

تحلیلی بر مالیات بر مجموع درآمد اشخاص در اقتصاد ایران

مهتاب مرادزاده^۱

چکیده

مالیات بر درآمد، مهم‌ترین ابزار بازتوزیع درآمد و بر ضریب جینی تأثیرگذار است. در اقتصاد ایران، مالیات بر درآمد از نوع تفصیلی است؛ یعنی آنچه اهمیت دارد، منبع کسب درآمد است نه شخصی که درآمد کسب می‌کند. این نوع نظام مالیاتی آسیب‌هایی مانند افزایش نابرابری، رواج سفته‌بازی، فرار مالیاتی و... ایجاد کرده است. این موارد نظام مالیاتی را به سمت مالیات بر مجموع درآمد اشخاص سوق می‌دهد که برای برون‌رفت از این شرایط، نظام مالیاتی نیازمند به‌کارگیری نظام مالیات یکنواخت مبتنی بر مالیات بر مجموع درآمد اشخاص با مشخصه‌های ۱- به‌کارگیری نظام مالیات یکنواخت با نرخ ۱۵ درصد برای همه منابع درآمدی، ۲- افزایش معافیت پایه برای کاهش تعداد زیادی از افراد از حوزه بررسی مالیاتی و به‌تبع آن، کاهش تعداد اظهارنامه‌ها، ۳- حذف کسورات برای سادگی نظام مالیاتی و ۴- عدم تولید اظهارنامه پیش‌فرض به دلیل فرار مالیاتی است.

واژگان کلیدی: مالیات بر مجموع درآمد اشخاص، مالیات بر درآمد جامع، مالیات بر درآمد یکنواخت، مالیات بر درآمد دوگانه، ضریب جینی.

مقدمه

ملزومات و بررسی آثار و پیامدهای آن از لحاظ کارایی و اثربخشی سیاست مربوط است. در مطالعه حاضر، کوشیده‌ایم که مسائل و ابهامات مطرح در این باره را پاسخ و درنهایت، الزامات و توصیه‌های سیاستی و راهبردی را برای بهره‌گیری مؤثر از اجرای مالیات بر مجموع درآمد در اقتصاد ایران ارائه دهیم.

بدین منظور، ابتدا به تبیین و مقایسه انواع مالیات بر مجموع درآمد اشخاص پرداخته و در ادامه، به پرسش‌های زیر پاسخ داده می‌شود.

مالیات بر درآمد در ایران از نوع تفصیلی و منبع‌محور است؛ یعنی از هر درآمدی مالیات اخذ می‌شود. این نوع نظام مالیاتی در ایران تعارض و ناسازگاری‌هایی از حیث عدم رعایت اصولی مانند عدالت، کارایی و هدایت ایجاد کرده است. این موضوع دولت را بر این داشته است که لایحه اجرای دریافت مالیات از مجموع درآمدهای اشخاص را مورد بررسی و در دست اجرا قرار دهد. باید توجه داشت اتخاذ هر نوع سیاستی نیازمند مجموعه‌ای از

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

1-1- نظام مالیات بر درآمد جامع

در این شیوه، افراد در پایان هر دوره مالیاتی اظهارنامه‌ای را تکمیل می‌کنند و به سازمان مالیاتی تحویل می‌دهند. در این اظهارنامه، درآمد مؤدیان شامل حقوق و دستمزد، درآمد اجاره املاک، بهره دریافتی از بانک یا سود انواع اوراق بهادار، انواع درآمدهای ناشی از سرمایه (اعم از عایدی ملک، سهام، خودرو، طلا و ارز) یارانه‌ها و درآمد مشاغل باید اعلام شود. در نهایت، درآمد باقی‌مانده افراد پس از کسر بخشودگی‌ها و هزینه‌های قابل قبول (مانند هزینه‌های ضروری زندگی، هزینه‌های درمانی و آموزشی)، بر اساس یک جدول مالیاتی واحد مشمول مالیات می‌شود.

مزایای این الگوی مالیاتی موارد زیر است.

- در این نظام مالیاتی، برابری افقی (اخذ مالیات یکسان از افراد با درآمد یکسان) و برابری عمودی (اخذ مالیات بیشتر از افراد با درآمد بالاتر) تأمین می‌شود. در نتیجه، این نظام ابزاری برای بازتوزیع درآمد کارآمد و منصفانه است.
- با توجه به اینکه برخورد مالیاتی با منابع درآمدی کار و سرمایه یکسان و پایه مالیاتی بسیار گسترده است، نرخ‌های مالیاتی کاهش می‌یابد که باعث کاهش انگیزه‌های اجتناب و فرار مالیاتی می‌شود و چون مبنای اخذ مالیات، درآمد شخص است، انتقال منبع درآمدی از واحدهای شغلی به اشخاص، هیچ

- 1- با توجه به تجربه دیگر کشورها، آیا مالیات بر مجموع درآمد اشخاص باعث کاهش نابرابری در اقتصاد ایران می‌شود؟
- 2- با توجه به شرایط موجود، آیا اجرای طرح مالیات بر مجموع درآمد از کارایی لازم برخوردار است؟
- 3- الزامات و توصیه‌های سیاستی و راهبردی برای بهره‌گیری از مالیات بر مجموع درآمد در اقتصاد ایران چیست؟

1- انواع مالیات بر مجموع درآمد و مقایسه آن‌ها

مالیات از مهم‌ترین ابزارهای حکمرانی است که در اختیار دولت قرار دارد. نخستین اهمیت آن، نقشی است که در تأمین مالی مخارج دولت ایفا می‌کند. یکی از منابع مالیاتی در تأمین درآمد دولت، مالیات بر درآمد اشخاص است. به‌طور کلی، سه الگوی جامع برای طراحی نظام مالیات بر درآمد شخص محور مطرح است. الگوی نخست، نظام مالیات بر درآمد جامع است که در آن، مجموع درآمد افراد محاسبه و بر اساس یک جدول مالیاتی مشمول مالیات می‌شود. الگوی دوم، نظام مالیات بر درآمد دوگانه است که درآمدهای حاصل از سرمایه با نرخ ثابت و درآمدهای حاصل از کار با نرخ تصاعدی مشمول مالیات می‌شوند. در الگوی سوم که نظام مالیات بر درآمد یکنواخت است، هر درآمد فقط یک بار و با نرخ ثابت مشمول مالیات می‌شود. در ادامه، هریک از الگوهای مالیاتی به تفصیل بیان می‌شود.

