



Investigating and identifying obstacles to the integration of social assistance system and tax system in Iran based on refundable tax credit

Janmohammadi, A. H.¹ || Abdolmaleki, H.² || Sharifzadeh, M. J.³

Type of Article: Research

10.22126/pse.2024.10197.1098

Received: 23 January 2024; Accepted: 07 May 2024

P.P: 355-384

Abstract

The social welfare system and the tax system, due to their redistributive role, have an important place in the issue of social justice and are one of the pillars of the movement towards a social and economic system based on justice. In Iran, based on the teachings of the Islamic Revolution, social protection policies have always been part of the concern of the governing system, but still, the current state of the support system and inequality indicators in the country are far from the desired point. The implementation of the personal income tax system and its connection with the welfare system in the form of a comprehensive social assistance model such as a refundable tax credit can significantly help to reduce inequalities and improve poverty indicators in the society. The main issue of this research is to investigate and identify the obstacles to consolidation and integration of the social assistance system and the tax system based on the Refundable Tax Credit (RTC) scheme. For this purpose, the required qualitative data was collected through semi-structured interviews with experts, and then, thematic analysis method was used to analyze, evaluate and classify the collected information. The findings show that there are several challenges for the implementation of an integrated support-tax system based on a refundable tax credit. The policy recommendation of this research includes the formation of the governance of Iran's social assistance system based on refundable tax credit and the creation of coordinated and aligned procedures and processes between the social assistance system and the tax system under the supervision of a sovereign trustee institution. Of course, there are technical and structural obstacles and challenges for the establishment of such a system, and the requirement of implementing an integrated support and tax system is to remove these obstacles as much as possible and meet its requirements and prerequisites.

Keywords: Cash Transfer, Integration of Social Assistance System and Tax System, Personal Income Tax, Public Finance Policy, Refundable Tax Credit.

JEL Classification: D63, H24, I38.

*. This article is extracted from the first author's Master's Thesis at Imam Sadiq University.

1. M. A. in Economics, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author). **Email:** a.janmohammadi97@gmail.com

2. Associate Professor, Faculty of Economics, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. **Email:** abdolmaleki@isu.ac.ir

3. Associate Professor, Faculty of Economics, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. **Email:** sharifzadeh@isu.ac.ir

Citations: Janmohammadi, A. H., Abdolmaleki, H., & Sharifzadeh, M. J. (2024). "Investigating and identifying obstacles to the integration of social assistance system and tax system in Iran based on refundable tax credit". *Public Sector Economics Studies*, 3 (9), 355-384.

Homepage of this Article: https://pse.razi.ac.ir/article_3021.html?lang=en

1. Introduction

One of the most important aspects and fields of attention in the social justice is the income redistribution system. The support and subsidy system on one hand and the tax system on the other hand can help reduce and eliminate inequalities and improve social welfare indicators in the society.

Today the welfare and social security system have a special place as a means of establishing security and social justice in many countries of the world. The economic, political and civil development of any country has a direct relationship with the quantity and quality of social welfare services. (Saeidi, 2008) In another dimension, besides being the most important source of government revenue in most countries of the world, taxes also have a strong redistributive function; The basic question is, what mechanisms should be taken to reduce economic inequalities and promote social welfare in the society in such a way that it is possible to receive and collect the fraud tax from the privileged classes and place those people who are in the lower income deciles, under the umbrella of support.

2. Theoretical framework

Integration of the welfare system and the tax system have many advantages compared to the situation where each of these departments operate independently of each other. Establishing an integrated tax and welfare system, in addition to providing financial resources, can also provide the information and data required for cash and non-cash payments. As a result, the scope of coverage of poor and low-income people will be wider and it will make support payments fairer by reducing the inclusion error (giving support payments to non-poor people) and the exclusion error (not paying support aid to poor people) in social assistance policies

In Iran, based on the teachings of the Islamic Revolution, social protection policies have always been part of the concern of the government. However, the country's current social protection system suffers from problems and challenges such as lack of comprehensive information about the poor people, parallelism and overlap of duties and functions of responsible institutions in the field of social welfare, incoherence in the policy making of the social welfare sector, and of course the lack and insufficiency of budgetary resources. (Sobahanian, 2016) It is expected that with the establishment of the total income tax system, firstly, the tax revenue and as a result, the government's financial ability to support the poor will increase, and secondly, the information infrastructure provided for the implementation of the total income tax will make this possible. That the government can spend its subsidies and cash transfers in a means-tested way. In addition, one of the best methods for the correct and targeted distribution of support payments to the target groups is to convert them into tax-based cash support schemes such as negative income tax or refundable tax

credits (Sharifzadeh, 2021). One of the most famous models of connecting the tax and social assistance system is the refundable tax credit. Refundable tax credit is an amount that is deducted from the individual's tax liability after applying tax rates, and if this liability is less than the tax credit, the difference is paid to the taxpayer in cash. This amount can be implemented in the form of universal or means-tested programs or even help to special groups (such as the disabled, sacrificers, etc.) in the form of the total income tax system.

3. Methods

The present study seeks to find the obstacles to the implementation of the consolidation of the social assistance system and the tax system based on refundable tax credits in the Iranian economy. In the current research, firstly, with a descriptive-analytical approach and based on theoretical and library studies, by referring to related articles and reports, we identified the problems and challenges of the current social welfare system of Iran. In the following, the theoretical literature on consolidation and integration of the tax system and social assistance system and the reasons for its necessity in Iran's economy were collected and written. Finally, in order to identify and extract obstacles to the implementation and integration of the tax system and the social assistance system, the necessary information is collected through interviews with knowledgeable and expert people, and then the method of coding and thematic analysis is used to examine, analyze and evaluate the information collected and present a policy model. We pay according to the conditions of Iran's economy. The statistical population of the research was experts, opinion leaders and officials in the field of public finance, provincial taxation and social welfare, who had comprehensive and appropriate information about the subject of the research. The process of interviewing experts continued until identifying and recommending the full dimensions of the challenges and obstacles to the realization of an integrated support and tax system and achieving theoretical saturation.

4. Findings

The findings show that the integrated tax and social assistance system has many benefits and advantages over the direct payment system. Reducing executive and structural costs, helping the recognition system and increasing justice in support payments, creating stable financial resources, improving public satisfaction with the political system, increasing the participation rate and not harming the social status of people are among them (less stigmatization); refundable tax credits can also be considered as a guarantee for the implementation of the total income tax system. However, for the implementation of an integrated social assistance-tax system (based on refundable tax credits) in Iran, we face many challenges, such as the annual accounting period,

lack of complete information on income and expenses, especially for the poor, lack of information provided by governing institutions, lack of The desire of supporting institutions and organizations to consolidate and integrate, the inertia in the body of the country's tax and executive system, technical and operational complexities, and finally the weakness of the tax culture are the most important.

In Iran's social assistance system, support for the needy and vulnerable groups is carried out by numerous public and private institutions, mostly in an isolated form, and despite the allocation of significant financial resources, the effectiveness of these measures is far from the desired point; The objective manifestation of this issue is the unfavorable situation of income distribution indicators in Iran. These numerous support institutions lack coordination and communication mechanisms and each pursues its plans based on its organizational goals.

5. Conclusion and Suggestions

The policy recommendation of this research includes the formation of the governance of Iran's support system based on refundable tax credit and the creation of coordinated and aligned procedures and processes between the support system and the tax system under the supervision of a sovereign trustee institution. Of course, there are technical and structural obstacles and challenges for the establishment of such a system, and the requirement of implementing an integrated support and tax system is to remove these obstacles as much as possible and meet its requirements and prerequisites.

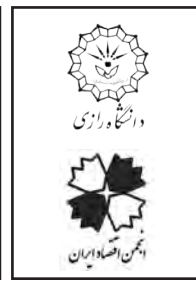
6. Ethical Considerations

6.1. Conflict of interest

The authors declare that there are no conflicts of interest.

6.2. Acknowledgments

The authors would like to express their gratitude to the esteemed reviewers who, with their valuable comments, improved the quality of the article.



بررسی و شناسایی موانع یکپارچه سازی نظام حمایتی و نظام مالیاتی در ایران مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد*

امیرحسین جانمحمدی^۱، حجت‌اله عبدالملکی^۲، محمدجواد شریف‌زاده^۳

نوع مقاله: پژوهشی

10.22126/pse.2024.10197.1098

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۰۳؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۱۸

صص: ۳۵۵-۳۸۴

چکیده

نظام رفاه اجتماعی و در کنار آن نظام مالیاتی به واسطه داشتن نقش بازتوزیعی، دارای جایگاه مهمی در مبحث عدالت اجتماعی هستند و یکی از رئوس حرکت به سمت یک نظام اجتماعی و اقتصادی مبتنی بر عدالت به شمار می‌آیند. در ایران نیز بر اساس آموزه‌های انقلاب اسلامی سیاست‌های حمایتی همواره بخشی از دغدغه خاطر نظام حاکمیتی بوده است؛ با این حال وضعیت کنونی نظام حمایتی و شاخص‌های نابرابری در کشور با نقطه مطلوب فاصله قابل توجهی دارد. اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد و اتصال آن با نظام حمایتی در قالب یک الگوی جامع حمایتی همچون اعتبار مالیاتی قابل استرداد می‌تواند به کاهش نابرابری‌ها و بهبود شاخص‌های فقر در جامعه کمک اساسی نماید. مسئله اصلی پژوهش حاضر بررسی و شناسایی موانع تجمیع و یکپارچه سازی نظام حمایتی و نظام مالیاتی مبتنی بر طرح اعتبار مالیاتی قابل استرداد (RTC) است. بدین منظور داده‌های کیفی مورد نیاز از طریق مصاحبه نیمه ساختاریافته با افراد کارشناس گردآوری شده و سپس از روش تحلیل مضمون برای تحلیل، ارزیابی و طبقه‌بندی اطلاعات جمع‌آوری شده استفاده شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که چالش‌های متعددی برای اجرای نظام یکپارچه حمایتی-مالیاتی مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد وجود دارد. توصیه سیاستی این تحقیق شامل شکل‌گیری حکمرانی نظام حمایتی ایران مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد و ایجاد رویه‌ها و فرایندهای هماهنگ و هم‌سو مابین نظام حمایتی و نظام مالیاتی تحت نظر یک نهاد متولی حاکمیتی است. البته موانع و چالش‌هایی فنی و ساختاری برای استقرار چنین نظامی وجود دارد و لازمه اجرای نظام حمایتی و مالیاتی یکپارچه رفع این موانع تا حد امکان و برآورده ساختن الزامات و پیش‌نیازهای آن است.

واژه‌های کلیدی: ادغام نظام مالیاتی و نظام رفاهی، اعتبار مالیاتی قابل استرداد، سیاست‌گذاری بخش عمومی، مالیات بر مجموع درآمد، یارانه نقدی.

طبقه‌بندی JEL: D63، H24، I38.

*. این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نویسنده اول در دانشگاه امام صادق (ع) است.

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد معارف اسلامی و اقتصاد، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: a.janmohammadi97@gmail.com

۲. دانشیار اقتصاد، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

Email: abdolmaleki@isu.ac.ir

۳. دانشیار اقتصاد، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

Email: sharifzadeh@isu.ac.ir

ارجاع به مقاله: جانمحمدی، امیرحسین؛ عبدالملکی، حجت‌اله؛ شریف‌زاده، محمدجواد. (۱۴۰۳). «بررسی و شناسایی موانع یکپارچه سازی نظام حمایتی و نظام مالیاتی در ایران مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد». مطالعات اقتصاد بخش عمومی، ۳ (۹)، ۳۵۵-۳۸۴.

صفحه اصلی مقاله در سامانه نشریه: https://pse.razi.ac.ir/article_3021.html

۱. مقدمه

یکی از مهم‌ترین جنبه‌ها و عرصه‌های توجه به حوزه عدالت اجتماعی نظام بازتوزیع درآمدها و یا به عبارت دیگر نظام حمایتی و مالیاتی است. نظام حمایتی و یارانه‌ای از یک سو و نظام مالیاتی از سوی دیگر می‌توانند به کاهش و رفع نابرابری‌ها و بهبود شاخص‌های رفاه اجتماعی در جامعه کمک اساسی کنند. سیاست‌گذاری بر سبیل عدالت در این حوزه امر دشواری و دارای ملاحظات متکثر و پیچیده است و به برنامه‌ریزی و تصمیمات هوشمندانه نیاز دارد.

