



برنامه‌ریزی برای نظام جامع بازتوزیع در آمد

تاریخ انتشار: خرداد ماه ۱۳۹۶	دفتر: معاونت پژوهشی، دفتر آمار و پایش اقتصادی	شناسنامه گزارش:
ناظران علمی: -	تهیه و تدوین: محمد حسینی	

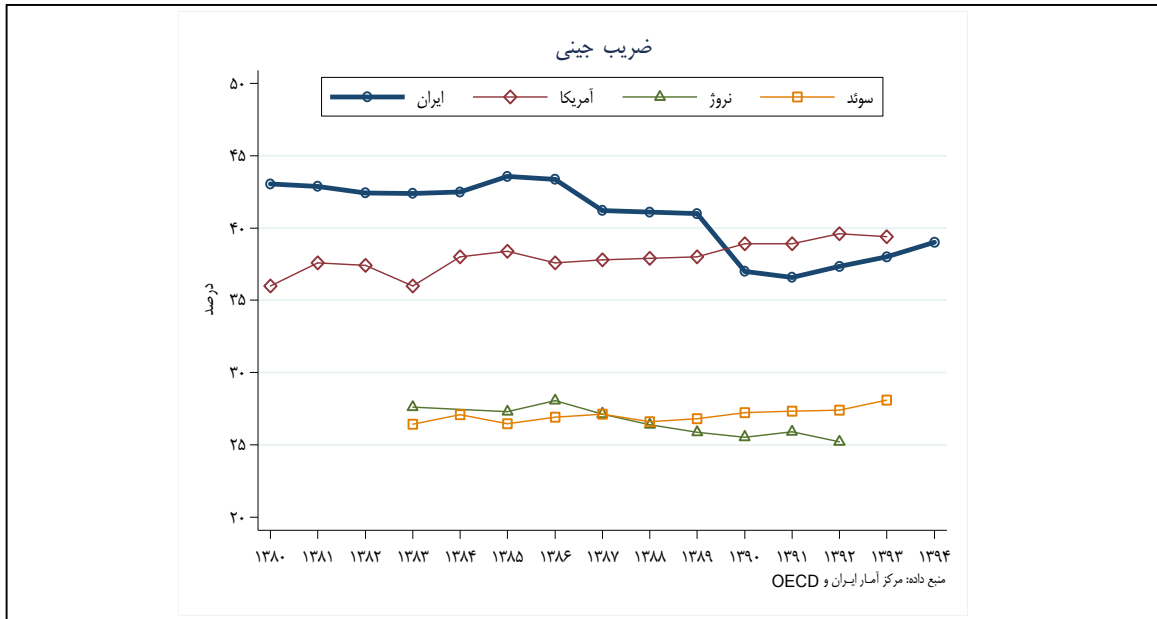
چکیده:

- نابرابری درآمدی در ایران بالاست و در دولت‌های گذشته، برنامه‌ها و سیاست‌های مختلفی در راستای کاهش نابرابری اجرا شده که به دلیل طراحی نادرست، ناکام مانده‌اند. مشکل اصلی آن‌ها، به طور کلی، پوشش گسترده نظام حمایتی و عدم هدفمندی مناسب بوده است.
- کاهش پایدار نابرابری، مبتنی بر اخذ مالیات از ثروتمندان و پرداخت آن به مستمندان است. ایجاد چنین نظام بازتوزیع پایدار در کشور نیازمند انجام تغییرات در چهار محور اصلی است که به نظر می‌رسد تا پایان دوره چهار ساله دولت دوازدهم امکان‌پذیر است:
 - ۱- تغییر پایه مالیات‌ستانی از بنگاه به خانوار
 - ۲- افزایش اشراف اطلاعاتی سازمان مالیاتی نظیر دسترسی آن‌ها به حساب‌های بانکی
 - ۳- اخذ مالیات تصاعدی از ثروتمندان
 - ۴- بازتوزیع مالیات اخذ شده به مستمندان به صورت مابه‌التفاوت درآمد آن‌ها از خط فقر.
- محاسبات انجام گرفته نشان می‌دهند که در صورت اجرایی شدن این طرح می‌توان در طی چهار سال نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول را از حدود ۱۴ به حدود ۱۰ کاهش داد.



بالا بودن نابرابری در ایران به نسبت سایر کشورها

نمودار ۱: روند تغییرات ضریب جینی در ایران، آمریکا و دو کشور اسکاندیناوی



- یکی از نقش‌های اساسی دولت‌ها در اقتصاد کاهش نابرابری درآمدی از طریق بازتوزیع منابع است. اما میزان بهینه بازتوزیع به معیارهای اخلاقی جامعه در مورد این موضوع وابسته. برای مثال، در بین کشورهای توسعه یافته، آمریکا نمونه‌ای از جامعه‌ای است که نقش دولت در رفع نابرابری کم‌رنگ است. در مقابل، در کشورهای اسکاندیناوی که حساسیت به نابرابری بالاست، دولت نقش زیادی در این زمینه ایفا می‌کند.
- مرور دیدگاه‌های فرهنگی و اعتقادی مردم ایران نشان می‌دهد که حساسیت نسبت به موضوع عدالت و نابرابری در کشور بالاست و در این زمینه بیشتر به الگوی اسکاندیناوی نزدیک است تا الگوی آمریکا. اما آمارها نشان می‌دهد که در طول سالیان متمادی وضعیت نابرابری در ایران حتی از آمریکا هم بدتر بوده است.
- نمودار ۱ ضریب جینی که شاخصی بین صفر (متناظر با برابری کامل) و یک (متناظر با نابرابری کامل) است را برای دو کشور حوزه اسکاندیناوی، آمریکا و ایران نمایش می‌دهد. مشاهده می‌شود که طی سال‌های قبل از ۱۳۸۹ وضعیت ایران نابرابرتر از بقیه بوده است. در سال ۱۳۹۰ کاهش در ضریب جینی اتفاق افتاده است که می‌تواند ناشی از اجرایی شدن طرح یارانه‌ها و یا عوامل دیگر^۱ باشد، اما پس از سال ۱۳۹۱ دوباره روند نابرابری رو به افزایش گذاشته است.
- انتخابات اردیبهشت ماه ۱۳۹۶ نشان داد که موضوع فقر و نابرابری جزو دغدغه‌های اصلی مردم است. نتایج پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان^۲ نیز موید حساسیت بالای اجتماعی به موضوع نابرابری ثروت و درآمد در جامعه است.
- بر اساس این پیمایش، ۷۶ درصد از مردم بر این باورند که فاصله طبقاتی نسبت به ۵ سال گذشته افزایش یافته و همین درصد معتقدند در آینده فاصله طبقاتی تشدید خواهد شد. مهمترین عامل فقر از دید مردم بی‌عدالتی و سیاست دولت (۵۴ درصد) است و اکثریت (۵۷ درصد) معتقدند حکومت در رفع نابرابری ناموفق بوده است. تنها ۱۷ درصد مردم مخالف این موضوع هستند که بیشتر ثروتمندان از طریق غیرقانونی، یا رانت و پارتی به این ثروت دست یافته‌اند.