علت اصلی استفاده از این الگوی مالیاتی، توسعه سرمایه‌گذاری و جلوگیری از خروج سرمایه از کشور است.

۱-۳- نظام مالیات بر درآمد یکنواخت

در نسخه مرسوم نظام مالیات با نرخ یکنواخت، هر درآمد تنها یک بار با نرخ ثابت مشمول مالیات می‌شود و نرخ مالیات بر درآمد اشخاص و شرکت‌ها یکسان است. از آنجاکه همه درآمدها با نرخ واحد مشمول مالیات می‌شوند، فرار مالیاتی به دلیل عدم انتقال درآمد از منبعی به منبع دیگر کاهش می‌یابد. از سویی تصاعدی نبودن نرخ مالیات، انگیزه کسب درآمد را افزایش می‌دهد و به افزایش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی منجر می‌شود. از دیگر ویژگی‌های بارز این نظام مالیاتی، ساده بودن آن به دلیل اخذ مالیات از همه درآمدها به صورت یک‌جا و آن هم هنگام تحقق است. با این حال، چند نقد اساسی به این نظام مالیاتی وارد است. برای مثال، از آنجاکه در این نظام مالیاتی هیچ معافیت پایه‌ای در نظر گرفته نمی‌شود و همه درآمدها با نرخ واحد مشمول مالیات می‌شوند، نرخ‌های نهایی و متوسط با یکدیگر برابر می‌شوند و این نظام مالیاتی اکیداً تناسبی خواهد شد. در این حالت، نرخ مؤثر مالیاتی پرداختی فقرا افزایش می‌یابد و در مقابل، برای ثروتمندان کاهش می‌یابد. از این رو اصل عدالت افقی به خوبی تأمین می‌شود، اما این نظام از تأمین اصل عدالت عمودی ناتوان است؛ زیرا افراد با درآمدهای بالا و پایین با نرخ یکسان مشمول مالیات می‌شوند. در نتیجه، این نظام مالیاتی مهم‌ترین کارکرد خود یعنی بازتوزیع درآمد را از

تأثیری بر مخفی کردن درآمد برای فرار مالیاتی ندارد.

برخی چالش‌های نظام مالیات بر درآمد جامع نیز موارد زیر است.

- بدون تعریف درست آستانه معافیت، با حجم بالایی از اظهارنامه‌های مالیاتی روبه‌رو خواهیم شد.
- نیازمند نظام جامع اطلاعات مالیاتی است که تراکنش‌های مالی مؤدیان را رصد کند.
- به دلیل ایجاد شفافیت مالی با مخالفت‌های سیاسی گروه‌های ذی‌نفع مواجه می‌شود.
- وضع مالیات بر عایدی سرمایه به روش تعهدی دشوار است.
- محاسبه درآمد ضمنی مسکن شخصی و مزایای جانبی شغلی دشوار است.

۱-۲- نظام مالیات بر درآمد دوگانه

در نسخه محض نظام مالیات بر درآمد دوگانه، درآمدهای حاصل از سرمایه (شامل بهره بانکی، سود توزیع‌شده، درآمد اجاره‌ای، بازدهی ضمنی منزل مسکونی شخصی، درآمد انواع اوراق بهادار و عایدی سرمایه انواع دارایی‌ها) در نرخی یکنواخت و درآمد حاصل از کار (شامل حقوق و دستمزد و مزایای جانبی شغلی، مستمری و بازنشستگی) با نرخی تصاعدی مشمول مالیات می‌شوند. همچنین، مالیات بر سود شرکت همان مالیات بر سود سهام‌داران در نظر گرفته می‌شود که این موضوع از اخذ مالیات مضاعف جلوگیری می‌کند و باعث می‌شود درآمد سرمایه تنها یک بار مشمول مالیات شود.

بر این باورند که وضع مالیات سنگین بر سرمایه موجب خروج سرمایه از کشور و در صورتی که بر اساس اصل تحقق عایدی اتخاذ شود، موجب قفل شدن دارایی‌ها می‌شود.

- سادگی: طرف‌داران نظام مالیات بر درآمد یکنواخت، حذف معافیت‌ها و اعمال نرخ واحد را مهم‌ترین دلیل سادگی این نظام در مقابل دیگر نظام‌های مالیاتی تصاعدی می‌دانند، اما طرف‌داران نظام مالیات بر مجموع درآمد، معتقدند برخورد یکسان این نظام با درآمد نیروی کار و سرمایه، عامل ساده بودن این نظام است. موافقان نظام مالیات بر درآمد دوگانه بر این باورند که یکسان‌سازی نرخ مالیات بر درآمد شرکت و نرخ مالیات بر درآمد اشخاص از بروز آربیتراژ مالیاتی و نیز برنامه‌ریزی مالیاتی بنگاه جلوگیری می‌کند. همچنین، درحالی‌که انواع درآمدهای سرمایه‌ای به صورت تناسبی و در منبع مالیات وضع می‌شود، اجرای آن ساده‌تر است. شاخص‌های مقایسه‌ای از حیث عملکرد نظام مالیات بر مجموع درآمد اشخاص با توجه به تجارب کشورهای اجراکننده آن در جدول شماره ۱ خلاصه شده است.

ترکیب مالیات بر درآمد در ایران نامناسب است. به این صورت که برخلاف اغلب کشورها، سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی بیشتر از سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی است.

