاست مالیاتی به تفکیک اجزا (درصد)		
			حق بیمه یا پس‌انداز اعمال شده در طرح	سود حاصل از سرمایه‌گذاری	برداشت / مستمری دریافتی
دانمارک	طرح‌های پس‌انداز سالمندی	همه	T	۱۵/۳	E
	دیگر طرح‌ها	همه	E	۱۵/۳	T
استونی	طرح‌های اجباری	همه	E	E	T/PE
	طرح‌های اختیاری	اشخاص	T/TC	E	E
فنلاند	طرح‌های اختیاری که کارکنان ایجاد کرده‌اند	اشخاص	T/TC	E	T
	دیگر طرح‌ها	همه	E	E	T
فرانسه	طرح‌های شغلی	کارفرما	T/PE	E	T/PT
	Perco plan	اشخاص	T	T/PE	T/PE
	دیگر طرح‌ها	اشخاص	T/PE	E	T/PE
آلمان	بیمه‌های بازنشستگی حضوری	اشخاص	T	E	T/PE
	دیگر طرح‌ها	همه	E	E	T
یونان	همه طرح‌ها	همه	E	E	T
ایسلند	همه طرح‌ها	همه	E	E	T
ایرلند	همه طرح‌ها	همه	E	E	T/PE
ایتالیا	همه طرح‌ها	همه	E	۲۰ یا ۱۲/۵	T/PE
ژاپن	همه طرح‌ها	همه	E	E	T/PE
لوکزامبورگ	طرح شغلی	کارفرما	E	E	T/PE
	دیگر طرح‌ها	اشخاص	T/TC	E	T/PE

کشور	نوع طرح بازنشستگی/ پس‌اندازی	منبع مالی مشارکت داده شده در طرح	نحوه اعمال سیاست مالیاتی به تفکیک اجزا (درصد)		
			حق بیمه یا پس‌انداز اعمال شده در طرح	سود حاصل از سرمایه‌گذاری	برداشت/ مستمری دریافتی
مکزیک	- طرح‌های اجباری	اشخاص	T	E	T/PE
	- طرح‌های اجباری	کارفرما	E	E	T/PE
	- طرح‌های اختیاری بلندمدت	اشخاص	E	E	T/PE
	- طرح‌های اختیاری کوتاه‌مدت	اشخاص	T	T	E
هلند	همه طرح‌ها	همه	E	E	T
نیوزلند	همه طرح‌ها	اشخاص	T	۱۰/۵-۲۸	E
	همه طرح‌ها	کارفرما	۱۰-۳۳	۱۰/۵-۲۵	E
نروژ	همه طرح‌ها	اشخاص	T/PE	E	T
	طرح‌های شغلی	کارفرما	E	E	T
پرتغال	طرح شغلی	کارفرما	E	E	T
	همه طرح‌ها	اشخاص	T/PE	E	T/PE
اسپانیا	همه طرح‌ها	همه	E	E	T
مجارستان	همه طرح‌ها	اشخاص	T	E	E
	همه طرح‌ها	کارفرما	E	E	E
سوئد	Premium pension	اشخاص	E	E	T
	دیگر طرح‌ها	همه	E	۱۵	T
ترکیه	طرح‌های انفرادی	همه	T	T	E
سوئیس	همه طرح‌ها	همه	E	E	T
انگلستان	همه طرح‌ها	همه	E	E	T/PE

کشور	نوع طرح بازنشستگی/ پس‌اندازی	منبع مالی مشارکت داده شده در طرح	نحوه اعمال سیاست مالیاتی به تفکیک اجزا (درصد)		
			حق بیمه یا پس‌انداز اعمال شده در طرح	سود حاصل از سرمایه‌گذاری	برداشت / مستمری دریافتی
امریکا	Roth con- tribution	اشخاص	T	E	E
	- دیگر طرح‌ها	همه	E	E	T

منبع: برگرفته از گزارش: Stocktaking of the tax treatment of funded private pension 2015

جدول (شماره ۲) نشان می‌دهد نحوه اعمال مالیات به عوامل دیگری نیز در حوزه پس‌انداز بازنشستگی بستگی دارد. به‌طور کلی درآمد کسب‌شده باید یا در زمان دریافت دستمزد یا در زمان دریافت مستمری مشمول مالیات شود، ولی اینکه چگونه این درآمد برای اهداف بازنشستگی ذخیره شود و به کدام جزء آن مالیات وضع شود بسیار بحث‌گسترده‌ای است. برای دوازده کشور حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از جمله کانادا، یونان، ایرلند، ایتالیا، ایسلند، ژاپن، هلند، سوئیس، ترکیه، اسپانیا، اسلوانی و انگلستان نظام مالیاتی مشابهی برای درآمد مشمول مشارکت در طرح بازنشستگی فارغ از نوع مشارکت و نوع طرح اعمال می‌شود. در این کشورها مشارکت کارفرما و کارگر، فارغ از اینکه طرح اجباری باشد یا اختیاری مشمول رفتار مالیاتی مشابهی است و همین‌طور فارغ از اینکه این مشارکت در طرح شغلی اعمال شود یا در حساب‌های انفرادی، مشمول رفتار مالیاتی یکسان است؛ البته ممکن است کشورها سقف درآمد مشمول دریافت معافیت مالیاتی را مشارکت در این طرح‌ها تعیین کنند. از این حیث کشورها سقف متفاوتی قائل می‌شوند. تعیین این سقف عموماً به‌دلیل عادلانه کردن استفاده از معافیت‌های مالیاتی و توزیع برابرتر درآمد افراد در زمان بازنشستگی است. مثلاً ممکن است کشوری بیان کند تا سقف ۱۸ درصد درآمد ۱۰۰ هزار دلاری خانوار در یک سال مالی مشمول چنین معافیتی باشد؛ همانند آنچه در کانادا حاکم است.

دیگر کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی رفتار متفاوتی دارند. در کشورهایی مانند اتریش، بلژیک، فرانسه، کره جنوبی، مکزیک، نیوزلند، نروژ، مجارستان و لوکزامبورگ با توجه به اینکه مشارکت در طرح پس‌اندازی از طریق کارفرما باشد یا کارگر، معافیت مالیاتی متفاوت است. در بسیاری از این کشورها، مشارکت کارفرمایان در طرح‌های پس‌اندازی مشمول مالیات نمی‌شود. از این‌رو افراد از مزایای مشارکت کارفرما بهره‌مند خواهد شد؛ زیرا در اظهارنامه مالیاتی خود بنا نیست آن را به‌عنوان درآمد مشمول مالیات گزارش دهند؛ البته نمونه نیوزلند کمی متفاوت است. در نیوزلند مشارکت کارفرما و کارکنان هر دو مشمول مالیات می‌شود، ولی نرخ‌های اعمال مالیات متفاوت است. از سوی دیگر همان‌گونه که جدول نشان می‌دهد نحوه اعمال معافیت و نرخ‌های مالیات ترجیحی برای این نوع پس‌اندازها نه تنها به منبع مالی مشارکت، بلکه به طرحی که پس‌انداز در آن صورت می‌گیرد نیز بستگی دارد. مثلاً در استرالیا و مکزیک نحوه اعمال مالیات با توجه به اینکه پس‌اندازها در طرح‌های اجباری یا اختیاری صورت می‌گیرد متفاوت است. در استرالیا در طرح‌های اختیاری عموماً باید از درآمد پس از پرداخت مالیات باشد، ولی مشارکت در طرح‌های اجباری اعم از آنکه کارفرما مشارکت کرده است یا نه، از نرخ ترجیحی ۱۵ درصد بهره‌مند می‌شوند.

بحث دیگر آن است که نرخ مالیات بر این نوع پس‌اندازها ممکن است با توجه به سطوح درآمدی نیز متفاوت باشد. مثلاً در هلند نحوه اعمال نظام مالیاتی برای همه میزان پس‌اندازها فارغ از نوع طرح یکسان است، ولی بسته به سطوح درآمدی نرخ‌های مالیاتی تغییر می‌کند. مثلاً حداکثر درآمد مشمول طرح معافیت EET، ۱۰۰ هزار یورو است. برای درآمدی بالای ۱۰۰ هزار یورو از سیستم TEE پیروی خواهد شد یا در نیوزلند که مشارکت کارفرما مشمول مالیات می‌شود اینکه چه نرخ مالیاتی اعمال شود به سطوح دستمزدی کارکنان بستگی دارد و این رقم از ۱۰/۵ تا ۳۳ درصد تغییر می‌کند؛ و بالاخره اینکه سوبسیدهای کمکی دولت پرواضح است که همیشه معاف از مالیات است.