امروزه برنامه‌های حمایتی و به‌طور کلی نظام رفاه و تأمین اجتماعی واقعیت لازم و از اساسی‌ترین ضروریات شهروندان و از جمله اهداف و ارزش‌های اصولی در جوامع مختلف است. اهمیت و ضرورت رفاه از آنجا ناشی می‌شود که رفاه در تمامی جنبه‌های زندگی بشری اثر می‌گذارد و از جمله عناصر پیشرفت و توسعه‌یافتگی جوامع انسانی است. حتی به نظر برخی صاحب‌نظران، مسیر توسعه از رفاه می‌گذرد و توسعه اقتصادی، سیاسی و مدنی هر کشور با کمیت و کیفیت خدمات رفاه اجتماعی رابطه‌ای مستقیم دارد (باوندپور و همکاران، ۱۴۰۲). در بُعد دیگر، مالیات‌ها علاوه بر اینکه مهم‌ترین منبع درآمدی دولت‌ها در اکثر کشورهای جهان به شمار می‌آید، دارای کارکرد بازتوزیعی پررنگی است. سؤال اساسی این است که چه سازوکارهایی برای کاهش نابرابری‌های اقتصادی و ارتقای رفاه اجتماعی در جامعه باید در پیش گرفت، به‌گونه‌ای که هم بتوان مالیات حقّه را از اقشار برخوردار دریافت کرد و هم بتوان افراد قرارگرفته در دهک‌های پایین را زیر چتر حمایتی قرار داد.

تجمع و یکپارچه‌سازی نظام حمایتی و نظام مالیاتی دارای مزایای متعددی نسبت به وضعیتی است که در آن هریک از این بخش‌ها مستقل عمل کنند. برقراری نظام یکپارچه مالیاتی و حمایتی، علاوه بر تأمین منابع مالی می‌تواند اطلاعات و داده‌های مورد نیاز برای پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی را نیز فراهم آورد. در نتیجه هم دامنه پوشش افراد فقیر و کم‌درآمد گسترده‌تر می‌شود و هم موجب عادلانه‌تر شدن پرداخت‌های حمایتی از طریق کاهش خطای شمول (اعطای پرداخت‌های حمایتی به افراد غیرفقیر) و خطای استثنا (عدم پرداخت کمک‌های حمایتی به افراد فقیر) در سیاست‌های حمایتی می‌شود (بهرمن، ۱۴۰۱).

در ایران نیز بر اساس آموزه‌های انقلاب اسلامی، سیاست‌های حمایتی همواره بخشی از دغدغه خاطر نظام حاکمیتی بوده است. با این حال، نظام حمایتی کنونی کشور از مشکلات و چالش‌هایی همچون فقدان اطلاعات جامع در مورد نیازمندان کشور، توازی و تداخل وظایف و عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در حوزه رفاه اجتماعی، عدم انسجام در سیاست‌گذاری بخش رفاه اجتماعی و البته کمبود و ناکافی بودن منابع بودجه‌ای رنج می‌برد (سبحانیان، ۱۳۹۵). در نظام حمایتی ایران، حمایت از نیازمندان و اقشار آسیب‌پذیر توسط نهادهای متعدد عمومی و خصوصی و عمدتاً به شکل جزیره‌ای انجام می‌شود و علی‌رغم اختصاص منابع مالی قابل توجه، کارآمدی این اقدامات با نقطه مطلوب فاصله دارد. نمود عینی این موضوع در وضع نامطلوب شاخص‌های توزیع درآمد در ایران است. انتظار می‌رود با استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد و اتصال آن به نظام حمایتی، اولاً درآمد مالیاتی و در نتیجه توان مالی دولت برای حمایت از اقشار ضعیف افزایش یابد و ثانیاً زیرساخت‌های

اطلاعاتی فراهم‌شده برای اجرای مالیات بر مجموع درآمد این امکان را فراهم آورد که حاکمیت بتواند یارانه‌ها و کمک‌های نقدی خود را نیز به‌نحو هدفمندتری هزینه کند (شریف‌زاده، ۱۴۰۰).

یکی از مطرح‌ترین الگوهای اتصال نظام مالیاتی و حمایتی اعتبار مالیاتی قابل استرداد است. اعتبار مالیاتی قابل استرداد^۱ مبلغی است که پس از اعمال نرخ‌های مالیاتی، از بدهی مالیاتی فرد کسر می‌شود و در صورتی که این بدهی کمتر از اعتبار مالیاتی باشد، مقدار مابه‌التفاوت به‌صورت نقدی به مؤدی مالیاتی پرداخت می‌شود. این حمایت می‌تواند به شکل همگانی^۲ و یا هدفمند^۳ در قالب نظام مالیات بر مجموع درآمد اجرا شود.

مسئله اصلی پژوهش حاضر شناسایی موانع اجرایی‌سازی ادغام و یکپارچه‌سازی نظام حمایتی و نظام مالیاتی مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد در اقتصاد ایران است. بر این اساس، ابتدا مبانی نظری تجمیع و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و نظام حمایتی و دلایل ضرورت آن در اقتصاد ایران به همراه مطالعات پیشین صورت‌گرفته در این زمینه تشریح شده است. پس از آن وضعیت کنونی نظام رفاه اجتماعی در ایران مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش پایانی نیز یافته‌های پژوهش و تحلیل موانع اجرایی تجمیع و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و نظام حمایتی و همین‌طور راهکارهای سیاستی برای تحقق این موضوع ارائه شده است.

۲. مبانی نظری

سیاست‌های حمایت اجتماعی به‌منظور بسط و گسترش عدالت و رفع نابرابری و پوشش فقر به جزء جدانشدنی برنامه‌های سیاسی و اجتماعی دولت‌ها تبدیل شده است. در بعد اقتصاد کلان، نظام رفاه اجتماعی نقش بسزایی در توسعه اجتماعی و اقتصادی جوامع ایفا می‌کند. رفاه اجتماعی به‌مثابه یکی از اصلی‌ترین مأموریت‌های بخش دولتی سهم عمده‌ای از هزینه‌های بودجه‌ای دولت و نسبت چشمگیری از تولید ناخالص داخلی هر کشور را به خود اختصاص می‌دهد. به‌واسطه این اهمیت و جایگاه، بخش بسیار مهمی از ادبیات حوزه اقتصاد بخش عمومی به این موضوع اختصاص دارد.

۲-۱. رفاه اجتماعی

رفاه اجتماعی وضعیت چندجانبه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است که هدف آن حفظ شأن انسان‌ها و مسئولیت‌پذیری جامعه در قبال آن و ارتقای توانمندی کلیت جامعه در عرصه‌های فردی و جمعی است (یزدانی، ۱۳۸۲). به بیان ساده‌تر، رفاه اجتماعی به مفهوم فراهم ساختن آسایش جسمی، روحی و فکری زندگی انسان‌هاست که کلیه جنبه‌های مادی و معنوی آحاد جامعه را با دامنه‌ای بسیار گسترده دربر می‌گیرد؛ همچنان‌که مسائلی از قبیل امنیت جان و مال، تأمین شغل، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، تأمین مسکن و مانند این‌ها

1. Refundable Tax Credit
2. Universal
3. Mean-Test

را نیز شامل می‌شود (دیزجی، ۱۴۰۰). با این حال، واژه رفاه اجتماعی مفهوم گسترده‌ای دارد و تعاریف و تعبیر متعددی برای آن در منابع مختلف ذکر شده است.

به باور دانکن^۱ (۲۰۱۰) اساساً یکی از عوامل ایجادکننده تمایز در بین کشورها وضعیت رفاه عمومی است. تأمین رفاه عمومی از دیرباز به‌عنوان یکی از ارکان امنیت ملی کشورها به حساب آمده و میزان توفیق دولت‌ها برای حصول به هدف مذکور به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های قدرت آن‌ها تلقی می‌شود؛ به‌نحوی که تحقق زندگی خوب جزو وظایف اصلی دولت‌هاست.

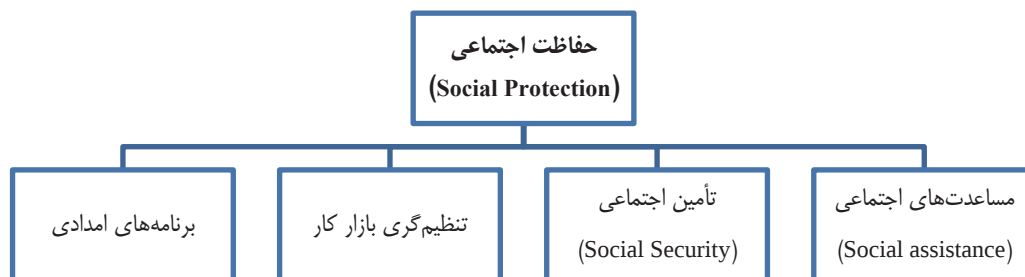
نظام حمایت اجتماعی یا حفاظت اجتماعی^۲ یکی از اجزای مهم نظام رفاه اجتماعی است که تمامی نهادها و ابزارهای مورد استفاده توسط دولت، حکومت‌های محلی و جوامع محلی را برای جلوگیری، کاهش یا حذف اثرات موقت یا دائمی شرایطی را که موجب به حاشیه رانده شدن یا محرومیت اجتماعی افراد شود دربر می‌گیرد (Magheru, 2021). سازمان جهانی کار (ILO) حمایت اجتماعی را مجموعه‌ای از نهادها، هنجارها و برنامه‌های عمومی با هدف محافظت از کارگران و خانواده‌های آن‌ها در برابر حوادث غیرمترقبه تعریف کرده است که استانداردهای اساسی زندگی را تهدید می‌کند.

باید توجه داشت که رابطه بین حمایت اجتماعی و رفاه اجتماعی همچون رابطه عموم و خصوص مطلق است؛ یعنی تمامی فعالیت‌های مربوط به سیاست‌های حمایت اجتماعی در حیطه رفاه اجتماعی قرار می‌گیرد اما رفاه اجتماعی فراتر از حیطه کارکردی حمایت اجتماعی است.

سیاست‌های حمایت (حفاظت) اجتماعی (Social Protection) به شکل کلی به چهار دسته تقسیم می‌شود (شکل ۱). ابتدا تأمین اجتماعی است که تأمین مالی آن بر پایه حق بیمه است و شامل برنامه‌هایی است که فرد را در برابر حوادث غیرمترقبه دوره زندگی مانند زایمان و کهولت سن یا حوادث غیرمترقبه مرتبط با کار مانند بیکاری یا جراحت محافظت می‌کند؛ با این حال این بخش یارانه‌های دولتی زیادی را نیز جذب می‌کند. دوم مساعدت‌های اجتماعی (Social Assistance) است که تأمین مالی آن از طریق مالیات (بودجه عمومی) است و به فقر، نابرابری‌های اقتصادی و آسیب‌پذیری می‌پردازد. این حوزه شامل پرداخت‌های حمایتی نقدی و غیرنقدی به خانوارهای آسیب‌پذیر و همچنین خدمات اجتماعی است. برنامه‌های حمایتی مبتنی بر مالیات ذیل این بخش دسته‌بندی می‌شود. سوم راهبردهای امدادی است که برای امداد و نجات و هلال‌احمر و... در زمان حوادث به‌صورت موردی انجام می‌شود. چهارم تنظیم‌گری‌های بازار کار مانند حداقل دستمزد و حفظ حقوق نیروی کار است. بحث ما در این پژوهش بر بررسی مساعدت‌های اجتماعی متمرکز است که می‌تواند نقدی، شبه‌نقدی، کالایی یا در قالب مداخلات بازار کار همچون تأمین اشتغال باشد.