دست می‌دهد و نابرابری به صورت فزاینده افزایش می‌یابد. از سوی دیگر، این سیستم مالیاتی به لحاظ اجرایی بسیار ساده و این سادگی ناشی از لحاظ نکردن هزینه‌های مختلف از جمله درمان، حوادث غیرمترقبه و بار تکفل است. این ساده‌سازی موجب برخورد یکسان با افراد متفاوت می‌شود و در نتیجه، نظام مالیاتی را غیرمنصفانه می‌کند و مشروعیت آن را از بین می‌برد.

۲- مقایسه الگوهای سه‌گانه مالیات بر مجموع درآمد اشخاص

- رعایت عدالت افقی و عمودی: اگر درآمد سالانه فرد را معیار مقایسه قرار دهیم، مالیات بر درآمد جامع رعایت این دو عدالت را تضمین می‌کند. این نظام مالیاتی بهترین نظامی است که مهم‌ترین کارکرد نظام مالیاتی یعنی بازتوزیع درآمد از ثروتمندان به فقرا را ایفا کند.

- کارایی: طرف‌داران نظام مالیات یکنواخت معتقدند که این نظام به دو دلیل کارتر از نظام‌های مالیاتی تصاعدی (نظام مالیات بر درآمد جامع و نظام مالیات بر درآمد دوگانه) عمل می‌کند. نخست اینکه، کاهش نرخ مالیات بر درآمد اشخاص از طریق آثار مثبتی که بر عرضه کار و پس‌انداز می‌گذارد، باعث کاهش آثار اختلال‌زای نظام مالیاتی می‌شود. دوم اینکه، در این نظام مالیاتی با توجه به حذف معافیت‌ها و تبعیض‌های مالیاتی، انگیزه افراد برای سوگیری‌شان به سمت فعالیت‌های مشخص کاهش می‌یابد. از سوی دیگر، طرف‌داران نظام مالیات بر درآمد دوگانه

جدول ۱- عملکرد دیگر کشورها در استفاده از الگوی مالیات بر مجموع درآمد اشخاص

نام الگو	نرخ گذاری درآمد حاصل از کار	نرخ گذاری درآمد حاصل از سرمایه	معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول	عدالت عمودی	عدالت افقی	پیچیدگی	کارایی اقتصادی	کشورهای اجراکننده
فراگیر (مجموع درآمد) ^۱	تصاعدی و مساوی نرخ مالیات بر درآمد سرمایه	تصاعدی و مساوی نرخ مالیات بر درآمد کار	معمولاً متعدد	وضعیت مطلوب	به دلیل تعدد کسورات نقض می‌شود	زیاد	وضعیت نه‌چندان مطلوب به دلیل تصاعدی بودن نرخ‌ها	ایالات متحده آمریکا، انگلستان، کانادا، تایلند، شیلی، نیوزلند، مکزیک، مالزی، فرانسه، آذربایجان و لوکزامبورگ
دوگانه ^۲	تصاعدی و مضاعف (بالتر از نرخ مالیات بر درآمد سرمایه)	نرخ هموار (پایین‌تر از درآمد کار)	معمولاً اندک	وضعیت متوسط	به دلیل تفاوت نرخ‌های مالیات بر کار و سرمایه نقض می‌شود	متوسط	وضعیت نسبتاً مطلوب به دلیل جذب سرمایه‌گذاران	نروژ، فنلاند، دانمارک، اتریش، آلمان، ایتالیا، مغولستان، آفریقای جنوبی، ژاپن، کرواسی و بلژیک
هموار (یکنواخت) ^۳	هموار مساوی نرخ مالیات بر درآمد سرمایه	هموار مساوی نرخ مالیات بر درآمد کار	معمولاً اندک	وضعیت متوسط	وضعیت مطلوب	اندک (ساده مطلوب)	وضعیت مطلوب به دلیل نرخ تناسبی و پایه گسترده	روسیه، مجارستان، اسلواکی، ترکمنستان، رومانی، مقدونیه، لیتوانی، قزاقستان، گرجستان، استونی و جمهوری چک

مأخذ: Ernst & Yount, 2019.

مجموع درآمد در ۳۶ کشور در حال پیاده‌سازی است و در نهایت، ۷۶ کشور مجری نظام مالیات بر درآمد دوگانه هستند. گفتنی است که کشورهای امارات متحده عربی، عربستان سعودی، قطر، عمان، بحرین، کویت، مالدیو و موناکو فاقد نظام مالیات بر درآمد هستند. اطلاعات نظام مالیات بر درآمد برخی کشورها نیز در آخرین گزارش‌های منتشر شده نهادهای بین‌المللی وجود ندارد.

نظام غالب مالیاتی، مالیات بر مجموع درآمد است و مالیات بر درآمد دوگانه و مالیات یکنواخت نسخه‌های تعدیل شده آن و مبتنی بر مجموع درآمد هستند.

- توزیع جهانی نظام‌های مالیات بر درآمد شخصی: بررسی نظام مالیات بر درآمد حاکی است که در سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۲۰، از میان ۱۲۶ کشور، ۱۳ کشور نظام مالیات بر درآمد یکنواخت را انتخاب کرده‌اند. نظام مالیات بر



1. Comprehensive Income Tax System
2. Dual Income Tax System
3. Flat Income Tax System

جدول ۲- مروری بر نوع نظام‌های منتخب مالیات بر درآمد در برخی کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ و غیر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

