

مالیات بر مجموع در آمد اشخاص حقیقی
۳. الگوهای مالیات بر مجموع در آمد در جهان
(ویرایش اول)

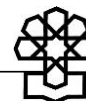
معاونت مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۵۹۷
تیرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	تعریف اصطلاحات
۷	۱. الگوی مالیاتی فراگیر
۷	۱-۱. تعریف الگوی فراگیر
۹	۱-۲. نمونه اجرایی الگوی فراگیر: ایالات متحده آمریکا
۱۲	۱-۳. ارزیابی الگوی فراگیر
۱۵	۲. الگوی مالیاتی دوگانه
۱۵	۲-۱. تعریف
۱۶	۲-۲. نمونه اجرای الگوی دوگانه: کشور نروژ
۱۷	۲-۳. نمونه اجرایی الگوی شبه دوگانه: کشور هلند
۱۹	۲-۴. ارزیابی الگوی دوگانه
۲۲	۳. الگوی مالیات هموار
۲۲	۳-۱. تعریف و انواع مالیات هموار
۲۳	۳-۲. نمونه اجرایی الگوی مالیات هموار: جمهوری اسلواکی
۲۵	۳-۳. ارزیابی الگوی مالیات هموار
۲۸	۴. برخی ملاحظات انتخاب الگوی مالیات بر مجموع درآمد در ایران
۲۸	۴-۱. لزوم تناسب پیچیدگی مالیات بر مجموع درآمد با زیرساخت نهادی ایران
۲۹	۴-۲. لزوم تناسب پیچیدگی مالیات بر مجموع درآمد با سطح فرهنگ مالیاتی و تمکین مالیاتی
۳۰	۴-۳. لزوم توجه به مسئله تورم
۳۰	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۲	منابع و مآخذ



مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی ۳. الگوهای مالیات بر مجموع درآمد در جهان (ویرایش اول)

چکیده

هدف این گزارش معرفی الگوهای تعریف، محاسبه و اخذ مالیات بر مجموع درآمد (اشخاص حقیقی) در جهان است. در نظام مالیات بر مجموع درآمد (برخلاف نظام مالیاتی کنونی ایران که مبتنی بر اخذ جداگانه مالیات از پایه‌های مختلف درآمدی است) مالیات همه منابع درآمدی اشخاص حقیقی در پایان سال با نرخ مشخص و پس از لحاظ معافیت پایه، هزینه قابل قبول و اعتبار مالیاتی محاسبه و اخذ می‌شود.

به‌طور کلی شیوه‌های تعریف، محاسبه و اخذ مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی به سه دسته کلی تقسیم می‌شود که عبارتند از: الگوی فراگیر، الگوی دوگانه و الگوی هموار. تمایز این الگوها در برخورد یکسان یا متفاوت با درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه، نرخ تصاعدی یا هموار و تعدد معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول است.

در الگوی مالیات بر مجموع درآمد فراگیر برخورد یکسانی با کار و سرمایه صورت می‌گیرد و همه درآمدهای مؤدی - بدون توجه به منشأ و نوع آن - مشمول مالیات با نرخ‌های تصاعدی می‌شود؛ در این الگو معمولاً معافیت‌ها و تخفیفات متنوع و گسترده‌ای وجود دارد. الگوی فراگیر از نظر تحقق کارایی اقتصادی به دلیل نرخ تصاعدی و معافیت‌های متعدد چندان مطلوب نیست. ولی عدالت عمودی (بازتوزیع) به‌نحو مطلوبی در این الگو تحقق می‌یابد. همچنین از نظر سادگی نیز، جزو الگوهای پیچیده ارزیابی می‌شود.

در الگوی مالیات دوگانه، رفتار متفاوتی با کار و سرمایه صورت می‌گیرد؛ به این نحو که معمولاً یک مالیات تصاعدی بر درآمد ناخالص نیروی کار وضع می‌شود و یک مالیات بر مجموع درآمد با نرخ ثابت نیز بر همه منابع درآمدی فرد اعم از کار و سرمایه وضع می‌گردد. به بیان دیگر در الگوی دوگانه، نیروی کار مشمول مالیات مضاعف می‌شود و دو بار مالیات می‌پردازد. در این الگو، کارایی بیش از الگوی فراگیر تأمین، ولی عدالت افقی به‌علت تفاوت در نرخ مالیات بر درآمدهای کار و سرمایه تا حدی نقض می‌شود. اهداف عدالت عمودی و سادگی نیز در الگوی دوگانه در حد متوسطی محقق می‌شوند.

در الگوی مالیات هموار یک مالیات تک‌نرخه نسبتاً پایین بر همه منابع درآمدی شخص حقیقی وضع می‌شود. در این الگو نیز برخورد یکسانی با درآمدهای ناشی از کار و سرمایه صورت می‌گیرد. برخی از انواع مالیات هموار دارای معافیت پایه هستند و یک نوع آن نیز دارای اعتبار مالیاتی پایه (درآمد پایه همگانی) است. الگوی مالیات هموار، الگویی ساده (با کمترین پیچیدگی) است که اهداف کارایی و عدالت افقی را

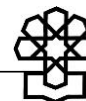
محقق می‌نماید؛ چنانچه این الگو با اعتبار پایه قابل توجه همراه باشد عدالت عمودی (بازتوزیع) را نیز در حد مطلوبی تأمین می‌کند. شایان ذکر است که کشورهای مختلف در مقام اجرا با تغییرات جزئی یا مستثنا نمودن موارد محدودی، از مرزبندی تعاریف الگوهای سه‌گانه فوق‌اندکی فاصله می‌گیرند، ولی به‌طور کلی می‌توان آنها را در همان سه دسته تقسیم‌بندی کرد. در پایان این گزارش با توجه به تجربه جهانی به‌ویژه با تأکید بر شرایط خاص کشورهای در حال توسعه برخی ملاحظات تقنینی و اجرایی مالیات بر مجموع درآمد با توجه به شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران تشریح شده است.

جدول ۱. چکیده معرفی، ارزیابی و نمونه‌های اجرایی الگوهای سه‌گانه مالیات بر مجموع درآمد

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

مأخذ: (Ernst & Young, 2019) و یافته‌های تحقیق.

۱. شایان ذکر است که نظام مالیاتی در برخی کشورهای نامبرده شده، اندکی از تعریف مالیات‌های فراگیر، دوگانه یا هموار فاصله دارند، ولی با توجه به بیشترین قرابت به یکی از این سه الگو، در این جدول طبقه‌بندی شدند.



تعریف اصطلاحات^۱

- **درآمد ناخالص (Gross Income):** مجموع درآمدهایی است که مؤدی در یک سال مالیاتی، از همه منابع درآمدی خود (مانند درآمد کسب و کار، دستمزد، سود سهام، درآمد اجاره و...) در ایران یا خارج از ایران کسب کرده است.
- **درآمد خالص (Net Income):** درآمد خالص پس از کسر هزینه‌های کسب و کار از درآمد ناخالص به دست می‌آید.
- **معافیت (بخشودگی) مالیاتی (Exemptions):** مبلغی است که با توجه به مخارج ضروری زندگی مؤدی و افراد تحت تکفل او از درآمد خالص مؤدی قابل کسر است.
- **هزینه‌های قابل قبول (Deductions):** آن بخش از هزینه‌های پذیرفته شده مؤدی مانند مخارج نگهداری از کودکان و سالمندان، مخارج درمانی و یا کمک به امور خیریه که به موجب قانون قابل کسر از درآمد خالص است.
- **درآمد مشمول مالیات (Taxable Income):** ماحصل کسر معافیت (بخشودگی) مالیاتی و هزینه‌های قابل قبول از درآمد خالص است.
- **بدهی مالیاتی (Taxes Owed):** آن بخش از درآمد مشمول مالیات مؤدی است که پس از اعمال نرخ‌های مالیاتی، بدهی مالیاتی مؤدی تلقی می‌شود.
- **اعتبار مالیاتی (Tax Credit):** مبلغی است که به موجب قانون اجازه کسر آن از بدهی مالیاتی وجود دارد.
- **مالیات قابل پرداخت (Tax Due):** مبلغی است که پس از کسر اعتبار مالیاتی از بدهی مالیاتی، مؤدی باید به سازمان امور مالیاتی پرداخت نماید.
- **بازگشت (استرداد/برگشت مالیاتی) (Tax Refund):** مبلغی است معادل اعتبار مالیاتی مازاد بر بدهی مالیاتی که مؤدی می‌تواند از سازمان امور مالیاتی مطالبه و دریافت نماید.
- **پیش‌پرداخت مالیاتی (Withholding):** به وضعیتی گفته می‌شود که مالیات یک یا چند پایه درآمدی مؤدی در زمان تحقق درآمد، از طریق شخص ثالث به حساب سازمان امور مالیاتی واریز شود یا آنکه خود مؤدی بخشی از مالیات خود را پیش از پایان سال مالیاتی به صورت علی‌الحساب به سازمان امور مالیاتی پرداخت نماید.
- **اجتناب مالیاتی (Tax Avoidance):** به تغییر رفتار اقتصادی مؤدی (به صورت قانونی) با هدف کاهش بدهی مالیاتی گفته می‌شود؛ مانند آنکه مؤدی سرمایه خود را در دارایی‌هایی که معاف از مالیات هستند سرمایه‌گذاری کند. اجتناب مالیاتی قانونی است.

۱. تعاریف بیان شده برای این اصطلاحات تعاریفی است که در این گزارش به کار رفته است. شایان ذکر است در برخی از سایر پژوهش‌های فارسی و لاتین و نیز در نظام‌های مالیاتی کشورهای گوناگون، تعاریف ارائه شده برای برخی از این اصطلاحات تفاوت‌هایی دارد.

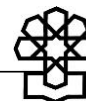
• **فرار مالیاتی (Tax Evasion):** به وضعیتی گفته می‌شود که مؤدی از طرق خلاف قانون همچون پنهان کردن درآمد، کم‌اظهاری، پرداخت رشوه و... بدهی مالیاتی خود را کاهش دهد. فرار مالیاتی غیرقانونی است.

مقدمه

دولت‌ها در کشورهای مختلف جهان جهت اداره امور کشور، مالیات‌های گوناگونی اخذ می‌کنند. از جمله مهم‌ترین انواع مالیات، مالیات بر درآمد است که به دو دسته مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی (شرکت‌ها) و مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی تقسیم می‌شود. مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی را می‌توان به دو شیوه جداگانه (اخذ جداگانه مالیات از پایه‌های مختلف درآمدی) یا یکپارچه (مالیات بر مجموع درآمد) اخذ کرد. در شیوه جداگانه، برای هر منبع درآمدی یک نرخ وضع می‌شود و گاهی معافیت پایه تا سقف مشخصی برای هر منبع درآمدی اخذ می‌شود. در مرحله اجرا نیز مالیات‌ها به صورت تفکیک شده و بدون در نظر گرفته شدن منابع درآمدی دیگر اخذ می‌گردد.^۱ اما در شیوه مالیات بر مجموع درآمد، مالیات همه منابع درآمدی اشخاص حقیقی با نرخ مشخص و لحاظ معافیت پایه یا هزینه قابل قبول و اعتبار مالیاتی محاسبه و اخذ می‌شود. از دیگر تفاوت‌های مالیات جداگانه و مالیات بر مجموع درآمد این است که معمولاً هزینه قابل قبول و اعتبار مالیاتی در مالیات‌های جداگانه به‌ندرت دیده می‌شود (بجز مالیات مشاغل). اما کسر هزینه‌های قابل قبول از مجموع درآمد مؤدی در پایان سال امری رایج در نظام مالیات بر مجموع درآمد است و در بسیاری موارد اعتبار مالیاتی نیز در این نظام وجود دارد. البته در عمل می‌توان میان شیوه جداگانه و مالیات بر مجموع درآمد تلفیق کرد؛ به این صورت که مبنای اصلی مالیات‌ستانی از اشخاص حقیقی از لحاظ نرخ، معافیت و اعتبار مالیات بر مجموع درآمد سالیانه باشد، ولی از منابع درآمدی مالیاتی به صورت علی‌الحساب طی سال کسر گردد و یا اکثر منابع درآمدی مشمول مالیات بر مجموع درآمد باشند، ولی موارد معدودی با نرخ جداگانه و سقف معافیت متفاوت مشمول مالیات شود (Thuronyi, 1998).

برای اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد الگوهای مختلفی پیشنهاد شده است که هر یک از کشورهای جهان متناسب با شرایط کشور خود، یکی از آنها را اجرا می‌کند. این سیستم‌ها عبارتند از: الگوی فراگیر، الگوی دوگانه و الگوی مالیات هموار. در این الگوها مالیات بر مجموع درآمد به شیوه‌های متفاوتی اخذ می‌شود. هدف این گزارش معرفی الگوهای تعریف، محاسبه و اخذ مالیات بر مجموع درآمد

۱. در نظام مالیاتی کنونی ایران نیز هر یک از منابع درآمدی همچون حقوق و دستمزد، مشاغل خویش‌فرما و درآمد اجاره املاک تحت قوانین جداگانه و با نرخ‌ها و سقف معافیت‌های متفاوت مشمول مالیات می‌شوند. شایان ذکر است که به لحاظ تاریخی در میان سیاستمداران و قانونگذاران ایران دو تلفی از مالیات بر مجموع درآمد وجود داشته و دارد. تلفی اول که متأسفانه فراگیرتر بوده، مبنای مالیات‌ستانی از اشخاص حقیقی را همین مالیات‌های جداگانه فعلی می‌داند و به مالیات بر مجموع درآمد نیز به‌عنوان یک پایه جداگانه (در کنار سایر پایه‌ها) که در پایان سال از برخی مؤدیان پُر درآمد اخذ می‌شود می‌نگرد. در این نگرش مالیات بر مجموع درآمد نوعی مالیات مضاعف، پُردردسر و با فواید اندک است. در تلفی دوم مبنای اصلی در مالیات‌ستانی از اشخاص حقیقی، مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد سالیانه است و مالیات‌ها از منابع مختلف به صورت علی‌الحساب اخذ و در پایان سال با لحاظ نرخ‌ها، هزینه‌های قابل قبول و معافیت پایه، بدهی مالیاتی مؤدیان قطعی می‌شود. در تلفی دوم، مالیات بر مجموع درآمد نه به‌عنوان یک پایه مالیاتی در کنار مالیات‌های جداگانه، بلکه به‌عنوان یک بستر و مبنای مالیات‌ستانی از اشخاص حقیقی محسوب می‌شود. این تلفی در تاریخ تقنین مالیات بر مجموع درآمد در ایران نیز وجود داشته که در گزارش جداگانه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است.