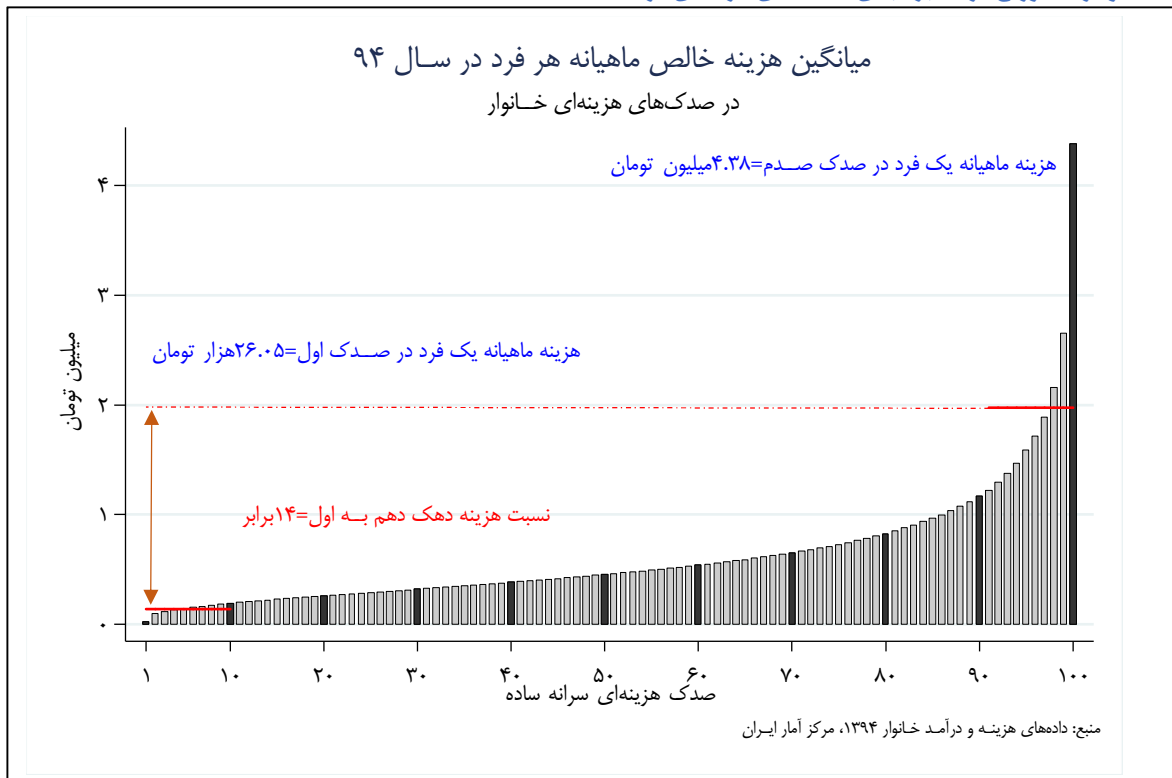
^۱ یکی از عوامل، نحوه محاسبه ضریب جینی است که از سمت هزینه صورت می‌گیرد و نه درآمد. اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، قیمت کالاهای ضروری نظیر نان و سوخت را افزایش داد و این موضوع اثری نامتقارن بر درصد بالا رفتن هزینه مستمندان و ثروتمندان گذاشت. عامل دیگر می‌تواند افزایش عدم مشارکت ثروتمندان در طرح آمارگیری مرکز آمار ایران به دلیل ترس از افشای اطلاعات درآمدی و استفاده از آن برای حذف یارانه باشد.

^۲ «موج سوم طرح ملی سنجش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان» توسط دفتر طرح‌های ملی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در سال ۱۳۹۴ اجرا شد.

- نکته‌ی دیگر آن است که به طور معمول انسان‌ها فاصله طبقاتی و نابرابری را به طرز اغراق شده‌ای در مورد خود احساس می‌کنند. برای مثال در ایران تنها ۵ درصد مردم خود را متعلق به سه دهک بالای جامعه می‌بینند و ۹۵ درصد تصور می‌کنند به طبقات متوسط یا پایین تعلق دارند. این احساس اغراق شده نسبت به نابرابری در شرایط رکود یا رشد پایین به نسبت دوره رونق به مراتب تشدید می‌شود. برای مثال، اعتراضات گسترده و جنبش ۹۹ درصدی در کشورهای اروپایی و آمریکا بعد از بحران مالی ۲۰۰۸ در حالی صورت گرفت که شاخص‌های نابرابری در سال‌های قبل و بعد از آن تغییر چندانی را نشان نمی‌دادند و پس از خروج از بحران و رکود، این اعتراضات در سال‌های بعد تقریباً خاموش شد. در واقع، در دوران رکود که سطح رفاه کل جامعه کاهش می‌یابد، طبقات کم درآمد با احتمال بیشتر به فقر مبتلا می‌شوند و به این دلیل مطالبه برای باز توزیع درآمد از ثروتمندان (که آن‌ها نیز به دلیل رکود با کاهش درآمدی مواجه شده‌اند) تقویت می‌شود.

دلیل نابرابری بالا در توزیع درآمد چیست؟

نمودار ۲: توزیع درآمد بر مبنای صدک‌های هزینه‌ای در سال ۱۳۹۴

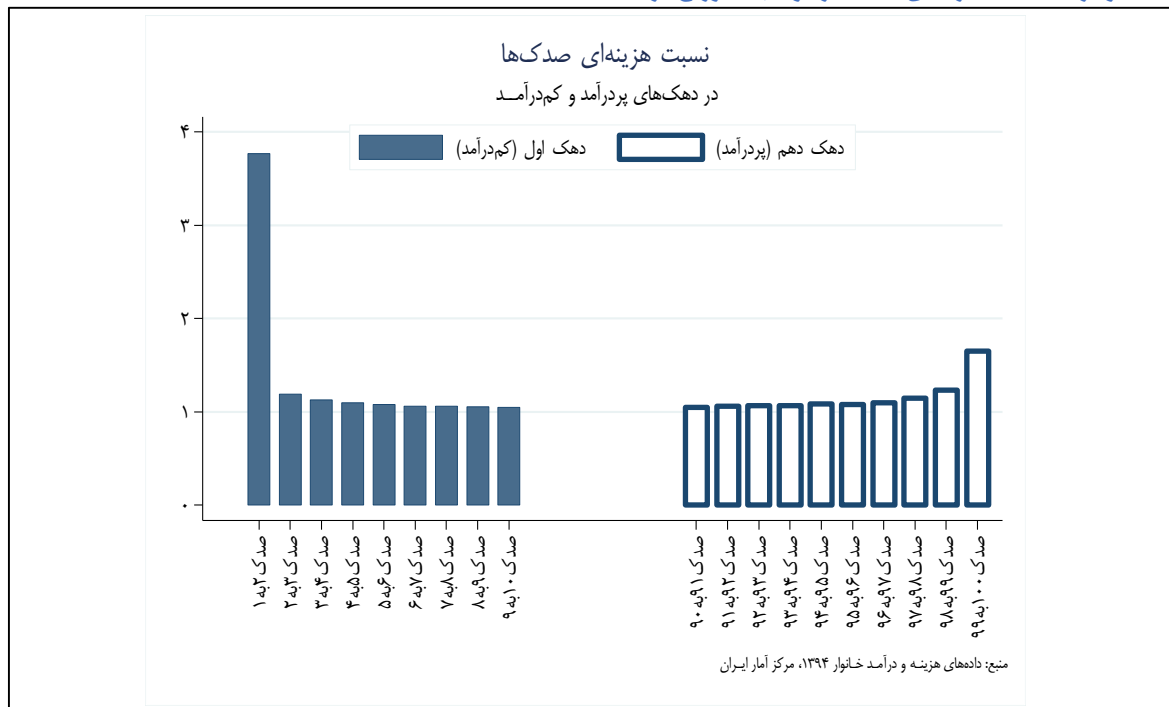


- نمودار ۲ توزیع درآمد در کشور را بر اساس هزینه‌ی ماهیانه سرانه در سال ۹۴ به تفکیک صدک‌های هزینه‌ای نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که صدک اول و صدک توزیع درآمد اختلاف زیادی با صدک‌های مجاور خود دارند. نسبت میانگین هزینه صدک صد به اول برابر ۱۶۸ و دهک دهم به اول ۱۴ است.^۳
- به‌طور کلی، نابرابری درآمدی به شدت به دو دنباله توزیع درآمد یعنی دهک‌های اول و دهم بستگی دارد و در میانه توزیع مقدار آن چندان تغییری نمی‌کند.