نکته دیگر در این باره شرایط استحقاق مزایای مالیاتی است. در بیشتر کشورها اگر افراد مالیات بر درآمد پرداخت نکنند، به‌خودی‌خود امکان استفاده از این مزایا را ندارند. انگلستان تنها نمونه استثناست که حتی افرادی که مالیات بر درآمد پرداخت نمی‌کنند می‌توانند تا ۲۰ درصد از اعتبارات را برای این نوع پس‌اندازها استفاده کنند؛ البته چگونگی استفاده از آن چندان مشخص نیست.

بحث بعدی موضوع حداکثر سن مشارکت در این طرح‌هاست. در اغلب کشورها افراد پس از سن مشخصی نمی‌توانند در این نوع طرح‌ها مشارکت کنند و نیازمند برداشت از پس‌اندازها و پرداخت مالیات آن هستند. مثلاً در بلژیک و کانادا ۶۵ سال تعریف شده است و پس از آن باید از طرح بازنشستگی برداشت کنند و مالیات آن را پرداخت کنند. این سقف سنی به‌ویژه وقتی کشور از سیستم EET استفاده می‌کند بسیار مهم است؛ زیرا اگر سقف سنی وجود نداشته باشد چه‌بسا استفاده از این پس‌انداز برای کمک به فرزندان در قالب ارثیه سوءاستفاده شود. به این معنا که افراد از این مزایای مالیاتی برای ثروت‌اندوزی ورثه خود استفاده کنند تا درآمد دوران بازنشستگی.

پس از بحث چگونگی اعمال مالیات بر درآمد اختصاص داده شده به این نوع پس‌اندازها، نحوه اعمال مالیات به بازدهی آن‌ها نیز مهم است. بسیاری از کشورها این نوع بازدهی را معاف از مالیات می‌کنند، نه همه آن‌ها. مثلاً در استرالیا درآمد ناشی از سرمایه‌گذارهای این نوع پس‌اندازها با نرخ ترجیحی ۱۵ درصد مالیات پرداخت می‌کنند، البته تا سقف یک‌سوم سود ناشی از افزایش قیمت دارایی‌ها معاف از مالیات می‌شود. در ایتالیا، نرخ مالیات اعمال‌شده بر این سودها به نوع سرمایه‌گذاری بستگی دارد. در ترکیه، مکزیک و فرانسه وقتی که فرد بازنشسته می‌شود و نه در طول دوره انباشت دارایی، این نوع بازدهی مشمول مالیات می‌شود. به این معنا که در زمان بازنشستگی، وقتی فرد اقدام به برداشت می‌کند دو نوع مالیات پرداخت می‌کند: بخشی از مالیات مربوط به سودها و با نرخ‌های متفاوت است؛ و برخی تنها مربوط به اصل مشارکت

است. در ترکیه فقط برداشت مربوط به این سودها مشمول مالیات می‌شود، ولی برداشت مربوط به اصل پول پس‌انداز شده نه، زیرا پیش‌تر مالیات آن پرداخت شده است. در نیوزلند مالیات بر این سودها به نوع طرح و درآمد مشمول مالیات افراد بستگی دارد. اگر طرح بازنشستگی شغلی باشد، میزان مالیات حدود ۲۸ درصد است.

بحث بعدی نحوه اعمال سیاست‌های مالیاتی در زمان برداشت پس‌اندازهاست. همان‌گونه که جدول نشان می‌دهد چگونگی اعمال مالیات برای این نوع برداشت‌ها در نیمی از کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مانند کانادا، فنلاند، آلمان و ترکیه تا حد بسیاری مشابه است.

وقتی که فرد مشمول بازنشستگی می‌شود می‌تواند به دو صورت پس‌اندازهای خود را برداشت کند: یک روش دریافت به صورت یک‌جاست؛ و روش دیگر این است فرد می‌تواند در قالب مستمری این نوع منابع را دریافت کند. نکته بااهمیت این است که دریافت یکجای پس‌اندازهای بازنشستگی ممکن است باعث افزایش نرخ مالیات پرداختی شود تا دریافت تدریجی مستمری. اگر دریافت یکجا مشمول نرخ مالیات کامل شود، در آن صورت ممکن است چارچوب مالیاتی حاکم در قبال مستمری سالانه چندان منصفانه به نظر نرسد. از این‌رو در بسیاری از مواقع دریافت یکجا ممکن است تا سطح مشخصی معاف از مالیات باشد. این نوع اعمال مالیات به دریافت یک‌بارۀ پس‌اندازها در استرالیا، ایرلند، اتریش، کره جنوبی، دانمارک و امریکا دیده می‌شود، ولی برخی از کشورها مانند کانادا فارغ از نوع برداشت نرخ نهایی مالیات، سال برداشت را بر مبلغ برداشت‌شده اعمال می‌کنند. همچنین در کانادا دولت حداقل اجباری برای برداشت از این نوع پس‌اندازها پس از سن مشخص را تعیین کرده است. این برداشت حداقل اجباری در راستای فلسفه این نوع پس‌اندازهاست. این پس‌اندازها برای استفاده در دوران سالمندی است و نه یک منبع مالیات پرداخت‌نشده برای ارثیه فرزندان.

۴-۲-۳. چگونگی اعمال مالیات بر مستمری دریافتی از طرح‌های بازنشستگی

عمومی پایه

مستمری بازنشستگی دریافتی از طرح‌های بازنشستگی عمومی پایه در بیشتر کشورها، در زمره درآمد مشمول مالیات اشخاص قرار می‌گیرد. تنها استثنا در این زمینه کشورهای مجارستان، جمهوری اسلواکی، ترکیه، بلغارستان و لیتوانی است. در این کشورها درآمد ناشی از بازنشستگی عمومی پایه به‌طور کامل از مالیات معاف است؛ البته در این کشورها در شرایط خاصی، درآمد ناشی از بازنشستگی طرح‌های خصوصی نیز معاف از مالیات است.

نکته تأمل‌برانگیز آن است در بسیاری از کشورها، اگرچه درآمد بازنشستگی از طرح‌های عمومی مشمول معافیت مالیاتی نیست، ولی این نوع دریافتی‌ها متمایز از درآمد شغلی برای اعمال مالیات در نظر گرفته می‌شود. مثلاً در کانادا، هلند، ایرلند و امریکا افراد در ازای گزارش این نوع درآمدها، نوعی اعتبار دریافت می‌کنند که کمک می‌کند صرفه‌جویی مالیاتی داشته باشند. در کشورهایی مثلاً مکزیک، فنلاند، ایتالیا، سوئد، سوئیس و اسپانیا سطحی از این نوع درآمدها مشمول مالیات نمی‌شود. پرواضح است تمام مباحث پیش‌گفته درباره سیاست‌های مالیاتی دولت‌ها ناظر بر طرح بازنشستگی انفرادی و شغلی است که در قالب طرح‌های تکمیلی قرار می‌گیرند و نه طرح‌های پایه.

۴-۲-۴. دیگر مشوق‌های مالی در کنار سیاست‌های مالیاتی برای تقویت سیستم

بازنشستگی تکمیلی

همان‌گونه که در بخش‌های اولیه این گزارش به‌طور مبسوط بیان شد، مشوق‌های مالیاتی تا حد زیادی کمک‌کننده انفرادی است که یا درآمد بالایی دارند یا حداقل درآمد آن‌ها از میانگین درآمد جامعه بیشتر است، ولی مشوق‌ها برای افراد کم‌درآمد چندان

کارآمدی ندارند. از این رو دولت‌ها به مرور زمان برای رفع نقصان فوق به مشوق‌های دیگری متوسل شدند. یکی از روش‌های متداول این است که دولت‌ها در ازای مشارکت افراد در این طرح‌ها، سهمی را به‌عنوان سوبسید در صندوق یا حساب پس‌اندازی مذکور پرداخت می‌کنند، حتی برخی از مواقع این نوع مشارکت در طرح‌های شغلی انجام می‌گیرد. مثلاً کارفرمایان معادل درصد مشارکت افراد علاوه بر حقوق و مزایای پرداختی درصدی را به‌صورت مستقیم در طرح بازنشستگی یا پس‌اندازی مربوطه واریز می‌کنند. این نوع مشارکت یکی از مشوق‌های مالی متداول برای تقویت طرح بازنشستگی خصوصی در کشورهای حوزه‌ی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است. در کشورهایی مانند استرالیا، اتریش، شیلی، جمهوری چک، ایرلند، ایتالیا، مکزیک، نیوزلند، ترکیه و انگلستان و آمریکا دولت در برخی از طرح‌ها، معادل مشارکت افراد مشارکت مالی می‌کند. این نوع مشارکت به اصطلاح همسان‌سازی مشارکت^۱ تعریف می‌شود.