با توجه به تجربه کشورهای مختلف جهان است. علاوه بر معرفی این الگوها تلاش شده هر الگو براساس معیارهایی ارزیابی و نقاط قوت و ضعف هر الگو بیان شود. مناسب است پیش از معرفی و ارزیابی الگوها، این معیارها به طور مختصر تشریح شوند.

اولین معیار ارزیابی الگوهای مالیات بر مجموع درآمد معیار عدالت افقی است. عدالت افقی در الگوی مالیاتی به این معناست که عدالت میان مالیات‌دهندگان برقرار باشد و از افرادی که درآمد مشابه دارند به طور یکسان مالیات اخذ شود. بر این اساس عدالت افقی هنگامی به طور کامل محقق می‌شود که بر درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه نرخ‌های متفاوتی وضع نشود و همچنین برخی از مشاغل و اصناف مشمول معافیت یا تخفیف مالیاتی نباشند (Nolan, 2018).

دومین معیار ارزیابی الگوهای مالیات بر مجموع درآمد معیار عدالت عمودی است. عدالت عمودی به عدالت اجتماعی و بهبود یا بدتر شدن شکاف‌های طبقاتی از طریق ابزار مالیات اشاره دارد. به عبارت دیگر عدالت عمودی در مالیات به این معناست که از طریق ابزار مالیات فاصله طبقات اجتماعی و دهک‌های درآمدی کاسته شود و جامعه‌ای با برابری بهتر پس از وضع مالیات ایجاد شود. براساس اصل عدالت عمودی، گروه یا طبقه‌ای که دارای منابع مالی بیشتری است و درآمد بیشتری دارد باید بیش از اقبال کم‌درآمد مالیات بپردازد. در واقع اگر در یک الگوی مالیاتی نرخ‌های تصاعدی وجود داشته باشد، معافیت پایه برای کم‌درآمدها در نظر گرفته شود، بر کالاهای لوکس مالیات با نرخ بالا وضع شود و سایر اقدامات مشابه که منجر به بازتوزیع بیشتر شود، عدالت عمودی در الگوی مالیاتی بیشتر محقق خواهد شد. یکی از شاخص‌هایی که برای ارزیابی میزان اثر الگوی مالیاتی یک کشور بر بازتوزیع و تحقق اصل عدالت عمودی از آن طریق وجود دارد، تفاوت شاخص ضریب جینی قبل از مالیات و بعد از مالیات است. هرچه ضریب جینی به صفر نزدیک‌تر باشد، بیانگر برابری بیشتر در جامعه است و هرچه به یک نزدیک‌تر باشد، گویای شکاف و اختلاف زیاد میان طبقات درآمدی در جامعه است. البته این شاخص تأثیر کل الگوی مالیاتی اعم از مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم بر بازتوزیع را تبیین می‌کند و اندازه‌گیری تأثیر یک مالیات خاص (مثلاً مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی) بر بازتوزیع و میزان تحقق عدالت عمودی از طریق شاخص ضریب جینی، کاری دشوار است (Nolan, 2018).

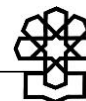
معیار سوم ارزیابی الگوهای مالیات بر مجموع درآمد کارایی اقتصادی است. مطابق دانش اقتصاد، مردم در حالتی که هیچ مالیات و دخالتی در اقتصاد وجود نداشته باشد، عقلایی رفتار می‌کنند و منابع به بهترین نحو تخصیص می‌یابد. در این حالت، اقتصاد در کارایی کامل قرار دارد. نقطه محوری در کارایی تغییر رفتار اقتصادی مردم است. چنانچه تغییر رفتار منجر به اتلاف منابع، تحمیل هزینه‌های بالاتر به اقتصاد و کاهش تولید و حجم اقتصاد شود، کارایی مختل شده و هنگامی که رفتار اقتصادی مردم تصحیح شود در راستای تولید واقعی و افزایش حجم اقتصاد، کارایی بهبود یافته است (Auerbach & Hines, 2002). همچنین

از آنجایی که دولت‌ها ناچار به اخذ مالیات برای تولید کالاهای عمومی و ارائه خدمات ضروری هستند، به برخی ملاحظات کارایی در تنظیم قوانین مالیاتی باید توجه کنند: ۱. مالیات‌های تصاعدی کارایی کمتری در پی دارد. ۲. تغییرات مداوم نرخ‌ها و عدم ثبات باعث اختلال کارایی می‌شود. ۳. پایه مالیاتی محدود و معافیت برخی منابع باعث محدودیت کارایی است. پس چنانچه پایه مالیاتی گسترده، مالیات تناسبی با نرخ هموار و ثبات قوانین وجود داشته باشد و نیز فعالیت‌های اختلال‌زا و غیرمولد مشمول مالیات باشند، کارایی بهبود می‌یابد (Gruber, 2013).

چهارمین معیار ارزیابی الگوهای مالیات بر مجموع درآمد معیار سادگی است. سادگی و پیچیدگی الگوی مالیاتی مفهومی چندوجهی است. شاید در قرن‌ها یا دهه‌های گذشته دشواری محاسباتی مالیات یکی از عوامل پیچیدگی محسوب می‌شد، ولی با رشد تکنولوژی، محاسبات آسان‌تر شده است. مفهوم پیچیدگی، مفهومی اقتصادی است که به هزینه‌های پنهان و اضافی که به هر دو طرف مؤدی مالیاتی و الگوی اجرایی بار می‌شود اشاره دارد. از جانب مؤدی، هزینه، وقت و انرژی که صرف فهم قوانین مالیاتی و میزان تعهدات خود می‌شود و برنامه‌ریزی و هزینه‌ای که صرف اجتناب (قانونی) یا فرار مالیاتی (غیرقانونی) می‌کند، میزان پیچیدگی یا سادگی الگوی مالیاتی را نشان می‌دهد. از جانب دستگاه اجرایی نیز، هزینه‌ای که صرف راستی‌آزمایی درآمدهای مؤدی و شناسایی و کشف فرار مالیاتی و عدم تمکین مؤدیان می‌شود، میزان پیچیدگی یا سادگی الگوی مالیاتی را نشان می‌دهد (OECD Tax Policy Studies, 2006).

معافیت، کسورات و اعتبارهای متعدد و زیاد موجب پیچیدگی الگوی مالیاتی می‌شود؛ زیرا مؤدی انگیزه می‌یابد که تغییر رفتار دهد تا در فعالیت‌های معاف از مالیات فعالیت خود را گسترش دهد. از سویی تعدد معافیت‌ها و بخشودگی‌های مختلف موجب طولانی شدن و دشواری در فهم قوانین می‌شود و از سوی دیگر راه‌های اجتناب و حتی انگیزه فرار مالیاتی را به روی مؤدیان می‌گشاید. همه اینها از مؤلفه‌های پیچیدگی الگوی مالیاتی هستند و به دستگاه‌های متولی هزینه‌های اضافی بابت کشف فرار مالیاتی و راستی‌آزمایی تحمیل می‌شود. همچنین نرخ‌های سنگین و تصاعدی در کنار معافیت‌ها موجب پیچیدگی است، زیرا مؤدی انگیزه می‌یابد که از زیر بار مالیات فرار یا اجتناب کند و برای این امر هزینه‌هایی را صرف کند. به عبارت دیگر مؤدی در این حالت انگیزه دارد از ساعت کار یا پس‌انداز خود بکاهد تا در پلکان پایین‌تر مشمول مالیات شود؛ یا به کم‌اظهاری و اقتصاد غیررسمی روی آورد. از نظر شیوه‌های محاسباتی نیز، برای نرخ هموار از روش ساده و برای نرخ‌های تصاعدی از روش‌های تجمعی یا ترکیبی که پیچیدگی بیشتری دارند استفاده می‌شود.^۱ بر این اساس پایه مالیاتی گسترده (معافیت‌های اندک) و نرخ‌های منصفانه و هموار، موجبات سادگی الگوی مالیاتی را فراهم می‌آورد. زیرا قوانین کوتاه و قابل فهم می‌شود و مؤدی انگیزه و فرصتی برای تغییر رفتار جهت اجتناب ندارد (لذا هزینه مبادله‌ای در پی ندارد)

۱. انواع روش‌های محاسباتی و تفاوت آنها در گزارش «نحوه محاسبه درآمد» به تفصیل آمده است.



و راستی آزمایی برای دستگاه اجرایی آسان تر می شود. گفتنی است، هرچه الگوی مالیاتی ساده‌تری داشته باشد، تمکین مالیاتی بیشتر است (OECD Tax Policy Studies, 2006; Gale, 2001). یکی از نکات اقتصاد سیاسی قابل توجه این است که معافیت‌های گسترده و متعدد برخی منابع درآمدی موجب می شود که دولت جهت تأمین مخارج خود، مالیات با نرخ‌های گزاف از منابع مشمول مالیات اخذ نماید. در این حالت مشمولین فعلی رایزنی و مطالبه می کنند که در آینده معاف از مالیات شوند و این موضوع باعث افزایش پیچیدگی می شود. در واقع پیچیدگی در یک مارپیچ موجب تقویت خود می شود و پیچیدگی در پی پیچیدگی می آید (Bradford, 1999).

در بخش‌های بعدی به طور تفصیلی به معرفی و ارزیابی الگوهای سه‌گانه مالیات بر مجموع درآمد پرداخته می شود. ابتدا الگوی فراگیر و نمونه اجرایی آن در ایالات متحده آمریکا تشریح و ارزیابی می شود. پس از آن تبیین و ارزیابی الگوی مالیات دوگانه و دو نمونه اجرایی آن در کشور نروژ و هلند خواهد آمد. پس از آن نیز الگوی هموار و نمونه اجرایی آن در کشور اسلواکی تشریح می شود. در پایان گزارش نیز برخی ملاحظات اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در خصوص استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد در ایران مورد اشاره قرار می گیرد.

۱. الگوی مالیاتی فراگیر^۱

۱-۱. تعریف الگوی فراگیر

ابتدا تعریف نظری این الگو شرح داده می شود. مطابق این الگو همه (یا اکثر) پایه‌های درآمدی شخص در طول یک سال پس از کسر معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول مشمول یک مالیات تصاعدی بر مجموع درآمد می شود. مالیات‌ها از نظر نرخ و معافیت به سه دسته مالیات‌های تصاعدی، تناسبی و تنازلی دسته‌بندی می شوند. الگوی مالیات بر مجموع درآمد فراگیر از لحاظ نظری بر مبنای تعریف هیگ - سایمونز^۲ بنا شده است. مطابق این تعریف، درآمد اشخاص حقیقی به شکل مجموع جبری موارد زیر تعریف می شود:

الف) ارزش بازاری میزان مصرف آن فرد در طول یک سال،

ب) میزان تغییر ارزش بازاری دارایی‌های فرد از ابتدا تا انتهای سال مورد نظر.

به عبارت دیگر طبق این تعریف، تفاوتی میان درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه (منبع درآمد) وجود ندارد و مجموع درآمدهای فرد از پایه‌ها و منابع مختلف با نرخ مشابه مشمول مالیات می شوند. درآمد مشمول مالیات در این تعریف عبارت است از: مجموع تمامی انواع درآمد که برای مصرف قابل استفاده است. از این رو، حقوق و دستمزد، درآمد اجاره، سود سپرده، سود سهام، همه

1. Comprehensive Income Tax System

2. Haig-simons

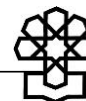
دریافت‌های انتقالی از دولت، درآمدهای شغلی، درآمد از خارج کشور، درآمد مربوط به اسکان رایگان یا با تخفیف، ارزش خدماتی که در درون خانوار تولید می‌شود و ارزش عایدی سرمایه، همگی در زمره درآمد مشمول مالیات محسوب می‌شوند (Gruber, 2013).

تعریف هیگ - سایمونز درآمد بالقوه سرمایه - که ناشی از افزایش قیمت بازاری دارایی‌های فرد باشد - را نیز جزو منبع درآمدی شخص حقیقی و مشمول مالیات بر مجموع درآمد در نظر می‌گیرد. به‌عنوان مثال در الگوی نظری مالیات فراگیر، اگر فرد دارایی به قیمت ۱۰ میلیون ریال خریده باشد و سال بعد ارزش آن به ۱۲ میلیون ریال افزایش یافته باشد، حتی اگر شخص قصد فروش آن دارایی را نداشته باشد، این مابه‌التفاوت (دو میلیون ریال) جزو منابع درآمدی فرد در آن سال محسوب شده و باید مشمول مالیات بر مجموع درآمد شود. در نظر گرفتن درآمد بالقوه ناشی از افزایش ارزش دارایی‌ها به‌عنوان منبع درآمدی مشمول مالیات یکی از تفاوت‌های اصلی الگوی نظری، الگوی فراگیر و الگوی عملی پیاده شده آن در کشورهای مختلف است.

سیستم مالیات بر درآمد فراگیر که به‌صورت نظری توصیف شد تقریباً در هیچ کشوری به‌طور کامل و مطابق با تعاریف نظری اجرا نمی‌شود. الگوی عملی مالیات‌ستانی فراگیر که در برخی کشورها به اجرا در می‌آید، تفاوت‌هایی با الگوی نظری دارد که به آنها اشاره خواهد شد. در الگوی عملی الگوی فراگیر، تنها درآمد بالفعل افراد مشمول مالیات می‌شود. در واقع برخلاف الگوی نظری، در هنگام اجرای این سیستم مالیاتی، مالیات بر عایدی سرمایه، در هنگام نقل و انتقال دارایی وضع می‌شود و صرف نگهداری دارایی مشمول مالیات بر درآمد نمی‌شود. به‌عبارت دیگر در مقام اجرا، الگوی مالیات‌ستانی فراگیر به این صورت است که درآمدهای ناشی از سرمایه (هنگامی که به‌صورت بالفعل در اختیار فرد قرار می‌گیرد) و درآمدهای ناشی از کار (دستمزد) مشمول مالیات می‌شوند.