کشورهای غیر OECD	کشورهای OECD	نوع نظام مالیات بر درآمد
آرژانتین، اروپا، برزیل، جمهوری دموکراتیک کنگو، جمهوری کنگو، اکوادور، فیجی، گابن، گویان، اندونزی، عراق، اردن، کوزوو، لیختن‌اشتاین، مالاویا، مالزی، مولداوی، موزامبیک، میانمار، نیجریه، پاپوآگینه‌نو، پاراگوئه، سنگاپور، تانزانیا، تایلند، ترینیداد و توباگو، ونزوئلا	استرالیا، کانادا، شیلی، فرانسه، کره جنوبی، لوکزامبورگ، نیوزیلند، انگلستان، ایالات متحده آمریکا	نظام مالیات بر مجموع درآمد
آلبانی، الجزایر، آنگولا، ارمنستان، آذربایجان، بوتسوانا، کامبوج، کامرون، چاد، چین، کلمبیا، کاستاریکا، کرواسی، قبرس، جمهوری دومینیک، مصر، السالوادور، غنا، گواتمالا، گینه، هندوراس، هنگ‌کنگ، هند، جامائیکا، کنیا، لاتوس، لبنان، لسوتو، لیبی، لیتوانی، ماداگاسکار، مالت، موریتانی، مراکش، نامبیا، نیکاراگوئه، پاکستان، فلسطین اشغالی، پاناما، پرو، فیلیپین، رواندا، سنگال، جمهوری صربستان، اسلونی، آفریقای جنوبی، سودان جنوبی، سریلانکا، سورینام، تایوان، تونس، اوگاندا، اروگوئه، ویتنام، زامبیا، زیمبابوه	اتریش، بلژیک، دانمارک، فنلاند، آلمان، ایسلند، جمهوری ایرلند، ایتالیا، ژاپن، یونان، لتونی، هلند، نروژ، لهستان، پرتغال، جمهوری اسلواکی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه	نظام مالیات بر درآمد دوگانه ^۱
بلاروس، بولیوی، بلغارستان، گرجستان، مجارستان، قزاقستان، مغولستان، رومانی، اوکراین، ازبکستان، روسیه	جمهوری چک، استونی	نظام مالیات بر درآمد یکنواخت

مأخذ: مهاجری، ۱۴۰۱.

کار و درآمد اتفاقی طبقه‌بندی می‌شود. در قانون مالیات بر درآمد کنونی، منابع درآمد اشخاص به صورت تفصیلی وجود دارد که حقوق و دستمزد، درآمد مشاغل، درآمد املاک و مستغلات و درآمد اتفاقی به‌عنوان منابع مشمول مالیات بر درآمد در نظر گرفته می‌شوند. دامنه پوشش مالیات بر درآمد به‌واسطه معافیت برخی از منابع درآمد مثل کشاورزی، سود سهام، درآمد بهره (درآمد سود سپرده‌های بانکی) و عایدی سرمایه سهام محدود شده است.

مالیات بر درآمد در ایران از نوع تفصیلی و منبع‌محور است؛ یعنی از هر درآمدی مالیات اخذ می‌شود.

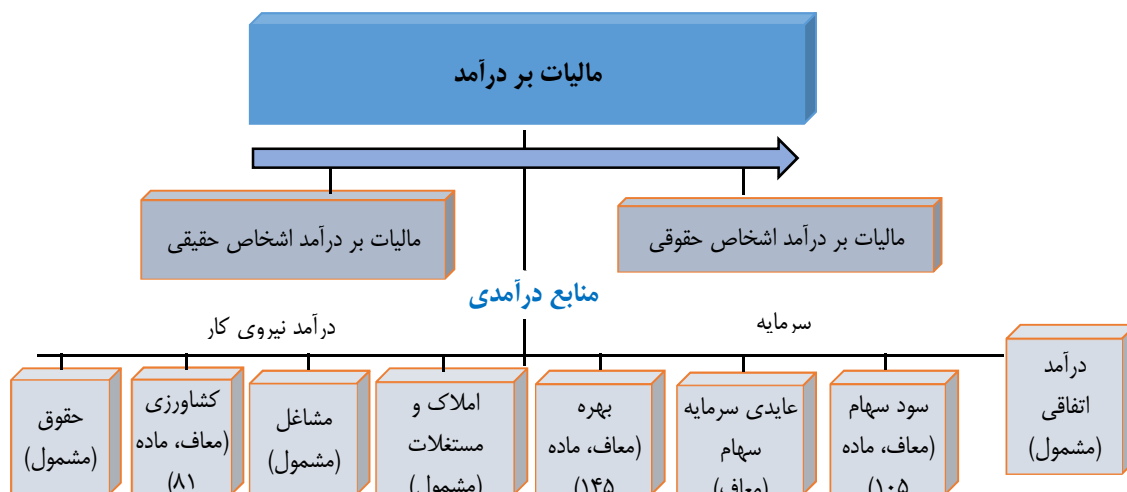
۳- تحلیلی از وضعیت نظام مالیات بر درآمد در ایران

نظام مالیات بر درآمد ایران، از نوع نظام مالیات تفصیلی است که با توجه به نوع منبع درآمدی، برخورد مالیاتی متفاوتی اعمال می‌شود؛ البته با توجه به معافیت‌های گسترده در حوزه درآمدهای سرمایه‌ای به‌خصوص معافیت درآمدهای حاصل از تقسیم سود شرکت‌ها و سودهای بانکی و اوراق قرضه، نظام مالیات بر درآمد ایران تا حدودی مشابه نظام مالیات بر درآمد اشخاص از نوع دوگانه است.

۳-۱- دامنه شمولیت مالیات بر درآمد در ایران فارغ از روش وصول مالیات بر درآمد، منابع درآمدی در سه دسته کلی شامل درآمد حاصل از سرمایه، نیروی

1. OECD

شکل ۱- منابع مالیات بر درآمد در ایران



مأخذ: غلامی، الهام ۱۴۰۲.