در برخی از کشورها از جمله مکزیک، آلمان و شیلی دولت در قالب پرداخت سوبسید در این حساب‌ها مشارکت می‌کند و نه لزوماً معادل مشارکت افراد. در کشورهایی مانند کانادا، دولت این نوع سیستم را برای طرح‌های بازنشستگی اعمال نمی‌کند، ولی برای طرح‌های پس‌اندازی مرتبط به آموزش فرزندان این سیستم وجود دارد.

نحوه اعمال سوبسیدهای دولتی یا مشارکت دولت معادل مشارکت افراد جزئیاتی متفاوت دارد که از حوصله این گزارش خارج است، ولی به‌عنوان نمونه در آلمان اگر فرد ۴ درصد درآمد سال پیش را در طرح‌های بازنشستگی خصوصی پس‌انداز کند، دولت حداکثر میزان سوبسید پرداختی را در آن حساب واریز خواهد کرد.

به‌عنوان نکته پایانی این بخش لازم است تذکر داده شود همان‌گونه که

1. Matching contribution

مباحث نشان می‌دهد چندلایه کردن نظام تأمین اجتماعی و تقویت بازنشستگی تکمیلی از مسئولیت‌های دولت است، حال آنکه در کشورهای در حال توسعه بسیاری به اشتباه بحث تقویت نظام بازنشستگی را با خصوصی کردن بیمه‌های اجتماعی یکسان می‌انگارند.

در بخش جمع‌بندی نهایی گزارش بیشتر به این بحث پرداخته خواهد شد.

۴-۳. بررسی آماري صرفه‌های مالیاتی مشوق‌های مالیاتی برای افراد

بحث پیشین نشان داد کشورها برای تقویت نظام بازنشستگی تکمیلی حاضرند به افراد معافیت مالیاتی بدهند، ولی این معافیت مالیاتی لزوماً به معنای پرداخت نکردن مالیات در کل دوره زندگی نیست، بلکه معنای دقیق آن به تعویق انداختن پرداخت مالیات است. مثلاً در سیستم EET فرد به جای اینکه برای منابع اختصاص داده شده به طرح بازنشستگی و همین‌طور سود حاصل از آن منابع مالیات پرداخت کند، بر مستمری دریافتی در زمان بازنشستگی مالیات پرداخت می‌کند. حال پرسش این است که این نوع سیستم‌ها در طول دوره زندگی برای افراد صرفه‌جویی مالیاتی ایجاد می‌کند یا نه؛ یعنی اگر شخصی برای درآمد به دست آمده مالیات پرداخت کند و آن را در دیگر روش‌های پس‌اندازی سرمایه‌گذاری کند و یا نه برای استفاده از معافیت مالیاتی حال، منابع را در پس‌اندازهای بازنشستگی سرمایه‌گذاری کند، آیا مالیات متفاوتی در کل دوره زندگی پرداخت خواهد کرد؟ این بخش به دنبال پاسخ به این پرسش است.

پیش از ورود به بحث لازم است توضیح داده شود منظور از صرفه‌های مالیاتی، درصدی از ارزش فعلی مالیات پرداختی است که با توجه به کل دوره زندگی (کاری و بازنشستگی)، فرد در حساب‌های پس‌اندازی بازنشستگی سرمایه‌گذاری می‌کند در مقایسه با زمانی که از این حساب‌ها استفاده نکند.

در پاسخی کوتاه به پرسش فوق می‌توان گفت در بسیاری از کشورهای حوزه سازمان

همکاری و توسعه اقتصادی رفتارهای مالیاتی مرتبط به حوزه بازنشستگی تکمیلی در مقایسه با اینکه این پس‌اندازها از طریق ابزارهای دیگر اعمال شود، صرفه‌های مالیاتی نصیب افراد می‌کند؛ البته میزان این مزایا متفاوت است. این تفاوت ناشی از نوع نظام مالیاتی مرتبط به پس‌اندازهای بازنشستگی، سیستم مالیات بر درآمد اشخاص، سطوح درآمدی، میزان پس‌انداز، دوره مشارکت و بالاخره میزان و نوع پرداخت بازنشستگی است.

نکته دیگری که پیش از ورود به بحث لازم است یادآوری شود، به لحاظ اصولی هر درآمدی مشمول مالیات خواهد شد. به این معنا که مالیات هر درآمدی باید در هنگام کسب درآمد یا در زمان دیگری پرداخت شود. همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد در حوزه بازنشستگی، چگونگی اعمال این مالیات متفاوت است. به‌طور کلی سه جزء درآمد اختصاص داده شده به طرح، سود حاصل از آن و بالاخره برداشت از طرح در قالب مستمری در شکل‌گیری صرفه‌های مالیاتی نقش دارند.

در ادامه نقش سیستم‌های متفاوت مالیاتی و دیگر عوامل مرتبط در ایجاد صرفه‌های مالیاتی ارائه شده است.

۴-۳-۱. نتایج محاسبات صرفه‌های مالیاتی در حوزه کشورهای سازمان

همکاری و توسعه اقتصادی

همان‌گونه که قبلاً بیان شد علاوه بر مشوق‌های مالیاتی، دولت‌ها بعضاً در این طرح‌ها در قالب پرداخت معادل پرداخت افراد یا درصدی از آن در قالب سوبسید ملی مشارکت مستقیم دارند. محاسبات در پی آمده، این موارد را نیز در نظر گرفته است. تجزیه و تحلیل انجام‌شده در حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی این نوع مشارکت را در قالب مالیات منفی وارد محاسبات کرده است. این نوع مشارکت‌ها در جدول ارائه‌شده در قالب نماد M آمده است. از مفروضات دیگر محاسبات ارائه‌شده این بوده است که تنها

منبع درآمد افراد دستمزدها بوده و تنها منبع درآمد در زمان بازنشتی نیز مستمری دریافتی بوده است. این محاسبات نرخ رشد دستمزدها را معادل ۲ درصد و نرخ رشد بهره‌وری را معادل ۱.۵ درصد در نظر گرفته و فرض کرده است دستمزدها معادل تورم، رشد می‌کنند.

مطالعه و تجزیه و تحلیل کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای شانزده نمونه از نظام‌های مختلف مالیاتی انجام شده است. این نظام‌ها در قالب سمبل‌های T_tE_t ارائه شده است که قبلاً در بخش نمادها معرفی شد. همین‌طور نماد C بحث اعتبارات مالیاتی است که بعضاً دولت‌ها برای مشارکت در طرح بازنشتی پرداخت می‌کنند. از آنجا که بحث سیستم‌های متفاوت مالیاتی بررسی شده در ادامه بدون اینکه به بحث سیستم‌های مختلف اشاره شود فقط نتایج آمده است. جدول زیر صرفه‌های مالیاتی به تفکیک هر کشور و نوع طرح را به‌عنوان درصد بیان کرده است.