از دیگر تفاوت‌های این سیستم در عمل، اعمال «معافیت‌های گسترده» است؛ معمولاً سیاستگذاران تصمیم می‌گیرند که برخلاف تعریف نظری همه پایه‌های درآمدی با نرخ یکسان مشمول مالیات نشود. به همین دلیل در عمل شاهد آن هستیم که برخی منابع درآمدی اشخاص معاف از مالیات هستند یا با نرخ‌های متفاوتی از آنها مالیات اخذ می‌شود. این مسئله به‌قدری گسترده است که برخی کشورها (به‌خصوص کشورهای عضو OECD)^۱ در اصلاحات مالیاتی یک یا دو دهه اخیر به سمت حذف این

۱. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی.



معافیت‌ها و گسترش پایه مالیاتی حرکت کرده‌اند.^۱ علاوه بر معافیت‌ها^۲ و هزینه‌های قابل قبول^۳، «اعتبار مالیاتی»^۴ نیز ممکن است در اجرای مالیات بر مجموع درآمد فراگیر وجود داشته باشد پس به‌طور خلاصه تفاوت نسخه عملی الگوی فراگیر و نسخه نظری آن در عدم لحاظ درآمد بالقوه ناشی از افزایش قیمت دارایی‌های سرمایه‌ای و وجود انواع مختلفی از معافیت‌ها، هزینه‌های قابل قبول و اعتبارهای مالیاتی است. این الگو در ایالات متحده آمریکا و بعضی از کشورهای اروپایی در حال اجراست. در ادامه با بررسی الگوی مالیات بر درآمد آمریکا در قالب مثال، با مفاهیم فوق بیشتر آشنا خواهیم شد.

۲-۱. نمونه اجرایی الگوی فراگیر: ایالات متحده آمریکا

کشور آمریکا یک نمونه از کشورهایی است که در آن مالیات درآمد اشخاص حقیقی در قالب الگوی فراگیر با نرخ‌های تصاعدی (پلکانی) اخذ می‌شود. در این کشور درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه، تجمیع می‌شود و با یک نرخ تصاعدی مشمول مالیات می‌شوند و برخورد یکسان با آنها صورت می‌گیرد. شایان ذکر است که در آمریکا علاوه بر دولت مرکزی (فدرال) هر ایالت نیز جداگانه مالیات‌ها و عوارضی وضع می‌کند که در نرخ‌ها و معافیت‌ها با یکدیگر متفاوت هستند. در این بخش تنها مالیات بر درآمد دولت فدرال که در تمام ایالت‌ها یکسان است به اختصار تشریح می‌شود.

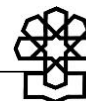
در این الگوی مالیاتی علاوه بر طبقه‌بندی سطوح درآمد اشخاص و وضع نرخ‌های پلکانی، انواع معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول و اعتبارهای مالیاتی وجود دارد. سیستم مالیاتی آمریکا به این صورت است که به‌طور علی‌الحساب ماهیانه درصدی از حقوق و دستمزد (متناسب با قرار گرفتن در هر یک از طبقات درآمدی) به‌عنوان مالیات اخذ می‌شود. همچنین مشاغل آزاد هر سه ماه براساس مالیات برآوردی (معمولاً با کمک عملکرد سال گذشته) مبلغی به دولت پرداخت می‌کنند. به این مبلغ که به‌صورت علی‌الحساب از افراد حقوق‌بگیر و مشاغل آزاد اخذ می‌شود «اعتبار مالیاتی» گفته می‌شود. البته ممکن است مؤدی مبلغی طی سال پرداخت نکرده باشد، اما دولت در پایان سال میزانی را تحت عنوان اعتبار مالیاتی از بدهی مالیاتی وی کسر کند. در پایان

۱. معافیت‌های گسترده‌ای که در عمل وجود دارد انواع مختلفی دارد. معافیت‌ها یا هزینه‌های قابل قبول به دو دسته تقسیم می‌شوند: معافیت پایه و معافیت موردی. معافیت پایه به مقدار ثابتی گفته می‌شود که اگر مقدار درآمد فرد کمتر از آن بود فرد از پرداخت مالیات معاف می‌شود؛ به‌عنوان نمونه در ایران دستمزد ماهیانه زیر ۳۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال معاف از مالیات است (در سال ۱۳۹۹). معافیت موردی به معافیت‌های خاص گفته می‌شود که سیاستگذار با اهداف تشویق برخی اقدامات که آثار مثبت برای جامعه دارند آنها را وضع می‌کند. به‌عنوان مثال کمک به خیریه‌ها، پس‌انداز برای یک واحد مسکن شخصی، بیمه عمر و برخی موارد مشابه، در بسیاری از کشورها از مالیات معاف است و جزو هزینه‌های قابل قبول فرد محسوب می‌شود. علاوه بر معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول، «اعتبار مالیاتی» نیز ممکن است در اجرای مالیات بر مجموع درآمد فراگیر وجود داشته باشد. تفاوت هزینه قابل قبول و اعتبار مالیاتی در این است که هزینه قابل قبول از کل درآمد ناخالص شخص کسر می‌شود و سپس درآمد قابل مالیات‌ستانی و درنهایت بدهی مالیاتی محاسبه می‌گردد؛ اما اعتبار مالیاتی از بدهی مالیاتی فرد کسر می‌شود. اگر تفاوت این دو در محاسبه مالیات لحاظ نشود، مؤدی مالیاتی به میزان زیادی متحمل ضرر خواهد شد. درواقع اعتبار مالیاتی مبلغی است که فرد یا قبلاً به‌صورت علی‌الحساب به‌عنوان مالیات پرداخت کرده یا اینکه دولت برای اعمال سیاست‌های حمایتی یا آسان شدن محاسبه آن اعتبار را از بدهی مالیاتی صاف هدف یا گروه‌های درآمدی هدف کسر می‌کند (Alm, 2018).

2. Tax Exemption

3. Tax Allowance or Deduction

۴. Tax Credit



برای روشن شدن شیوه مالیات‌ستانی از درآمد اشخاص حقیقی در آمریکا به یک مثال توجه کنید: شخصی به نام جک دارای درآمد سالانه ۹۰۰۰۰ دلار پیش از کسر هرگونه مالیات و کسورات است که به آن درآمد ناخالص گفته می‌شود. درآمد وی ممکن است شامل حقوق، عایدی سرمایه، سود سپرده، درآمد اجاره یا هر کسب‌وکاری باشد. طبق قوانین، جک اجازه دارد حدود ۵۰۰۰ دلار از درآمد ناخالص خود را بابت اموری همچون بازنشستگی، خدمات درمانی و بیمه عمر کسر کند. پس اکنون ۸۵۰۰۰ دلار مبنای محاسبه قرار می‌گیرد. همچنین جک می‌تواند مبلغی را بابت همسر یا افراد تحت تکفل خود کسر کند که سقف خاصی دارد که هر سال از سوی دولت اعلام می‌شود. جک بابت همسر و سه فرزند خود مجاز است مبلغ ۱۹۰۰۰ دلار مجدداً کسر نماید. همچنین معافیت‌های پایه و معافیت‌های خاص نیز باید از درآمد ناخالص جک کسر شود. معافیت پایه برای افراد زوجین در سال ۲۰۱۸ حدود ۲۴۰۰۰ دلار در نظر گرفته شده است. معافیت‌های خاص نیز شامل برخی مخارج درمانی، هزینه نگهداری کودک و از این قبیل امور است که فرد مجاز است به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول تا سقف خاصی از درآمد ناخالص خود کسر کند. پس از این کسورات و اعمال معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول مختلف، درآمد مشمول مالیات به‌دست می‌آید. درآمد مشمول مالیات جک ۴۲۰۰۰ دلار است. مالیات جک در سال ۲۰۱۸ طبق جدول زیر محاسبه می‌شود:

جدول ۲. نرخ‌های پلکانی و طبقات درآمدی در الگوی مالیات فراگیر ایالات متحده آمریکا

نرخ مالیاتی هر پلکان	سقف و کف هر پلکان درآمدی
۱۰ درصد	تا ۹۵۲۵ دلار
۱۲ درصد	از ۹۵۲۶ تا ۳۸۷۰۰ دلار
۲۲ درصد	از ۳۸۷۰۱ تا ۸۲۵۰۰ دلار
۲۴ درصد	از ۸۲۵۰۱ تا ۱۵۷۵۰۰ دلار
۳۲ درصد	از ۱۵۷۵۰۱ تا ۲۰۰۰۰۰ دلار
۳۵ درصد	از ۲۰۰۰۰۱ تا ۳۰۰۰۰۰ دلار
۳۷ درصد	بالتر از ۳۰۰۰۰۱

Source: Internal Revenue Service, 2019.

طبق جدول نرخ‌های تصاعدی فوق ۹۵۲۵ دلار از درآمد مشمول مالیات با نرخ ۱۰ درصد، ۲۹۱۷۴ دلار با نرخ ۱۲ درصد و ۳۳۰۰۰ دلار آن با نرخ ۲۲ درصد مشمول مالیات می‌شود. بر این اساس بدهی مالیاتی جک ۵۱۵۱ دلار خواهد بود. جک دارای ۴۰۰۰ دلار اعتبار مالیاتی است که می‌تواند از بدهی مالیاتی خود کسر کند. پس بدهی مالیاتی او اکنون ۱۱۵۱ دلار است. همچنین در طول سال، مالیاتی به‌صورت علی‌الحساب از حقوق وی کسر می‌شده که میزان آن ۲۰۰۰ دلار بوده است. اکنون که پس از محاسبه مشخص شد جک مبلغ بیشتری از مالیات موظف را قبلاً به‌صورت علی‌الحساب پرداخت کرده، دولت مبلغ اضافی ۸۴۹ دلار را

به جک برمی‌گرداند که به آن استرداد مالیاتی گفته می‌شود (Internal Revenue Service, 2019).

جدول ۳. مثال محاسبه مالیات فراگیر در ایالات متحده آمریکا

نحوه محاسبه مالیات بر مجموع درآمد «جک» در ایالات متحده آمریکا (مثال ساده‌سازی شده)	
۹۰۰۰۰ دلار	درآمد ناخالص مشمول مالیات
-۵۰۰۰	درآمدهای معاف از مالیات
=۸۵۰۰۰	درآمد مینای مالیات‌ستانی
-۱۹۰۰۰	معافیت پایه فرزند و همسر
-۲۴۰۰۰	هزینه قابل قبول استاندارد
۴۲۰۰۰	درآمد مشمول مالیات
۵۱۵۱	بدهی مالیاتی
-۴۰۰۰	اعتبار مالیاتی قابل استرداد
-۲۰۰۰	مالیات‌های علی‌الحساب طی سال
+۸۴۹ دلار	استرداد مالیاتی

این مثالی ساده شده از شیوه مالیات‌ستانی از مجموع درآمد و استرداد مالیاتی در آمریکا بود؛ البته باید توجه داشت که این سیستم در واقعیت جزئیات بیشتری دارد و محاسبه مالیات هر شخص یا خانوار واقعاً دشوار است.

۳-۱. ارزیابی الگوی فراگیر

در این قسمت الگوی فراگیر را از سه بُعد عدالت، کارایی اقتصادی و سادگی سیستم بررسی می‌کنیم:

۳-۱-۱. ارزیابی از جهت عدالت

در طراحی و ارزیابی الگوهای مالیاتی دو نوع عدالت مدنظر است: عدالت افقی^۱ و عدالت عمودی^۲. عدالت افقی در الگوی مالیاتی به این معناست که از افرادی که درآمد مشابه دارند به‌طور یکسان مالیات اخذ شود. تعریف نظری الگوی فراگیر تا حدود بسیار زیادی محقق‌کننده عدالت افقی یا عدالت مالیاتی است؛ زیرا تفاوتی بین انواع درآمد نمی‌گذارد و معافیت یا تخفیفی برای قشر یا صنف خاصی در آن وجود ندارد، در نتیجه برخورد یکسان با انواع درآمد در این الگو انجام می‌شود. ولی الگویی که به نام الگوی فراگیر در کشورهای مختلف به‌خصوص کشورهای عضو OECD اجرا می‌شود عدالت افقی را تا حدودی نقض کرده است. در الگوی عملی معافیت‌ها و تخفیفات بسیاری وجود دارد، همچنین برخی از انواع سرمایه به‌دلیل تشویق به سرمایه‌گذاری و جلوگیری از خروج سرمایه از کشور معاف از مالیات هستند یا با نرخ‌های پایین‌تری از آنها مالیات اخذ می‌شود. این اقدامات موجب شده است افرادی که درآمد یکسان دارند

1. Horizontal Equity

2. Vertical Equity



مالیات‌های متفاوتی پرداخت کنند (با توجه به منشأ درآمد) که موجب نقض عدالت افقی می‌شود. از نظر عدالت عمودی، الگوی فراگیر الگویی مطلوب است. هرچند که تعریف نظری آن بیش از الگوی اجرا شده عدالت عمودی را محقق می‌کند، ولی همان الگوی عملی نیز تأثیر قابل توجهی بر عدالت عمودی و نزدیک شدن طبقات اجتماعی داشته است. علت این امر تأثیر قابل توجه بر بازتوزیع درآمد از طریق نرخ‌های تصاعدی و مالیات‌های سنگین بر پردرآمدها از یک طرف و کسورات و معافیت‌های پایه از سوی دیگر است. البته باید توجه داشت که در عمل برخی معافیت‌هایی که بر سرمایه اعمال می‌شود به نفع طبقه پردرآمد و برخلاف عدالت عمودی است. در ایالات متحده آمریکا که الگوی فراگیر را اجرا می‌کند، ضریب جینی قبل از مالیات ۰/۵۱ و بعد از مالیات ۰/۳۹ است؛ یعنی ۰/۱۲ کاهش در نتیجه الگوی مالیاتی (Data.OECD, 2017). البته همان‌طور که بیان شد علاوه بر مالیات بر مجموع درآمد و مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی، تأثیر سایر اجزا و پایه‌های مالیاتی بر بازتوزیع نیز در این شاخص نمایان است.