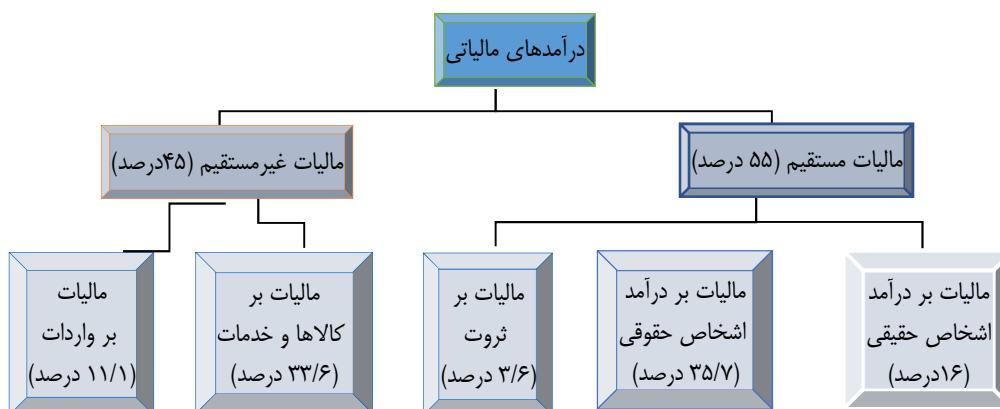
درآمد اشخاص حقیقی است (به طور متوسط حدود ۹ و ۲۶ درصد در بین کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱). همچنین، سهم مالیات بر اشخاص حقوقی بیش از مالیات مشاغل، املاک و مستغلات است. این نکات بیان کننده ناکارآمدی کارکرد مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در ایران و در نتیجه، بار مالیاتی بیشتر بر بنگاه‌های اقتصادی است.

۳-۲- کارکرد درآمدی مالیات بر درآمد (درصد)

سهم از کل درآمدهای مالیاتی؛ سال ۱۴۰۱

مالیات بر درآمد در مجموع، تقریباً ۵۲ درصد کل درآمدهای مالیاتی را تشکیل می‌دهد، اما ترکیب مالیات بر درآمد در ایران نامناسب است. به این صورت که برخلاف اغلب کشورها، سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی بیشتر از سهم مالیات بر

شکل ۲- کارکرد درآمدی مالیات بر درآمد (سهم کل از درآمدهای مالیاتی، ۱۴۰۱)



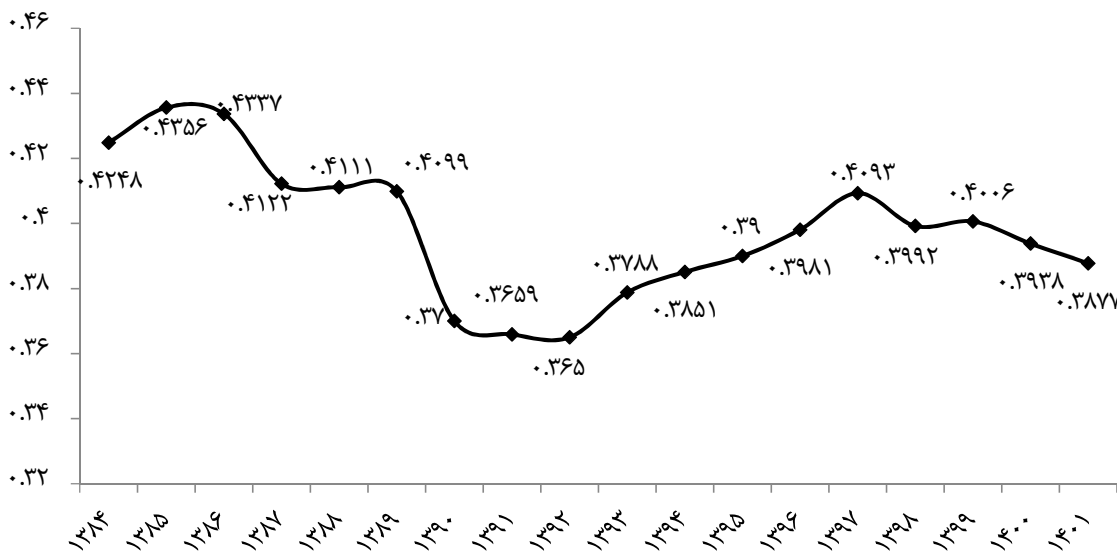
مأخذ: غلامی، الهام ۱۴۰۲.

۳-۳- کارکرد توزیعی مالیات بر درآمد

برخی اقتصاددانان رفاه، توزیع برابر درآمد را با توجه به هدف حداکثر کردن رفاه اجتماعی الزامی می‌دانند. برای توزیع درآمد شاخص‌هایی وجود دارد که مهم‌ترین، شاخص اندازه‌گیری نابرابری در جهان ضریب جینی است. این ضریب، وضعیت توزیع درآمد در اقشار مختلف جامعه را نشان می‌دهد که هر چقدر مقدار آن به صفر نزدیک‌تر باشد، یعنی توزیع درآمد عادلانه‌تر است. ضریب جینی در ایران در دهه ۱۳۹۰، همواره حول ۰/۳۶ تا ۰/۴ در حال نوسان بود و از ۰/۳۶ در اول دهه، به ۰/۴ در سال ۱۳۹۹ افزایش یافت. به این صورت که پس از کاهش نسبتاً ملموس در سه

سال اول دهه ۱۳۹۰، به سرعت در حال افزایش و بازگشت به بالاترین سطوح خود در دهه ۱۳۸۰ (بالاتر از ۰/۴) بود که حاکی از تشدید شکاف طبقاتی در کشور و عدم کارکرد مناسب مالیات در بازتوزیع منابع است. وجود نابرابری‌های گسترده در توزیع درآمد باعث افزایش فقر و متأثر شدن سطح سلامت، بهداشت، تغذیه و آموزش افراد و همچنین، کاهش بهره‌وری و رشد اقتصادی، تولید و درآمد ملی می‌شود. از سوی دیگر، نقش تنظیم‌گری مالیات با رویکرد اخذ مالیات بیشتر از شرکت‌ها و بخش‌های تولیدی رسمی در حال تجلی است که منجر به حرکت فعالیت‌ها از بخش رسمی به بخش غیررسمی می‌شود.

نمودار ۱- ضریب جینی در ایران



مأخذ: مرکز آمار ایران (۱۳۸۴-۱۴۰۱).

همچنین، مالیات به جای کاهش نابرابری درآمد باعث افزایش نابرابری درآمد شده است. بنابراین، وضعیت ضریب جینی در ایران نشان از ناکارآمدی نظام مالیاتی در توزیع درآمد دارد و ناکارآمدی نظام مالیاتی

در این شرایط، مالیات تنها به عنوان منبع درآمدی دولت عمل می‌کند و رابطه‌ای با بهبود توزیع درآمد و ثروت ندارد. سیاست‌های مالیاتی در ایران تقریباً هیچ اثر تعدیل‌کنندگی در توزیع درآمد نداشته است.