^۳ در این نمودار، صدک‌ها به طور سرانه و با تقسیم هزینه کل خانوار بر تعداد اعضای آن تعیین شده است. در صورتی که صدک‌ها به صورت غی سرانه یا سرانه موثر (جزر تعداد اعضا یا تعریف OECD) محاسبه شوند اختلاف درآمدی تا حدی کمتر شده و نسبت دهک دهم به اول در حدود ۱۲٫۵ می‌شود.



نمودار ۳: اختلاف درآمدی شدید در دو دنباله توزیع درآمد

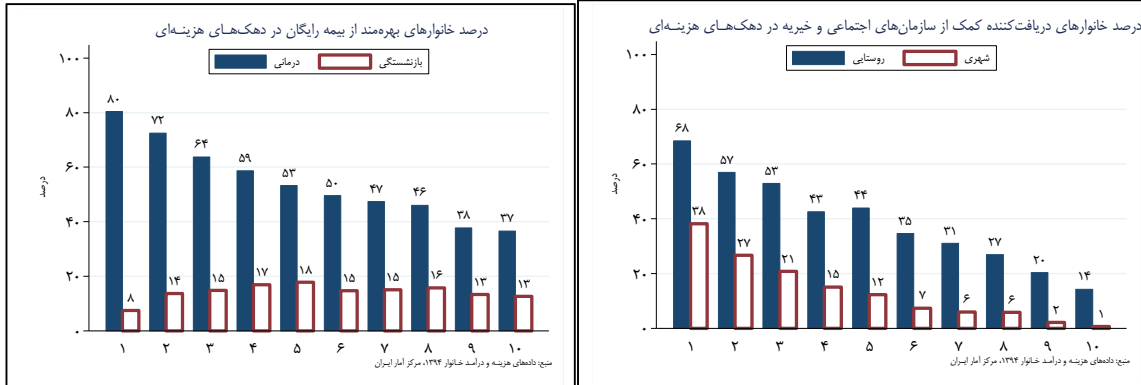


- تفاوت معنادار توزیع درآمد در دو دنباله آن، در نمودار ۳، که نسبت هزینه‌ای صدک‌ها را در دهک اول و دهم نشان می‌دهد، بهتر نمایان است. نسبت هزینه سرانه صدک دوم به اول بیش از سه و نیم برابر و بعد از آن، نسبت صدک دهم به نودونهم حدود ۱٫۶ برابر است. در سایر دهک‌ها مشاهده می‌شود که نسبت هزینه دو صدک مجاور بسیار نزدیک به یک است. بنابراین می‌توان گفت تغییر شدید نابرابری در کمتر از ۱۰ درصد جمعیت کشور (۵ صدک پایین و ۵ صدک بالا) صورت گرفته و برای کاهش آن باید بر این دو گروه بسیار پرآمد و بسیار کم درآمد تمرکز شود.
- آمارها نشان می‌دهند که کاهش شدید درآمد در صدک‌های پایین نه به دلیل فقر موقتی درآمدی که به دلیل فقر ناتوانی است. در واقع، خانوارهای دهک اول به طور معنی‌دار ویژگی‌های متفاوتی از دهک‌های بالاتر دارند و برخلاف دیگر دهک‌ها احتمال جابجایی آن‌ها به دهک‌های بالاتر بسیار کم است. برای مثال، بیشترین درصد زنان سرپرست خانوار، سرپرستان سالمند بالای ۶۵ سال، سرپرستان با همسر فوت شده، سرپرستان بی‌سواد و سرپرست بیکار و غیرفعال در دهک اول قرار دارند.
- به بیان دیگر، افراد بسیاری در دهک اول از کارافتاده و ناتوان محسوب شده و قابلیت توانمند شدن و ایجاد درآمد برای خود را ندارند. این افراد از فقر ناشی از «ناتوانی» رنج می‌برند و بدون کمک دولت قابلیت تامین درآمد مکفی برای خروج از فقر را نخواهند داشت. در مقابل، در دهک‌های دوم و بالاتر فقر بیشتر ناشی از «بیکاری و کم بودن درآمد» است و در صورت بهبود شرایط اقتصادی قابلیت افزایش درآمد بدون کمک مستقیم دولت وجود دارد. بنابراین تامین مایحتاج دهک اول توجه ویژه‌ای از سوی دولت می‌طلبد.



ناکامی برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف در سال‌های گذشته در جهت کاهش نابرابری

نمودار ۴: بهره‌مندی دهک‌های مختلف از بیمه رایگان و کمک سازمان‌های حمایتی



- در طول سالیان گذشته حمایت از اقشار ضعیف و کاهش نابرابری همواره یکی از اهداف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان کشور بوده است اما اقدامات انجام شده، علی‌رغم بهبود نسبی، هیچ‌گاه وضعیت را به نقطه مطلوب نرسانده است. کمیته امداد، بهزیستی، صندوق‌های حمایتی، بیمه‌های مختلف رایگان یا نیمه‌رایگان، یارانه نقدی، یارانه اقلام کالایی و سوخت، همه نمونه‌هایی از تلاش‌های انجام شده برای کاهش فقر بوده‌اند.
- علاوه بر آن، دولت‌های گذشته بعضاً در جهت پاسخ‌گویی به این مطالبه اجتماعی به راه‌های نادرست نظیر قیمت‌گذاری کالاها، پایین نگه‌داشتن نرخ ارز و غیره متوسل شده‌اند و از این طریق در عملکرد اقتصاد اختلال زیادی ایجاد کرده‌اند.
- سوالی که مطرح می‌شود این است که چرا با وجود سازمان‌ها و سیاست‌های متنوعی که در راستای حمایت اجتماعی در کشور وجود دارد همچنان نابرابری بالایی مشاهده می‌شود؟ دلیل اصلی این موضوع را می‌توان در پوشش گسترده نظام حمایتی و عدم هدفمندی طرح‌های حمایتی مختلف خلاصه کرد که در نهایت منجر به کمبود منابع و ناکارایی آن‌ها می‌شود.
- نمودار ۴ بهره‌مندی دهک‌های مختلف از سازمان‌های حمایتی و بیمه رایگان را نمایش می‌دهد. مشاهده می‌شود که درصد قابل توجهی از افرادی که در دهک‌های بالای روستایی قرار دارند، دریافت‌کننده کمک از سازمان‌های اجتماعی و خیریه هستند. همین‌طور بیش از ۳۷ درصد از دهک‌های بالای جامعه، علی‌رغم بی‌نیازی، از بیمه درمانی رایگان بهره می‌برند. این پوشش گسترده، که بعضاً بیش از نیمی از کل جمعیت کشور را شامل می‌شود، در حالی است که همان‌طور که در بالا بحث شد، داده‌ها نشان می‌دهد که گروه هدف اصلی برای رفع فقر مطلق کمتر از یک صدک یعنی ۸۰۰ هزار نفر از کل جامعه هستند.
- دلایل مختلفی را می‌توان برای پوشش گسترده نظام‌های حمایتی کشور برشمرد. از یک سو، وابستگی طولانی به درآمد نفت، توقع از دولت به عنوان توزیع‌کننده درآمد نفت و منبع پرداخت یارانه‌های گوناگون را در فرهنگ مردم نهادینه کرده است. از سوی دیگر، به دلایل اقتصاد سیاسی و ترس از کاهش محبوبیت، سیاست‌گذاران برای قطع حمایت‌ها از افراد بی‌نیاز انگیزه کافی نداشته‌اند. علاوه بر این عوامل فرهنگی و انگیزشی، در سمت اجرایی نیز همواره نبود اشراف اطلاعاتی کافی در خصوص درآمد آحاد جامعه و عدم تشخیص درست نیازمند از بی‌نیاز، هدفمند ساختن نظام حمایتی را با مشکل مواجه کرده است.