۲-۳-۱. ارزیابی از جهت کارایی^۱

در تحلیل کارایی الگوی مالیاتی، تحلیل رفتار مالیات‌دهندگان و میزان تغییر رفتار آنها مورد توجه قرار می‌گیرد. الگوی عملی اجرا شده الگوی فراگیر در کشورها به دلیل وجود نرخ‌های تصاعدی و معافیت‌های زیاد، موجب اختلال کارایی و تغییر رفتار مالیات‌دهندگان می‌شود. مالیات‌دهندگان با تغییر رفتار خود سعی در اجتناب مالیاتی دارند؛ یعنی مؤدیان سعی دارند که رفتار اقتصادی خود را به نحوی تنظیم کنند که مشمول معافیت‌های مالیاتی شوند یا در طبقات پایین قرار بگیرند و با نرخ کمتری مالیات بپردازند. به‌عنوان مثال ساعت کمتری در روز کار می‌کنند یا شغل خود را تغییر می‌دهند و به‌سوی اکتساب درآمدهایی می‌روند که دارای معافیت یا تخفیف هستند. این تغییر رفتارها ممکن است آثار نامطلوبی بر کارایی اقتصادی کشور، کارایی مالیاتی و کاهش درآمدهای دولت از طریق اجتناب مالیاتی بگذارد. از منظر کارایی اقتصادی در میان الگوهای چهارگانه مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی الگوی فراگیر یکی از نامطلوب‌ترین ساختارهای مالیاتی است. علت آن نیز وجود نرخ‌های بالا و تصاعدی و همچنین وجود معافیت‌ها و تخفیفات گسترده است. این عوامل موجب اجتناب مالیاتی، تغییر رفتار عقلایی فعالان اقتصادی و در نتیجه کاهش کارایی در الگوی فراگیر شده است.

۳-۳-۱. ارزیابی از جهت سادگی و تمکین مالیاتی

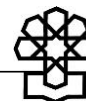
یکی از معیارهای ارزیابی الگوهای مالیاتی میزان پیچیدگی یا سادگی سیستم مالیاتی است. هرچه الگوی مالیاتی پیچیدگی کمتری داشته باشد، سیستم و وظایف مالیاتی برای شهروندان و مالیات‌دهندگان قابل فهم‌تر خواهد بود. الگوی مالیاتی چه از جهت قانونگذاری و چه از جهت اجرا باید برای مؤدیان قابل فهم و ساده باشد تا بتوانند راحت‌تر مالیات بدهند. وجود سیستم بسیار پیچیده مالیاتی موجب فرار مالیاتی،

صرف زمان بیشتر مؤدیان و افزایش هزینه مبادله در کل اقتصاد خواهد شد. پیچیدگی برای کشورهای در حال توسعه که ساختارهای نهادی کاملی ندارند می‌تواند مشکلات بیشتری به همراه داشته باشد. از سوی دیگر سادگی سیستم مالیاتی، موجب افزایش تمکین مالیاتی، سهل شدن کار مؤدیان مالیاتی و کاهش هزینه‌های اضافی و صرفه‌جویی در زمان می‌شود.

در الگوهای مالیاتی که نرخ‌های مالیاتی کمتر پلکانی باشد و طبقات کمتری در آنها تعریف شود و معافیت‌های کمتری داشته باشد، مردم راحت‌تر می‌توانند میزان مالیاتی که باید بپردازند را محاسبه کنند و نرخ‌ها و ابعاد مختلف مالیات برای آنها قابل فهم‌تر است. از جنبه اجرایی نیز الکترونیکی شدن، راه‌اندازی سامانه‌هایی که با وجود دقت کافی، استفاده از آنها ساده باشد و همچنین حذف بوروکراسی‌ها و مراحل کاغذی اضافی می‌تواند به افزایش سادگی الگوی مالیاتی کمک کند.

الگوی مالیات بر درآمد فراگیر، یکی از پیچیده‌ترین ساختارهای مالیاتی است و از این جهت نامطلوب است. علت پیچیدگی این سیستم نیز وجود نرخ‌های تصاعدی، طبقات زیاد درآمدی (ساختار پلکانی) و فهرست طولیلی از معافیت‌هاست. همان‌طور که در مثال‌هایی از ایالات متحده آمریکا مشاهده کردیم ساختار مالیاتی به‌شدت پیچیده است و محاسبه مالیاتی که هر شخص باید بپردازد یا مبلغی که دولت باید استرداد کند کار آسانی نیست. هر شخص یا خانواده باید زمان زیادی صرف کند تا دریابد در طول سال مشمول کدام معافیت‌ها شده و در کدام پله درآمدی قرار می‌گیرد؛ وقت و هزینه مبادله‌ای که صرف این امر می‌شود، پدیده نامطلوبی برای کل اقتصاد است.

به‌طور خلاصه، الگوی فراگیر مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی، الگویی با نرخ‌های تصاعدی و نسبتاً بالاست که معمولاً معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی فراوانی در آن یافت می‌شود و بجز موارد معافیت سعی در برخورد یکسان میان درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه دارد. این ساختار اثر قابل توجهی بر بازتوزیع درآمد در جامعه دارد و از جنبه عدالت عمودی مطلوب است. البته ساختاری پیچیده دارد که برای مؤدیان دشواری‌هایی ایجاد می‌کند. همچنین به جهت نرخ‌های تصاعدی اثر نامطلوبی بر کارایی دارد و به جهت وجود معافیت‌ها گاهی عدالت افقی نقض می‌شود. بسیاری از کشورهای عضو OECD در دهه‌های اخیر به جهت کارکردهای نامطلوب الگوی فراگیر (با وجود کارکردهای مثبت) به اصلاح الگوی مالیاتی، رفع نواقص و در مواردی تغییر به سایر الگوهای مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی، روی آورده‌اند (OECD Tax Policy Studies, 2006).



۲. الگوی مالیاتی دوگانه^۱

۲-۱. تعریف

در بخش قبل الگوی فراگیر مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی تبیین شد؛ در این بخش به تبیین الگوی دیگری از مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی به نام «الگوی دوگانه» پرداخته خواهد شد که در برخی کشورهای اروپایی رواج دارد. در این الگو نوعی رفتار مالیاتی دوگانه و متفاوت میان درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه دیده می‌شود. دلیل نامگذاری این الگوی مالیاتی به «الگوی مالیاتی دوگانه» نیز همین رفتار دوگانه و تفاوت گذاشتن میان درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه است.

الگوی مالیات بر درآمد دوگانه عموماً شامل یک مالیات تناسبی با نرخ ثابت بر خالص مجموع درآمدهای فرد طی یک سال (درآمد ناشی از سرمایه، دستمزد، حقوق، مستمری بازنشستگی و سایر درآمدها پس از کسر معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول) در کنار یک مالیات تصاعدی بر درآمد ناخالص ناشی از کار (دستمزد و مستمری بازنشستگی در مبدأ بدون هیچ تخفیف و کسوراتی) است. در واقع در این ساختار، از درآمد سرمایه یک مالیات تناسبی اخذ می‌گردد، ولی از نیروی کار علاوه بر مالیات تناسبی، مالیات مضاعف با نرخ‌های تصاعدی نیز اخذ می‌شود.

در این الگوی مالیاتی، سعی بر این است که پایه‌های مالیاتی گسترده باشد؛ یعنی معافیت‌ها محدود باشد تا همه پایه‌های درآمدی مشمول مالیات شوند. همچنین در این ساختار تلاش شده نسبت به الگوی فراگیر نرخ‌های مالیاتی پایین‌تر و منصفانه‌تر باشد. البته کمتر بودن نرخ‌های مالیات نسبت به الگوی فراگیر لزوماً موجب کاهش درآمد دولت نخواهد شد، زیرا در عوض، پایه مالیاتی گسترده‌تر است و معافیت‌های کمتری در این الگوی مالیاتی دیده می‌شود و این دو ساختار تفاوتی از جنبه درآمدهای دولت ندارند.

در بخش گذشته توضیح داده شد که الگوی مالیات فراگیر آثار مخربی بر کارایی دارد. این حقیقت، کشورهای اسکاندیناوی به‌ویژه نروژ، فنلاند و سوئد را در دهه ۱۹۹۰ بر آن داشت که به‌منظور بهبود کارایی، از سیستم فراگیر به سمت سیستم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی دوگانه سوق پیدا کنند. در ادامه با بررسی الگوی مالیات دوگانه در کشورهای نروژ و هلند، به تبیین بیشتر و دقیق‌تر الگوی دوگانه و پس از آن به ارزیابی این الگوی مالیاتی پرداخته می‌شود. در این قسمت دو نمونه اجرایی از مالیات دوگانه آورده شد، زیرا برخی کشورهای اروپایی همچون هلند، با همان منطق اقتصادی الگوی دوگانه، این الگو را با مقداری تغییرات به اجرا در می‌آورند (OECD Tax Policy Studies, 2006).

۲-۲. نمونه اجرای الگوی دوگانه: کشور نروژ

الگوی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در نروژ قبل از ۱۹۹۲ بر پایه الگوی فراگیر بود، ولی به جهت مشکلاتی که سیستم فراگیر داشت، به‌ویژه به‌منظور بهبود کارایی، ساختار مالیاتی این کشور به الگوی دوگانه تغییر یافت و طی این مدت نیز اصلاحاتی در آن صورت گرفته است. الگوی مالیاتی دوگانه در این کشور از دو بخش اصلی تشکیل شده که مطابق نرخ‌های سال ۲۰۱۸ به این صورت است (Skatteetaten, 2019):

- مالیات بر مجموع درآمد هموار با نرخ ۲۳ درصد بر خالص درآمد؛ در این قسمت همه منابع درآمدی فرد (درآمد حاصل از نیروی کار و درآمد حاصل از سرمایه) پس از کسر معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول در طول یک‌سال، مشمول مالیاتی با نرخ ۲۳ درصد می‌شوند. همچنین مالیاتی با نرخ مشابه بر سود شرکت‌های حقوقی وضع می‌شود. از طرف دیگر در الگوی مالیات بر مجموع درآمد این کشور، از طریق کاهش معافیت‌ها، پایه مالیاتی گسترده‌ای قابل مشاهده است، به‌طوری که اکثر منابع درآمدی فرد در پایان سال مشمول مالیات هموار ۲۳ درصد قرار می‌گیرد.

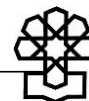
- در الگوی مالیاتی این کشور علاوه بر مالیات بر مجموع درآمد فوق که بر همه منابع درآمدی اعمال می‌شود، یک مالیات تصاعدی نیز بر درآمد ناخالص نیروی کار وضع می‌شود. به‌عبارت دیگر دستمزد، حقوق و مستمری بازنشستگی در طول سال مشمول مالیات هستند و به‌صورت کسر در منبع، قبل از هرگونه کسوراتی از اصل حقوق، مالیاتی با نرخ‌های تصاعدی اخذ می‌شود. در این ساختار تصاعدی در سال ۲۰۱۸، پنج طبقه درآمدی تعریف شده، که طبقه اول معاف از مالیات است. به‌عبارت دیگر یک معافیت پایه در این ساختار در نظر گرفته شده است. پس از آن چهار طبقه درآمدی مشمول نرخ‌های جدول زیر است:

جدول ۴. نرخ‌های تصاعدی و طبقات دستمزد در الگوی مالیاتی دوگانه نروژ

سقف و کف هر پلکان درآمدی (دستمزد نیروی کار)	نرخ مالیاتی هر پلکان
کمتر از ۱۶۹۰۰۰ کرون (واحد پول نروژ)	معاف از مالیات
از ۱۶۹۰۰۰ تا ۲۳۷۰۰۰ کرون	۱/۴ درصد
از ۲۳۷۰۰۰ تا ۵۹۸۰۰۰ کرون	۳/۳ درصد
از ۵۹۸۰۰۰ تا ۹۶۲۰۰۰ کرون	۱۲/۴ درصد
بالتر از ۹۶۲۰۰۰ کرون	۱۵/۴ درصد

Source: Skatteetaten, 2019.

از درآمد نیروی کار علاوه بر مالیات با نرخ‌های تصاعدی، حق بیمه بازنشستگی و درمانی نیز اخذ می‌گردد. یکی از مشکلات عمده الگوی مالیاتی دوگانه نروژ این بود که تفاوت درآمد ناشی از کار و درآمد



ناشی از سرمایه از نظر مالیات و اعمال مالیات‌های بالاتر بر درآمد نیروی کار، موجب اجتناب مالیاتی می‌شد؛ به این صورت که افراد انگیزه پیدا می‌کردند که کمتر کار کنند و به افزایش سرمایه و کسب درآمد از طریق سرمایه روی آورند. این رفتار مالیات‌دهندگان که برای افزایش منافع شخصی بود، پدیده‌ای نامطلوب بود که موجب اختلال کارایی، کاهش بهره‌وری در اقتصاد ملی و کاهش عدالت افقی و عمودی مالیاتی می‌شد. به دلیل وجود این مشکل و برای کاهش آثار نامطلوب اقتصادی ساختار مالیاتی، اصلاحاتی در الگوی مالیاتی نروژ در سال ۲۰۰۶ رخ داد که از آن پس، از سود تقسیمی و عایدی سهامی که بدون ریسک هستند نیز مالیات اخذ می‌شود. از سوی دیگر، نرخ نهایی مالیات بر نیروی کار نیز اندکی کاهش یافت. این اصلاحات موجب شد انگیزه تبدیل درآمد ناشی از کار به درآمد ناشی از سرمایه تا حد زیادی کاهش یابد.

ممکن است این سؤال پیش آید که چرا مالیات‌های سنگین کشورهای اسکاندیناوی موجب کاهش انگیزه برای کار کردن و سرمایه‌گذاری و کاهش رفاه نشده و اتفاقاً رفاه بالایی در این کشورها مشاهده می‌شود؟ همچنین چگونه دولت‌های کشورهای اسکاندیناوی توانسته‌اند مالیات‌های با نرخ بالا اخذ کنند و فرار مالیاتی را کنترل کنند؟ پاسخ سؤالات فوق به‌طور مختصر در چهار عامل زیر خلاصه می‌شود: (Kleven, 2014)

- نهادینه شدن فرهنگ کار و بالا بودن سایر شاخص‌های فرهنگی - اجتماعی در این کشورها؛ که موجب شده انگیزه کار کردن و تلاش در آنها وجود داشته باشد.