فعالیت‌های تجاری است یا امور شخصی، پس به تبع آن، می‌توان از طریق انتقال درآمد به حساب دیگر افراد، از پرداخت مالیات فرار کرد. این موارد مبین این است که فرار مالیاتی در این نظام مالیاتی افزایش می‌یابد.

بنابراین، با توجه به نتایج حاصل از آسیب‌شناسی، وصول مالیات بر درآمد اشخاص بر اساس رویه کنونی با تعارض و ناسازگاری‌هایی از حیث عدم رعایت اصولی مانند سادگی، عدالت، کارایی و هدایت مواجه است. این موضوع تجدید ساختار در روش وصول مالیات بر درآمد اشخاص و حرکت به سمت نظام مالیاتی مطلوب مبتنی بر اصول اساسی را ضروری می‌سازد.

- **توجه:** مهم‌ترین دلیل اجرایی نشدن نظام مالیات بر مجموع درآمد تاکنون، نبود ضمانت اجرایی، فقدان نظام جامع اطلاعاتی و ابزاری کارآمد برای تجمیع و مبادله اطلاعات مؤدیان و... بوده است. بنابراین، تا وقتی تغییرات بنیادین در این حوزه اتفاق نیفتد، نظام مالیات بر درآمد امکان پیاده‌سازی در کشور را نخواهد داشت.

۴- ملاحظات امنیت اقتصادی

یکی از مهم‌ترین اهداف مالیات‌ها به خصوص مالیات مستقیم (مالیات بر درآمد)، توزیع درآمد است. مطالعات نشان می‌دهد که سیاست‌های مالیاتی در ایران تقریباً هیچ اثر تعدیل‌کنندگی در توزیع درآمد نداشته و به جای کاهش نابرابری درآمد باعث افزایش

در توزیع درآمد تا حد زیادی به عدم رعایت اصل توانایی پرداخت مرتبط است.

این نظام مالیاتی در ایران آسیب‌هایی ایجاد کرده است که در ادامه به تشریح آن‌ها می‌پردازیم.

- از آنجاکه نظام مالیاتی در ایران با افرادی که منابع درآمدی متفاوت دارند، برخورد متفاوتی دارد، معیار برابری عمودی و افقی تأمین نمی‌شود و ممکن است فرد کم‌درآمد حتی مالیات بیشتری هم پرداخت کند.
- در این نظام مالیاتی به بار تکفل مؤدیان توجه نمی‌شود؛ یعنی با خانواده‌ای که قسمتی از حقوقش صرف مخارج ضروری از جمله نگهداری فرزند سرطانی می‌شود و خانواده‌ای که همه اعضای آن سالم هستند، برخورد یکسانی صورت می‌گیرد و جمع هزینه زندگی افراد در نظر گرفته نمی‌شود که این خود به غیرمنصفانه بودن نظام مالیاتی منجر می‌شود.
- در این نظام مالیاتی برخلاف عوایدی سرمایه که معاف از مالیات‌اند، درآمد حاصل از کار مشمول مالیات است که این تبعیض موجب هدایت افراد به سمت فعالیت‌های سفته‌بازانه می‌شود.

- در آخر، با توجه به اینکه شخصیت حقوقی واحدهای شغلی و اصناف مستقل از شخصیت مالک نیست و همچنین، حساب شخصی و حساب تجاری در شبکه بانکی کشور تفکیک نشده است و مشخص نیست که مبالغ واریزی به حساب افراد بابت

– ایجاد اختلاف طبقاتی در جامعه و انباشت ثروت برای گروه‌های خاص: این موضوع باعث اعتراض افراد جامعه و در نتیجه، ایجاد تنش‌های سیاسی و اجتماعی می‌شود.

با تغییر نظام مالیاتی به سمت مالیات بر مجموع درآمد اشخاص می‌توان این نقص‌ها را برطرف کرد، اما دستیابی به این هدف نیازمند طراحی مناسب و اجرای کارآمد نظام مالیات بر درآمد اشخاص است. از جمله مواردی که باید به آن‌ها توجه داشت، «حذف معافیت در منابع کسب درآمد»، «حفظ مالیات علی‌الحساب در منابع یادشده»، «طراحی جدول مالیاتی ساده»، «اجتناب از دادن امتیاز به درآمدهای حاصل از سرمایه به هزینه صاحبان نیروی کار»، «برخورد متفاوت با افراد از نظر پذیرش هزینه‌ها و اعطای معافیت‌ها»، «پیوند زدن نظام مالیاتی به نظام یارانه‌ای»، «طراحی اظهارنامه ساده و همه‌فهم» و نیز «امکان‌پذیر ساختن ردیابی درآمدهای مؤدیان با استفاده از ابزارهای مختلف» است (نصیری اقدم، 1399).

یکی از مهم‌ترین عواملی که باعث عدم اجرای مالیات بر مجموع درآمد شده، ضعف زیرساخت‌هاست. چنانچه سازوکار قابل اتکایی برای تشخیص درآمد و هزینه‌های افراد وجود نداشته باشد، امکان اجرای مالیات بر مجموع درآمد اشخاص وجود نخواهد داشت و نکته آخر اینکه، از آنجاکه افراد حقیقی آموزش‌های لازم را برای ثبت هزینه‌های قابل قبول ندیده‌اند، اجرای این قانون ممکن است برای آن‌ها چالش ایجاد کند. از این رو مجموع این عوامل یعنی عدم اصلاح مالیات بر درآمد،

آن شده است. وجود معافیت‌ها در سیستم منبع‌محور مالیات بر درآمد اشخاص، در عین اینکه مسائل مربوط به مخدوش شدن عدالت را به همراه دارد، از کارایی لازم برای هدایت منابع برخوردار نیست که در صورت عدم اصلاح نظام مالیات بر درآمد در ایران با توجه به مسائلی از جمله فرار مالیاتی در کشور، نه تنها نابرابری میان خانوارها کمتر نمی‌شود، بلکه نابرابری کارکردی میان دستمزدبگیران و صاحبان درآمدهای سرمایه افزایش می‌یابد و با سرکوب دستمزد، تقاضا کاهش می‌یابد که در نتیجه، شاهد کاهش رشد اقتصادی خواهیم بود. عدم اصلاح نظام مالیاتی پیامدهای زیر را به دنبال دارد.