راهکار کاهش نابرابری در سایر کشورها

جدول ۱- نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در کشورهای اروپایی^۴

ایران	سوئد	نروژ	دانمارک	هلند	فرانسه	آلمان
بین ۱۲ تا ۱۴ (بنا به تعاریف مختلف)	۶,۵	۶,۱	۵,۳	۶,۷	۶,۹	۶,۸

- در جدول ۱ نسبت میانگین هزینه دهک دهم به اول در ایران و چند کشور اروپایی آورده شده که نشان می‌دهد این شاخص در ایران حدود دو برابر این کشورها است.
- بررسی تجربه این کشورها در این باره نشان می‌دهد که راه صحیح و پایدار کاهش نابرابری، تشخیص اطلاعات درآمدی خانوارها از منابع مستقل، اخذ مالیات با نرخ تصاعدی از درآمد ثروتمندان و پرداخت آن به فقراء متناسب با درآمد آنها، است. این نوع نظام باز توزیع چهار ویژگی دارد:
 - ۱- مبنای اخذ مالیات، خانوار است نه بنگاه
 - ۲- اشراف اطلاعاتی بالای سازمان مالیاتی و دسترسی به اطلاعات حساب‌های بانکی و سایر منابع
 - ۳- نرخ تصاعدی مالیات بر درآمد خانوار
 - ۴- بازتوزیع مالیات اخذ شده به مستمندان به صورت مابه‌التفاوت درآمد آنها از خط فقر و نه مستمری ثابت

ویژگی اول: اخذ مالیات از خانوار نه بنگاه

جدول ۲ - ترکیب درآمد مالیاتی (درصد)

سوئد	نروژ	دانمارک	هلند	فرانسه	آلمان	
۵۲,۶	۵۱,۳	۵۱,۷	۵۸,۱۶	۵۶,۱۹	۶۴,۴	مالیات بر درآمد خانوار
۷,۹	۱۷	۵,۷	۶,۳۳	۵,۱۶	۴,۷۷	مالیات بر سود شرکتها
۲۸,۸	۲۸,۷	۳۱,۶	۲۹,۵	۲۴,۱	۲۸,۴	مالیات بر مصرف

- جدول ۲ سهم سه نوع مالیات مختلف در کل درآمد مالیاتی در شش کشور اروپایی را نشان می‌دهد. در تمام این کشورها سهم مالیات بر سود شرکتها ناچیز است و بخش اصلی درآمد مالیاتی از درآمد خانوار و یا مصرف (ارزش افزوده) اخذ می‌شود. این درحالی است که در ایران مالیات بر مشاغل و شرکتها حدود ۵۰ درصد از کل درآمد مالیاتی را شامل می‌شود و مالیات بر درآمد خانوار اخذ نمی‌شود.
- عیب بزرگ مالیات بر بنگاه ایجاد اختلال در تولید بهینه بنگاه است. همچنین، کاهش تولید ناشی از مالیات، باعث کاهش دستمزد کارگران بنگاه و از این طریق افزایش نابرابری می‌شود. البته مالیات بر بنگاه به دولت کمک می‌کند که از طریق آن سیاست‌گذاری صنعتی و منطقه‌ای را با اعمال مشوقها و تنبیه‌های مالیاتی اعمال نماید.
- در مجموع می‌توان گفت مالیات‌ستانی از بنگاه بیشتر از منظر شفافیت اطلاعات و سیاست‌گذاری مالی/صنعتی اهمیت دارد نه از نظر کسب درآمد. به همین دلیل در کشورهای توسعه یافته اگرچه مالیات از بنگاه اخذ می‌شود اما نرخ آن به مراتب کمتر از نرخ مربوط به خانوار است و سهم آن نیز در کل درآمد مالیاتی پایین است.

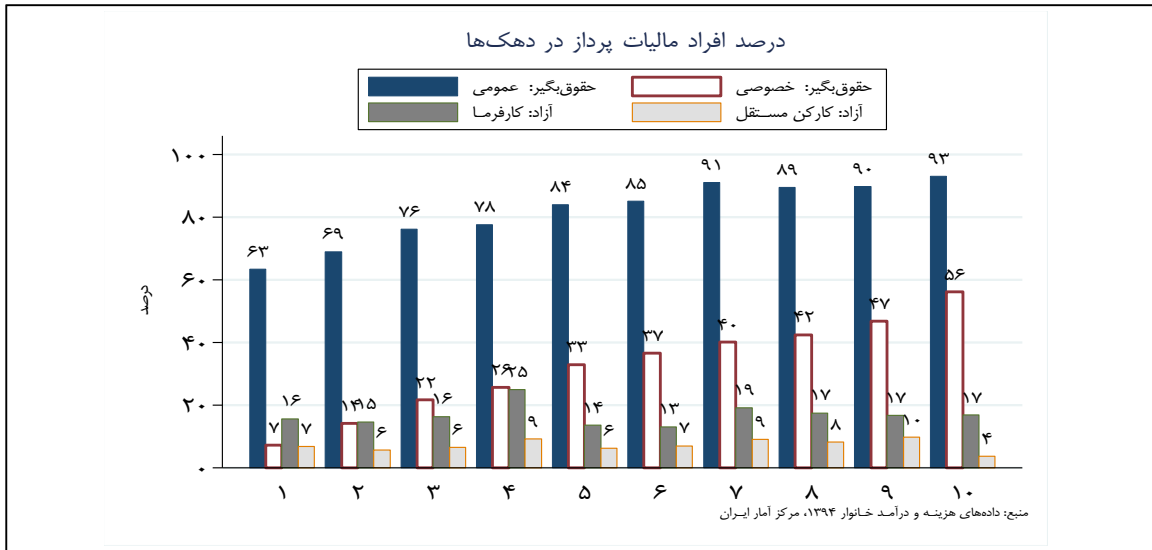
^۴ داده‌ها برای سال ۲۰۱۳ از پایگاه OECD استخراج شده‌اند.