1. Duncan

2. Social Protection



شکل ۱. قلمروی سیاست‌های حفاظت اجتماعی

(منبع: یافته‌های پژوهش).

۲-۲. مالیات بر مجموع درآمد

یکی از مهم‌ترین عوامل برای بهبود شرایط اقتصادی و ثبات اقتصاد کلان دسترسی دولت‌ها به درآمدهای پایدار و دائمی است. این منابع پایدار به دولت‌ها اجازه می‌دهد که بتوانند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری بلندمدت مناسب و بهینه‌ای را از جمله در حوزه رفاه اجتماعی انجام دهند. در میان انواع منابع قابل دسترس برای دولت‌ها، مالیات به عنوان منبعی قابل اتکا و پیش‌بینی‌پذیر، همواره مورد توجه سیاست‌گذاران بوده است.

طبق تعریف سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) مالیات نوعی پرداخت الزامی از سوی مؤدیان مالیاتی به دولت برای تأمین هزینه‌های عمومی است؛ با این توضیح که مزایای ارائه‌شده از سوی دولت به مالیات‌دهندگان الزاماً متناسب با پرداخت‌ها آن‌ها نیست. امروزه بخش بسیار بزرگی از درآمدهای دولت‌ها در سرتاسر جهان از طریق منابع مالیاتی به دست می‌آید و بخش بزرگی از ادبیات مالی عمومی به این حوزه اختصاص دارد که بیانگر جایگاه و اهمیت این موضوع است. درآمدهای ناشی از انواع پایه‌های مالیاتی مهم‌ترین منبع دولت‌ها برای پوشش مخارج خود است. تأمین کالاهای عمومی از جمله راه و سایر زیرساخت‌ها، مدارس، شبکه تأمین و رفاه اجتماعی، مراقبت‌های بهداشتی، امور مربوط به دفاع ملی، اجرای قانون و سیستم قضایی، پرداخت حقوق کارکنان دولت از جمله این مخارج است که موجب افزایش سطح رفاه عمومی جامعه می‌شود. نسبت مالیات بر تولید ناخالص داخلی در کشورهای عضو پیمان همکاری اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۲۰ برابر با ۳۳٫۵ درصد بوده است. به همین دلیل، سیاست‌های مالیاتی را می‌توان در ارتباط مستقیم با مطلوبیت اشخاص و رفاه اجتماعی دانست.

در کنار کارکرد درآمدی مالیات‌ها برای دولت، کارکرد بازتوزیعی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. نظام مالیاتی در حیطه اجرا، دیگر بازوی سیاستی حاکمیت برای تحقق اهداف بازتوزیعی به شمار می‌آید. ماسگریو^۱ (۱۹۵۹) بیان می‌کند که مالیات در اقتصاد نقش‌های متفاوتی را ایفا می‌کند: تثبیت، تخصیص و توزیع درآمد. تثبیت به وظیفه دولت در تحریک فعالیت‌های اقتصادی و مصرف اشاره دارد و تخصیص به ایجاد کالاها و خدمات عمومی و توزیع درآمد از طریق انتقال درآمد از افراد دارای تمکن مالی بالاتر به افراد فقیر برای داشتن جامعه‌ای متوازن (دهشیری و همکاران، ۱۴۰۱).

1. Musgrave

پایه‌های مالیاتی معمولاً به دو گروه مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شود. مالیات مستقیم مالیاتی است که بر اساس دارایی و یا درآمد شخص تعیین می‌شود و به‌طور مستقیم از دارایی و درآمد افراد گرفته می‌شود. مالیات بر حقوق، درآمد اشخاص حقیقی و حقوقی و ثروت، مالیات مستقیم نامیده می‌شود؛ زیرا مستقیماً بر افراد و توانایی پرداخت آن‌ها اعمال می‌شود. مالیات بر مصرف نیز مالیات غیرمستقیم نامیده می‌شود؛ زیرا با اخذ مالیات از معاملات افراد، مالیات غیرمستقیم دریافت می‌شود (Gruber, 2016).

مفهوم مالیات‌های مستقیم بر اساس اصل توانایی پرداخت است. بر اساس این اصل اقتصادی، کسانی که منابع یا درآمد بیشتری دارند باید بار مالیاتی بیشتری را متحمل شوند (Musgrave & Musgrave, 1989). هم‌اکنون مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی (PIT) مهم‌ترین بخش مالیات‌های مستقیم در بسیاری از کشورهای جهان است.

در محاسبه و اخذ مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی دو رویکرد وجود دارد. رویکرد اول اخذ جداگانه مالیات از پایه‌های مختلف درآمدی است.^۲ در این رویکرد قانون‌گذار پایه‌های مختلف درآمدی را از نظر نوع و حتی کسب‌وکار ایجادکننده درآمد تقسیم و حکم مالیاتی هر پایه را مشخص می‌کند. رویکرد دوم اخذ یکپارچه مالیات از درآمد با لحاظ کردن همه انواع درآمد است.^۳ در این رویکرد همه درآمدهای مؤدی در طول سال محاسبه و مشمول مالیات می‌شود (Zee, 2005). آنچه در پژوهش به‌عنوان مالیات بر مجموع درآمد یا مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد مدنظر قرار دارد همین رویکرد است. در این رویکرد مؤدی موظف است در پایان سال مالی همه درآمدهای خود (اعم از درآمدهای ناشی از کار مانند حقوق و دستمزد و درآمدهای ناشی از سرمایه مانند سود سپرده‌های بانکی، سود تقسیمی سهام، درآمد اجاره املاک) را در قالب فرم‌های سازمان امور مالیاتی اظهار کند. در این رویکرد آنچه مبنای محاسبه بدهی مالیاتی مؤدی قرار می‌گیرد جمع درآمد وی از منابع مختلف درآمدی است (شریف‌زاده، ۱۴۰۰).

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی را این‌گونه تعریف می‌کند: مالیات بر درآمد شخص مالیاتی است که از تمامی درآمدهای خالص (درآمد ناخالص منهای معافیت‌های مالیاتی مجاز) و سود سرمایه افراد تعیین و اخذ می‌شود. این رویکرد دارای مزایای متعددی نسبت به شیوه مالیات‌ستانی از منابع به شکل مجزا می‌باشد؛ از جمله اینکه با عدالت عمودی و افقی همخوانی بیشتری دارد، سادگی اجرایی بیشتری دارد (با توجه به اینکه معافیت‌ها و کسورات متعدد رایج در آن دیده نمی‌شود)، مخارج مالیاتی^۴ کمتری برای دولت‌ها در پی دارد و می‌تواند زیرساخت مناسبی برای اجرای طرح‌های رفاهی و حمایتی فراهم آورد.

1. Ability To Pay

2. Schedual

3. Global

۴. به مجموع عدم‌النفع‌های حاصل از عدم اخذ مالیات از مؤدیان مالیاتی بنا بر کسورات معافیت‌ها و یا اجتناب و فرار مالیاتی مخارج مالیاتی دولت گفته می‌شود.

۳-۲. وضعیت کنونی نظام رفاهی در ایران

عدالت در برخورداری از رفاه اجتماعی و حمایت از اقشار ضعیف یکی از مهم‌ترین آرمان‌های انقلاب اسلامی بوده است که در قالب اصل ۲۹ قانون اساسی منعکس شده است. این اصل دولتی را وعده می‌دهد که بسیاری از وظایف دولت رفاه را دارد. در طول سالیان پس از انقلاب برنامه‌های حمایتی و کمک به اقشار آسیب‌پذیر و کم‌برخوردار همواره جزو اولویت‌های دولت‌های مختلف بوده است. اعطای کالابرگ، سبد کالاهای اساسی، یارانه‌های معیشتی و برنامه‌های مختلف حمایتی در سازمان‌هایی همچون کمیته امداد امام خمینی^(۵) و سازمان بهزیستی نمونه‌ای از برون‌داد این اولویت سیاستی است.

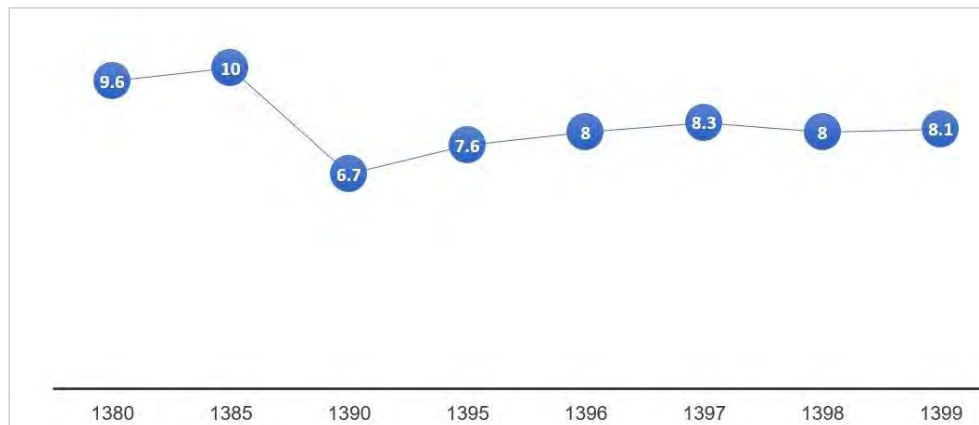
با این حال، شاخص‌های اندازه‌گیری نابرابری در ایران نشان می‌دهد که با وجود تلاش‌های صورت گرفته پس از پیروزی انقلاب اسلامی، همچنان نابرابری‌های اقتصادی فراتر از سطح مقبول قرار دارد. برای مثال ضریب جینی - که از شناخته‌شده‌ترین شاخص‌های اندازه‌گیری نابرابری در جهان است - پس از کاهش نسبتاً ملموس در سه سال اول دهه ۱۳۹۰ به سرعت در حال افزایش و بازگشت به سطوح تاریخی خود در اوایل دهه ۱۳۸۰ (بالاتر از ۴۰) است (شکل ۲). این در حالی است که برخی کشورهای جهان توانسته‌اند با اتخاذ سیاست‌های مناسب این شاخص را به کمتر از ۰,۲۵ کاهش دهند.

از دیگر شاخص‌های اندازه‌گیری نابرابری که سطح نامطلوب نابرابری در ایران را نشان می‌دهد، نسبت هزینه ۲۰ درصد ثروتمندترین به ۲۰ درصد کم‌درآمدترین جمعیت کشور است. این شاخص نیز پس از بهبود نسبتاً چشمگیر در اوایل دهه ۱۳۹۰ به سرعت در حال افزایش و بازگشت به سطوح نامطلوب اوایل دهه ۱۳۸۰ است (شکل ۳). داده‌های مربوطه به شکل رسمی از طریق سایت رسمی مرکز آمار ایران و به شکل سالانه منتشر می‌شود. این امر حاکی از وجود چالش‌ها و مشکلات متعدد در نظام رفاهی و حمایتی کشور است.



شکل ۲. ضریب جینی کل کشور

(منبع: مرکز آمار ایران).



شکل ۳. نسبت هزینه ۲۰ درصد پردرآمدترین به ۲۰ درصد کم‌درآمدترین جمعیت

(منبع: مرکز آمار ایران).

به‌طور مشخص، مهم‌ترین سازوکار در دسترس برای بهبود شاخص‌های توزیع درآمد استفاده بهینه از ابزارهای مالیاتی و یارانه‌ای است و باید در صدر اولویت‌های سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی قرار گیرد.

۲-۴. ایده تجميع نظام مالیاتی و نظام حمایتی

اقتصاددانان برجسته از ادغام سیستم‌های مالیاتی و رفاهی حمایت می‌کنند. به عقیده آن‌ها اصولاً دلیلی برای داشتن سیستم‌های مالیات بر درآمد و حمایتی مجزا وجود ندارد؛ چرا که خانواده‌های با درآمد پایین باید با مجموعه‌ای از قوانین و رویه‌ها (نظام حمایتی) روبه‌رو شوند و خانواده‌های با درآمد بالاتر با مجموعه‌ای دیگر (نظام مالیاتی)؛ در حالی که در هر دو مورد، هدف اندازه‌گیری درآمد برای اهداف تعیین مزایای نقدی یا مالیات است. به نظر می‌رسد اعمال مجموعه‌ای از قوانین برای همه خانواده‌ها در تمام سطوح درآمد منصفانه‌تر و ساده‌تر باشد (Alstott, 1996).