– ناتوانی دولت در تأمین هزینه‌های عمومی: کاهش بودجه دولت باعث ناتوانی دولت در پرداخت هزینه‌های مربوط به دستمزد کارمندان و... و افزایش فشار به جامعه و مردم می‌شود.

– ناتوانی دولت در تأمین هزینه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف: زمانی که دولت از سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف ناتوان بماند، این کمبود سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف سبب کاهش اشتغال و سرعت پیشرفت در اقتصاد و در نتیجه، افزایش نارضایتی مردم و فشار به دولت می‌شود.

– شکاف میان گروه‌های درآمدی: در صورت عدم اصلاح نظام مالیاتی، توان رقابتی عوامل اقتصادی به نفع افرادی می‌شود که مالیات پرداخت نکرده‌اند. با ادامه این روند، شکاف درآمدی بیشتر می‌شود که موجب ایجاد تنش در کشور می‌شود.



• الگوی سوم، نظام مالیات بر درآمد یکنواخت است که هر درآمد فقط یک بار و با نرخ ثابت مشمول مالیات می‌شود.

بررسی نظام مالیات بر درآمد حاکی است که در سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۹، از میان ۱۲۶ کشور، ۱۳ کشور نظام مالیات بر درآمد یکنواخت را انتخاب نموده‌اند. نظام مالیات بر مجموع درآمد در ۳۶ کشور در حال پیاده‌سازی است و در نهایت، ۷۶ کشور مجری نظام مالیات بر درآمد دوگانه هستند. در ایران نظام مالیات بر درآمد تفصیلی و منبع‌محور است؛ یعنی انواع منابع درآمد به‌صورت جداگانه مشمول مالیات می‌شوند و هر درآمدی نرخ‌ها و معافیت‌های خاص خود را دارد. با توجه به نتایج حاصل از آسیب‌شناسی، وصول مالیات بر درآمد اشخاص بر اساس رویه کنونی با تعارض و ناسازگاری‌هایی از حیث عدم رعایت اصولی مانند سادگی، عدالت، کارایی و هدایت مواجه است. این موضوع تجدید ساختار در روش وصول مالیات بر درآمد اشخاص و حرکت به سمت نظام مالیاتی مطلوب مبتنی بر اصول اساسی نظام مالیاتی را ضروری می‌سازد. بنابراین، از لحاظ نظری پیش‌بینی می‌شود اصلاح نظام مالیاتی و یارانه‌ای در قالب استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد و مرتب‌سازی آن با نظام حمایتی، منجر به بهبود توزیع درآمد در کشور شود؛ به‌طوری‌که بخش زیادی از کاهش نسبتاً ملموس نابرابری در اوایل دهه ۱۳۹۰ را نیز می‌توان به آثار ناشی از سیاست هدفمندسازی یارانه‌های حامل‌های انرژی و توزیع یارانه نقدی در میان خانوارها مرتبط

معافیت‌های گسترده مالیاتی و محدود بودن تعداد پایه‌های مالیاتی اقتصاد ایران و شفاف نبودن اطلاعات اقتصادی مؤدیان و زیرساخت‌های لازم برای اجرای این قانون، جامعه را با چالش‌های جدی منابع تأمین اجتماعی، کاهش درآمدهای مالیاتی، ناکارآمدی سیاست‌های مالی، رقابت‌ناپذیری اقتصاد در صحنه بین‌المللی (به دلیل فشار مالیاتی بالا بر شرکت‌ها و واردات) و فقر و توزیع ناعادلانه درآمدها مواجه می‌کند که نتیجه آن توسعه‌نیافتگی، افزایش فاصله طبقاتی، کاهش رشد اقتصادی، ایجاد تنش‌های سیاسی-اجتماعی، کاهش تولید کالاهای عمومی و رفاه عمومی جامعه است. این موارد به تضعیف اقتصاد داخلی، افزایش بی‌اعتمادی مردم به دولت، خروج نیروی کار و مهاجرت نخبگان از کشور منجر می‌شود که در نهایت، تأثیرات منفی بر امنیت اقتصادی کشور می‌گذارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

به‌طورکلی، سه الگوی جامع برای طراحی نظام مالیات بر درآمد شخص‌محور مطرح است.

• الگوی نخست، نظام مالیات بر درآمد جامع است که در این نظام، مجموع درآمد افراد محاسبه و بر اساس یک جدول مالیاتی، مشمول مالیات می‌شود.

• الگوی دوم، نظام مالیات بر درآمد دوگانه است که درآمدهای حاصل از سرمایه با نرخ ثابت و درآمدهای حاصل از کار با نرخ تصاعدی مشمول مالیات می‌شوند.

هزینه‌های درمان، آموزش، هزینه اجاره و وام تسهیلات مسکن و

- ارتقای کارکرد تخصیصی مالیات از طریق حذف معافیت‌های غیرضرور.
- کاهش زمینه‌های فرار و اجتناب مالیاتی و امکان مبارزه با پول‌شویی از طریق گردآوری و تجمیع کارآمد اطلاعات.
- کاهش هزینه‌های وصول و نیز هزینه‌های تمکین از طریق مؤدی محور شدن ساختار نظام مالیاتی و کاهش تکالیف مالیاتی مؤدیان مانند تسلیم اظهارنامه‌های متعدد.