جدول شماره ۳: درصد صرفه‌های مالیاتی مشارکت در طرح‌های بازنشتی مختلف در برخی کشورهای OECD (صرفه مالیاتی به‌عنوان درصدی از ارزش فعلی منابع مشارکت داده شده است)

کشور	نوع طرح	نظام مالیاتی	مزایای مالیاتی به تفکیک اجزای مختلف			
			مشارکت	سود حاصله	برداشت	کل
استرالیا	Concessional contribution - مشارکت قبل از پرداخت مالیات	ttE	۲۲	۱۵	۰	۳۷
	Non-concessional Contributions - اختیاری مشارکت بعد از پرداخت مالیات	TtEt و مشارکت دولت به میزان مشارکت افراد	۰	۸	۰	۱۸
کانادا	همه طرح‌ها	EET	۳۷	۲۵	-۳۹	۲۴

کشور	نوع طرح	نظام مالیاتی	مزایای مالیاتی به تفکیک اجزای مختلف			
			مشارکت	سود حاصله	برداشت	کل
شیلی	- طرح‌های اجباری	EET+M	۵	۷	-۱	۱۱
	- طرح‌های اختیاری نوع A	TT+M	۱۵	۱	۰	۱۶
	- طرح‌های اختیاری نوع B	EET	۵	۷	-۱	۱۱
بلژیک	- طرح‌های بازنشستگی شغلی	tEt+C	۶۲	۲	-۶۲	۳
	- حساب‌های پس‌انداز بازنشستگی	tEt+C	۵	۲	-۳	۵
فنلاند	- طرح‌های بازنشستگی اختیاری شغلی	EET	۳۴	۱۷	-۴۶	۵
	- طرح‌های اختیاری راه‌اندازی شده توسط کارفرما	EET	۴۲	۱۷	-۴۹	۱۱
	- طرح‌های اختیاری راه‌اندازی شده توسط افراد	tEt(C)	۲۷	۱۷	-۱۷	۲۷
ایتالیا	کل طرح‌ها	ETT	۳۸	-۱	-۵	۳۲
ژاپن	- طرح‌های شرکتی DB	EET	۳۱	۱۵	-۲۱	۲۴
	- طرح‌های شرکتی DC	EET	۳۱	۱۵	-۱۹	۲۶
	- طرح‌های DC انفرادی	EET	۳۱	۱۶	-۱۶	۳۱
یونان	همه طرح‌ها	EET	۲۶	۱۳	-۲۵	۱۴
نیوزلند	- طرح‌های شغلی	ttE	۱	۲	۰	۳
	- طرح‌های kiwi saver	ttE+M	۱۲	-۱	۰	۱۱

کشور	نوع طرح	نظام مالیاتی	مزایای مالیاتی به تفکیک اجزای مختلف			
			مشارکت	سود حاصله	پرداشت	کل
امریکا	- طرح (K) 401	EET+C	۲۵	۲۱	-۲۲	۲۴
	- حساب‌های بازنشستگی فردی	EET+C	۲۵	۲۲	-۲۱	۲۶
	- مشارکت در طرح Roth	TET+C	۰	۲۲	۰	۲۲
ترکیه	- طرح‌های فردی	TtE+M	۲۵	۵	۰	۳۰
	- قراردادهای گروهی حمایت‌شده از طرف کارفرما	TtE	۰	۶	۰	۶
انگلستان	- طرح‌های شغلی DB	EET	۳۱	۲۶	-۲۸	۳۰
	- طرح‌های شغلی DC	EET	۳۱	۲۶	-۳۳	۳۴
نروژ	- طرح‌های شغلی	EET	۲۵	۱۸	-۳۳	۲۰
	- طرح‌های فردی	tET	۵	۱۸	-۲۵	-۲

OECD Pension outlook, 2016, OECD publishing, Paris, Revised 2017

منبع:

محاسبات جدول (شماره ۳) با لحاظ شرایط خاص هر کشور انجام شده است. همچنین محاسبات مذکور همه طرح‌های بازنشستگی، اعم از طرح‌های اختیاری یا اجباری و همین‌طور طرح‌هایی با مزایای معین یا حق بیمه معین را در نظر گرفته است. نظام مالیات بر درآمد اشخاص مشمول نرخ‌های مالیاتی برای هر کشور به‌طور جداگانه در نظر گرفته شده است.

بحث صرفه‌های مالیاتی در طرح‌های بازنشستگی خصوصی با روش‌های دیگر پس‌اندازی از جمله پس‌اندازهای سنتی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک در نظر گرفته شده است. این روش‌ها نیز برای هر کشور جداگانه در نظر گرفته شده است. نرخ مشارکت حداقل و اجباری که بر اساس قانون تعیین شده است برای هر کشور استفاده شده

است و برای طرح‌های اختیاری نرخ ۱۰ درصد در نظر گرفته شده است و بالاخره سن بازنشستگی افراد برای هر کشور به‌طور مشخص استفاده شده است و از یک سن بازنشستگی برای همه استفاده نشده است.

نتیجه کلی محاسبات آن است که افراد درآمد با متوسط در همه کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، وقتی پس‌انداز خود را در طرح‌های بازنشستگی قرار دهند تا اینکه از روش پس‌اندازی دیگری استفاده کنند از مزایای مالیاتی به‌معنایی که قبلاً بیان شد بهره‌مند می‌شوند. به‌دلیل اینکه در همه کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به‌نوعی نرخ‌های مالیات ترجیحی یا معافیت مالیاتی برای پس‌اندازهای بازنشستگی وجود دارد.

اگرچه این نوع صرفه‌ها در همه کشورها یکسان نیست؛ زیرا نه تنها آن‌ها از نظام‌های مالیاتی متفاوتی استفاده می‌کنند (TTE, EET و ...) بلکه ویژگی‌های مالیات بر درآمد و دیگر مؤلفه‌ها نیز یکسان نیست. به همین دلیل مشاهده می‌شود علی‌رغم اینکه کانادا و مکزیک از یک نوع مشوق مالیاتی برای اهداف بازنشستگی استفاده می‌کنند، ولی صرفه‌های مالیاتی متفاوتی دارند (برای کانادا ۲۴ درصد و برای مکزیک ۱۴ درصد). این تفاوت ناشی از این است که نرخ نهایی مالیات برای یک فرد با درآمد متوسط در کانادا ۳۱/۱۵ و همین رقم در مکزیک حدود ۲۲ درصد است.

همچنین در بسیاری از کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی صرفه‌های مالیاتی ناشی از پس‌اندازهای بازنشستگی با توجه به نوع طرحی که افراد در آن مشارکت می‌کنند متفاوت است؛ زیرا مشوق‌های مالیاتی بسته به نوع طرح‌ها نیز متفاوت است.

بحث دیگر این است که مشوق‌های مالیاتی برای مشارکت کارفرما و کارکنان چگونه اعمال شود. در برخی از کشورها مشارکت کارفرما، درآمد قابل قبول مالیاتی برای کارکنان محسوب نمی‌شود، ولی مشارکت کارکنان باید از درآمد پس از پرداخت

مالیات باشد. در این نوع طرح‌ها، اساساً سهم کارکنان به صفر می‌رسد و سهم عمده مشارکت متوجه کارفرمایان است.

نکته دیگر بحث سوبسیدهای دولتی در قالب مشارکت دولت است. این نوع طرح‌ها به‌طور عمومی مزایای مالیاتی را افزایش می‌دهند. برای مثال در نیوزلند برای هر دو طرح ارائه‌شده در جدول یک نظام مالیاتی اعمال می‌شود (در مقایسه پس‌اندازهای سنتی)، ولی سوبسید پرداختی دولت به طرح kiwi saver در قالب مشارکت دولتی مزایای مالیاتی را از ۳ درصد به ۱۱ درصد افزایش می‌دهد.

در برخی از کشورها، مزایای مالیاتی برای مشارکت در طرح‌های بازنشستگی اجباری بیشتر از طرح‌های اختیاری است. مثلاً استرالیا از این نوع است. همان‌گونه که در جدول مشاهده می‌شود در استرالیا مشارکت در طرح‌های بازنشستگی اجباری صرفه مالیاتی ۳۷ درصدی دارد، ولی همین رقم در طرح‌های اختیاری ۱۸ درصد است. این روند در نروژ هم مشاهده می‌شود که صرفه ۲۰ درصدی برای طرح‌های شغلی در مقایسه با منفی دو درصدی برای طرح‌های فردی وجود دارد؛ البته برخی از کشورها با ارائه مشوق‌های مالیاتی به دنبال توسعه طرح‌های اختیاری است. مثلاً در شیلی مزایای مالیاتی برای طرح اختیاری ۱۶ درصد و همین رقم برای طرح اجباری حدود ۱۱ درصد است.