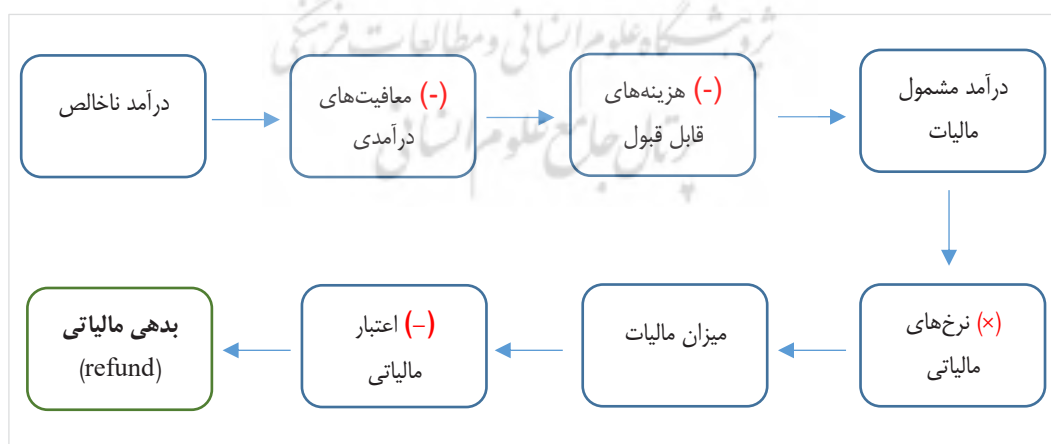
سیستم مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی همیشه بیش از یک وسیله جمع‌آوری درآمد برای حمایت از برنامه‌های هزینه‌های دولت‌ها بوده است. قانون‌گذاران از سیستم مالیات بر درآمد برای ترویج شکل‌های مطلوب مصرف و سرمایه‌گذاری و کمک به گروه‌های منتخب مالیات‌دهندگان از جمله اقشار ضعیف استفاده کرده‌اند. این موضوع در آرا و نظریات فیلسوف شهیر، رالز^۱ (۱۳۸۷) نیز مشهود است؛ چنان‌که وی اعتقاد دارد حکومت موظف است یک کمیته اجتماعی را از طریق پرداخت مستمری به خانواده‌ها و پرداخت‌های ویژه به بیماران و بیکاران و افراد کم‌درآمد، یا به‌صورت نظام‌مندتر با ابزارهایی مانند مالیات منفی بر درآمد و یا اعتبارات مالیاتی تضمین کند. تجميع و یکپارچه‌سازی نظام حمایتی و نظام مالیاتی دارای مزایای متعددی نسبت به وضعیتی است که هریک از این بخش‌ها به‌طور مستقل از یکدیگر عمل کنند. برقراری نظام یکپارچه مالیاتی و حمایتی، علاوه بر

1. Rawls

تأمین منابع مالی، می‌تواند اطلاعات و داده‌های مورد نیاز برای پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی را نیز فراهم آورد. در نتیجه هم دامنه پوشش افراد فقیر و کم‌درآمد گسترده‌تر می‌شود و هم موجب عادلانه‌تر شدن پرداخت‌های حمایتی از طریق کاهش خطای شمول (اعطای پرداخت‌های حمایتی به افراد غیرفقیر) و خطای استثنا (عدم پرداخت کمک‌های حمایتی به افراد فقیر) در سیاست‌های حمایتی می‌شود. همچنین از طریق اجرای مالیات بر مجموع درآمد، حریم خصوصی گیرندگان را حفظ می‌کند و آسیبی به جایگاه اجتماعی آنان وارد نمی‌کند.

۲-۵. اعتبار مالیاتی قابل استرداد

یکی از مدل‌های حمایتی مطرح برای اتصال نظام حمایتی و مالیاتی به شکل کامل و بالفعل اعتبار مالیاتی قابل استرداد^۱ است. این نوع اعتبار مالیاتی عبارت است از مبلغی که پس از اعمال نرخ‌های مالیاتی از بدهی مالیاتی فرد کسر می‌شود و در صورتی که این بدهی کمتر از اعتبار مالیاتی باشد، مقدار مابه‌التفاوت به صورت نقدی به مؤدی مالیاتی پرداخت می‌شود. این مبلغ می‌تواند به شکل هدفمند در قالب نظام مالیات بر مجموع درآمد اجرا گردد و جایگزین بسیاری از پرداخت‌های حمایتی نقدی همچون یارانه‌های نقدی شود. این الگو به واسطه اینکه در کشورهای متعددی در حال اجراست و از سویی قابلیت تطبیق‌پذیری و انعطاف بالایی هم دارد، جایگزینی مناسب برای نظام حمایتی فعلی کشور است. آیینة تمام‌نمای چنین الگویی اعتبار مالیاتی درآمد کسب‌شده (EITC) است که از سال ۱۹۸۶ در آمریکا در حال اجراست (Sammartino & Toder, 2002). در این طرح الزامی برای ادغام نهادها و سازمان‌های مالیاتی و رفاهی وجود ندارد. این موضوع می‌تواند هزینه‌ها و پیچیدگی‌های اجرایی زیادی داشته باشد، در حالی که ضرورتی برای این امر وجود ندارد و هدف از آن ایجاد رویه‌ای واحد و هماهنگی میان اجزای نظام حمایتی و مالیاتی برای اجرای یک مدل حمایتی - مالیاتی یکپارچه همچون اعتبار مالیاتی قابل استرداد است.

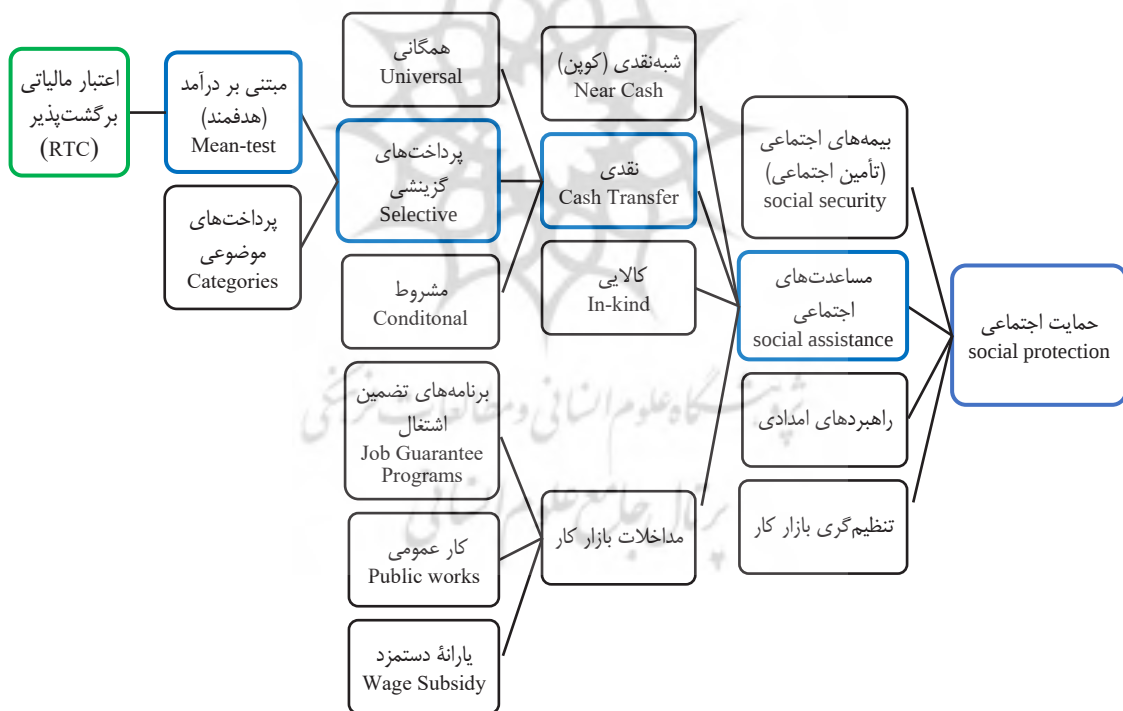


شکل ۴. نمای ساده‌شده از فرایند اخذ مالیات بر مجموع درآمد

(منبع: یافته‌های پژوهش).

در مالیات بر مجموع درآمد، کلیه درآمدهای شخص حقیقی در طول یک سال جمع می‌شود. ممکن است قانون‌گذار برخی درآمدها را معاف از مالیات به شمار آورد و همچنین برخی از هزینه‌هایی که شخص در طی سال انجام داده تا سقف مشخصی قابل قبول محسوب شود. پس از اعمال این کسورات مالیاتی، مجموع درآمد مشمول مالیات به دست می‌آید و با توجه به نرخ‌های مالیاتی و پلکان درآمدی، بدهی مالیاتی هر شخص محاسبه می‌شود. در این مرحله سیاست‌گذار می‌تواند به منظور حمایت از گروه خاصی و با اهداف بازتوزیعی، اعتبارهای مالیاتی را در نظر بگیرد. میزان اعتبار مالیاتی از بدهی فرد مورد نظر کسر می‌شود. به عبارت دیگر، اعتبار مالیاتی در الگوی مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی، نوعی تخفیف مالیاتی است که از بدهی مالیاتی فرد کسر می‌شود و در صورتی که قابل استرداد باشد، میزان مابه‌التفاوت به اقشار هدف پرداخت می‌شود.

پایه و اساس این الگوی حمایتی در برنامه‌های Cash Transfer (شکل ۵) است؛ اما با توجه به داشتن انعطاف‌پذیری بالا، می‌توان طرح‌های حمایتی موضوعی (CATEGORISE) را نیز بدان الصاق کرد. علاوه بر این، باید توجه داشت که اطلاعات به‌وجودآمده حاصل از این الگوی مالیاتی می‌تواند مبنای بسیاری از کمک‌های غیرنقدی دیگر نیز قرار بگیرد.



شکل ۵. تقسیم‌بندی جامع سیاست‌های حمایت (حفاظت) اجتماعی

(منبع: بهرمن، ۱۴۰۱؛ با تغییر).

۳. پیشینه پژوهش

۳-۱. مطالعات داخلی

فیروزآبادی (۱۳۸۹) در مقاله خود تحت عنوان «موازی کاری و ناهماهنگی در نظام رفاهی ایران» بیان کرده است که یکی از بزرگترین موانع اهداف رفاهی و تأمین دولت در طول سال‌های پس از انقلاب موازی کاری و ناهماهنگی نهادهای رفاهی بوده است. ساختارهای متعدد در نظام رفاهی و فقدان نظام جامع اطلاعات، کارآمدی و اثربخشی اقدامات مختلف رفاهی را کاهش داده است.

نعیمایی و شکوری (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۹۰» از رویکرد نهادی برای تحلیل سیاست‌های رفاهی استفاده کرده‌اند و نتیجه گرفته‌اند که نبود یک ساختار کارآمد و متمرکز رفاهی منجر به عدم انسجام و سوءاستفاده از منابع رفاهی موجود شده است. هرچند مؤسسات موازی دولت نقش مطلوبی در ارائه بخشی از خدمات و حمایت‌ها داشته‌اند، اما نبود یک ساختار کارآمد و متمرکز رفاهی مبتنی بر اطلاعات به‌روز منجر به عدم انسجام، موازی کاری، پراکندگی و سوءاستفاده از منابع رفاهی موجود شده است.

شعبانی (۱۳۹۷) در رساله دکتری خود با عنوان *بازطراحی نظام حمایتی تأمین اجتماعی ایران بر پایه رویکرد قابلیت به برنامه‌ها و کلان‌فرایندهای نظام حمایتی کشورمان و تقسیم کار نهادهای حمایتی مختلف پرداخته است*. نتایج این تحقیق نشان‌دهنده آن است که نظام حمایتی ایران، متشکل از نهادهای متعدد و چندگانه‌ای است که فاقد سازوکارهای هماهنگی و ارتباطات بوده و میان آن‌ها برنامه اقدام مشترک فقرزدایی وجود ندارد. این پژوهش همچنین بر لزوم یکپارچه‌سازی نظام حمایتی تأکید کرده است.