ویژگی دوم: کاهش فرار مالیاتی با افزایش اشراف اطلاعاتی و استفاده از اظهار شخص سوم

- دومین پایه اصلی نظام بازتوزیع کارا کم بودن فرار مالیاتی است. در کشورهای پیشرفته، دولت به اطلاعات درآمدی افراد اشراف بالایی دارد و مبنای تشخیص، اظهار شخص سوم (نظیر حساب‌های بانکی و نظام مالی، اطلاعات کارفرما و شرکای تجاری و معاملات) است و نه صرفاً خوداظهاری.
- این موضوع که از آن به عنوان بزرگترین تحول در نظام‌های مالیاتی در طول قرن گذشته یاد می‌شود، باعث کاهش قابل ملاحظه فرار مالیاتی شده‌است، به طوری‌که در کشورهای پیشرفته مالیات به تولید ناخالص داخلی از کمتر از ۱۰ درصد در ۱۹۰۰ به بیش از ۴۰ درصد در سال ۲۰۰۰ رسیده است.
- در واقع اتکای صرف بر خود اظهاری باعث افزایش فرصت فرار مالیاتی می‌شود و از این رو نظام‌های مالیاتی پیشرفته برای تشخیص مالیات وابستگی بالایی به اظهار شخص سوم دارند. برای مثال در دانمارک ۹۵٪ از اطلاعات درآمدی افراد از طریق شخص سوم نیز گزارش می‌شود که سازمان مالیاتی را قادر به راستی‌آزمایی آن‌ها می‌کند.

نمودار ۵: فرار مالیاتی به تفکیک دهک و گروه شغلی



- در ایران، آمارها نشان دهنده بالا بودن فرار مالیاتی در تمام سطوح درآمدی است. نمودار ۵ درصد افراد مالیات پرداز را به تفکیک گروه شغلی و دهک نمایش می‌دهد و مشاهده می‌شود که به جز شاغلین حقوق‌بگیر بخش عمومی، فرار مالیاتی در بقیه گروه‌ها به شدت زیاد است و این موضوع در تمام دهک‌های درآمدی صادق است. دلیل اصلی بالا بودن فرار مالیاتی در کشور مغفول ماندن استفاده سازمان مالیاتی از اظهار شخص سوم بوده است. البته در چند سال گذشته گام‌های مهمی در زمینه اصلاح این موضوع برداشته شده که در انتها به آن‌ها اشاره می‌شود.

ویژگی سوم: نرخ تصاعدی مالیات بر درآمد خانوار

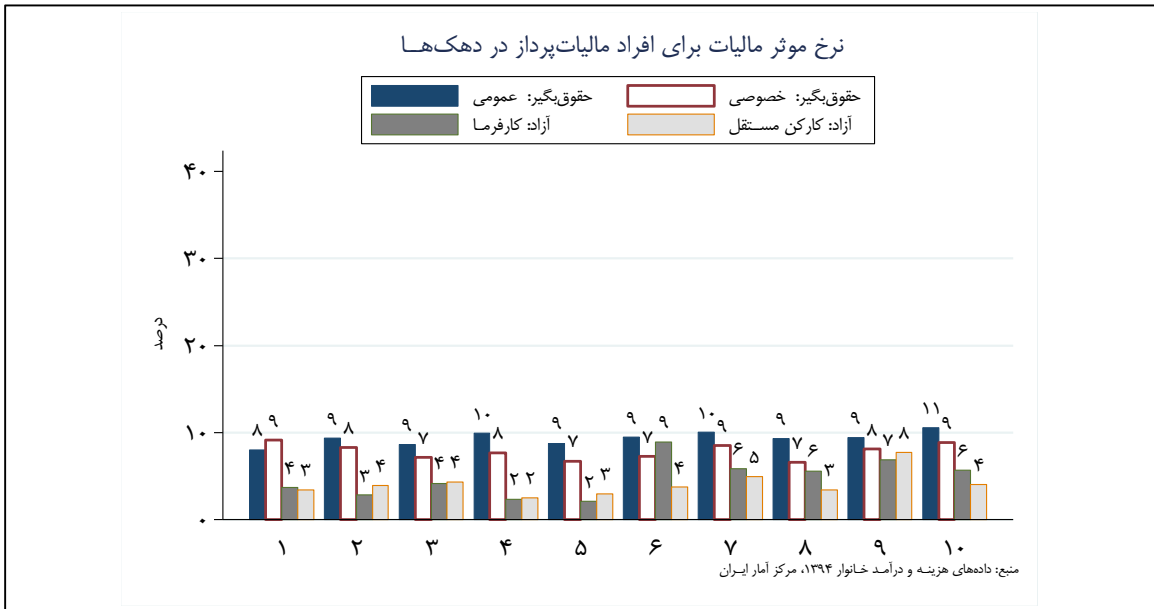
جدول ۳ - بالاترین نرخ اخذ مالیات (درصد) در کشورهای منتخب اروپایی و ایران

ایران	سوئد	نروژ	دانمارک	هلند	فرانسه	آلمان
۲۵	۷۳	۶۱	۷۰	۶۰	۶۳	۵۹



- ویژگی دیگر یک نظام بازتوزیع مناسب، تصاعدی بودن نرخ مالیات است، به طوری که متناسب با افزایش درآمد نرخ حاشیه‌ای مالیات نیز افزایش یابد. جدول ۳ نشان می‌دهد که نرخ حاشیه‌ای مالیات برای درآمدهای بسیار بالا در کشورهای اروپایی تا بیش از ۵۰ درصد افزایش می‌یابد، اما در ایران این نرخ بسیار پایین‌تر است.
- تصاعدی نبودن نرخ مالیات در کشور در نمودار ۶ نیز مشهود است. همانطور که دیده می‌شود توزیع نرخ مالیات پرداخت شده تقریباً برای تمامی دهک‌ها یکنواخت بوده و در تمامی آن‌ها نرخ پرداختی موثر در گروه مشاغل آزاد پایین‌تر از گروه حقوق‌بگیر است.

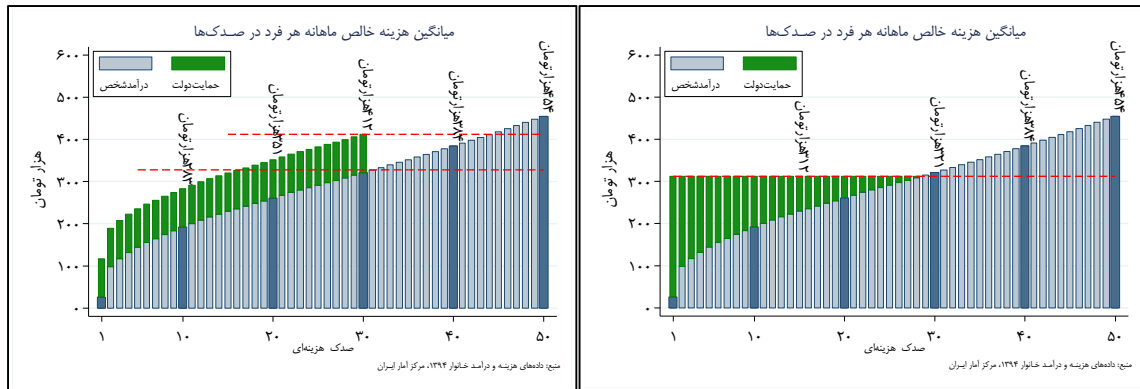
نمودار ۶ - توزیع نرخ پرداختی مالیات در دهک‌ها