- ارکان طرح کنونی مالیات بر مجموع درآمد اشخاص

- در این طرح که سیستم مالیات بر درآمد جامع انتخاب شده است، مجموع درآمد افراد پس از کسر معافیت‌ها و کسورات در صورتی که از معافیت پایه بیشتر باشد، با نرخ تصاعدی طبق ماده ۱۳۱ مشمول مالیات می‌شود.
 - این الگو از لحاظ توزیعی کارکرد مناسبی دارد، اما از نظر اجرایی پیچیده است.
 - اغلب کشورهایی که در مرحله شروع اجرای مالیات بر مجموع درآمد هستند (مانند چین، روسیه و بلوک شرق اروپا) ابتدا مالیات یکنواخت^۱ را انتخاب می‌کنند.
- ارائه پیشنهادات اصلاح لایحه برنامه هفتم توسعه

دانست که از سال ۱۳۸۹ آغاز شد. از اواسط دهه ۱۳۹۰، شاخص‌های توزیع درآمد در ایران به دلیل افزایش شدید نرخ تورم، کاهش درآمد سرانه و نیز ثابت ماندن مبلغ اسمی یارانه‌ها به وضعیت پیش از شروع این دهه بازگشت. پژوهش‌های داخلی نشان می‌دهد وضع مالیات بر مجموع درآمد در خوش‌بینانه‌ترین سناریو، ضریب جینی را در ایران از ۰/۴۳ به ۰/۲۸ کاهش دهد (نصیری اقدم و رزمی، ۱۳۹۴). بدیهی است که اخذ مالیات از دهک‌های ثروتمند (به‌ویژه با تأکید بر گروه‌هایی که با استفاده از خلأهای مالیاتی کنونی، اجتناب یا فرار مالیاتی دارند) بر کاهش نابرابری‌های اقتصادی تأثیرگذار است. از سوی دیگر، اخذ این نوع مالیات با سرشکن کردن فشار مالیاتی بر تمام افراد واجد شرایط جامعه، از تمرکز بیش از حد مالیات بر بخش تولیدی رسمی کشور جلوگیری می‌کند. همچنین، استقرار نظام مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، ضمن افزایش توان مالی دولت برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه، به واسطه زیرساخت‌های اطلاعاتی برای اجرای خود، امکان گره‌زنی سازوکار اخذ مالیات به نظام یارانه‌ای کشور را محقق می‌کند تا به‌موجب آن، دولت بتواند به هزینه‌کرد مؤثرتر منابع یارانه‌ای خود بپردازد. از این‌رو اتخاذ این نوع نظام مالیاتی آثار زیر را به همراه دارد.

- بهبود توزیع درآمد در جامعه.
- ارتقای رفاه اجتماعی از طریق در نظر گرفتن بخش عمده‌ای از هزینه‌های اشخاص مانند

1. Flat

جدول ۳- نرخ های مالیات بر اشخاص حقیقی در لایحه برنامه هفتم توسعه

براکت مالیاتی سالیانه و نرخ مالیات		منابع درآمدی مشمول مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی
۱۰٪	۳۰ تا ۶۰ میلیون تومان	جمع درآمد اشخاص حقیقی
۱۵٪	۶۰ تا ۱۲۰ میلیون تومان	
۲۰٪	۱۲۰ تا ۲۴۰ میلیون تومان	
۲۵٪	۲۴۰ تا ۴۸۰ میلیون تومان	
۳۵٪	مازاد بر ۴۸۰ میلیون تومان	
مؤدی مالیاتی ۲/۵ میلیون ماهیانه (۳۰ میلیون تومان سالیانه) همسر مؤدی ۷۵۰ هزار تومان ماهیانه (۹ میلیون تومان سالیانه) فرزند مؤدی ۵۰۰ هزار تومان ماهیانه (۶ میلیون تومان سالیانه)		معافیت پایه
۱. هزینه دارو و درمان طبق تعرفه دولت ۲. حق بیه درمانی تا سقف ۳۰ میلیون تومان ۳. هزینه آموزش تا دبیرستان تا سقف ۳۰ میلیون تومان ۴. با ندادن اسناد برای بندهای ۱ و ۳ می توان ۴/۵ میلیون تومان لحاظ کرد ۵. هزینه اجاره تا ۴۵ میلیون تومان ۶. سود وام خرید مسکن تا سقف ۳۰ میلیون تومان		کسورات قابل قبول

مأخذ: درویشی، باقر ۱۴۰۲.

وقتی معافیت پایه کوچک باشد، طیف وسیعی از مردم درگیر این مسئله می شوند و به جای ۵ یا ۶ میلیون نفر، باید ۳۰ تا ۴۰ میلیون اظهارنامه داشته باشیم. از این رو بهتر است در درجه نخست یک معافیت بزرگ بدهیم تا جمعیت زیادی از حوزه بررسی مالیاتی خارج شوند.

اصلاح معافیت پایه به شرح زیر و لغو بقیه کسورات مرتبط با اشخاص (غیر از هزینه های کسب و کار):

- تا سقف خط فقر نسبی برای مؤدی، همسر و افراد بزرگسال.
- تا سقف ۷۰ درصد خط فقر نسبی برای هر بچه.

در شرایط کنونی، هیچ تضمینی برای اجرای موفقیت آمیز مالیات بر عایدی سرمایه^۱ که در حال تصویب است، وجود ندارد. از آنجاکه موفقیت در مالیات بر درآمد اشخاص به مالیات بر عایدی سرمایه وابسته و بستر اجرایی هر دو یکسان است، پیشنهاد می شود که این مالیات را ابتدا در ساده ترین شکل ممکن یعنی مالیات یکنواخت اجرا کنیم.

یکی از ایرادات وارد بر قانون مالیات بر درآمد اشخاص، کوچک بودن معافیت پایه است؛ به این دلیل که هر فرد با توجه خط فقر مطلق، برای زنده ماندن به ۲۶۰۰۰۰۰ تومان نیاز دارد در صورتی که معافیت پایه ۲۵۰۰۰۰۰ تومان است (درویشی، باقر ۱۴۰۲).