موحدی بک‌نظر (۱۳۹۸) معتقد است نظام مالیاتی زمانی می‌تواند به شکل بایسته کارکرد بازتوزیعی داشته باشد که در بستری شفاف و یکپارچه از لحاظ مالی، دارای پیوندی ساختاری و یکپارچه با نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور باشد. همچنین به الزامات ساختاری و نهادی چنین تغییری در نظام مالیاتی و رفاهی کشور اشاره کرده است.

کاویانی و ملاح (۱۴۰۰) در گزارش خود به منابع تأمین مالی غیرتورمی سیاست‌های حمایتی پرداخته‌اند. به اعتقاد آن‌ها مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی (PIT) مناسب‌ترین روش تأمین منابع مورد نیاز برای سیاست‌های حمایتی از سوی دولت است.

بهرمن (۱۴۰۱) در گزارشی به نحوه ارتباط نظام مالیات بر مجموع درآمد با نظام یارانه‌ها پرداخته است. وی معتقد است عدم ارتباط نظام حمایتی با نظام مالیاتی موجب شده است تا یارانه‌ها نقش بازتوزیعی ناچیزی داشته باشند و تقریباً به شکل برابر بین همه خانواده‌ها تقسیم شوند.

سرمست شوشتری (۱۴۰۲) اعتبار مالیاتی را یکی از مهم‌ترین روش‌های اعطای تخفیف برمی‌شمرد که به‌طور مستقیم از مقدار بدهی مالیاتی افراد می‌کاهد. در نظام‌های مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی برای اهداف گوناگون، می‌توان اعتبار مالیاتی در نظر گرفت که حمایت از اقشار ضعیف از جمله مهم‌ترین موارد آن است. اعتبار

مالیاتی قابل استرداد به دلایلی از جمله امکان برنامه‌ریزی، کمک بیشتر به تحقق عدالت و برابری نسبت به معافیت اصل درآمد و در برخی موارد نسبت به هزینه قابل قبول مزیت دارد. البته اجرای آن با پیچیدگی‌ها و دشواری‌هایی همراه است. همچنین ممکن است بار مالی بیشتری نسبت به معافیت و بخشودگی برای دولت داشته باشد.

۳-۲. مطالعات خارجی

اتکینسون^۱ (۱۹۹۵) در کتابی با عنوان *اقتصاد بخش عمومی در عمل: پیشنهاد مالیات هموار و درآمد پایه* پیشنهادی بنیادین برای اصلاح نظام مالیاتی و نظام تأمین اجتماعی مطرح می‌کند که طبق آن، مالیات بر مجموع درآمد همواره به همراه درآمد همگانی که به صورت اعتبار مالیاتی لحاظ می‌شود، جایگزین بسیاری از طرح‌های حمایتی و بیمه بازنشستگی شود.

آلستوت^۲ (۱۹۹۶) در پژوهشی ضمن بررسی معضلات و چالش‌های بنیادی ادغام نظام مالیات‌ها و یارانه‌ها در آمریکا، اعتبار مالیاتی مبتنی بر کار (EITC) را به عنوان راهکاری مناسب برای پرداخت‌های حمایتی نقدی هدفمند معرفی کرده است. به عقیده وی نیازی به وجود دو نهاد مختلف برای امور رفاهی و مالیاتی نیست؛ زیرا هدف آن‌ها که همانا اندازه‌گیری درآمد افراد و پرداخت مالیات و یا اعطای یارانه است، می‌تواند بر یکدیگر منطبق باشد.

ویلسون و کلین^۳ (۱۹۹۶) بر اهمیت این موضوع تأکید می‌کنند که یکی از مهم‌ترین اهداف اجرا و به‌کارگیری نظام رفاهی افزایش انگیزه اشتغال در افراد و خروج از چتر حمایتی دولتی است. بر این مبنا، اعطای تسهیلات و مساعدت‌های نقدی و غیرنقدی به افراد به شکل دائمی، نظام انگیزشی ضد اشتغال را فراهم خواهد آورد. این پژوهش تأثیر سیستم‌های مالیاتی و حمایتی یکپارچه را بر خانواده‌های کم‌درآمد ایالت مینه‌سوتا بررسی کرده است.

هولتزبلت^۴ (۲۰۰۰) به بررسی و مقایسه اعتبارات مالیاتی و برنامه‌های پرداخت مستقیم به عنوان دو گزینه پیش‌روی سیاست‌گذاران برای حمایت از اقشار فقیر و کم‌درآمد پرداخته است. وی دریافت که هزینه‌های اجرایی نظام حمایتی مبتنی بر مالیات به شکل محسوسی کمتر است و نرخ انطباق بیشتری نیز دارد؛ البته به دلیل اینکه حسابداری نظام مالیاتی سالانه است، امکان دارد برای بسیاری از افراد فقیر مشکل آفرین باشد.

بچلدر و گلدبرگ^۵ (۲۰۰۶) در پژوهشی به کارآمدی پرداخت‌های حمایتی مبتنی بر مالیات، مورد مطالعاتی: اعتبار مالیاتی قابل استرداد پرداخته‌اند. اعطای اعتبار مالیاتی قابل استرداد می‌تواند گزینه مناسب و کارآمدی برای

1. Atkinson

2. Alstott

3. Wilson & Cline

4. Holtzblatt

5. Batchelder & Goldberg

پشتیبانی از افراد کم‌درآمد از طریق نظام مالیاتی باشد. همین‌طور می‌تواند مشوق مالیاتی در موضوعات باارزش برای سیاست‌گذار همچون فرزندآوری باشد.

ونتری^۱ (۲۰۰۷) تفاوت‌های اساسی نظام رفاهی مبتنی بر مالیات و نظام رفاهی سنتی را در سه محور ارائه کرده است. به عقیده وی اجرای یک نظام رفاهی مبتنی بر مالیات منجر به افزایش نرخ مشارکت، کاهش هزینه‌های اداری و افزایش رضایت جامعه از سیستم سیاسی می‌شود. اطلاعات و داده‌های نظام مالیاتی و رفاهی در آمریکا مبنای کار وی بوده است.

جنتیلینی^۲ و همکاران (۲۰۱۹) در گزارشی تحت عنوان «UBI به‌عنوان یک طرح مساعدت اجتماعی: مقایسه با مدل‌ها و ابزارهای مشابه» طرح اعتبار پایه همگانی را با طرح‌ها و مدل‌های مختلف حمایتی از جمله اعتبار مالیاتی قابل استرداد و مالیات بر درآمد منفی مقایسه کرده است. در این گزارش ضمن یک تقسیم‌بندی کلی، برنامه‌های متنوع حمایتی برحسب دو مشخصه «ابتنا بر مزایای پرداختی» و «ابتنا بر انجام کار»، به چهار دسته کلی تقسیم شده و سپس با ایده درآمد پایه همگانی مورد مقایسه قرار گرفته‌اند.

مطالعات مختلفی در رابطه با نظام‌های حمایتی و مالیاتی و نسبت هریک از آن‌ها با نظام بازتوزیع درآمدها انجام شده است؛ اما معرفی اعتبار مالیاتی قابل استرداد به‌عنوان یک طرح حمایتی جامع و همچنین شناسایی موانع اجرای نظام یکپارچه مالیاتی و حمایتی مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد در ایران، از نوآوری‌های این تحقیق محسوب می‌شود.

۴. روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش برای استحصا و استخراج موانع اجرای تلفیق و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و نظام حمایتی، اطلاعات لازم از طریق انجام مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با افراد مطلع و کارشناس گردآوری و سپس از روش کدگذاری و تحلیل مضمون به بررسی، تحلیل و ارزیابی اطلاعات جمع‌آوری شده پرداخته شده است.

جامعه آماری پژوهش متشکل از ۹ نفر از کارشناسان، صاحب‌نظران و مسئولان حوزه اقتصاد بخش عمومی، مالیات‌ستانی و رفاه اجتماعی است که درخصوص موضوع پژوهش اطلاعات جامع و مناسبی دارند. فرایند مصاحبه با صاحب‌نظران تا هنگام شناسایی و توصیف ابعاد کامل چالش‌ها و موانع تحقق نظام یکپارچه حمایتی و مالیاتی و حصول اشباع نظری استمرار یافته است. محتوای مصاحبه‌ها در محورهایی چون مشکلات نظام کنونی رفاه اجتماعی، تعدد نهادهای متولی این حوزه، ضرورت تجمیع و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و حمایتی، موانع و چالش‌های استقرار نظام یکپارچه مالیاتی - حمایتی و امکان استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد به‌عنوان یکی از پیش‌نیازهای نظام یکپارچه حمایتی و مالیاتی بوده است.

1. Ventry

2. Gentilini

مراحل و روش‌های مختلفی برای انجام تحلیل مضمون معرفی شده است که شباهت‌ها و تفاوت‌هایی با هم دارند. در پژوهش حاضر از روش پیشنهادی براون و کلارک^۱ (۲۰۰۶) استفاده شده که فرایند گام‌به‌گام و جامعی به‌منظور تحلیل مضمون است. در جدول (۱) فرایند و مراحل انجام روش تحلیل مضمون بر اساس این الگو آمده است.

جدول ۱. فرایند مرحله به مرحله تحلیل مضمون تحلیل شبکه مضامین

مرحله	گام	اقدام
(۱) تجزیه و توصیف و متن	۱. آشنا شدن با متن	- مکتوب کردن داده‌ها - مطالعه اولیه و مطالعه مجدد داده‌ها - نوشتن ایده‌های اولیه
	۲. ایجاد کدهای اولیه و کدگذاری	- پیشنهاد چارچوب کدگذاری و تهیه قالب مضامین - تفکیک متن به بخش‌های کوچک‌تر - کدگذاری داده‌ها
	۳. جستجو و شناخت مضامین	- تطبیق دادن کدها با قالب مضامین - استخراج مضامین از بخش‌های کدگذاشته متن - پالایش و بازبینی مضامین
(۲) تشریح و تفسیر متن	۴. ترسیم شبکه مضامین	- بررسی و کنترل همخوانی مضامین با کدهای مستخرج - مرتب کردن مضامین - انتخاب مضامین پایه، سازمان دهنده و فراگیر - ترسیم نقشه مضامین - اصلاح و تأیید شبکه مضامین
	۵. تحلیل شبکه مضامین	- تعریف و نام‌گذاری مضامین - توصیف و توضیح شبکه مضامین
(۳) ترکیب و ادغام متن	۶. تدوین گزارش	- تلخیص شبکه مضامین و بیان مختصر و صریح آن - مرتبط کردن نتایج تحلیل با سؤالات تحقیق و مبانی نظری - نوشتن گزارش علمی و تخصصی از تحلیل‌ها

(منبع: عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰).

پس از انجام مصاحبه‌ها و گردآوری اطلاعات، مضامین مربوط به گزاره‌های هر مصاحبه استخراج شده است. نتیجه این مرحله استخراج ۱۱۷ گزاره است که برای هر یک مفهومی به‌عنوان کد تعریف شده است. در مرحله سوم، کدها در قالب مضامین پایه دسته‌بندی شده‌اند. در مرحله چهارم بازبینی مضامین انجام شده است. این

مرحله زمانی انجام گرفته که مجموعه‌ای از مضامین در اختیار بوده است. این بخش از کار در دو مرحله بازبینی و تصفیۀ تم‌ها انجام شده است. در مرحله اول، خلاصه‌های کدگذاری‌شده بازبینی شده‌اند و در مرحله دوم، اعتبار مضامین در رابطه با مجموعه داده‌ها مدنظر قرار گرفته است. در مرحله پنجم، تعریف و نام‌گذاری مضامین سازمان‌دهنده انجام شده است. این مرحله زمانی شروع می‌شود که نقشۀ رضایت‌بخشی از مضامین وجود داشته باشد و بتوان شبکه‌ای منسجم از مضامین را ترسیم کرد. در نهایت نیز به تحلیل و شبکه‌ی مضامین و ارائه خروجی و گزارش پرداخته شده است.