ویژگی چهارم: پرداختی به صورت مابه‌التفاوت و نه مستمری ثابت

- چهارمین ویژگی یک نظام بازتوزیع کارا و پایدار، پرداختی به مستمندان بر اساس مابه‌التفاوت درآمد آنها و حداقل درآمد تعیین شده است و نه یک مستمری ثابت. در این سازوکار که در تمامی کشورهای پیشرفته انجام می‌شود، هر خانوار در انتهای هر سال یک اظهارنامه مالیاتی با ذکر تمامی درآمدهای خود تکمیل می‌کند و سازمان مالیاتی اعتبار اطلاعات گزارش شده را با توجه به اظهارات شخص سوم کنترل می‌کند. پس از نهایی شدن تشخیص و راستی‌آزمایی درآمد ممکن است آن خانوار مشمول پرداخت مالیات، معافیت و یا دریافت مابه‌التفاوت درآمد خود و خط فقر تعیین شده، گردد. در صورتی که در سال‌های آینده سازمان مالیاتی کم‌اظهاری خانوار را تشخیص دهد، سرپرست خانوار مجبور خواهد شد که مبلغ مابه‌التفاوت دریافت شده را به همراه جریمه عودت کند.

نمودار ۷- مقایسه پرداخت مستمری (راست) و پرداخت حمایتی متناسب با درآمد (چپ)



- در حال حاضر، تقریباً تمامی نظام‌های حمایتی کشور بر مبنای پرداخت مستمری است نه مابه‌التفاوت درآمد. در نمودار ۷ دو صورت مختلف پرداخت در یک حالت فرضی مقایسه شده است. در نمودار سمت راست فرض شده است که دولت قصد دارد یارانه سه دهک پایین را سه برابر کند یا معادل ۹۱ هزار تومان به صورت مستمری به آن‌ها پرداخت کند. در سمت چپ فرض شده است که دولت با همین مقدار منابع، مابه‌التفاوت درآمد افراد و یک سطح حداقلی از رفاه را به آن‌ها پرداخت کند. همانطور که مشاهده می‌شود مشکلی که پرداخت به صورت مستمری ایجاد می‌کند این است که پرداختی به ۳ دهک کم‌درآمد موجب جابجایی ۱۴ صدک، معادل ۱۱ میلیون و ۱۲۰ هزار نفر، از دهک ۲ و ۳ به دهک ۴ و ۵ خواهد شد. یعنی حدود نصف ۳ دهک کم‌درآمد، پس از دریافت یارانه واجد شرایط دریافت آن نخواهند بود. اما پرداخت مابه‌التفاوت، سطح رفاه سه دهک پایین را تقریباً برابر رفاه فردی در صدک ۳۰ می‌کند و به مراتب در کاهش نابرابری موثرتر از پرداخت به صورت مستمری عمل خواهد کرد.
- البته پرداخت مابه‌التفاوت از نظر اجرایی با مانع تشخیص صحیح درآمد خانوار روبه‌روست و نیازمند داشتن زیرساخت اطلاعاتی مناسب است. بنابراین مبنای موفقیت این سازوکار اتکا نکردن به خوداظهاری و استفاده از اطلاعات مستقل شخص سوم و به‌روز رسانی سالانه ویژگی‌های خانوارها است.

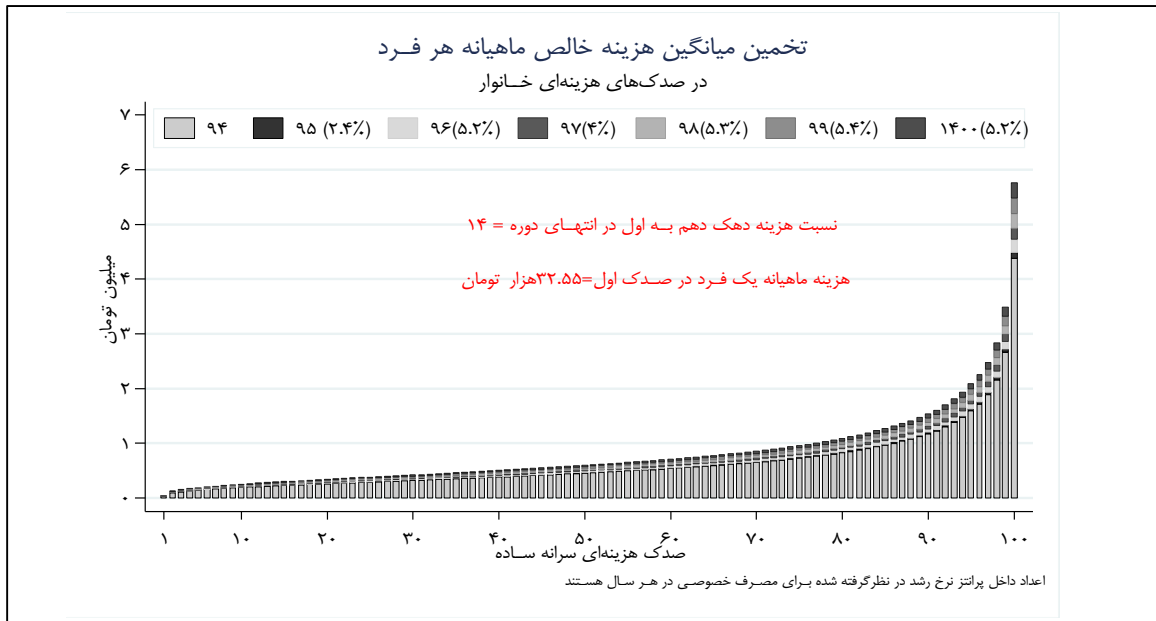
برنامه‌ریزی و توصیه سیاستی

- با توجه به مباحث پیش گفته، تحول اساسی در نظام بازتوزیع کشور در چهار سال آتی نیاز به اصلاحات در چهار محور کلی فوق‌الذکر دارد. با توجه به انتظار رشد مثبت سالیانه اقتصاد در سال‌های آتی، طراحی این نظام می‌تواند به گونه‌ای صورت گیرد که مالیات اخذ شده از ثروتمندان حتی‌الامکان معطوف به رشد درآمد کسب شده‌ی آن‌ها باشد. به این ترتیب رفاه ثروتمندان نیز دستخوش تغییر ناگهانی نمی‌شود و انگیزه خلق ثروت را کاهش نمی‌دهد.
- در ادامه، به بررسی حالت‌های مختلف هدفگذاری دولت برای افزایش هزینه سرانه به یک سطح حداقلی برای تمام افراد صدک‌های پایین بدون جابجایی آن‌ها به صدک‌های بالاتر می‌پردازیم. با در نظر گرفتن نرخ رشد مصرف محقق شده ۲,۴٪ در سال ۹۵، فرض می‌کنیم که در سال ۹۶ این نرخ ۵,۲٪، در سال ۹۷، ۴٪، و در سه سال بعد به‌طور میانگین ۵,۳٪ افزایش یابد و به‌طور یکنواخت بین تمام صدک‌ها توزیع شود.^۵ نمودار ۸ توزیع درآمد در صورت تحقق این میزان رشد را نمایش می‌دهد. در این حالت انتظار می‌رود که درآمد سرانه حقیقی ماهانه صدک اول از ۲۶ هزار به ۳۲,۵ هزار تومان برسد اما همچنان فاصله ۱۴ برابری بین دهک دهم و اول حفظ می‌شود.