- خدمات دولتی باکیفیت و مناسب و تأمین کالاهای عمومی همچون بهداشت، آموزش و امنیت در سطح عالی و کم بودن فساد مالی در دولت و ائتلاف منابع دولتی؛ عرضه باکیفیت خدمات دولتی موجب شده مردم این کشورها با میل و رغبت بیشتری مالیات بپردازند؛ زیرا از نحوه مخارج منابع مالیات راضی هستند و درمی‌یابند که خودشان از پرداخت مالیات از طریق استفاده از خدمات عمومی منتفع می‌شوند.
- رصد و ثبت جامع اطلاعات اقتصادی شهروندان و وجود سامانه‌های الکترونیکی مرتبط با یکدیگر؛ این اطلاعات جامع امکان فرار مالیاتی و تشکیل بازارهای سیاه را کاهش می‌دهد.
- همچنین گسترده بودن پایه مالیاتی نیز موجب شده که اجتناب مالیاتی کمتری صورت گیرد و شهروندان به‌منظور پرداختن مالیات تغییر رفتار ندهند.

۲-۳. نمونه اجرایی الگوی شبه‌دوگانه: کشور هلند

الگوی دوگانه در هلند با اندکی تفاوت از الگوی دوگانه نروژی اجرا می‌شود. این الگو که از سال ۲۰۰۱ برقرار شد به سیستم باکس (BOX) مشهور است. اصلاحات الگوی مالیاتی این کشور با هدف کاهش نرخ‌ها و گسترش پایه‌های مالیاتی انجام شد. مقامات هلندی برای دستیابی به این هدف دو اقدام انجام دادند: اول، اعتبار مالیاتی را حذف کردند یا کاهش دادند و به جای آن از معافیت پایه استفاده شد. در بخش‌های گذشته تفاوت این دو بیان شد که اعتبار مالیاتی از بدهی مالیاتی فرد کسر می‌شود، ولی معافیت

پایه، سطح معینی است که افراد زیر آن سطح، از مالیات معاف هستند. اقدام دوم، حرکت به سمت مالیات بر ثروت به جای مالیات بر درآمد بود. در مالیات بر ثروت علاوه بر عایدی و سود تقسیم شده، از درآمد بالقوه سرمایه و دارایی‌ها - حتی اگر نقد نشده باشند و صرفاً ارزش اسمی آنها افزایش یافته باشد - نیز مالیات ستانده می‌شود. در واقع در مالیات بر ثروت گستره بیشتری از انواع دارایی و سرمایه به نسبت مالیات بر مجموع درآمد مشمول مالیات می‌شوند. البته باید توجه داشت که اجرای مالیات بر ثروت و محاسبه آن به مراتب از مالیات بر مجموع درآمد دشوارتر است. در هلند نیز مالیات بر ثروت به طور کامل اجرا نمی‌شود، بلکه قوانین مالیات بر درآمد به نحوی تنظیم شده که انواع بیشتری از سرمایه و دارایی‌های اشخاص مشمول مالیات شوند و به نوعی به مالیات بر ثروت نزدیک شوند.

الگوی مالیات دوگانه در هلند که به سیستم BOX مشهور است، شامل سه قسمت یا سه BOX است. در واقع انواع درآمد به سه دسته کلی تقسیم شده‌اند و هر BOX مشمول نرخ‌ها و معافیت‌های خاص خود است. شهروندان این کشور باید با مطالعه قوانینی که هر سال اعلام می‌شود محاسبه کنند که درآمدهای آنها در کدام باکس‌ها قرار می‌گیرد و مشمول مالیات با چه نرخ‌هایی می‌شوند. تقسیم‌بندی درآمدها و نرخ‌های مالیاتی هر BOX طبق مقررات سال ۲۰۱۹ در ذیل آمده است (Tax Consultants International, 2019):

• **BOX 1:** شامل درآمدهای دستمزد، درآمد مشاغل خویش‌فرمایی و مستمری بازنشستگی است. خالص این درآمدها یعنی پس از کسر انواع معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول، مشمول مالیات در نرخ‌های تصاعدی می‌شوند. با لحاظ حق بیمه تأمین اجتماعی که نوعی مالیات بر کار محسوب می‌شود، نرخ‌های این باکس، از حدود ۱۸ درصد تا ۵۱ درصد است و در چهار طبقه دسته‌بندی می‌شود. جدول نرخ‌های این باکس به این صورت است:

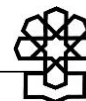
جدول ۵. نرخ‌های تصاعدی مالیات بر درآمد نیروی کار (BOX 1) در الگوی شبه‌دوگانه

سقف و کف هر پلکان درآمدی	نرخ هر پلکان
کمتر از ۲۰۳۸۴ یورو	۱۸/۷۵ درصد
از ۲۰۳۸۴ تا ۳۴۳۰۰ یورو	۲۰/۲ درصد
۳۴۳۰۰ تا ۶۸۵۰۷ یورو	۲۸/۱ درصد
بالتر از ۶۸۵۰۷ یورو	۵۱/۷۵ درصد

Source: Tax Consultants International, 2019.

• **BOX 2:** شامل درآمد سهامداران عمده است.

اشخاصی که بیش از ۵ درصد از سهام یک شرکت را داشته باشند، درآمد ناشی از سود تقسیمی سهام آنها طبق قوانین باکس ۲ مشمول مالیات می‌شود. درآمد خالص (پس از کسر هزینه‌های قابل قبول) این دسته از سهامداران مشمول مالیات تناسبی تک‌نرخه ۲۵ درصد است.



جدول ۶. مالیات تک‌نرخی بر سود سهامداران عمده (BOX 2) در الگوی شبه‌دوگانه هلند

سقف و کف هر طبقه	نرخ
تمام درآمدها بدون طبقه‌بندی	۲۵ درصد

Source: Tax Consultants International, 2019.

• **BOX 3:** شامل تمام درآمدهای شخصی می‌شود که خارج از باکس ۱ و باکس ۲ هستند. به‌عبارت دیگر باکس ۳ چیزی نزدیک به مالیات بر ثروت است و سود (بازدهی) تمام دارایی‌های شخصی اعم از سپرده بانکی، اوراق قرضه، سهام کمتر از ۵ درصد، املاک و مستغلات و سایر دارایی‌ها را شامل می‌شود. این باکس مشمول مالیات تناسبی تک‌نرخ ۳۰ درصد بر بازدهی (سود سالانه یا اجاره‌بهای دارایی‌ها) پس از کسر هزینه‌های قابل قبول است.

جدول ۷. مالیات تک‌نرخی (تناسبی) بر انواع سرمایه و دارایی پس از اعمال معافیت (BOX 3) در الگوی شبه دوگانه هلند

سقف و کف هر طبقه	نرخ
انواع مختلف دارایی و سرمایه	۳۰ درصد

Source: Tax Consultants International, 2019.

تفاوت مالیات بر درآمد در کشور هلند با مالیات بر مجموع درآمد در ایالات متحده آمریکا، الگوی مالیاتی آنهاست که در آمریکا مالیات بر مجموع درآمد براساس رفتار کاملاً یکسان با کار و سرمایه و وضع نرخ‌های تصاعدی بر هر دو بود، ولی در هلند نیروی کار مشمول مالیات با نرخ تصاعدی است و برخی انواع سرمایه با نرخ هموار نسبتاً پایین و برخی دیگر از انواع سرمایه با نرخ بالاتر مشمول مالیات‌های جداگانه می‌شوند. همچنین در الگوی این کشور - مشابه ایالات متحده آمریکا - استرداد مالیاتی وجود دارد و مؤدیان باید در پایان سال درآمدهای خود را، به‌خصوص درآمدهای سرمایه‌ای را به‌صورت جداگانه اظهار نمایند.

۴-۲. ارزیابی الگوی دوگانه

الگوی دوگانه را از سه جهت عدالت، کارایی اقتصادی و سادگی سیستم بررسی می‌کنیم:

۴-۱-۲. ارزیابی از جهت عدالت

همان‌گونه که در بخش‌های پیشین تبیین شد دو نوع عدالت وجود دارد، عدالت افقی و عدالت عمودی. در ارزیابی الگوی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی دوگانه از جهت عدالت افقی باید گفت، اگر درآمد اشخاص را برای یک بازه یک‌ساله در نظر بگیریم اصل عدالت افقی تا حدودی در الگوی دوگانه نقض می‌شود. مطابق با اصل عدالت افقی نباید تفاوتی میان کسب درآمد از منشأهای مختلف وجود داشته باشد و باید از کسانی که درآمد یکسان دارند مالیات یکسان اخذ شود؛ در حالی که در الگوی دوگانه

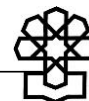
تفاوتی نسبتاً چشمگیر میان درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه وجود دارد و نیروی کار مالیات بالاتری نسبت به صاحبان سرمایه در طول یک سال پرداخت می‌کند (مالیات مضاعف از نیروی کار اخذ می‌شود). بنابراین اصل عدالت افقی در الگوی دوگانه به علت تفاوت رفتار مالیاتی میان درآمدهای یکسان در طول سال تا حدودی نقض می‌شود.

در تحلیل الگوی مالیاتی دوگانه طبق اصل عدالت عمودی باید به اموری همچون میزان بازتوزیع و تحقق عدالت اجتماعی از طریق این سیستم مالیاتی توجه کرد. در ساختار دوگانه هرچند بخشی از اهداف بازتوزیعی از طریق وضع نرخ‌های تصاعدی بر درآمد نیروی کار محقق می‌شود؛ ولی هنگامی که کل این سیستم مالیاتی با تمام اجزای به هم پیوسته آن مورد ارزیابی قرار گیرد، این نتیجه حاصل می‌شود که این سیستم عدالت عمودی را چندان محقق نمی‌کند. دلیل این نقض عدالت عمودی این است که معمولاً صاحبان سرمایه در طبقات بالای درآمدی جامعه قرار دارند و بخش قابل توجه نیروی کار در طبقات متوسط و ضعیف جامعه هستند؛ هنگامی که سرمایه مشمول مالیات کمتری نسبت به نیروی کار است در واقع طبقات بالای جامعه که صاحبان سرمایه هستند کمتر از طبقات ضعیف مالیات می‌پردازند و اهداف بازتوزیعی چندان محقق نمی‌شود.

البته در کل الگوی مالیاتی، اثر نامطلوب این پدیده بر بازتوزیع از طریق معافیت‌های پایه، نرخ‌های تصاعدی بر نیروی کار و سایر انواع مالیات تاحدودی جبران می‌شود و طبق مطالعات تجربی و آمارهای رسمی تفاوت چندان میان این کشورها و کشورهای با الگوی فراگیر از جهت بازتوزیع وجود ندارد. تفاوت ضریب جینی قبل از مالیات و بعد از مالیات معیار در دسترسی برای ارزیابی الگوی مالیاتی کشورهای مختلف از جهت بازتوزیع (عدالت عمودی) است. در کشور نروژ با الگوی دوگانه ضریب جینی قبل از مالیات ۰/۴۲ و بعد از مالیات ۰/۲۶ است؛ یعنی ۰/۱۶ کاهش در نتیجه الگوی مالیاتی. این در حالی است که در کشور ایالات متحده آمریکا که الگوی فراگیر برقرار است ضریب جینی قبل از مالیات ۰/۵۱ و بعد از مالیات ۰/۳۹ است؛ یعنی ۰/۱۲ کاهش در نتیجه الگوی مالیاتی. پس مشاهده می‌شود که تأثیر الگوهای مالیاتی بر بازتوزیع و تحقق عدالت عمودی علاوه بر نرخ‌ها و تفاوت میان کار و سرمایه به عوامل دیگری همچون معافیت‌های پایه و انواع دیگر مالیات نیز بستگی دارد. همچنین برخی معتقدند که الگوی دوگانه باعث بهبود کارایی می‌شود و هنگام ارتقای کارایی و بهره‌وری، وضعیت تمام جامعه از جمله فقرا بهبود پیدا می‌کند. در ادامه ارزیابی این ساختار از منظر کارایی ارائه خواهد شد (Data.OECD, 2019).

۲-۴-۲. ارزیابی از جهت کارایی

همان‌طور که پیش از این توضیح داده شد یکی از اهداف تغییر الگوی مالیاتی درآمد اشخاص حقیقی از فراگیر به دوگانه در کشورهای اسکاندیناوی بهبود کارایی بود. تجربه اجرای مالیات دوگانه و مباحث نظری این بحث ثابت کرده است که الگوی دوگانه نسبت به الگوی فراگیر از جهت کارایی برتری دارد. یکی از



دلایل این برتری، وجود پایه مالیاتی گسترده و اندک بودن معافیت‌ها چه از جهت تعداد و چه از جهت مقدار است؛ پایه گسترده و اندک بودن معافیت‌ها موجب کاهش اجتناب مالیاتی و تغییر رفتارهای سوء و نامطلوب فعالان اقتصادی می‌شود، در نتیجه کارایی بهبود می‌یابد. همچنین اهداف کارایی در الگوی مالیات دوگانه از طریق مالیات هموار و تک‌نرخ بر مجموع درآمد کار و سرمایه نیز تأمین می‌شود؛ زیرا اگر الگوی مالیاتی تناسبی باشد و تصاعدی نباشد، کارایی بیشتر محقق می‌شود. از سوی دیگر نرخ‌های منصفانه این الگوی مالیاتی در مقابل نرخ‌های گزاف و غیرمنصفانه در برخی الگوهای دیگر، نیز موجب تقویت کارایی می‌شود. البته از سوی دیگر، تفاوتی که میان درآمد نیروی کار و درآمد سرمایه وجود دارد تا حدودی باعث اجتناب مالیاتی، تغییر رفتار فعالان اقتصادی و کاهش کارایی می‌شود. در مجموع ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که این ساختار علی‌رغم اینکه به دلیل برخی ویژگی‌ها ممکن است به اهداف کارایی لطمه بزند، ولی در کل از جهت کارایی مطلوب‌تر از الگوی فراگیر است (Pirttilä & Selin, 2011).