۵. یافته‌های پژوهش

۵-۱. تحلیل و جمع‌بندی داده‌ها

پس از استخراج مضامین پایه و سازمان‌دهنده، حال باید به دنبال مفاهیم و گزاره‌های کلی و معناداری باشیم که بر اساس آن هریک از مضامین سازمان‌دهنده در یک طبقه‌بندی مشخص جای گیرند. هریک از این طبقات و یا مفاهیم باید از یک منطق مشخص و البته مشترک پیروی کنند و مجموع آن‌ها در کنار هم یک گزاره معنادار، منطقی و دارای ارزش سیاستی را تشکیل می‌دهند که بتوان آن‌ها در قالب یک الگو ترسیم کرد. بر این اساس، «مزایا و ضرورت‌های اجرای نظام مالیاتی و حمایتی یکپارچه و موانع و چالش‌های برقراری نظام یکپارچه مالیاتی - حمایتی» به عنوان مفاهیم کلی و فراگیر انتخاب شدند. بدین ترتیب هسته اصلی پژوهش که همانا یافتن موانع اجرای چنین نظامی بود حاصل گردید.

۵-۲. مزایای اجرای نظام یکپارچه مالیاتی و حمایتی

کاهش هزینه‌های اجرایی و ساختاری: یکی از مهم‌ترین مزایای نظام یکپارچه مالیاتی - حمایتی، کاهش هزینه‌های اجرایی و ساختاری است. به واسطهٔ تجمع بسیاری از نهادها و حذف بسیاری از فرایندهایی که در سیستم‌های سنتی به شکل مجزا برای اهداف حمایتی و مالیاتی انجام می‌گرفتند، می‌توان انتظار کاهش هزینه‌های اجرایی را داشت. برنامه‌های یکپارچه مالیاتی و رفاهی همچنین نیاز به حضور اداری کمتری دارند که می‌تواند ناشی از تجمع فرایندها و الکترونیکی کردن خدمات باشد؛ فلذا نیروی انسانی مورد نیاز و هزینه‌های آن نیز به شکل محسوسی کاهش می‌یابد. همچنین به واسطهٔ آزموده شدن چنین برنامه‌هایی در سایر کشورها و وجود تجارب متعدد جهانی، هزینهٔ مربوط به آزمون و خطا نیز نخواهیم داشت. طرفداران نظام یکپارچه قائل‌اند که مدیریت نظام حمایت مبتنی بر مالیات ساده‌تر و ارزان‌تر از ادارهٔ نظام رفاه سنتی است (Alstott, 1996). با این حال ممکن است اعتبار مالیاتی به‌طور کلی بار مالی بیشتری نسبت به معافیت و بخشودگی برای دولت‌ها داشته باشد، به‌خصوص اگر به محلی برای رقابت‌های سیاسی تبدیل شود.

سازمان IRS متولی برنامه‌های رفاهی و مالیاتی در کشور آمریکا، برنامه EITC را - که یک برنامه اعتبار مالیاتی قابل استرداد است - با هزینه‌ای بین ۱ تا ۱٫۸٪ از مزایای پرداختی اداره می‌کند. در مقایسه، هزینه‌های اداری تخمین زده شده برای برنامه Food Stamps (کوپن غذایی) که یک برنامه مجزا از نظام مالیاتی است، بین ۲۰ تا ۲۵٪ از مزایای این برنامه متغیر بوده است (Ventry, 2007).

کمک به نظام تشخیص و افزایش عدالت در پرداخت‌های حمایتی: افزایش دقت و کاهش خطای شمول و استثنا از طریق ارتقای نظام تشخیص موجب افزایش نرخ انطباق نسبت به برنامه‌های سنتی می‌شود. این موضوع به افزایش شاخص‌های عدالت اجتماعی در جامعه کمک بسزایی می‌کند. مشخصاً مالیات‌ستانی از قله‌های درآمدی و کمک‌های حمایتی به اقشار ضعیف جامعه هنگامی که بر مبنای یک نظام اطلاعاتی دقیق و جامع باشد، منجر به افزایش عدالت اجتماعی در جامعه می‌شود. نظام مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی و به دنبال آن اعتبار مالیاتی قابل استرداد چنین امکانی را مهیا می‌سازد و به تحقق سیاست نیازمندیابی فعال کمک می‌کند.

منابع مالی پایدار: اجرای مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی (PIT) می‌تواند توان مالی دولت برای تأمین مالی طرح‌های حمایتی افزایش دهد و به گسترش دامنه پوشش چتر حمایتی از اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر کمک فراوان انجام دهد. در شرایطی که مسائل بودجه‌ای همواره یکی از مشکلات و چالش‌های برنامه‌های حمایتی بوده است، به نظر می‌رسد استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد می‌تواند یک منبع پایدار و غیرتورمی برای تأمین مالی هزینه‌های رفاه اجتماعی دولت باشد. در میان محدودیت‌ها و موانع مختلف اجرای یک نظام حمایتی، تأمین مالی یک موضوع کلیدی برای گسترش حمایت اجتماعی است. موضوع پایداری در درازمدت یک اصل اساسی است که نظام مالیاتی چنین امکانی را برای ما فراهم می‌آورد (Barrientos, 2013).

عدم آسیب به جایگاه اجتماعی افراد (Less Stigmatization): یک نظام یکپارچه مالیاتی و حمایتی از طریق اجرای مالیات بر مجموع درآمد، حریم خصوصی گیرندگان را حفظ می‌کند و آسیبی به جایگاه اجتماعی آنان وارد نمی‌کند؛ چرا که وجهه اجتماعی نامناسب دریافت مزایای دولتی و حاکمیتی را به حداقل می‌رساند. در برنامه اعتبار مالیاتی پژوهش حاضر دیگر با عنوان مستمری‌بگیر فلان نهاد حمایتی مواجه نیستیم و به هر فرد نیازمند اعتبار مالیاتی متناسب با شرایط اقتصادی و مالی وی تعلق می‌گیرد.

یکی از موضوعاتی که در برنامه‌های پرداخت مستقیم همواره مطرح بوده است عدم مشارکت خودخواسته برخی افراد واجد شرایط است. یکی از مهم‌ترین علت‌های این موضوع تمایل به حفظ جایگاه اجتماعی از سوی افراد بوده است.

دیگر مزایای قابل اشاره برای نظام مالیاتی و حمایتی یکپارچه مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد عبارت است از: اعتبار مالیاتی قابل استرداد به مثابه ضمانت اجرای مالیات بر مجموع درآمد، کاهش خطای انسانی، افزایش نرخ مشارکت و جمعیت تحت پوشش و ارتقای رضایت عمومی از سیستم سیاسی.

جدول ۲. مزایای اجرای نظام یکپارچه مالیاتی و حمایتی

ردیف	عنوان
۱	کاهش هزینه‌های اجرایی و ساختاری
۲	کمک به نظام تشخیص و افزایش عدالت در پرداخت‌های حمایتی
۳	منابع مالی پایدار
۴	عدم آسیب به جایگاه اجتماعی افراد (Less Stigmatization)
۵	کمک به اجرای مالیات بر مجموع درآمد
۶	کاهش خطای انسانی
۷	افزایش نرخ مشارکت و جمعیت تحت پوشش
۸	ارتقای رضایت عمومی از سیستم سیاسی

(منبع: یافته‌های پژوهش).

۳-۵. موانع و چالش‌های اجرای نظام مالیاتی و حمایتی یکپارچه

پایه‌سازی نظام مالیات بر مجموع درآمد: نظام مالیاتی کشور در حال حاضر بر مبنای مالیات‌ستانی از منابع مختلف درآمدی به شکل مجزا و جداگانه است. در حالی که اعتبار مالیاتی مبتنی بر درآمد هنگامی معنا می‌یابد که مالیات بر مجموع درآمد وجود داشته باشد. حرکت به سمت این پایه مالیاتی در واقع نوعی تغییر ساختار از نظام مالیاتی منبع‌محور به نظام مالیاتی شخص‌محور است. می‌توان پیش‌بینی کرد که چنین تغییر فازی با یک اینرسی و مقاومت اولیه در میان کارکنان و مدیران اجرایی و مالیاتی کشور مواجه خواهد شد. همچنین نیاز به زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری گسترده‌ای دارد.

دوره حسابداری: سیستم مالیاتی از یک دوره حسابداری سالانه استفاده می‌کند و بالطبع نظام حمایتی اعتبار مالیاتی قابل استرداد نیز از همین روال پیروی می‌کند؛ در حالی که برنامه‌های مزایای مستقیم عمدتاً دارای حسابداری ماهانه هستند و پرداختی آن‌ها نیز به شکل ماهانه است. پرداخت یک‌جای مزایای مالیاتی به این معناست که خانواده‌های کم‌درآمد ممکن است برای دریافت مزایا تا پایان سال منتظر بمانند، اگرچه نیاز آن‌ها به کمک ممکن است فوری باشد. در چنین شرایطی می‌توان انتظار داشت که این خانواده‌ها با مشکل مواجه شوند. نیازهای فوری و عدم امکان موکول کردن هزینه‌های ضروری زندگی به پایان سال، ضرورت پیش‌بینی راهکار و راه‌حل در این زمینه را می‌رساند. برای حل این مشکل می‌توان دو راهکار زیر را پیش گرفت:

(۱) برای خانواده‌های کم‌درآمدی که سابقه دریافت مزایای قابل استرداد دارند می‌توان سازوکاری را برای پرداخت مزایا در طول سال طراحی کرد؛ یعنی در طول سال به شکل علی‌الحساب پرداختی‌هایی به افراد و خانوار انجام می‌گیرد و آن‌گاه در پایان سال میزان اعتبار مالیاتی مشخص می‌شود، بدون آنکه طرح حمایتی و یا رفاهی مجزایی تعریف شود (Sammartino & Toder, 2002).

۲) می‌توان افرادی را که هم‌اکنون واجد شرایط دریافت پرداختی‌ها و مستمری‌های حمایتی از سوی نهادهای حمایتی هستند، پس از یک دور راستی‌آزمایی و رجوع به پایگاه اطلاعاتی تشکیل‌شده، تحت پوشش یک طرح یکپارچه حمایتی قرار داد و در پایان سال این مستمری‌های پرداختی را به‌عنوان درآمد فرد محاسبه کرد. در واقع مزایای پرداخت‌شده در قالب این طرح در پایان سال در کنار درآمدهای فرد قرار می‌گیرد.

عدم در نظر گرفتن متغیر دارایی: مزایای مبتنی بر اعتبار مالیاتی بر پایه آزمون درآمدی است و صرفاً وضعیت درآمدی خانوار و افراد را در نظر می‌گیرد. با این حال در بسیاری از برنامه‌های فعلی حمایت‌های مستقیم آزمون‌های دارایی را نیز پی می‌گیرند. آزمون‌های دارایی ممکن است رفاه بلندمدت خانواده‌های کم‌درآمد را بهتر اندازه‌گیری کند. بسیاری از خانواده‌های غیرفقیر به دلیل بیکاری یا عوامل دیگر کاهش موقت درآمد را تجربه می‌کنند. در این شرایط، آزمون‌های دارایی می‌تواند به تعیین اینکه آیا یک خانواده واقعاً فقیر است یا صرفاً از کاهش درآمد کوتاه‌مدت رنج می‌برد کمک کند. این امر در مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی دیده نمی‌شود. در نتیجه، برنامه‌های پرداخت مستقیم در این بُعد دقیق‌تر و انطباق بیشتری دارند. با این حال می‌توان نظام مالیات بر دارایی و ثروت را به شکل مجزا پیگیری کرد تا هم عدالت به شکل بهتری برقرار شود و افراد برخوردار از دایره اقشار ضعیف خارج شوند و هم به اصل «سادگی» فرایندهای مالیاتی آسیب وارد نشود.