در کنار مباحث مذکور دو عامل مهم دیگر درباره شکل‌دهی صرفه‌های مالیاتی وجود دارد که در ادامه به‌طور مبسوط آمده است:

- درآمد: میزان درآمد به این دلیل مهم است که با توجه به نرخ‌های نهایی مالیات و سطوح درآمدی مختلف میزان صرفه‌های مالیاتی در یک سیستم می‌تواند متفاوت باشد. در بیست کشور حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حداقل یک نوع طرح بازنشستگی وجود دارد که صرفه‌های مالیاتی با افزایش درآمد، افزایش و پس از سطح مشخصی از درآمد کاهش می‌یابد. نتیجه مذکور ریشه در نوع سطوح درآمدی مشمول معافیت مالیاتی است. مثلاً در پرتغال که از

سیستم tEt بهره‌مند است تا سقف ۲۰ درصد مشمول معافیت مالیاتی است؛ البته با توجه به سن مشارکت‌کننده سقف ۲۰ درصد می‌تواند متفاوت باشد. در این سیستم سود سرمایه‌گذاری معاف از مالیات است و ۱۵ درصد مستمری سالانه مشمول نرخ نهایی مالیات سال مذکور است. در همین تقسیم اگر فرد در یک حساب سنتی پس‌اندازی مشارکت کند، با نرخ ۲۸ درصدی مشمول مالیات بر درآمد می‌شود. در این سیستم صرفه‌های مالیاتی به‌دست آمده با افزایش درآمد کاهش می‌یابد؛ زیرا مالیات بر سود سرمایه‌گذاری رقم ثابتی است. به این معنا که اگر افراد درآمد بالاتری داشته باشند، نرخ نهایی مالیاتی ثابتی دارند و نه تصاعدی. در مقابل افراد با درآمدهای بالاتر در ده کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از جمله جمهوری اسلواکی از صرفه‌های مالیاتی گسترده برخوردارند؛ زیرا محدودیتی برای سقف مشارکت وجود ندارد. اینکه چه گروه درآمدی بیشترین صرفه را بهره‌مند می‌شوند به سیستم‌های مالیاتی بستگی دارد. به‌عنوان نمونه، در سیستم EET بیشترین بهره‌مندی نصیب افرادی در محدوده درآمدی یک یا دو برابر میانگین دستمزدها قرار می‌گیرند. این روند برای سیستم‌های EEt نیز تا حدی تکرار می‌شود. اگر روش EET همراه با سوبسیدهای دولتی اعمال شود، در آن صورت افراد از با درآمدی حدود ۲۰ درصد از میانگین درآمد جامعه نیز از مزایای مالیاتی برخوردار خواهند شد. در روش tEE با مشارکت متناظر دولتی هنوز سطوح درآمدی پایین جامعه نیز از این مزایا بهره‌مند خواهند شد. در روش ETE برای افراد با درآمدی حدود ۸۰ درصد تا دو برابر میانگین درآمدهای جامعه مزایای مالیاتی قابل توجه خواهد بود. بالاخره روش‌های tEt، TEt، ttE به‌تنهایی فایده زیادی برای افراد با درآمد پایین جامعه ندارند، مگر اینکه یا سوبسیدهای دولتی یا مشارکت متناظر دولتی همراه شوند.

نتیجه اصلی: عموم سیستم‌های مالیاتی حاکم اگر از سوبسیدهای دولتی یا مشارکت متناظر دولتی استفاده نکنند، صرفه مالیاتی چندانی نصیب افرادی نمی‌شود که کمتر از میانگین درآمدی جامعه درآمد دارند، همچنین صرفه‌های مالیاتی در عموم این نظام‌های مالیاتی برای درآمدهای بالای ۲ برابر میانگین جامعه کاهش پیدا می‌کند.

- نوع سرمایه‌گذاری یا ابزارهای پس‌اندازی جایگزین: بحث ابزارهای جایگزین از این حیث مهم است که امکان مقایسه صرفه مالیاتی ناشی از پس‌انداز در یک طرح بازنشستگی را در قیاس با دیگر روش‌ها فراهم می‌کند. در دوازده کشور از کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، وقتی روش جایگزین پس‌اندازی تغییر می‌کند در میزان صرفه مالیاتی تغییری ایجاد نمی‌شود، ولی در بیشتر مواقع وقتی روش جایگزین صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک باشند تا حساب‌های پس‌اندازی سنتی، صرفه‌های مالیاتی کاهش پیدا می‌کند؛ زیرا در اکثر مواقع سرمایه‌گذاری در صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک نیز از معافیت‌های مالیاتی برخوردار است. کشور ترکیه از این نمونه است یا مثلاً در کانادا سود حاصل از سپرده‌های بانکی مشمول مالیات کامل است، ولی منفعت ناشی از افزایش قیمت دارایی‌ها در صندوق سرمایه‌گذاری تا ۵۰ درصد معاف از مالیات است. نمونه دیگر درباره دیگر روش‌های سرمایه‌گذاری مجدداً کاناداست. در کانادا حساب پس‌اندازی به نام حساب پس‌اندازی بدون مالیات^۱ وجود دارد. این حساب به این صورت کار می‌کند که فرد از درآمد پس از مالیات خود می‌تواند در این حساب پس‌انداز کند و سود حاصل از این پس‌انداز معاف از مالیات است. همین‌طور در زمان برداشت نیز مالیاتی پرداخت نخواهد کرد. این

1. Tax Free Saving Account

حساب به نوعی TEE عمل می‌کند و در برخی مواقع در مقایسه با حساب‌های پس‌اندازی بازنشستگی جذابیت بیشتری دارد؛ زیرا افراد در هنگام برداشت مشمول پناستی نمی‌شوند.

۴-۴. جمع‌بندی

مباحث پیش‌گفته نشان می‌دهد صرفه‌های مالیاتی به عوامل متعددی بستگی دارد: نرخ مشارکت؛ نوع مالیات بر درآمد؛ روش‌های پس‌اندازی جایگزین و چگونگی اعمال مالیات بر آن‌ها در طول دوران مشارکت؛ نوع طرح‌ها؛ و بالاخره منشأ مالی پس‌انداز. به‌طور خلاصه مباحث بیان‌شده به‌خوبی نشان می‌دهند اینکه آیا نظام مالیاتی می‌تواند به تشویق کلی افراد برای پس‌انداز در یک طرح بازنشستگی کمک کند یک بحث است و اینکه این نوع پس‌اندازها می‌تواند به صرفه‌های مالیاتی برای افراد منجر شود بحث دیگری است.

به‌نظر می‌رسد نظام مالیاتی که مشوق مالیاتی اعمال می‌کند می‌تواند پس‌اندازها را افزایش دهد یا حداقل جابه‌جا کند، ولی در سطحی کلی این نوع نظام‌ها نمی‌تواند پس‌اندازهای افراد با درآمد پایین را تغییر دهد و مزایای مالیاتی برای آن‌ها ایجاد کند، مگر اینکه با سیاست‌های سوبسیدی یا مشارکت متناظر دولتی همراه شود.

۵. نگاهی اجمالی به نظام مالیاتی در ارتباط با نظام تأمین اجتماعی در ایران

مباحث پیش‌گفته به‌خوبی روشن می‌کند سیستم‌های مالیاتی در بسیاری از کشورها به‌عنوان یک ابزار سیاست رفاه اجتماعی استفاده شده‌اند. این استفاده در حوزه تأمین اجتماعی ناظر به تقویت و توسعه بیمه‌های بازنشستگی تکمیلی بوده است که در قالب نظام تأمین اجتماعی چندلایه قابل‌تحلیل است. برعکس بسیاری از کشورهایی که تجارب آنها بیان شد به‌نظر نمی‌رسد در ایران نظام مالیاتی به‌عنوان ابزاری مفید برای سیاست‌های رفاه اجتماعی مدنظر بوده است. همین‌طور نظام تأمین اجتماعی در ایران اساساً در قالب نظام تأمین اجتماعی چندلایه عمل نکرده است و حتی با وجود تلاش‌های جسته‌و‌گریخته هیچ‌گاه در حوزه سیاست‌گذاری و اجراء نظام تأمین اجتماعی چندلایه کانون برنامه‌ریزی حوزه رفاه اجتماعی در ایران نبوده است. از این‌رو مهم‌ترین هدف دولت از نظام مالیاتی بحث کسب درآمد بوده است و چه‌بسا حتی کسب درآمد نیز چندان جدی گرفته نشده است؛ زیرا بودجه عمومی کشور به درآمدهای نفتی متکی بوده است. از این‌رو اساساً موضوع شناسایی درآمدها

و اظهارنامه‌های مالیاتی در ایران همیشه موضوعی مناقشه‌انگیز و محل تردید بوده است.