۳-۴-۲. ارزیابی از جهت سادگی و تمکین مالیاتی

در بخش قبل بیان شد که پیچیدگی الگوی مالیاتی امر نامطلوبی است و اختلالاتی همچون فرار مالیاتی و تحمیل هزینه مبادله به اقتصاد را در پی دارد. همچنین توضیح داده شد که هرچه در الگوی مالیاتی طبقات کمتری وجود داشته باشد، معافیت‌های کمی وجود داشته باشد و قوانین شفاف و قابل فهم باشند، سطح پیچیدگی سیستم کمتر و سادگی بیشتر است. با توجه به اینکه الگوی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی دوگانه برخی ویژگی‌های فوق را دارد، الگویی نسبتاً ساده محسوب می‌شود که پیچیدگی کمتری از الگوی فراگیر دارد. اولاً، در این الگو، مالیات بر مجموع درآمد هموار و تک‌نرخ است که باعث سادگی سیستم می‌شود. ثانیاً، در الگوی دوگانه پایه مالیاتی گسترده است و معافیت‌های اندکی در این ساختار وجود دارد که موجب می‌شود مؤدیان آسان‌تر مالیات خود را محاسبه کنند.

همچنین در کشورهای اسکاندیناوی پایگاه‌های اطلاعاتی جامعی وجود دارد و فعالیت‌های اقتصادی مؤدیان رصد می‌شود. این سامانه‌های الکترونیکی و بانک‌های اطلاعاتی از سویی موجب تمکین مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی می‌شود و از سوی دیگر موجب سادگی سیستم، حذف بوروکراسی‌های زاید و کمک به مؤدیان در محاسبه مالیات می‌شود.

در مجموع الگوی دوگانه نسبت به الگوی فراگیر دارای پیچیدگی کمتری است و از جهت سادگی و تمکین مالیاتی مطلوب‌تر است. البته شایان ذکر است الگوی دوگانه‌ای که در کشورهای همچون هلند اجرا می‌شود از الگوی دوگانه نروژی پیچیدگی بیشتری دارد؛ علت آن نیز تعدد قوانین مربوط به نرخ‌های مختلف و معافیت‌های گوناگون است.

به‌طور خلاصه الگوی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی دوگانه که در عمده کشورهای اسکاندیناوی با کمی تفاوت اجرا می‌شود، از دو بخش عمده تشکیل شده است: یک مالیات بر مجموع درآمد هموار تک‌نرخ

بر همه انواع درآمد پس از کسر معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول در پایان سال (البته معافیت‌ها از نظر تعداد و مقدار کم و محدود هستند) و یک مالیات تصاعدی بر دستمزد، حقوق و بازنشستگی قبل از هرگونه کسوراتی و بدون لحاظ هزینه‌های قابل قبول. در این الگوی مالیاتی، اهداف کارایی و عدالت مالیاتی از طریق مالیات منصفانه و تک‌نرخ بر سرمایه و بر مجموع درآمد تأمین می‌شود و اهداف بازتوزیعی از طریق در نظر گرفتن معافیت پایه و مالیات تصاعدی بر درآمد نیروی کار تأمین می‌گردد. البته از جهت عدالت افقی و عدالت عمودی الگویی ایده‌آل نیست، ولی سعی شده تا حدودی این اهداف پوشش داده شود. از نظر سادگی و تمکین مالیاتی نیز ساده‌تر از الگوی فراگیر است و بر آن ترجیح دارد (OECD Tax Policy Studies, 2006).

۳. الگوی مالیات هموار^۱

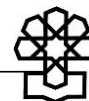
۳-۱. تعریف و انواع مالیات هموار

یکی دیگر از الگوهای مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی، الگوی مالیات هموار است. به‌طور کلی به مالیاتی هموار گفته می‌شود که تک‌نرخ باشد. در الگوی مالیاتی هموار فقط یک نرخ وجود دارد و نرخ‌های تصاعدی و طبقات پلکانی در آن وجود ندارد. همچنین در این سیستم با همه منابع درآمدی برخورد یکسان مالیاتی صورت می‌گیرد؛ یعنی درآمدهای ناشی از کار و درآمدهای ناشی از سرمایه و دارایی، همه با نرخ مشابه و معافیت یکسان مشمول مالیات می‌شوند. این الگوی مالیاتی معمولاً به شیوه مالیات بر مجموع درآمد به اجرا درمی‌آید. در واقع از درآمد خالص افراد پس از کسر هزینه‌های قابل قبول و تخفیف‌ها در پایان سال مالیات هموار بر مجموع درآمد اخذ می‌گردد. از دیگر ویژگی‌های مالیات هموار گسترده بودن پایه مالیاتی از طریق معافیت‌های کم است. همچنین معمولاً در الگوی مالیات هموار نرخ مالیاتی نسبت به سایر الگوهای مالیاتی پایین‌تر است.

در بحث‌های نظری سه نوع الگوی مالیات بر درآمد هموار وجود دارد که البته برخی از این سه نوع هنوز در هیچ کشوری به اجرا درنیامده، ولی بحث‌ها و مطالعات تجربی برای بررسی اجرای این نوع مالیات در کشورهای مختلف در حال انجام است و امکان دارد در آینده نزدیک در برخی کشورها اجرا شود. این سه نوع عبارتند از:

- **نوع اول:** در این شیوه یک نرخ ثابت بر همه منابع درآمدی شخص وضع می‌شود و هیچ معافیت پایه، اعتبار یا تخفیفی در نظر گرفته نمی‌شود. این شیوه ساده‌ترین نوع الگوی مالیات هموار است.
- **نوع دوم:** مالیاتی تک‌نرخ به همراه یک معافیت پایه^۲ برای همه اقشار جامعه در نظر گرفته

1. Flat Tax System
2. Basic Allowance



می‌شود. در سیستم نوع دوم درآمدهای بالاتر از حد معافیت پایه، مشمول مالیات هموار تک‌نرخ می‌شوند.

- **نوع سوم:** شامل مالیاتی تک‌نرخ به همراه یک اعتبار مالیاتی پایه است. در این شیوه، اعتباری مالیاتی برای همه افراد جامعه بدون در نظر گرفتن سطح درآمد آنها در نظر گرفته می‌شود؛ به همین دلیل به این اعتبار مالیاتی، درآمد پایه همگانی نیز گفته می‌شود. شیوه اجرای این مالیات به این گونه است که در پایان سال که افراد تمام درآمدهای خود را اظهار می‌کنند، مالیاتی بر مجموع درآمد آنها لحاظ می‌شود، سپس این اعتبار پایه (که میزان آن معمولاً قابل توجه است) از بدهی مالیاتی کسر می‌شود و آنگاه اқشار پُر درآمد باید میزان باقی‌مانده را به‌عنوان مالیات به دولت بپردازند؛ همچنین دولت موظف می‌شود به اқشار کم‌درآمد که بدهی مالیاتی اندکی دارند، مبلغ مابه‌التفاوت را همچون یارانه به آنها پرداخت کند. این الگو به «درآمد همگانی-مالیات هموار»^۱ نیز مشهور است.

در این الگو، سطح اعتبار پایه، به میزانی است که تمام نیازهای اساسی اқشار کم‌درآمد را پوشش می‌دهد. به همین دلیل در صورتی که این الگو در حالت ایده‌آل و به‌طور کامل انجام شود، نیازهای اولیه فقرا و حتی اқشار متوسط تأمین می‌گردد و دیگر ضرورتی به وجود ارگان‌های خاص برای تحت پوشش قرار دادن فقرا نیست. همچنین اگر به‌طور ایده‌آل این الگو انجام شود، حتی می‌تواند جایگزین تمام بیمه‌های اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی شود؛ چراکه افراد بازنشسته بدون درآمد، از درآمد پایه همگانی (اعتبار پایه) برخوردار می‌شوند. البته این سیستم با این حالت آرمانی تاکنون در کشوری اجرا نشده، ولی حدود دو دهه است که پیشنهادهایی برای اجرای آن صورت گرفته است.^۲

اجرای الگوی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی هموار در کشورها از سال ۱۹۹۴ در کشور استونی آغاز شد. پس از آن در برخی کشورهای حوزه بالتیک نیز به اجرا درآمد. از کشورهای شاخصی که الگوی مالیات هموار را اجرا می‌کنند می‌توان به روسیه و جمهوری اسلواکی اشاره کرد. روسیه از سال ۲۰۰۱ به الگوی مالیات هموار روی آورد. جمهوری اسلواکی نیز در سال ۲۰۰۴ دست به اصلاحات اساسی الگوی مالیاتی زد و پس از اصلاحات، الگوی مالیات هموار را اجرا کرد. در ادامه جهت آشنایی بیشتر با الگوی مالیات هموار، تجربه جمهوری اسلواکی بررسی خواهد شد (OECD Tax Policy Studies, 2006).

۲-۳. نمونه اجرایی الگوی مالیات هموار: جمهوری اسلواکی

همان‌طور که در بخش‌های قبل توضیح داده شد، تقسیم‌بندی الگوهای مالیاتی به سه الگو، کمی متفاوت از دنیای واقعی است و اغلب کشورها روش‌های میانی را انتخاب می‌کنند، به‌طوری که بخشی از هر کدام از الگوهای سه‌گانه را اجرا می‌کنند یا ساختاری که برای الگوی مالیاتی تعیین می‌کنند نزدیک به یکی از سه مدل بیان شده است. همان‌طور که الگوی نظری و خالص الگوی فراگیر در ساختارهای اجرایی یافت

1. Basic Income Flat Tax

۲. این مسئله در یکی دیگر از گزارش‌های این مجموعه به تفصیل بیشتری مورد بررسی قرار گرفته است.

نمی‌شود، مالیات هموار نیز تقریباً این چنین است.

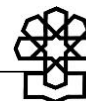
در میان کشورهای عضو OECD، الگوی مالیاتی جمهوری اسلواکی بیشترین شباهت را به الگوی مالیات هموار دارد و با کمی اغماض می‌توان گفت این کشور الگوی مالیات هموار را به اجرا درمی‌آورد. این کشور در سال ۲۰۰۴ الگوی مالیات هموار را به اجرا درآورد، ولی در سال‌های اخیر به دلیل ایجاد اندکی تفاوت نرخ در منابع درآمدی، از حالت مالیات هموار خالص خارج شده، ولی همچنان ساختار مالیاتی این کشور بسیار شبیه به الگوی مالیات هموار است. البته باید توجه داشت که تغییرات اندک، طبیعی و حتی گاهی لازم است؛ چراکه یکی از ابزارهای بهبود وضعیت رشد اقتصادی یا کنترل تورم اعمال سیاست‌های مالی متفاوت در سال‌های مختلف از طریق تغییرات محدود در الگوی مالیاتی و تغییرات بودجه و مخارج دولت است.

پیش از سال ۲۰۰۴ الگوی مالیاتی اسلواکی بر مبنای الگویی شبیه الگوی دوگانه بود. به این صورت که مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی به صورت تصاعدی در پنج طبقه پلکانی با نرخ‌های مالیاتی از ۱۰ درصد تا ۳۸ درصد اعمال می‌شد. در آن زمان، سود تقسیمی سهام مشمول مالیات در مبدأ با نرخ ۱۵ درصد و سپرده بانکی مشمول مالیات ۲۵ درصد بود. همچنین مالیاتی با نرخ ۲۵ درصد بر شرکت‌ها وضع شده بود.

در سال ۲۰۰۴ اصلاحات اساسی در الگوی مالیاتی اسلواکی رخ داد. سیاستگذاران این کشور این اصلاحات را به منظور بهبود اقتصاد و الگوی مالیاتی اسلواکی انجام دادند. مهم‌ترین اهداف این اصلاحات عبارت بود از: کاهش آثار مخرب مالیات‌ها بر کارایی، بهبود عدالت و انصاف مالیاتی، بهبود وضعیت بازار کار، افزایش انگیزه کار کردن و جذب بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی. برای تأمین اهداف فوق، در این کشور تصمیم گرفته شد که الگوی مالیات هموار نوع دوم به اجرا درآید. به عبارت دیگر تقریباً تمام منابع درآمدی اشخاص فراتر از حد معافیت پایه مشمول مالیات تک‌نرخ می‌شدند.

در سال ۲۰۰۴، دستمزد، درآمدهای کسب‌وکارهای کوچک، درآمد خالص اجاره، سپرده بانکی، مستمری بازنشستگی و عایدی سرمایه مشمول مالیاتی با نرخ ۱۹ درصد شدند (درآمدهای بالاتر از معافیت پایه). همچنین نرخ مالیات بر سود شرکت‌ها (اشخاص حقوقی) نیز ۱۹ درصد در نظر گرفته شد. هم‌زمان با این اصلاحات، تغییراتی در حق بیمه و مزایای بازنشستگی بیمه‌های اجتماعی صورت گرفت. به این جهت که حق بیمه نوعی مالیات بر کارگر است، برای افزایش انگیزه کار کردن، حق بیمه موظف کارگران کاهش یافت و به جای آن کارفرمایان موظف شدند که سهم بیشتری از حق بیمه را پرداخت کنند. همچنین مزایای بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی اندکی کاهش یافت، زیرا تأمین اجتماعی گسترده موجب فشار بر درآمد ناشی از کار می‌شد.

در سال‌های اخیر تغییرات اندکی در الگوی مالیات هموار اسلواکی صورت گرفته است. به این صورت که طبق مقررات سال ۲۰۱۹ مالیات بر مجموع درآمد به جای یک طبقه تک‌نرخ به دو طبقه با نرخ‌های



۱۹ درصد و ۲۵ درصد تبدیل شده است و در واقع الگوی مالیاتی این کشور از مالیات هموار خالص خارج شد و به الگوی مالیات شبه هموار تبدیل شده است. همچنین نرخ مالیات بر شرکت‌ها نیز در این سال ۲۱ درصد اعلام شده است (Euroean Union, 2019).

جدول ۸. مالیات بر مجموع درآمد دونرخی در الگوی مالیات هموار (شبه هموار) جمهوری اسلواکی

سقف و کف هر پلکان	نرخ هر پلکان
کمتر از ۳۵۲۶۸ یورو	۱۹ درصد
بالاتر از ۳۵۲۶۸ یورو	۲۵ درصد

Source: Euroean Union, 2019

همان‌طور که مشاهده می‌شود سیستم مالیاتی این کشور بسیار نزدیک به الگوی مالیات هموار نوع دوم است. در این ساختار تقریباً با تمام منابع درآمدی اشخاص برخورد مالیاتی یکسانی صورت می‌گیرد و تفاوت چندانی میان درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه وجود ندارد. همچنین پایه مالیاتی گسترده است و معافیت‌های خاص در آن کم است. نرخ‌های مالیاتی نیز منصفانه هستند و تنها دو طبقه مالیاتی در این سیستم یافت می‌شود.