^۵ تخمین‌ها از نتایج الگوی کلان-سنجی اقتصاد ایران (درگاهی، ۱۳۹۶) اخذ شده است. در این سناریو فرض شده‌است که با انجام اصلاحات اقتصادی و ارتقای درونزایی، نرخ رشد اقتصادی نسبت به روند فعلی افزایش می‌یابد. توضیحات بیشتر در جدول شماره ۳ آمده است. باید در نظر داشت که تاثیر رشد اقتصادی بر توزیع درآمد یکنواخت نیست اما اینکه کدام دهک‌ها بیشتر از رشد منتفع می‌شوند نیز مبهم است و بستگی به این دارد که رشد در کدام بخش‌ها و مناطق صورت گرفته است. به‌طور کلی، می‌توان انتظار داشت که افراد ناتوان در نتیجه رشد اقتصادی بهره‌مندی مستقیمی نداشته باشند و از این منظر بدون سیاست بازتوزیعی مناسب، درآمد حاصل از رشد اقتصادی بیشتر به سمت دهک‌های متوسط و بالا سوق پیدا کند.

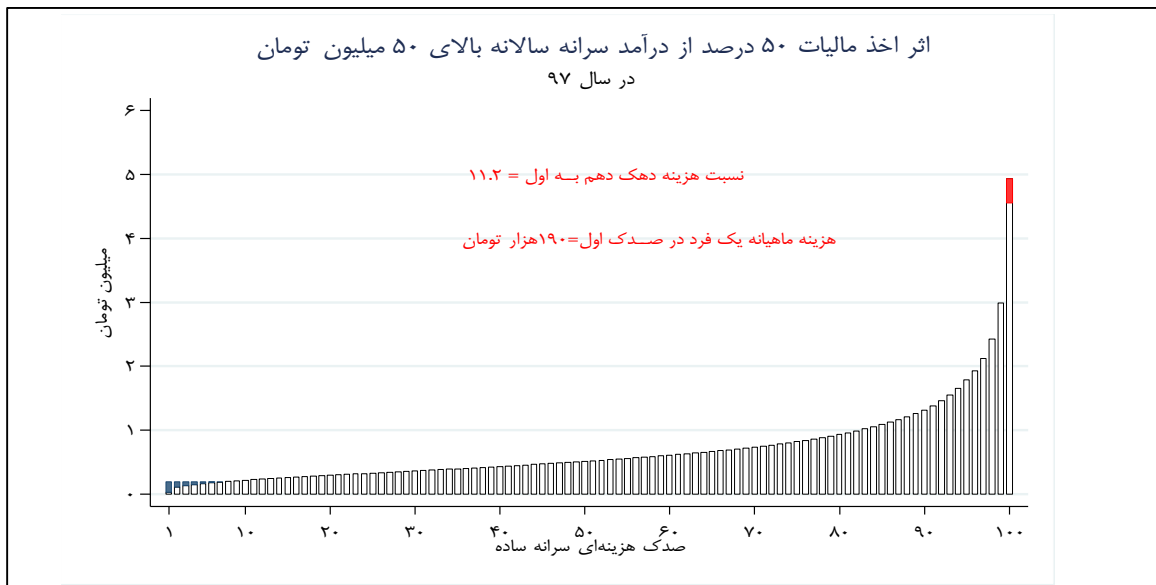


نمودار ۸- سناریو سازی برای رشد ۴ سال آینده با فرض توزیع یکنواخت آن در گروه‌های درآمدی



- فرض کنیم دولت برای حمایت از قشر ناتوان و از کار افتاده تعیین سطح حداقلی برای درآمد افراد تعیین می‌کند که تامین آن از طریق مالیات از ثروتمندان انجام می‌شود. برای نمونه، نمودار ۹ نشان می‌دهد که اگر دولت سیاست اخذ مالیات ۵۰ درصدی از درآمد سرانه بالای ۵۰ میلیون تومان^۶ را اتخاذ کند و درآمد حاصله را به صدک‌های پایین اختصاص دهد در سال ۹۷ حداقل درآمد سرانه ماهیانه به ۱۹۰ هزار تومان افزایش خواهد یافت و نسبت دهک دهم به اول از ۱۴ به ۱۱,۲ کاهش پیدا می‌کند.

نمودار ۹- سناریو سازی اخذ مالیات از صدک صدم و تخصیص آن به صدک‌های پایین



^۶ یعنی تا درآمد سرانه ۵۰ میلیون تومان مالیاتی اخذ نمی‌شود و برای بالاتر از آن نصف مابه‌التفاوت با ۵۰ میلیون تومان اخذ می‌شود. برای مثال، یک خانوار ۲ نفره با درآمد سالانه ۱۰۰ میلیون تومان مالیاتی نمی‌پردازد و یک خانوار ۴ نفره با درآمد سالانه ۳۰۰ میلیون، $50 = (300 - 4 \times 50) / 2$ میلیون تومان مالیات می‌پردازد. در این حالت همانطور که در نمودار ۹ نیز مشاهده می‌شود تنها صدک صدم مالیات پرداخت می‌کند.



- در سال‌های آینده نیز با توجه به رشد اقتصادی، دولت می‌تواند حداقل درآمد سرانه ماهیانه را افزایش دهد و مابه‌التفاوت آن از درآمد صدک‌های پایین را به آن‌ها پرداخت کند. در جدول ۴ نتایج حاصله از دو نمونه سیاست بازتوزیعی با نرخ مالیات ۵۰ و ۳۰ درصد برای درآمد بالای ۵۰ میلیون تومان به قیمت ثابت سال ۹۴ و با نظر گرفتن سه گزینه مختلف رشد اقتصادی آورده شده است.^۷ همانطور که مشاهده می‌شود، در صورت تحقق گزینه ارتقای درونزایی و توسعه برونگرایی، دولت قادر است با حصول ۱۱,۷ هزار میلیارد تومان مالیات از ثروتمندان، نسبت هزینه دهک دهم به اول را از ۱۴ به ۸,۷ تقلیل دهد.