بررسی سیر تاریخی قوانین مالیاتی در ایران نشان می‌دهد در طول زمان کارکردهای اجتماعی نظام مالیاتی کم‌رنگ‌تر شده است. اولین طراحی نظام مالیاتی در ایران در سال ۱۳۴۵ صورت گرفت. این قانون مشمول مالیات مستقیم و قوانین مختلف برای انواع درآمدها بود. قانون مذکور پس از انقلاب دچار تغییرات شد و نتیجه آن قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۶۶ بود. از ویژگی هر دو قانون مذکور تأکید بر پایه مالیات بر مجموع درآمدها بود. بحث مالیات بر مجموع درآمدها از پایه‌های اصلی استفاده از مالیات برای کاهش فقر و نابرابری است. همین‌طور این بحث باعث اثرگذاری سیاست‌های تشویقی نظام مالیات برای بسط و توسعه پس‌اندازهای مرتبط با اهداف اجتماعی می‌شود. اعمال معافیت‌های مالیاتی مؤثر که به تخصیص نامناسب منابع منجر نشود و همین‌طور کمک به خانوارهای کم‌درآمد فقط زمانی ممکن است که بتوان از پایه مالیاتی بر مجموع درآمدها بهره‌مند بود. متأسفانه قانون اصلاحات مالیات‌های مستقیم سال ۱۳۸۰ پایه مالیات بر مجموع درآمدها را حذف کرد. دلیل حذف قانون مذکور نداشتن یک پایگاه اطلاعاتی و لاجرم قابلیت اجرای قانون مذکور بود. با حذف قانون مذکور عملاً اجرای سیاست‌های بازتوزیعی در قالب سیاست‌های اجتماعی از طریق نظام مالیاتی دشوارتر شده است.^۱ دولت در ایران به‌جای فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای اجرای قانون مذکور صورت‌مسئله را حذف کرده است، ولی به‌نظر می‌رسد با توجه به چالش جدی هزینه‌های رو به افزایش

۱. برای اطلاعات بیشتر به منابع زیر مراجعه کنید:

- جمشید پژویان، «چالش‌های نظام مالیاتی در ایران»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال یازدهم، شماره ۴۵.
- باقر درویشی و فرشته محمودیان، «بررسی مقایسه‌ای نظام مالیاتی در ایران با اصلاحات مالیاتی دهه ۱۹۹۰ با تأکید بر مالیات بر مجموع درآمد»، پژوهشنامه مالیات، سال ۱۹۹۶.

نظام تأمین اجتماعی و بحث رقابت‌پذیری اقتصادی، اقتصاد ایران چاره‌ای ندارد جز اینکه به سمت اجرایی کردن مالیات بر مجموع درآمد حرکت کند. همان‌گونه که در بخش‌های پیشین بیان شد مالیات زمانی می‌تواند به‌عنوان ابزاری مفید برای سیاست‌گذاری اجتماعی به کار برده شود که امکان شناسایی و اعمال مالیات بر مجموع درآمدها وجود داشته باشد. اعمال مالیات فقط بر بخشی از درآمد اشخاص از قبیل حقوق و دستمزد در فضای اقتصادی ایران که سهم اشتغال غیررسمی قابل توجه است، نه تنها درآمد کافی نصیب دولت نمی‌کند، بلکه به نابرابری بیشتر در توزیع درآمد و ثروت منجر می‌شود. با بیان مقدمه مذکور در ادامه اهم دلایل استفاده نکردن از مالیات به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری اجتماعی آمده است.

دلایل استفاده نکردن از مالیات‌ها به‌عنوان ابزار سیاست اجتماعی در ایران

چرا دولت‌ها در ایران به‌طور جدی به‌دنبال استفاده از ابزار مالیات برای اهداف سیاست‌های رفاه اجتماعی نبوده‌اند؟ برای پاسخ به این پرسش دلایل متعددی می‌توان برشمرد که در ادامه برخی از مهم‌ترین آن‌ها بیان شده است:

- همان‌گونه که بیان شد به‌علت اتکای دولت و بودجه بخش عمومی کشور به درآمد نفت، به مالیات‌ها حتی به‌عنوان ابزار درآمد دولت نیز چندان توجهی نشده است چه برسد به دیگر اهداف مانند سیاست‌های رفاه اجتماعی.
- همان‌گونه که در مقدمه این بخش بیان شد قانون مالیات بر مجموع درآمدها از سال ۱۳۴۵ اجرا نشد و درنهایت قانون مذکور حذف شد. اینکه چرا قانون مذکور اجرا نشد و درنهایت نیز حذف شد، بحثی است که در ادامه آمده است.
- زمانی مالیات‌ها به‌عنوان عامل مؤثری برای اهداف سیاست‌های رفاه اجتماعی استفاده می‌شوند که امکان شناسایی درآمدها وجود داشته باشد. برای این منظور به نظام اطلاعاتی و آماری یکپارچه‌ای نیاز است که بتوان اظهارنامه

مالیاتی افراد را راستی‌آزمایی کرد. در ایران چنین نظام آمار و اطلاعاتی وجود ندارد. از این رو برعکس بسیاری از کشورهای دنیا افراد در ایران اظهارنامه مالیاتی ندارند و فقط شرکت‌ها و صاحبان مشاغل به‌عنوان کارفرما ملزم به ارائه اظهارنامه مالیاتی هستند. در واقع حلقه مفقوده استفاده از نظام مالیاتی به‌عنوان ابزار سیاست اجتماعی در همین نکته است. درآمد افراد فقط ناشی از حقوق و دستمزد نیست، بلکه افراد می‌توانند به طرق مختلف از جمله درآمد ناشی از سود سهام، اجاره‌بها و اوراق قرضه درآمد کسب کنند. وقتی افراد ملزم به ارائه اظهارنامه مالیاتی باشند، باید این درآمدها را نیز گزارش دهند. در ایران اظهارنامه مالیاتی در حد اشخاص وجود ندارد و اگر هم وجود داشت، نحوه شناسایی دیگر درآمدها با توجه به نبود نظام یکپارچه آماری تا اندازه‌ای سخت و مشکل است. نکته بنیادین در استفاده از ابزارهای مالیاتی برای اهداف اجتماعی در این است که بتواند کل درآمدها را شناسایی کرد و پس از آن در قالب مشوق‌های مالیاتی از آن استفاده کرد.

- قانون مالیات‌ها در ایران بعضی از درآمدها را از پرداخت مالیات معاف می‌داند. مثلاً بر اساس ماده ۸۱ قانون مالیات بر درآمد کشاورزی، مالیات سالانه املاک، درآمد ناشی از سپرده‌گذاری و درآمد ناشی از سود سهام معاف است. حال آنکه مناسب است کل درآمدها محاسبه شود و معافیت مالیاتی به سطوح درآمدی تعلق گیرد و نه اینکه منبع درآمد معافیت مالیاتی بگیرد. ساختار معافیت مالیاتی در ایران بیشتر به توزیع رانت اقتصادی منجر شده است تا کمک به افراد کم‌درآمد.

- صرف ایجاد اظهارنامه مالیاتی در قالب الزامات قانونی کافی نخواهد بود. همان‌گونه که در بخش مالیات‌ها بیان شد اجرای کامل نظام مالیاتی نه تنها مستلزم اداره مالیاتی کارآمد، بلکه در گرو یک نظام خوداظهاری مناسب در

ارتباط مؤثر با عرضه‌کنندگان اطلاعات اشخاص از جمله بانک‌ها، مؤسسات سرمایه‌گذاری، حسابداران مستقل و شرکت‌هاست. در ایران نه در سطح قانون‌گذاری و نه در سطح اجرایی چنین ارتباطی تعریف نشده است. نکته جالب آن است که تعریف نکردن چنین ارتباطی نه تنها استفاده از ابزارهای مالیاتی برای اهداف رفاه اجتماعی را غیرممکن یا غیرمؤثر می‌سازد، بلکه حتی زمانی که دولت در تلاش بوده است که از طریق پرداخت‌های مستقیم نیز اهداف اجتماعی را دنبال کند دچار مشکلات متعددی در شناسایی افراد نیازمند مستحق دریافت خدمات اجتماعی بوده است. موفق نبودن در پرداخت یارانه‌ها به صورت هدفمند از جمله نشانه‌های بارز چنین نقصانی است.

- یکی از زمینه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی از طریق مالیات حوزه نظام بازنشستگی است. در کنار مسائل مرتبط با مالیات، نظام بازنشستگی نیز در ایران ساختار چندلایه‌ای ندارد. نظام بازنشستگی در ایران عموماً در لایه دوم اجباری متمرکز است. در ایران لایه اول یا لایه صفر وجود ندارد که نوعی حمایت اجتماعی از طریق بودجه عمومی در قالب مشارکت نکردن است. لایه پایه در بهترین حالت در قالب نهادهای خیریه یا کمیته امداد عمل می‌کند که اصلاً با نظام لایه صفر یا پایه مدنظر در نظام چندلایه قیاس‌پذیر نیست. همین‌طور در ایران لایه سوم نیز که بیمه‌های بازنشستگی تکمیلی است به صورت سازمان‌یافته وجود ندارد.