نبود اطلاعات کامل از درآمد و هزینه‌ها به‌خصوص برای اقشار ضعیف و دهک‌های پایین درآمدی: با وجود تمامی پیشرفت‌هایی که در زمینه رصد درآمد و هزینه خانوار در طی چندین سال گذشته در کشور داشته‌ایم، اما همچنان منشأ و منبع دقیق درآمد همیشه مشخص نیست و نمی‌توان با قطعیت از آن سخن گفت. مواردی مانند حقوق دولتی و یا لیست بیمه منبع بسیار خوبی است؛ اما واقعیت این است که شامل همه افراد نمی‌شود. این موضوع برای اقشار ضعیف پررنگ‌تر است. ما در اقتصادی قرار داریم که بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی آن را شغل‌های غیررسمی و یا کسب‌وکارهای بدون مجوز تشکیل می‌دهد و این وجه آن بسیار پررنگ است؛ این بدان معناست که درآمدهای کسب‌شده در این بخش‌ها تحت رصد قرار ندارند. تنوع مجرای درآمدها مانند ارز و سکه و رمزارزها نیز مزید بر علت شده و به دشواری‌های رصد دقیق درآمدهای افراد دامن زده است؛ بنابراین، به نظر می‌رسد که به اطلاعات دقیق درآمدی هنوز به شکل کامل دسترسی نداریم. از سوی دیگر بسیاری از هزینه‌ها را نمی‌توانیم به شکل دقیق رصد کنیم، به‌طور مثال هزینه‌های درمان. نداشتن اطلاعات دقیق مربوط به دارایی به‌خصوص املاک و مستغلات و بالطبع درآمدهای حاصل از آن نیز چالش جدی دیگری در حوزه تعیین وضعیت اقتصادی افراد به وجود آورده است.

به هر حال مؤلفه‌ها و شاخص‌های نظام حمایتی و نظام مالیاتی متفاوت با همدیگر است. نظام مالیاتی معمولاً دهک‌های بالا را بهتر رصد می‌کند و اساس تمرکز آن بر این بخش است؛ بنابراین، نباید انتظار داشت که با اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد، به تمام اطلاعات و داده‌های مورد نیاز برای حمایت از اقشار ضعیف دست یافت، اگرچه وجود آن کمک اساسی و مهمی برای این امر است.

عدم ارائه اطلاعات از سوی نهادهای حاکمیتی: یکی از مشکلات بر سر راه یکپارچه‌سازی نظام حمایتی و مالیاتی در سطح تجميع و تمرکز داده‌هاست. به دو علت در دسترسى و تجميع داده‌ها با مشکل مواجه می‌شویم: (۱) داده‌ها ابزار قدرت است و سازمان‌ها به راحتی و بدون امتیاز آن را ارائه نمی‌دهند. (۲) در این داده‌ها امکان خطا وجود دارد. در صورت استفاده و مبنا قرار داده شدن ممکن است برای سازمان‌ها تبعاتی داشته باشد. فلذا بسیاری از آن‌ها ترجیح می‌دهند این اطلاعات را ارائه ندهند.

اگر بتوان به نحوی عمل کرد که منافع و مزایای سازمان‌های مختلف رعایت شود و آن‌ها منافع خود را هم‌راستا با اهداف کلان نظام یکپارچه حمایتی - مالیاتی بدانند تا حدی می‌توان به رفع این چالش امیدوار بود.

مشکل اسناد عادی: هم‌اکنون درصد بالایی از اوراق و اسناد موجود در کشور را اسناد عادی و غیررسمی تشکیل می‌دهد و بر اساس آن نیز معاملات بسیاری انجام می‌شود. مالکیت بسیاری از املاک و مستغلات و خریدوفروش آن‌ها بر اساس اسناد عادی و قول‌نامه است، در حالی که اطلاعات این‌ها در دسترس نیست و طبیعتاً درآمد حاصل از آن‌ها قابل رصد نیست.

عدم پوشش تمامی افراد نیازمند در طرح‌هایی همچون EITC: برنامه‌های اعتبار مالیاتی مبتنی بر درآمد کسب‌شده برای افراد بدون درآمدی که هیچ وابستگی‌ای به بازار کار ندارند مزایایی در نظر نمی‌گیرد. این برنامه افراد بدون کار، کارگران بخش غیررسمی، مشاغل خویش‌فرما و کسانی را که به تکمیل اظهارنامه مالیاتی نمی‌پردازند کنار می‌گذارد. این افراد در کشورهای در حال توسعه ممکن است بخش بسیار بزرگی از جمعیت فقیر را دربر بگیرد. برخورد متفاوت با افراد در برنامه‌هایی همچون EITC نگرانی‌های جدی را در مورد عدالت افقی^۱ ایجاد می‌کند. البته مدافعان این برنامه‌ها دلایلی برای عدم شمول این افراد دارند؛ مطابق نظر آن‌ها، در برنامه‌های رفاه ناهار مجانی وجود ندارد و تلاش و کار افراد موضوعیت دارد (Ventry, 2007). البته افرادی که توانایی کار به واسطه معلولیت ندارند در قالب طرح‌های مجزا تحت پوشش قرار خواهند گرفت.

اعتبار مالیاتی مبتنی بر درآمد کسب‌شده (EITC) مدل و الگوی بسیار مطلوبی برای طراحی یک نظام حمایتی بر مبنای اعتبار مالیاتی است و با توجه به ساختاری که دارد تأثیر منفی بر انگیزه افراد برای کار بیشتر ندارد. با این حال لازم است در رابطه با افرادی که بیکارند و در حال حاضر درآمدی ندارند مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد. برای این موضوع می‌توان دو راهکار مدنظر قرار داد: (۱) برای افراد بدون کار حدی از اعتبار مالیاتی را در نظر گرفت. در واقع آستانه شروع اعتبار از صفر نباشد. (۲) برای افراد بیکار به شرط شرکت در برنامه‌های توانمندسازی برای مدت موقت حدی از کمک‌های نقدی در نظر گرفت. به‌وضوح این موضوع خارج از برنامه اعتبار مالیاتی انجام خواهد گرفت.

بر این مبنا می‌توان یکی از راهکارهای فوق را برای تحت پوشش قرار دادن افرادی که اشتغال به کار و حرفه‌ای ندارند مدنظر قرار داد.

عدم امکان جایگزینی تمامی کمک‌های حمایتی با اعتبار مالیاتی: در نهایت باید تأکید کرد که همهٔ یارانهٔ کالایی و نقدی فعلی نباید بر روی اعتبار مالیاتی تجمیع شود؛ بلکه باید بسته‌ای از یارانه‌ها را پیش‌بینی کرد. نمی‌توان تمامی بار مسئولیتی را که در حوزهٔ حمایتی بر دوش حاکمیت است در طرح اعتبار مالیاتی قابل استرداد خلاصه کرد. مرحلهٔ پس از شناسایی و ارائهٔ خدمات به قشر هدف صرفاً به کمک‌های نقدی ختم نمی‌شود و باید بسته‌ای از طرح‌ها و خدمات حمایتی را در امور مختلف پیش‌بینی کرد، از جمله برطرف ساختن نیازهای فرهنگی، آموزشی، توانمندسازی، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و یا تأمین کالاهایی که مصرف آن برای خانوار و یا کودکان ضروری است مانند شیر. نمونهٔ این بستهٔ حمایتی برنامه‌هایی همچون SNAP است که حمایت‌های غذایی از افراد کم‌درآمد انجام می‌دهد و نیز TANF که یک برنامهٔ کمک‌های موقت نقدی و غیرنقدی برای حمایت از خانواده‌های کم‌درآمد است. این دو در کنار برنامهٔ EITC در آمریکا اجرا می‌شود.

از سویی با توجه به انعطاف و ظرفیت بالای قابلیت‌پذیری طرح اعتبار مالیاتی قابل استرداد، می‌توان در کنار طرح اعتبار مالیاتی مبتنی بر درآمد که افراد و خانوار کم‌درآمد را تحت پوشش قرار می‌دهد، به اعتبار مالیاتی موضوعی همچون کمک به معلولان و یا کمک‌هزینهٔ آموزشی نیز توجه داشت و به طرح اصلی الصاق کرد. سایر چالش‌هایی که در مسیر اجرای نظام اعتبار مالیاتی قابل استرداد در کشور وجود دارد عبارت است از: عدم تمایل نهادها و سازمان‌های حمایتی برای تجمیع و ادغام، ضعف فرهنگ مالیاتی، پیچیدگی‌های فنی و عملیاتی، عدم اطمینان درخصوص حصول منابع قابل توجه از مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی.

جدول ۳. مزایای اجرای نظام یکپارچه مالیاتی و حمایتی

ردیف	عنوان
۱	پیاده‌سازی نظام مالیات بر مجموع درآمد
۲	دورهٔ حسابداری سالانه
۳	عدم در نظر گرفتن متغیر دارایی
۴	نبود اطلاعات کامل از درآمد و هزینه‌ها به‌خصوص برای اقشار ضعیف و دهک‌های پایین درآمدی
۵	عدم تمایل به ارائهٔ اطلاعات از سوی نهادهای حاکمیتی
۶	مشکل اسناد عادی
۷	عدم پوشش تمامی افراد نیازمند
۸	عدم امکان جایگزینی تمامی کمک‌های حمایتی با اعتبار مالیاتی
۹	عدم تمایل نهادها و سازمان‌های حمایتی برای تجمیع و ادغام
۱۰	پیچیدگی‌های فنی و عملیاتی
۱۱	عدم اطمینان درخصوص حصول منابع قابل توجه از مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی

(منبع: یافته‌های پژوهش).

۶. نتیجه گیری و پیشنهادها

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که نظام حمایتی ایران متشکل از نهادهای متعدد و چندگانه‌ای است که سازوکارهای هماهنگی و ارتباطات ندارند و هریک برنامه‌های خود را مبتنی بر اهداف سازمانی خود پی می‌گیرند. برای برطرف کردن این عارضه و ارتقای اثربخشی و کارایی نظام حمایتی، برنامه‌های حمایتی باید به شکل منسجم و یکپارچه و در ارتباط با نظام مالیاتی اجرا شود تا بتوان به اهداف خود از جمله کاهش فقر و نابرابری در جامعه و هدفمند شدن پرداخت‌های حمایتی دست یافت.

توصیه سیاستی این پژوهش شامل شکل‌گیری حکمرانی نظام حمایتی ایران مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد و ایجاد رویه‌ها و فرایندهای هماهنگ و همسو بین نظام حمایتی و نظام مالیاتی تحت نظر یک نهاد متولی حاکمیتی است. البته موانع و چالش‌های فنی و ساختاری برای استقرار چنین نظامی وجود دارد و لازمه اجرای آن رفع این موانع تا حد امکان و برآورده ساختن الزامات و پیش‌نیازهای آن است.

در مجموع دستیابی به یک نظام یکپارچه حمایتی و مالیاتی مستلزم رفع موانع و استقرار پیش‌نیازهای اجرای آن است که در ادامه به تفکیک پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

برای رفع چالش حسابداری سالانه می‌توان درخصوص خانواده‌های کم‌درآمدی که سابقه دریافت مزایای حمایتی دارند، در طول سال پرداختی‌های علی‌الحساب انجام داد.

برای مسئله عدم ارائه اطلاعات از سوی نهادهای حاکمیتی می‌توان به‌نحوی عمل کرد که منافع و مزایای سازمان‌های مختلف رعایت شود و آن‌ها منافع خود را هم‌راستا با اهداف کلان نظام یکپارچه حمایتی - مالیاتی بدانند.

برای موضوع عدم پوشش افراد نیازمند بدون شغل در اعتبار مالیاتی قابل استرداد می‌توان دو راهکار مدنظر قرار داد: ۱) برای افراد بدون کار حدی از اعتبار مالیاتی را در نظر گرفت. در واقع آستانه شروع اعتبار از صفر نخواهد بود. ۲) برای افراد بیکار به شرط شرکت در برنامه‌های توانمندسازی برای مدت موقت حدی از کمک‌های نقدی در نظر گرفت.