در جمهوری اسلواکی غیر از مالیات‌های یاد شده مالیات‌های دیگری همچون مالیات بر ارزش افزوده وجود دارد. نرخ مالیات بر ارزش افزوده در این کشور برای عموم کالاها ۲۰ درصد است و برای برخی کالاها خاص نرخ ۱۰ درصد در نظر گرفته شده است. در مجموع در این کشور حدود ۳۳ درصد از تولید ناخالص داخلی توسط دولت مالیات اخذ می‌شود (Data.OECD, 2019).

۳-۳. ارزیابی الگوی مالیات هموار

به‌طور کلی طرفداران الگوی مالیاتی هموار معتقدند که این الگوی مالیاتی، ساده‌تر، منصفانه‌تر و کارا تر از سایر سیستم‌های مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی است. در ادامه به ارزیابی دقیق الگوی مالیات هموار از جهات گوناگون پرداخته خواهد شد:

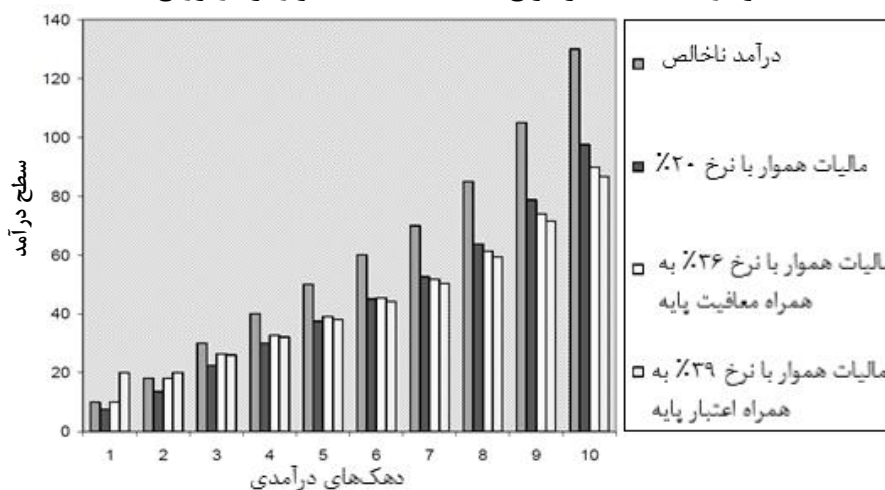
۳-۳-۱. ارزیابی از جهت عدالت

از جهت عدالت افقی، سیستم مالیات هموار یکی از مطلوب‌ترین الگوهای مالیاتی است و هدف عدالت افقی را به‌طور کامل محقق می‌کند. در این ساختار برخورد مالیاتی یکسان با درآمدهای ناشی از کار و درآمدهای ناشی از سرمایه صورت می‌گیرد. به‌عبارت دیگر درآمدهای ناشی از سرمایه همچون عایدی سرمایه، سود تقسیمی و سپرده، با نرخ مشابه دستمزد و مستمری بازنشستگی مشمول مالیات می‌شوند و بر همه یک نرخ اعمال می‌شود. این برخورد یکسان باعث تحقق عدالت افقی می‌شود.

از جهت عدالت عمودی، میان انواع مختلف مالیات هموار تفاوت وجود دارد. در مالیات هموار نوع اول

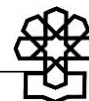
که هیچ معافیت پایه یا اعتبار پایه‌ای وجود ندارد، بازتوزیع به میزان اندک انجام می‌شود و هدف عدالت عمودی به میزان کمی پوشش داده می‌شود. بنابراین مالیات هموار نوع اول از جهت عدالت عمودی و تحقق عدالت اجتماعی نسبت به الگوی فراگیر نامطلوب‌تر است. اما در نوع دوم و به خصوص در نوع سوم هدف عدالت عمودی بیشتر محقق می‌شود. در نوع دوم به دلیل اینکه معافیت پایه وجود دارد و دهک‌های کم‌درآمد معاف از مالیات می‌شوند بازتوزیع تا حدودی بهتر از نوع اول انجام می‌شود. در نوع سوم بازتوزیع به میزان قابل توجه صورت می‌گیرد، زیرا دهک‌های پایین جامعه نه تنها از پرداخت مالیات معاف می‌شوند، بلکه به آنها درآمد پایه همگانی پرداخت می‌شود. در واقع بازتوزیع مستقیمی صورت می‌گیرد و مالیات ثروتمندان به دو دسته تقسیم می‌شود، بخشی صرف مخارج عمومی می‌شود و همه اقشار از آن برخوردار می‌شوند و بخشی دیگر همچون یارانه مستقیماً به حساب اقشار کم‌درآمد واریز می‌شود. بنابراین مالیات هموار نوع سوم عدالت عمودی را در حد مطلوبی محقق می‌کند. مقایسه این سه نوع مالیات از جهت عدالت عمودی و میزان بازتوزیع آنها در دهک‌های مختلف درآمدی در نمودار ۱ آمده است.

نمودار ۱. مقایسه اثر انواع سه‌گانه مالیات هموار بر بازتوزیع



Source: OECD Tax Policy Studies, 2006.

در این نمودار وضعیت دهک‌های جامعه در چهار حالت شامل درآمد ناخالص بدون مالیات و سه وضعیت درآمدی پس از اعمال انواع سه‌گانه مالیات هموار شبیه‌سازی شده است. محور عمودی نمایشگر سطح درآمد و محور افقی نمایش‌دهنده میزان درآمد دهک‌ها در حالت‌های چهارگانه است. در حالت بدون مالیات که ستون طوسی رنگ سمت چپ در هر دهک است، توزیع درآمد به شدت نابرابر است و فاصله میان دهک اول و دهم بسیار زیاد است. مالیات هموار نوع اول مقداری در کاهش نابرابری درآمد جامعه مؤثر است. تأثیر مالیات هموار نوع دوم بر نابرابری درآمد بیش از نوع اول است. بیشترین تأثیر بر



برابری جامعه را نوع سوم دارد که شامل مالیات هموار و اعتبار پایه قابل توجه است. همان‌طور که مشاهده می‌شود ستون سمت راست که در هر دهک، مربوط به مالیات هموار نوع سوم همراه درآمد پایه (اعتبار مالیاتی پایه) است، موجب برابری بیشتر در جامعه شده است. نکته قابل توجه این‌که در سایر الگوهای مالیاتی، به‌خصوص الگوی فراگیر، بازتوزیع از طریق اعمال نرخ‌های تصاعدی انجام می‌شد، اما در مالیات هموار با وجود نرخ ثابت و یگانه، بازتوزیع از طریق اعمال معافیت پایه یا اعتبار پایه (درآمد همگانی) محقق می‌شود. میزان تحقق عدالت عمودی از نظر شاخص ضریب جینی قبل از مالیات و بعد از مالیات نیز قابل بررسی است. کشور اسلواکی که مالیات هموار نوع دوم را اجرا می‌کند قبل از مالیات دارای ضریب جینی ۰/۴۰ است و بعد از مالیات این ضریب به ۰/۲۵ کاهش یافته است، که نشان از اثر مثبت کل الگوی مالیاتی (که بخشی از آن مالیات هموار بر درآمد اشخاص حقیقی است) بر بازتوزیع دارد.

۲-۳-۳. ارزیابی از جهت کارایی

کارایی یکی از اهداف مهم هر اقتصاد است و بسیاری از اصلاحاتی که در الگوهای مالیاتی کشورهای مختلف طی دهه‌های اخیر رخ داده، با هدف بهبود کارایی انجام شده است. مالیات هموار از جهت کارایی، سیستمی مطلوب است؛ زیرا نرخ تناسبی که جایگزین نرخ‌های تصاعدی شده، باعث کاهش اجتناب مالیاتی و کاهش آثار مخرب بر کارایی است. علاوه بر تک‌نرخ بودن، پایه مالیاتی گسترده، معافیت‌های محدود، نرخ‌های منصفانه و نسبتاً پایین و عدم تفاوت میان کار و سرمایه، موجب بهبود کارایی و تأثیر مثبت بر عرضه نیروی کار (افزایش جذابیت بازار کار) و پس‌انداز و سایر رفتارهای اقتصادی می‌شود. بنابراین هر سه نوع مالیات هموار، هدف کارایی را برآورده می‌سازند و از این جهت مطلوب هستند.

۳-۳-۳. ارزیابی از جهت سادگی

در قسمت‌های ابتدایی این گزارش توضیح داده شد که هرچه در الگوی مالیاتی طبقات کمتری وجود داشته باشد و نرخ‌های تصاعدی کمتر باشد یا معافیت‌های موردی کمتری وجود داشته باشد، سیستم سادگی بیشتری خواهد داشت. در الگوی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی هموار نیز در هر سه نوع آن سادگی بیشتری نسبت به الگوهای مالیاتی دیگر وجود دارد. علت این سادگی تک‌نرخ بودن و پایه مالیاتی گسترده و کم بودن معافیت‌های موردی است.

الگوی مالیات هموار سه نوع مختلف دارد و این سه نوع از جهت سادگی مقداری تفاوت دارند. مالیات هموار نوع اول از سایر انواع آن ساده‌تر است، زیرا تمام منابع درآمدی بدون هیچ معافیت یا اعتبار پایه‌ای مشمول مالیات تک‌نرخ می‌شوند. این شیوه مالیات‌ستانی هیچ پیچیدگی خاصی ندارد و شهروندان نیز به راحتی مالیات خود را محاسبه می‌کنند. مالیات هموار نوع دوم با وجود اینکه پیچیدگی زیادی ندارد، اما به اندازه نوع اول نیز ساده نیست. مالیات هموار نوع سوم که در آن اعتبار مالیاتی پایه (درآمد پایه) لحاظ شده، از دیگر انواع مالیات هموار پیچیده‌تر است، ولی همچنان نسبت به الگوی فراگیر یا الگوی دوگانه

الگوی ساده‌تری به حساب می‌آید. علت پیچیدگی الگوی مالیات هموار نوع سوم نسبت به مالیات هموار نوع اول و دوم، فرایند دادن اظهارنامه مالیات بر مجموع درآمد و محاسبه اعتبار مالیاتی و فرایند استرداد مالیاتی (یا درآمد پایه) به‌خصوص برای دهک‌های پایین است. این فرایند پیچیدگی اندکی ایجاد می‌کند. البته مشابه این فرایند با پیچیدگی بسیار بیشتر در الگوی فراگیر در برخی از کشورها انجام می‌شود و این الگوی مالیات‌ستانی همچنان نسبت به الگوی کشورهای دیگر ساده‌تر است.

به‌طور خلاصه، الگوی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی هموار الگویی تک‌نرخ با پایه مالیاتی گسترده است که بین درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه تفاوت نمی‌گذارد و سه نوع مختلف دارد. نوع اول مالیات تک‌نرخ بدون هیچ معافیت پایه‌ای است. نوع دوم شامل مالیات تک‌نرخ برای درآمدهای فراتر از معافیت پایه است و نوع سوم مالیات تک‌نرخ به‌همراه یک اعتبار مالیاتی پایه یا درآمد پایه همگانی. این الگوی مالیاتی تقریباً تمام اهداف عدالت افقی، عدالت عمودی، کارایی و سادگی سیستم مالیاتی را تأمین می‌کند. البته نوع سوم از سادگی کمتری برخوردار است و کمی پیچیده‌تر است. همچنین مالیات هموار نوع سوم اثر بیشتری بر بازتوزیع دارد و عدالت عمودی را بیشتر محقق می‌کند (OECD Tax Policy Studies, 2006).

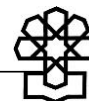
۴. برخی ملاحظات انتخاب الگوی مالیات بر مجموع درآمد در ایران

ضروری است الگوی مالیاتی به‌نحوی بازطراحی شود که تمام اهداف مالیاتی تا حدی پوشش داده شود. یک الگوی مالیاتی مطلوب علاوه بر تأمین برابری، کارایی و سادگی، مانع فرار مالیاتی می‌شود و همه منابع درآمدی را شناسایی می‌کند. جهت طراحی یک الگوی مالیاتی باید درخصوص اموری چون مدل مالیات‌ستانی، مؤدی (واحد) مالیاتی، تعریف و محاسبه درآمد (پایه‌های مالیاتی)، نرخ‌های مالیاتی، مسئله تورم و آثار آن، تعیین معافیت‌ها، هزینه‌های قابل قبول و اعتبارات مالیاتی، نحوه ارتباط مالیات بر مجموع درآمد و الگوی رفاهی، تمکین و مدیریت مالیاتی، فرایند اصلاح الگو تصمیم‌گیری شود.^۱ در این بخش چند مورد از ملاحظات طراحی مالیات بر مجموع درآمد با توجه به شرایط خاص اقتصادی و سیاسی ایران، به‌اختصار تشریح می‌شود.

۴-۱. لزوم تناسب پیچیدگی مالیات بر مجموع درآمد با زیرساخت نهادی ایران

اولین موضوع نیازمند بررسی، میزان نظم اجتماعی و چابکی الگوی اداری و بوروکراسی کشور است. معمولاً کشورهای در حال توسعه دارای نظم اجتماعی پایین‌تری نسبت به کشورهای توسعه‌یافته هستند. این موضوع را می‌توان از شاخص‌هایی چون میزان شفافیت قوانین، میزان شفافیت مالی و شفافیت

۱. درخصوص محورهای تصمیم‌گیری طراحی الگوی مالیاتی گزارش مسیوط دیگری از سلسله‌گزارشات مرکز پژوهش‌های مجلس نگاشته شده است.