اینکه چرا در ایران نظام تأمین اجتماعی چندلایه شکل نگرفته است بحث دیگری می‌طلبد، ولی تا جایی که به موضوع این گزارش مربوط است نظام چندلایه و نظام مالیات بر درآمد کارآمد لازم و ملزوم یکدیگرند. بدون توجه به موضوع مالیات، مباحث مربوط به لایه‌بندی نظام چندلایه تا حد زیادی خیال‌پردازانه است. تنها و مهم‌ترین رکن تشویقی برای ایجاد لایه سوم، یعنی بیمه‌های بازنشستگی تکمیلی، استفاده از

مشوق‌های مالیاتی است که در ایران اعمال آن با ساختار مالیاتی ممکن نیست. از سوی دیگر اجرای لایه اول نیز با دشواری‌های همراه خواهد بود، به‌ویژه اگر پرداخت در لایه اول بر اساس استطاعت مالی باشد؛ زیرا دوباره بحث شناسایی درآمدها نقش کلیدی ایفا می‌کند. از این‌روست که در ایران نظام بازنشستگی اجباری با مشکلات فراوانی همراه است؛ زیرا هم باید بخشی از وظایف لایه پایه را ایفا کند و هم باید بتواند برای سطوح دستمزدی بالاتر تا حدی جاذبه داشته باشد که احتمال فرار پرداخت حق بیمه را کاهش دهد.

- بحث بعدی ناظر بر این موضوع است که نقش نهادهایی مانند بانک‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، بازار سهام و بازار اوراق قرضه، نه تنها در ارتباط با کمک‌های اطلاعاتی و آماری در حوزه سیاست‌های مالیاتی است، بلکه به‌عنوان عناصر اصلی اجرایی نظام بازنشستگی تکمیلی هستند. اگر افراد به‌علت ساختار مالیاتی در کشورهایی مانند کانادا، امریکا و ژاپن پس‌اندازهای بازنشستگی را افزایش می‌دهند، به‌دلیل این است که ابزارهای پس‌اندازی و ساختار حقوقی و اجرایی نظام مالی این کشورها در این راستا تعریف شده است. داشتن ابزارهای پس‌اندازی متنوع در کنار نظام نظارتی کارآمد از پیش‌فرض‌های بدون ابهام اجرای نظام تأمین اجتماعی چندلایه با توسل به مشوق‌های مالیاتی است.

- نظام مالیات در ایران در حوزه مالیات بر درآمد اشخاص و ارتباط با آن نظام بازنشستگی شفافیت کامل ندارد. به‌عنوان مثال ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم حق بیمه و حق بازنشستگی سهم کارکنان و کارفرمایان و مزایای آن را معاف از مالیات می‌داند و ماده ۱۴۵ سود متعلق به سپرده‌های مربوط به بازنشستگی را معاف می‌داند، ولی روشن نیست منظور کدام سود است. چون در ایران اساساً حساب انفرادی وجود ندارد و همین‌طور بخش زیادی از منابع صندوق‌های بازنشستگی در بازار سهام و شرکت‌داری مستقیم سرمایه‌گذاری

می‌شود. همین‌طور ماده ۱۴۸ با عنوان منافع تأمین اجتماعی، سهم کارفرما را در زمره هزینه‌های قابل قبول می‌داند، ولی درباره سهم کارکنان روشن نیست. از این‌رو چندان دسته‌بندی روشنی نمی‌توان درباره نظام مالیاتی در ارتباط با بازنشستگی ارائه کرد. بخش زیاد منابع صندوق‌ها از طریق بورس و شرکت‌داری سرمایه‌گذاری می‌شود و لاجرم نمی‌توان این نوع معافیت‌ها را با استانداردهای پیش گفته مقایسه کرد.

راهکارهای پیشنهادی

با توجه به مسائل پیش‌رو می‌توان گفت برای کارآمد کردن نظام مالیاتی با هدف کمک به سیاست اجتماعی مناسب است اقدامات زیر صورت پذیرد:

- مبنای محاسبه مالیات مستقیم به پایه مالیاتی به کل درآمد باید تغییر کند. همین‌طور به جای اعمال معافیت مالیاتی به منابع درآمدی، این معافیت‌ها باید بر سطوح درآمدی اعمال شد.
- برای شناسایی درآمدها سیستم یکپارچه کد ملی شناسایی درآمدها باید ایجاد شود. این سیستم می‌تواند در ارتباط یا زیرسیستم‌های دیگر تعریف شود.
- ارتباط ساخت‌یافته بین عوامل تولید اطلاعات و سازمان مالیاتی از جمله بانک‌ها، بورس اوراق بهادار، شرکت‌های بیمه تجاری و صندوق‌های بازنشستگی، هم به لحاظ قانونی و هم به لحاظ سخت‌افزاری ایجاد شود.
- وقتی منابع در طرح‌های بازنشستگی عمومی مشارکت داده می‌شوند قانون مالیات‌های مستقیم درباره اعمال یا معافیت مالیاتی بر وجوه اختصاص یافته برای اهداف بازنشستگی نیازمند شفافیت بیشتری است.
- مناسب است نظام تأمین اجتماعی چندلایه برای فائق آمدن بر هزینه‌های رو به رشد حوزه بازنشستگی به‌طور جدی دنبال شود. اگرچه اجرای آن دشوار و

در گرو اصلاحات مالیاتی پیش گفته و تقویت و توسعه نظام آماری و اطلاعاتی و بازارهای مالی است.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در مقدمه بیان شد هدف اصلی گزارش حاضر تعیین ابعاد پیوندی نظام مالیاتی با نظام تأمین اجتماعی است. با توجه به مجموع مباحث ارائه‌شده اهم نکات گزارش به شرح ذیل به‌طور خلاصه ارائه شده است:

- اگرچه مالیات‌ها به‌عنوان ابزار درآمد دولت برای توسعه سیاست‌های بخش عمومی به‌وجود آمده‌اند و از مهم‌ترین اهداف یک نظام مالیاتی نیز توسعه و کسب درآمد بوده است، ولی در طول زمان، اهداف دیگری نیز بر آن افزوده شده است. در دهه‌های اخیر نظام‌های مالیاتی به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی در سطح گسترده‌ای در کشورهای توسعه‌یافته به کار برده شده‌اند.
- استفاده از مالیات به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی ناظر به موضوعات متعددی از جمله کمک به خانه‌دار شدن افراد (نمونه آمریکا)، بحث تقویت حساب‌های پس‌اندازی خانوارها برای آموزش بزرگسالی کودکان خود و درنهایت توسعه و تقویت نظام بازنشستگی بوده است. در این میان، سطح و گستردگی مشوق‌های مالیاتی در حوزه بازنشستگی قابل توجه بوده است.

- طرفداران اندیشه استفاده از ساختار مالیاتی در حوزه رفاه اجتماعی آن را روشی کم‌هزینه و مطمئن می‌دانند که افراد را درگیر مسائل رفاه اجتماعی می‌کند. اینان معتقدند دولت با ابزار مالیات اداره امور اجتماعی را با مشارکت افراد، بهتر سامان می‌دهد.
- منتقدان نظر فوق بیان می‌کنند استفاده از نظام مالیاتی در حوزه رفاه اجتماعی به‌عنوان ابزاری کارآمد برای افراد با درآمد متوسط و بالا عمل می‌کند، ولی برای افراد با درآمد پایین جامعه روش کارآمدی نیست؛ زیرا افراد با درآمد پایین اساساً تعهدات مالیاتی بالایی ندارند تا برای استفاده از مشوق‌های مالیاتی اقدام به پس‌انداز کنند.
- در راستای رفع انعقاد مذکور و کمک به افراد با درآمد پایین جامعه، در بسیاری از مواقع در کنار مشوق‌های مالیاتی، دولت‌ها اقدام به پرداخت سوبسید یا مشارکت متناظر در حساب‌های پس‌اندازی خانوارهای کم‌درآمد کرده‌اند.
- علی‌رغم نقدها و تردیدهای مذکور آنچه مسلم است از نظام مالیاتی به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی به‌طور گسترده‌ای استفاده شده است.
- یکی از نقاط اتصال استفاده از نظام مالیاتی در حوزه رفاه اجتماعی، بحث توسعه و تقویت نظام بازنشستگی بوده است. تقریباً تمام کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به‌نوعی از نظام مالیاتی در حوزه بسط و تقویت نظام بازنشستگی استفاده کرده‌اند.
- توسعه و تقویت نظام بازنشستگی تکمیلی در راستای نظام تأمین اجتماعی چندلایه، بدون استفاده مؤثر و مفید از نظام مالیات بر درآمد، نه ممکن و نه مطلوب است.
- کشورهای مختلف از طریق مشوق‌های مالیاتی الگوهای متفاوتی مالیاتی برای تقویت نظام بازنشستگی اعمال کرده‌اند. چرایی استفاده از الگوهای مختلف

عموماً ناظر بر اهداف نظام بازنشستگی در سطح کلان است. اینکه آیا هدف نظام بازنشستگی کاهش فقر و پرداخت حداقلی است یا نه، تنها حفظ سطح قابل‌قبولی از زندگی است.