برای مشکل عدم تمایل نهادها و سازمان‌های حمایتی برای تجمیع و ادغام باید این درک میان سیاست‌گذاران شکل گیرد که برای داشتن یک نظام یکپارچه مالیاتی و حمایتی الزامی برای تشکیل سازمان واحد و ادغام ساختاری و سازمانی تمام نهادهای ذی‌مدخل در حوزه حمایتی وجود ندارد. باید به سمتی رفت که یک نهاد متولی و رگولاتور در این زمینه شکل بگیرد که فرایندهای مالیاتی و حمایتی، نحوه تخصیص منابع حاصل از مالیات بر مجموع درآمد و همچنین نقش نهادهای مختلف را تعیین و ابلاغ کند. این نهاد می‌تواند کمیسیون مالیات و رفاه نام بگیرد. با این حال، اکنون رفع برخی از این موانع همچون فقر اطلاعاتی در مورد اقشار ضعیف جامعه امکان‌پذیر نیست.

در نهایت باید تأکید کرد که برقراری نظام یکپارچه حمایتی - مالیاتی مبتنی بر اعتبار مالیاتی قابل استرداد جایگزینی مطلوب برای نظام حمایتی فعلی در کشور است.

تضاد منافع

نویسندگان مقاله اعلام می‌دارند که هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

سپاس‌گزاری

نویسندگان مقاله از داوران محترم که با نظرات ارزشمند خود باعث ارتقای کیفیت مقاله شدند کمال تشکر و قدردانی را دارند.

منابع

- باوندپور، علیرضا؛ غلامی، حسین؛ دعاگویان، داوود. (۱۴۰۲). «تحلیل جایگاه دولت رفاه ایران در پارادایم‌های رفاهی با تأکید بر موازین حقوقی و گزارش لگاتوم ۲۰۲۱ (از نظریه تا عمل)». *پژوهش‌های نوین حقوقی* / اداری، ۵ (۱۴)، ۱۳-۴۳. <https://doi.org/10.22034/mral.2022.559256.1350>
- به‌رمن، حمیدرضا. (۱۴۰۱). «مالیات بر مجموع درآمد: نحوه ارتباط نظام مالیات بر مجموع درآمد با نظام یارانه‌ها». *مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت مطالعات برنامه و بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۸۶۲۲*. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1755296>
- دهشیری، حسن؛ پژویان، جمشید؛ غفاری، فرهاد؛ حسینی، سید شمس‌الدین. (۱۴۰۱). «تحلیل اثر سیاست مالی (مالیات بر مجموع درآمد) بر توزیع درآمد کشورهای منتخب». *اقتصاد مالی*، ۱ (۵۸)، ۹۳-۱۰۸. <https://doi.org/10.30495/fed.2022.691502>
- دیزجی، منیره. (۱۴۰۰). «تحلیل رفاه اجتماعی در ایران با تأکید بر توسعه انسانی از منظر جامعه‌شناسی». *مطالعات جامعه‌شناسی*، ۵۱، ۴۹-۶۶. <https://doi.org/10.30495/jss.2021.1923796.1316>
- رالز، جان. (۱۳۸۷). *نظریه عدالت*. ترجمه مرتضی بحرانی و محمد سروریان، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- سبحانیان، محمدهادی. (۱۳۹۵). «نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران؛ برخی چالش‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آن‌ها». *مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی، شماره مسلسل ۹۵ (۱۶)*، SI 02 DF.
- سرمست شوشتری، مهدی. (۱۴۰۲). «مالیات بر مجموع درآمد: اعتبارها در نظام مالیات بر مجموع درآمد». *معاونت مطالعات و بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۹۲۰۷*. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1781136>

شریف‌زاده، محمدجواد. (۱۴۰۰). «مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی: چستی و ضرورت وضع مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی در ایران». مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت مطالعات برنامه و بخش

عمومی، شماره مسلسل ۱۷۵۰۹. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1656824>

شعبانی، اسماعیل. (۱۳۹۷). *بازطراحی نظام حمایتی تأمین اجتماعی ایران بر پایه رویکرد قابلیت*. رساله دکتری دانشگاه تهران.

عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن؛ شیخ‌زاده، محمد. (۱۳۹۰). «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی». *اندیشه مدیریت*

راهبردی، ۵(۲)، ۱۵۱-۱۹۸. <https://doi.org/10.30497/SMT.2011.163>

فیروزآبادی، سید احمد. (۱۳۸۹). «موازی‌کاری و ناهماهنگی در نظام رفاهی ایران». *کتاب ماه علوم اجتماعی*،

۳۴، ۱۰۰-۱۰۷. www.magiran.com/p817931

کاویانی، زهرا؛ ملاح، شهرزاد. (۱۴۰۰). *منابع سیاست‌های حمایتی با تأکید بر مالیات بر درآمد شخصی (PIT)*. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی.

موحدی بک‌نظر، مهدی. (۱۳۹۸). «بایستگی‌های یک نظام مالیاتی مطلوب». *علوم انسانی اسلامی*، ۳۰،

۱۶۳-۱۶۹. <http://noo.rs/f5os9>

نعیمایی، بنیامین؛ شکوری، علی. (۱۳۹۵). «چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه

۹۰». *رفاه اجتماعی*، ۶۳، ۶۰-۷۸. <https://noo.rs/kcquN>

یزدانی، فرشید. (۱۳۸۲). «مفاهیم بنیادی در مباحث رفاه اجتماعی». *رفاه اجتماعی*، ۱۰(۳)، ۳۱-۵۴.

<https://civilica.com/doc/1846333>

یوسفی، احمدعلی؛ کریمی، علی‌اکبر؛ فراهانی‌فرد، سعید. (۱۳۹۷). «توزیع عادلانه انفاق و منابع عمومی (مطالعه

موردی هدفمندی یارانه‌ها)». *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۰(۱۹)، ۶۵-۸۲. <https://sid.ir/paper/360569/fa>

Abedi Jafari, H.; Taslimi, M.; Faghihi, A. & Sheikhzadeh, M. (2011). "Theme Analysis and thematic network: A simple and efficient method for explaining patterns in qualitative data". *Strategic Management Thought*, 5(2), 151-198. [In Persian].

<https://doi.org/10.30497/SMT.2011.163>

Alstott, A. L. (1996). "The earned income tax credit and some fundamental institutional dilemmas of tax-transfer integration". *National Tax Journal*, 47(3), 609-619.

<https://ssrn.com/abstract=2367998>

Atkinson, A. B. (1995). *Public Economics in Action: The Basic Income / Flat Tax Proposal*. United States: Oxford University Press.

<https://doi.org/10.1093/0198292163.001.0001>

- Bahreman, H. (2022). "Tax on total income: How the tax on total income system relates to the subsidy system". *Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, Deputy for Program and Public Sector Studies, Serial Number 18622. [In Persian]. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1755296>
- Barrientos, A. (2013). *Human Development Income Transfers in the Longer Term*. Working Paper. Brasilia, DF: Center For Inclusive Growth, ISSN: 2318-9118.
- Batchelder, L. L.; Goldberg, F. T. & Orszag, P. R. (2006). "Efficiency and tax incentives: the case for refundable tax credits". *Stanford Law Review*, 59(1), 23-76. <https://ssrn.com/abstract=941582>
- Bavandpour, A.; Gholami, H. & Daagoyan, D. (2023). "Analysis of the position of the Iranian welfare state in welfare paradigms with emphasis on Legal Standards and the Legatum 2021 report (from Theory to Practice)". *New Research in Administrative Law*, 5(14), 13-43. [In Persian]. <https://doi.org/10.22034/mral.2022.559256.1350>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). "Using thematic analysis in psychology". *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://tandfonline.com/doi/abs/10.1191/1478088706qp063oa>
- Dehshiri, H.; Pazhoyan, J.; Ghaffari, F. & Hosseini, S. (2022). "Analysis of the effect of fiscal policy (tax on total income) on income distribution of selected countries". *Financial Economics*, 1(58), 93-108. [In Persian]. <https://doi.org/10.30495/fed.2022.691502>
- Dizaji, M. (2021). "Analysis of social welfare in Iran with emphasis on human development from a sociological perspective". *Sociological Studies*, 51, 49-66. [In Persian]. <https://doi.org/10.30495/jss.2021.1923796.1316>
- Duncan, G. (2010). "Should happiness-maximization be the goal of government?". *Journal of Happiness Studies*, 11(2), 163-178. <https://dx.doi.org/10.1007/s10902-008-9129-y>
- Firoozabadi, S. (2010). "Parallelism and incoherence in the Iranian welfare system". *Social Sciences Monthly Book*, 34, 100-107. [In Persian]. www.magiran.com/p817931
- Gentilini, U.; Grosh, M.; Rigolini, J. & Yemtsov, R. (Eds.). (2019). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1458-7>
- Gruber, J. (2016), *Public finance and public policy*. Fifth edition, New York: Worth publishers.

- Holtzblatt, J. (2000). "Administering refundable tax credits: Lessons from the EITC experience". In *Proceedings of the Annual Conference on Taxation*, The Auspices of the National Tax Association-Tax Institute of America, 84, 180-186. <https://jstor.org/stable/42912389>
- Kaviani, Z. & Mallah, Sh. (2011). *Sources of supportive policies with emphasis on Personal Income Tax (PIT)*. Ministry of Cooperatives, Labor and Social Welfare, Deputy of Social Welfare, Office of Social Welfare Studies. [In Persian].
- Magheru, M. (2021). *Documentation of how governments in Europe and Central Asia have responded to disasters and crises through subnational social protection systems*. <https://www.unicef.org>
- Movahedi Baknazar, M. (2019). "Requirements of a Desirable Tax System". *Sadra Islamic Humanities*, 30, 163-169. [In Persian]. <http://noo.rs/f5os9>
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: Mc-Graw Hill.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: Mc-Graw Hill.
- Naimaei, B.; Shakouri, A. (2016). "Challenges of implementing a comprehensive welfare and social security system in Iran in the 1990s". *Social Welfare*, 63, 60-78. [In Persian]. <https://noo.rs/kcquN>
- Rawls, J. (2008). *A Theory of Justice*. Translated by Morteza Bahrani and Mohammad Sarvarian, Tehran: Cultural and Social Studies Research Institute Pub. [In Persian].
- Sammartino, F. & Toder, E. (2002). *Social Policy and the Tax System*. Washington D. C., The Urban Institute.
- Sarmast Shooshtari, M. (2023). "Tax on total income: credits in the total income tax system". *Deputy for Studies and Public Sector*, Serial No. 19207. [In Persian]. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1781136>
- Sha'bani, E. (2008). *Redesigning Iran's social security support system based on the Capability approach*. Ph.D. Thesis, University of Tehran. [In Persian].
- Sharifzadeh, M. (2021). "Tax on total income of individuals: What is it and the necessity of taxing total income of individuals in Iran". *Majlis Research Center*, Deputy for Program Studies and Public Sector, Serial No. 17509. [In Persian]. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1656824>
- Sobhanian, M. (2016). "The welfare and social security system in iran; some challenges and solutions to overcome them". *Higher Institute for Social Security Research*, Serial No. 95(16), SI 02 DF. [In Persian].

- Ventry, D. J. (2007). "Welfare by any other name: Tax transfers and the EITC". *American University Law Review*. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511609800.048>
- Wilson, P. & Cline, R. (1996). "State welfare reform: Integrating tax credits and income transfers". *National Tax Journal*, 47(3), 655-676. <https://doi.org/10.1086/NTJ41789098>
- Yazdani, F. (2003). "Basic concepts in social welfare issues". *Social Welfare*, 10(3), 31-54. [In Persian]. <https://civilica.com/doc/1846333>
- Yousefi, A.; Karimi, A. & Farahanifard, S. (2018). "Fair distribution of anfal and public resources (a case study of targeted subsidies)". *Ma'rifat Eqtesad-i Islami*, 10(19), 65-82. [In Persian]. <https://sid.ir/paper/360569>
- Zee, H. H (2005). "Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments". *International Monetary Fund*. Fiscal Affairs Department. <https://Oecd.org/tax>
<https://ssrn.com/abstract=888133>