تصمیم‌گیری نهادهای حاکمیت، میزان خلأهای قانونی، شاخص سهولت کسب‌وکار، ضمانت اجرایی قوانین، تعداد پرونده‌های قضایی و مدت زمان رسیدگی به شکایات حقوقی و مالیاتی در قوه قضائیه و قوه مجریه، متوجه شد. در برخی از این شاخص‌ها ایران وضعیت چندان مطلوبی ندارد. از جمله مهم‌ترین شاخص‌هایی که گویای این وضعیت است شاخص حقوق مالکیت^۱ است. مطابق آخرین گزارش‌ها، رتبه ایران از میان ۱۳۱ کشور بررسی شده، ۱۰۳ است و امتیاز ایران از ۱۰، ۴/۵ است که گویای وضعیت نامناسب در جهان است (IPRI, 2019). توجه به این مسئله در طراحی الگوی مالیاتی بسیار ضروری است، زیرا وارد کردن یک سیستم پیچیده در کشوری که حکمرانی مالیاتی قوی و مطلوبی ندارد، موجب آشفته‌تر شدن اوضاع می‌شود و علاوه بر ایجاد دردسرهای بوروکراتیک، باعث فرار مالیاتی نیز خواهد شد. لذا در کشورهای در حال توسعه همچون ایران، باید سیستم‌های ساده‌تر در بخش‌های مختلف از جمله الگوی مالیاتی برقرار شود تا اهداف سیاستگذار بهتر تأمین شود و مرحله گذار برای رسیدن به نظم کامل اجتماعی و حکمرانی مطلوب به‌خوبی طی شود.

البته در رابطه با سادگی و سطح پیچیدگی سیستم‌های مالیاتی باید توجه کرد که سطحی از پیچیدگی در دنیای مدرن و پیچیده امروز اجتناب‌ناپذیر است و نمی‌توان با ابزارهای مالیاتی ساده و سنتی، در دنیای مدرن حکمرانی مطلوبی داشت. آنچه سیاستگذاران باید بدان توجه کنند حذف یا کاهش پیچیدگی‌های زائد و اضافی همچون قوانین نامفهوم و بوروکراسی‌های دست‌وپاگیر است. باید در نظر داشت که با توجه به اقتضائات دنیای امروز و شرایط کنونی کشور کدام الگوی مالیاتی پیچیدگی کمتری دارد و برای شرایط اقتصاد ایران مناسب است.

۴-۲. لزوم تناسب پیچیدگی مالیات بر مجموع درآمد با سطح فرهنگ مالیاتی و تمکین مالیاتی

دومین مسئله سطح فرهنگ مالیاتی و تمکین مالیاتی در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران است. در کشورهای توسعه‌یافته اهمیت مالیات و پرداختن مالیات در میان شهروندان مسئله‌ای جا افتاده است. در این کشورها از سنین کودکی از طریق کتب درسی و غیردرسی، تبلیغات گوناگون و حتی برنامه‌های مرتبط با کودکان، اهمیت و فواید پرداختن مالیات در افراد جامعه نهادینه می‌شود. به همین دلیل تمکین مالیاتی در این کشورها نیز بالاست. اما در کشورهای در حال توسعه همچون ایران، ضرورت پرداخت مالیات به‌خوبی تبیین نشده است. همچنین مردم اطلاعات دقیق و درستی از قوانین مالیاتی و نرخ‌های مالیاتی در این کشورها (از جمله ایران) ندارند و سطح آگاهی مالیاتی نیز پایین است. البته علاوه بر عدم وجود تبلیغات درست عوامل دیگری همچون مخارج نادرست بودجه دولتی نیز در ایجاد تلقی منفی در میان افراد نقش داشته است.

۱. شاخص حقوق مالکیت، یک شاخص بین‌المللی است که وضعیت کشور را از لحاظ کیفیت حکمرانی و زیرساخت‌های نهادی بیان می‌کند و از ۱۰ مؤلفه شامل: «حاکمیت قانون»، «استقلال قضایی»، «کنترل فساد»، «ثبات سیاسی»، «حمایت از حقوق مالکیت فیزیکی»، «آسانی دریافت وام»، «ثبات مالکیت»، «حمایت از حقوق مالکیت فکری»، «حمایت از حق نشر و تکثیر» و «حمایت از حق ثبت اختراع» تشکیل می‌شود.

توجه به این مسئله از این جهت ضروری است که نباید الگوی پیچیده مالیاتی را با نرخ‌ها و طبقه‌بندی‌های متعدد یا معافیت‌های زیاد و پیچیده برقرار کرد؛ زیرا مردم و مؤدیان مالیاتی بیشتر سردرگم خواهند شد و حتی رغبتشان به پرداخت مالیات نیز کاهش می‌یابد (Besley & Persson, 2014).

۳-۴. لزوم توجه به مسئله تورم

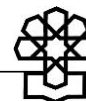
سومین مقوله‌ای که توجه به آن ضروری است، مقوله تورم و شوک‌های قیمتی در ایران است. در اقتصاد ایران تورم به پدیده‌ای رایج و تقریباً همیشگی تبدیل شده و از نظر نرخ تورم جزو ۱۰ کشور با تورم بالا در جهان محسوب می‌شود. علاوه بر تورم همیشگی، شوک‌های قیمتی در هر دهه در اقتصاد ایران رخ می‌دهد. در اثر این شوک‌های تورمی، قیمت کالاها و دارایی‌های سرمایه‌ای همچون خودرو، املاک تجاری و مسکونی، طلا و ارز، چند برابر می‌شود. در این شرایط صاحبان دارایی و کالاهای سرمایه، ثرویشان چند برابر می‌شود و شکاف طبقاتی افزایش می‌یابد. توجه به این موضوع در طراحی الگوی مالیاتی از این‌رو ضروری است که می‌توان با ابزارهای مالیاتی از شدت شوک‌های تورمی کاست. بدین منظور باید فعالیت‌های مضر اقتصادی مشمول نرخ‌های مضاعف شوند تا از جذابیت آنها کاسته شود. به عبارتی پایه مالیاتی باید گسترش یابد و بسیاری از درآمدهای معاف از مالیات در مالیات بر مجموع درآمد گنجانده شود. اعمال مالیات بر فعالیت‌های اختلال‌زا و سوداگری در کالاهای بادوام، موجب کاهش تقاضا و کاهش سرعت گردش پول در بازار مدنظر می‌شود و در نتیجه تقلیل‌دهنده شوک‌های قیمتی در بازار مدنظر است. چنانچه این سیاست بر تمام فعالیت‌های اختلال‌زا و غیرمولد اعمال شود، سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد جذابیت بیشتری پیدا می‌کند و آثار منفی شوک قیمتی بر تولید ناخالص داخلی و نابرابری درآمدی نیز تقلیل می‌یابد.

علاوه بر نکته فوق، توجه به تورم در تعدیل یا عدم تعدیل عایدی سرمایه متناسب با تورم، کاهش ارزش درآمدهای مالیاتی دولت با توجه به تورم و مواردی از این دست نیز در طراحی مالیات بر مجموع درآمد باید مدنظر قرار گیرد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آنچه در این گزارش آمد، مروری بود بر انواع الگوهای مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی و معرفی مالیات بر مجموع درآمد ذیل هرکدام از این الگوها. به‌طور کلی الگوهای مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی به سه دسته کلی تقسیم می‌شوند که عبارتند از: الگوی فراگیر، الگوی دوگانه و الگوی مالیات هموار.

الگوی فراگیر الگویی پیچیده است که در آن برخورد یکسان با کار و سرمایه صورت می‌گیرد و همه مشمول مالیات بر مجموع درآمد با نرخ‌های تصاعدی و معمولاً بالا می‌شوند؛ همچنین در این سیستم



معافیت‌ها و تخفیفات گسترده‌ای وجود دارد.

در الگوی دوگانه، رفتار متفاوتی با کار و سرمایه صورت می‌گیرد به این نحو که یک مالیات تصاعدی بر درآمد ناخالص نیروی کار وضع می‌شود و یک مالیات بر مجموع درآمد با نرخ ثابت نیز بر همه منابع درآمدی فرد اعم از کار و سرمایه وضع می‌گردد.

در سیستم مالیات هموار یک مالیات تک‌نرخه و نسبتاً پایین بر همه منابع درآمدی شخص حقیقی وضع می‌شود. برخی از انواع مالیات هموار دارای معافیت پایه هستند و یک نوع آن نیز دارای اعتبار مالیاتی پایه (درآمد پایه همگانی) است.

ارزیابی این الگوها از سه منظر عدالت، کارایی و سادگی نیز پس از تعریف هر کدام ارائه شد. همچنین تشریح شد که بسیاری از کشورها سیاست کاهش نرخ مالیات و گسترش پایه مالیاتی را در پیش گرفته‌اند و برای نیل به این هدف، از الگوی پیچیده فراگیر روی گردان شده‌اند و به الگوهای دوگانه و هموار اقبال بیشتری نشان داده‌اند.

جدول ۹. چکیده معرفی، ارزیابی و نمونه‌های اجرایی الگوهای سه‌گانه مالیات بر مجموع درآمد

نام الگو	نرخ‌گذاری درآمد حاصل از کار	نرخ‌گذاری درآمد حاصل از سرمایه	معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول	عدالت عمودی	عدالت افقی	پیچیدگی	کارایی	کشورهای اجراکننده ^۱
الگوی فراگیر	تصاعدی و مساوی نرخ مالیات بر درآمد سرمایه	تصاعدی و مساوی نرخ مالیات بر درآمد کار	معمولاً متعدد	وضعیت مطلوب	نقض می‌شود به دلیل تعدد کسورات	پیچیدگی زیاد	وضعیت نه‌چندان مطلوب به دلیل تصاعدی بودن نرخ‌ها	ایالات متحده آمریکا، استرالیا، کانادا، انگلستان، تایلند، شیلی، نیوزیلند، مکزیک، مالزی، فرانسه، آذربایجان، لوکزامبرگ
الگوی دوگانه	تصاعدی و مضاعف (بالا‌تر از نرخ مالیات بر درآمد سرمایه)	تحت نرخ هموار یا پایین‌تر از درآمد کار	معمولاً اندک	وضعیت متوسط	به دلیل تفاوت نرخ‌های مالیات بر کار و سرمایه	پیچیدگی متوسط	وضعیت نسبتاً مطلوب به دلیل جذب سرمایه‌گذاران سایر کشورها	نروژ، فنلاند، دانمارک، اتریش، آلمان، ایتالیا، مغولستان، آفریقای جنوبی، ژاپن، کرواسی، بلژیک

۱. شایان ذکر است که نظام مالیاتی در برخی کشورهای نامبرده شده، اندکی از تعریف مالیات‌های فراگیر، دوگانه یا هموار فاصله دارند، ولی با توجه به بیشترین قرابت به یکی از این سه الگو، در این جدول طبقه‌بندی شدند.

کشورهای اجراکننده ^۱	کارایی	پیچیدگی	عدالت افقی	عدالت عمودی	معافیت‌ها و هزینه‌های قابل قبول	نرخ‌گذاری درآمد حاصل از سرمایه	نرخ‌گذاری درآمد حاصل از کار	نام الگو
روسیه، مجارستان، اسلواکی، ترکمنستان، رومانی، مقدونیه، لیتوانی، قزاقستان، گرجستان، استونی، جمهوری چک	وضعیت مطلوب به دلیل نرخ تناسلی و پایه گسترده	پیچیدگی اندک (ساده مطلوب)	وضعیت مطلوب	وضعیت متوسط	معمولاً اندک	هموار مساوی نرخ مالیات بر کار	هموار مساوی نرخ مالیات بر سرمایه	الگوی هموار

مأخذ: (Ernst & Young, 2019) و یافته‌های تحقیق.

منابع و مأخذ

۱. شاکری، عباس. مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، نشر رافع، تهران، ۱۳۹۵.
۲. قانون مالیات‌های مستقیم، تهران، سازمان امور مالیاتی، ۱۳۹۴.
3. Auerbach, A. J., & Hines Jr, J. R. (2002). Taxation and economic efficiency. In Handbook of public economics (Vol. 3, pp. 1347-1421). Elsevier.
4. Besley, Timothy; & Persson, Torsten. (2014). Why Do Developing Countries Tax So Little? Journal of Economic Perspectives, (Volume 28, Number4), Pages 99–120.
4. Bradford, David F. (1999), Untangling the income tax, Harvard University Press.
5. Data.OECD. (2019). Data.OECD. Retrieved from <https://data.oecd.org/>
6. Ernst; & Young. (2019). Worldwide Personal Tax and Immigration Guid 2018-2019. EY Tax Services.
7. Euroocean Union. (2019). Euroocean Union. Retrieved from <https://europa.eu/youreurope/index.htm#en>
8. Gale, W. G. (2001). Tax simplification: issues and options. Tax Notes, 92(11), 1463-1483.
9. Gruber, Jonathan. (2013). Public Finance and Public Policy (Fourth Edition). New York: Worth Publishers.
10. Internal Revenue Service. (2019). Internal Revenue Service. Retrieved from <https://www.irs.gov>
11. IPRI, (2019), International Property Rights Index 2019, <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/countries>
12. Kleven, Henrik Jacobsen. (2014). How Can Scandinavians Tax So Much? Journal of Economic Perspectives, (Volume 28, Number 4), Pages 77–98.
13. Mirrlees, James; Adam, Stuart; Besley, Timothy; Blundell, Richard; Bond,



- Stephen; Chote, Robert; Poterba, James. (2011). Tax by Design. Institute for Fiscal Studies (IFS).
14. Nolan, Matt. (2018). Horizontal and Vertical Equity in the New Zealand Tax-Transfer System: 1988-2013. Working Papers in Public Finance.
 15. OECD Tax Policy Studies, OECD. (2006). Fundamental Reform of Personal Income Tax. OECD Publishing.
 16. Pirttilä, J., & Selin, H. (2011). Income shifting within a dual income tax system: Evidence from the Finnish tax reform of 1993. *Scandinavian Journal of Economics*, 113(1), 120-144.
 17. skatteetaten. (2019). skatteetaten. Retrieved from <https://www.skatteetaten.no/>
 18. tax consultants international. (2019). tax consultants international. Retrieved from <https://www.tax-consultants-international.com/>
 19. Thuronyi, V. (1998). Tax law design and drafting, Vol. 2. International Monetary Fund, Washington.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۵۹۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی ۳. الگوهای مالیات بر مجموع درآمد در جهان (ویرایش اول)

نام معاونت: مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین: مهدی سرمست

مدیر مطالعه: محمدجواد شریف‌زاده

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمزه، هادی ترابی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. مالیات بر مجموع درآمد
۲. معافیت مالیاتی
۳. هزینه قابل قبول



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۴/۱۶