- الگوی مالیاتی EET به‌طور گسترده‌تری در حوزه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به کار برده شده است. استفاده از این الگو ناظر بر هدف حفظ سطح زندگی است؛ البته پاره‌ای از کشورها نیز از الگوی TTE استفاده کرده‌اند که هدف نظام بازنشستگی در آن‌ها کاهش فقر است.

- فارغ از نوع الگوی استفاده‌شده، مشوق‌های مالیاتی اگر همراه با سوبسیدهای دولتی یا مشارکت نظیر به نظیر دولتی همراه نباشد، برای افراد با درآمد پایین جامعه نیز کمک‌کننده نخواهد بود.

- استفاده از الگوهای متفاوت مالیاتی برای افرادی صرفه‌های مالیاتی ایجاد کرده است که معادل یا تا دو برابر متوسط دستمزدهای جامعه درآمد دارند.

- استفاده از نظام مالیاتی در حوزه سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی نیازمند داشتن نظام آماري و اطلاعاتی کارآمد است که قدرت شناسایی درآمد و راستی‌آزمایی اظهارنامه‌هایی را دارد. همین‌طور این نظام باید در ابعاد پیوندی دیگر فعالیت حوزه مالی، مانند شرکت‌های سرمایه‌گذاری، بانک‌ها و دیگر نهادهای مالی مرتبط تعریف شود.

- در ایران به‌علت وجود درآمد نفت، دولت به مالیات حتی به‌عنوان ابزار درآمدی هم نگاه جدی نداشته است چه برسد به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی.

- همچنین در ایران به‌علت بی‌توجهی دولت برای رفع موانع اجرایی قانون مالیات بر مجموع درآمدها، ماده مذکور در اصلاحات سال ۱۳۸۰ حذف شد. اجرا نکردن و حذف قانون مذکور یکی از مبانی اصلی استفاده از مالیات برای اهداف اجتماعی را از بین برده است.

- در ایران مشکل شناسایی درآمدها به‌عنوان اصلی‌ترین مانع استفاده از ابزار مالیاتی برای سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی بوده است. همین‌طور در ایران ارتباط ساخت‌یافته میان نظام مالیاتی و دیگر فعالان حوزه مالی از جمله بانک و شرکت‌های سرمایه‌گذاری وجود ندارد. پرداخت یارانه‌ها به عموم افراد جامعه فارغ از استطاعت مالی ریشه در مشکلات مذکور دانسته است.
- به‌عنوان نتیجه اصلی این تحقیق می‌توان گفت نظام تأمین اجتماعی چندلایه بدون داشتن نظام مالیاتی کارآمد، که ابزار سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی باشد، ممکن نیست. این دو لازم و ملزوم یکدیگرند. سیاست‌های مالیاتی کارآمد اگر به‌درستی اعمال و اجرا شود، می‌تواند بخش زیادی از مشکلات نظام بانزنشستگی را ترفیع کند؛ البته اجرا و اعمال سیاست‌های مالیاتی در این حوزه نیازمند بنیان‌های آماری و اطلاعاتی قوی در کنار بازار مالی کارآمد، قانونمند و توسعه‌یافته است. از این‌روست که عمده کشورهای توسعه‌یافته حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تجربه موفق در این خصوص داشته‌اند؛ زیرا ابزارهای مرتبط در این کشورها فراهم بوده است.
- مشکلات نظام بانزنشستگی در ایران بیش از آنکه ناشی از تحولات جمعیتی باشد، ریشه در مباحث اقتصاد کلان جامعه دارد. در کنار تورم و فقدان بازار مالی متشکل و قانونمند، بحث گسستگی سیاست‌گذاری در حوزه مالیات‌ها و نظام بانزنشستگی از دلایل عمده عدم کفایت مزایا در حوزه بانزنشستگی است. نظام بانزنشستگی اجباری در ایران نمی‌تواند و نباید به‌تنهایی بار مسئولیت نرخ جایگزینی بالا را به دوش بکشد. در حال حاضر، همه این بار بر دوش طرح‌های بانزنشستگی اجباری است. برقراری رابطه منطقی بین نظام مالیاتی و پس‌اندازهای بانزنشستگی می‌تواند به توزیع منطقی‌تر نرخ جایگزینی کمک کند. تجارب پیش‌گفته مؤید این بحث است.

- پیشنهاد می‌شود با توجه به مباحث ارائه‌شده، کار تحقیقی جداگانه‌ای به‌منظور تهیه سند راهنمایی برای تدوین سیاست‌های مناسب در راستای تحقق نظام تأمین اجتماعی چندلایه با توجه به‌پیش‌نیاز اصلاحات مالیاتی در ایران انجام گیرد.

منابع

- Guiding principles of good tax policy, A Frame work for evaluating tax proposals, American institute of CAPS, 2017.
- Taxation policy and Development, Alex cobbam, The Oxford council on Good Governance.
- Personal saving and Tax reform, principles and policy proposals for reforming Tax code, Reid Cramer and Elliot Scherur, New American Foundation, 2013.
- The role of taxes in social Policy, Fances Wooley, Carleton University, 2012.
- Canadian social policy, Issues and Perspectives, Fourt Edition, Edited by Anne Westhues, Wilfred Laurier University press.
- Government spending on the elderly, Edited by Dimitri B. Papadimitriue and Palgrave Macmillan, 2007.
- Designing tax Policy: Constraints and Objectives in an open economy, Richard M.Bird and J.scott wilkie, working paper, Georgia State university, 2012.
- The Dynamics of social welfares policy, Joel Blau and Abramoitz Mimi, Oxford university press, 2004 (e book).
- Social policy and the tax system, urban institute, Washington D.C, 2002.
- A world bank perspective on pension Reform, Robert Holzman, World ban,2008
- Reforming pensions: Principles and policy choices, Nicholas Barr and peker dimond, International Social Security Review, 2008.
- Taxation as an instrument of public policy, Lawrence J.Lau and kwoh-ting Li, chia, Public Finance and Taxation forum, 2003.

-
- The politics of retirement saving taxation: A Trans-Tasman Comparison, Lisa marriot, Victoria University of Wollington 2008.
 - Pension at Glance, OECD and G20 Indicator, OECD publishing, Paris, 2017.
 - Stocktaking of the tax treatment of funded private pension plans in OECD and EU countries, Secretary – General of the OECD, 2015
 - OECD Pension outlook, OECD publishing, Paris, 2016 and revised May 2017.

امروزه نظام بازنشستگی به عنوان یکی از ارکان مهم نظام تأمین اجتماعی، با چالش‌های متعددی از جمله عدم تعادل‌های مالی مواجه است. از این رو بحث اصلاحات در نظام بازنشستگی کم و بیش در تمام کشورها به دغدغه سیاست‌گذاران تبدیل شده است. یکی از انواع اصلاحات ساختاری که با نام بانک جهانی عجین است «لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی» می‌باشد. مهم‌ترین زیرساخت اجرایی این اصلاحات نظام مالیاتی کارآمد به لحاظ شناسایی درآمد اشخاص برای تفکیک لایه‌های نظام تأمین اجتماعی است.

علی‌رغم بحث لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی در ایران، به نظر می‌رسد الزامات اجرایی آن نادیده گرفته شده و حتی در مواقعی خطای فهم نیز مشاهده می‌شود. بدین معنا که لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی لزوماً به دنبال خصوصی‌سازی بیمه‌های اجتماعی اجباری پایه نیست و نظام مالیاتی کارآمد، حلقه مفقوده این اصلاحات در رویکرد سیاست‌گذاران ایرانی است. از این رو این کتاب به کالبدشکافی ابعاد پیوندی نظام تأمین اجتماعی و نظام مالیاتی پرداخته است.

قیمت: ۲۰۰۰۰ تومان



انتشارات روزنه