جدول ۳- نتایج اجرای دو نمونه از سیاست‌های بازتوزیعی در سال‌های آینده

					گزینه رشد اقتصادی
۱۴۰۰	۹۹	۹۸	۹۷	۹۶	
سناریوی اول: ۵۰ درصد مالیات از درآمد سرانه سالانه بالای ۵۰ میلیون تومان					
۲,۴	۳,۱	۳,۵	۲,۵	۳,۶	نرخ رشد
۵,۰	۴,۴	۳,۷	۲,۹	۲,۳	منابع حاصله از مالیات (هزار میلیارد تومان)
۲۲۰	۲۱۰	۱۹۰	۱۸۰	۱۶۰	حداقل هزینه ماهیانه برای هر فرد (هزار تومان)
۱۰,۳	۱۰,۶	۱۱,۲	۱۱,۴	۱۲	نسبت هزینه دهک دهم به اول
۵,۲	۵,۴	۵,۳	۴,۰	۵,۲	نرخ رشد
۷,۶	۶,۳	۴,۹	۳,۷	۲,۶	منابع حاصله از مالیات (هزار میلیارد تومان)
۲۷۰	۲۴۰	۲۲۰	۱۹۰	۱۷۰	حداقل هزینه ماهیانه برای هر فرد (هزار تومان)
۹,۳	۱۰,۰	۱۰,۴	۱۱,۲	۱۱,۷	نسبت هزینه دهک دهم به اول
۸,۲	۸,۰	۸,۰	۸,۲	۸,۰	نرخ رشد
۱۱,۷	۹,۳	۷,۲	۵,۲	۳,۲	منابع حاصله از مالیات (هزار میلیارد تومان)
۳۳۰	۲۹۰	۲۶۰	۲۲۰	۱۹۰	حداقل هزینه ماهیانه برای هر فرد (هزار تومان)
۸,۷	۹,۲	۹,۵	۱۰,۵	۱۱,۱	نسبت هزینه دهک دهم به اول
سناریوی دوم: ۳۰ درصد مالیات از درآمد سرانه سالانه بالای ۵۰ میلیون تومان					
۲,۴	۳,۱	۳,۵	۲,۵	۳,۶	نرخ رشد
۳,۰	۲,۶	۲,۲	۱,۷	۱,۴	منابع حاصله از مالیات (هزار میلیارد تومان)
۱۹۰	۱۸۰	۱۷۰	۱۵۰	۱۴۰	حداقل هزینه ماهیانه برای هر فرد (هزار تومان)
۱۱,۶	۱۱,۹	۱۲,۰	۱۲,۵	۱۲,۷	نسبت هزینه دهک دهم به اول
۵,۲	۵,۴	۵,۳	۴,۰	۵,۲	نرخ رشد
۴,۶	۳,۸	۳,۰	۲,۲	۱,۶	منابع حاصله از مالیات (هزار میلیارد تومان)
۲۳۰	۲۱۰	۱۹۰	۱۷۰	۱۵۰	حداقل هزینه ماهیانه برای هر فرد (هزار تومان)
۱۰,۹	۱۱,۳	۱۱,۶	۱۲,۰	۱۲,۵	نسبت هزینه دهک دهم به اول
۸,۲	۸,۰	۸,۰	۸,۲	۸,۰	نرخ رشد
۷,۰	۵,۶	۴,۳	۳,۱	۱,۹	منابع حاصله از مالیات (هزار میلیارد تومان)
۲۹۰	۲۵۰	۲۲۰	۱۹۰	۱۶۰	حداقل هزینه ماهیانه برای هر فرد (هزار تومان)
۱۰,۰	۱۰,۷	۱۱,۱	۱۱,۷	۱۲,۳	نسبت هزینه دهک دهم به اول

^۷ سناریوهای مختلف رشد اقتصادی از الگوی کلان-سنجی درگاهی (۱۳۹۶) برگرفته شده است.



ملاحظات اجرایی

- آنچه تاکنون گفته شد، الزامات اصلی یک نظام بازتوزیع جامع و پایدار بود، اما پیاده‌سازی این نظام پیش‌نیازها و ملاحظات اجرایی زیادی دارد که نباید از آن‌ها غافل بود.
- اولین و مهمترین الزامی که موفقیت و یا شکست این طرح را تعیین می‌کند آماده بودن زیر ساخت‌های اطلاعاتی و دسترسی کامل سازمان مربوطه به آن‌هاست. این اطلاعات می‌بایست به صورت الکترونیک از نهادهای مختلف نظیر بانک‌ها، بنگاه‌ها و کارفرمایان، بورس و بیمه‌ها، سازمان ثبت املاک، خرید و فروش ارز و طلا، اصناف و غیره گردآوری شوند. علاوه بر آن نیاز است که سامانه‌ای جهت تجمیع اطلاعات فوق و دسترسی سریع، آسان و به‌روز آن در سازمان مربوطه طراحی شود.
- ملاحظه اجرایی دیگری که باید مدنظر قرار گیرد یکپارچه‌سازی حمایت‌ها و عدم همپوشانی بین برنامه‌های سازمان‌های مختلف زیر مجموعه دولت و حاکمیت است. برای مثال در بررسی‌های صورت گرفته توسط وزارت رفاه، مشخص شده‌است که خانوارهای زیادی از چند مستمری و یا چند بیمه رایگان به طور همزمان بهره‌مند می‌شوند.
- همچنین نیاز است که مسئولیت این طرح به یک نهاد دولتی نظیر سازمان امور مالیاتی و یا وزارت رفاه محول شود. انجام این طرح توسط نهادهایی که زیرمجموعه مستقیم دولت نیستند، می‌تواند منجر به ناهماهنگی در برنامه شود.
- پیش‌نیاز دیگر اجرای این طرح اصلاح قوانین مالیاتی و سازگار کردن آن با الزامات طرح است که شامل تغییر پایه مالیات از بنگاه به خانوار و طراحی مناسب نرخ مالیات است. اصلاح مشکلات در قوانینی که منجر به معافیت‌های بالا و راه‌های قانونی گریز از مالیات می‌شوند نیز می‌بایست مدنظر قرار گیرد.
- در نهایت باید توجه داشت که نظام بازتوزیع نیازمند طراحی منطقه‌ای است و با توجه به تفاوت رفاهی در استان‌های مختلف کشور، نرخ‌ها و خط فقر می‌بایست با در نظر گرفتن ویژگی‌های مختلف آن استان باشد.

شرایط کنونی تا چه حد مساعد است؟

- از جهت اجتماعی، انتخابات اردیبهشت ۱۳۹۶ نشان داد که موضوع فقر و نابرابری جزو دغدغه‌های اصلی مردم است و به نظر می‌رسد که زمینه برای طرح ایجاد نظام جامع بازتوزیع در افکار عمومی وجود دارد.
- از جهت زیرساخت‌ها، اقدامات انجام شده در دولت یازدهم بخش مهمی از پیش‌نیازهای لازم برای اجرای این طرح را فراهم کرده است. در چند سال گذشته سازمان امور مالیاتی گام‌های بلندی در زمینه الکترونیکی کردن حسابرسی برداشته است. ارسال اظهارنامه اینترنتی، ایجاد صندوق مکانیزه فروش برای فروشگاه‌ها، و توافق با بانک مرکزی در سال ۹۵ برای دسترسی به اطلاعات بانکی برخی از مهمترین اقدامات صورت گرفته است.
- وزارت رفاه نیز در دو سال گذشته اقدام به ایجاد «پایگاه رفاه ایرانیان» برای حذف یارانه ثروتمندان کرده است. در این پایگاه بیش از ۷۰ مجموعه داده از سازمان‌های مختلف^۱ با استفاده از کد ملی افراد به هم مرتبط شده که بر مبنای آن اطلاعات متنوعی درباره درآمد، ثروت، مالکیت، بهره‌مندی از بیمه و حمایت‌های دیگر قابل حصول است.
- بنابراین می‌توان گفت که الزامات و زیرساخت‌های لازم برای اجرای طرح نظام جامع بازتوزیع در کشور وجود دارد.

^۱ تامین اجتماعی، بهزیستی، بازنشستگی کشوری، بیمه سلامت، گواهینامه شغلی، وزارت علوم (اعضای هیئت علمی)، ناجا (تردد مرزی و خرید خودرو)، شهرداری تهران (املاک)، وزارت صنعت (اصناف)، بیمه مرکزی، سازمان مالیاتی و نظام پزشکی.