

نظام مالیاتی و کارآمدی تامین اجتماعی

پژوهشگران حوزه بیمه‌های اجتماعی از رابطه دوسویه، تعاملی و اثر بخش نظام مالیاتی و بیمه‌های اجتماعی و کارایی طرح‌های بازنشستگی می‌گویند



گزارش

گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی به‌طور معمول یکی از بهترین روش‌ها برای کاستن از بار مشکلات رفاهی برآمده از ناپایداری‌های اقتصادی است. فرآیندی پویا بر بستری کلان که برآیند آن تخصیص بهینه منابع، توزیع برابر درآمد، گسترش اشتغال، و بهبود تراز پرداخت‌ها میان گروه‌های مختلف درآمدی است. اگر نظام تامین اجتماعی را مجموعه‌ای از برنامه‌های رفاهی بدانیم که هدفش از میان برداشتن تنگناهای اقتصادی و اجتماعی شهروندان به‌ویژه نیروی کار باشد، در این معنا، نظام تامین اجتماعی نه تنها از جنبه‌های بنیادی رشد و توسعه اقتصادی جدا نیست، بلکه با رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی پیوند و پیوستگی انکارناپذیری دارد. چنین وابستگی دوسویه‌ای میان این دو حوزه بنیادی از نظام حکمروایی، بی‌شک به‌میزانی از هماهنگی و پایداری سیاستی میان دو عرصه کلان اقتصادی و رفاهی نیاز دارد تا با گسترش دایره پوشش و حمایت از جامعه هدف زیر پوشش، بر خورداری از سطح شایسته‌تری از زندگی را تضمین کند. با چنین رویکردی، باید نظام تامین اجتماعی را عرصه‌ای زیربنایی دانست که فرآیند توسعه‌یافتگی را کیفی‌تر و از آن طرف نیز معادل توسعه‌یافتگی است. با وجود سابقه‌های چندصدساله نظام‌های تامین اجتماعی، دولت‌ها در دهه‌های اخیر کوشیده‌اند از ابزارهای سیاستی دیگری نظیر مالیات‌ها برای بسط

بنیان‌های نظام چندلایه بیمه‌های اجتماعی

در یک بیان ساده و ابتدایی تصور رایج بر این است که از طریق مالیات‌ها مخارج نظام بازنشستگی تامین مالی شود، اما بحثی که کتاب نیز کوشیده درباره آن صحبت کند، پیوندی است که میان نظام مالیاتی و نظام بازنشستگی برقرار است و باید تاکید کنیم که این رابطه تنها از زاویه تامین مالی نیست. بلکه شبیه به جاده‌ای دوطرفه است. به عبارت دیگر، نظام بازنشستگی تنها «گیرنده» نظام مالیاتی نیست، بلکه در رابطه‌ای دوطرفه، تقویت‌کننده نظام مالیاتی هم هست. مهم‌ترین معضل صندوق‌های بازنشستگی در تمام کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، تامین و تعادل مالی است. با این حال منشأ بحران در کشورهای مختلف، متفاوت است. در کشورهای توسعه‌یافته آنچه منجر به از دست رفتن تعادل نظام‌های بازنشستگی شده، تحولات جمعیتی ناشی از افزایش امید به زندگی و کاهش نرخ زادوولد به‌علاوه برون‌سپاری نظام تولید است، یعنی هم‌زمان بار رشد اقتصادی، بازار کار برای صندوق‌های بازنشستگی کوچک‌تر شد و در نتیجه طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر مزایای تعریف‌شده دچار مشکل شدند. در کشورهایی مانند ایران، تحلیل منابع صندوق‌ها، منبعث از مسائل اقتصاد سیاسی و ناکارآمدی‌های مدیریتی بوده است. سوازی اینکه منشأ بحران از کجا بوده، کشورها راهکارهای فراوانی از جمله اصلاحات پارامتریک و سیستمی اجرایی کردند که یکی از متاخرترین آن‌ها، پیشنهادهای بانک جهانی درباره نظام چندلایه بیمه‌های اجتماعی است. نظام تامین اجتماعی چندلایه مبتنی بر این بنیان استوار است که بحران صندوق‌های بازنشستگی

مالیات: از کسب درآمد تا سیاست‌گذاری رفاهی

همان‌طور که می‌دانید هدف اولیه مالیات‌ستانی، کمک به دولت در کسب درآمد است. اما امروزه هدف‌گیری و تمرکز سیاست‌های مالیاتی دگرگون شده‌اند و از نظام‌های حکمرانی و مالیات‌ها برای رشد اقتصادی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای استفاده می‌کنند. علاوه بر این، در دهه‌های اخیر رویکردهای پیشروتری مطرح شده و نظام مالیاتی رکن اصلی سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی قرار گرفته است. یعنی دولت‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که به‌جای پرداخت مستقیم و بلندمدت مزایای رفاهی، از بخشی از منابع درآمدی فعلی‌شان چشم‌پوشی کنند تا در آینده، افراد وقتی به سن بازنشستگی

و توسعه دامنه اثرگذاری طرح‌های بازنشستگی و در مانی استفاده کنند. این اعتنا به ابزارهای مالیاتی و به‌کارگیری آن در سیاست‌های رفاهی به‌ویژه در زمان اصلاحات نظام‌های تامین اجتماعی بیشتر به چشم می‌آید: مشوق‌های مالیاتی که همواره هم‌جزء اولین گزینه‌های در دسترس دولت‌هاست. در ایران اما وضع این‌گونه نیست. صندوق‌های بازنشستگی به بحران نقدینگی و وابستگی به بودجه عمومی دچار شده‌اند و از آن سو هم اجرای نظام تامین اجتماعی چندلایه که دولت چندساله است به دنبال اجرایی کردن آن است، راه به جایی نبرده است. در همین رابطه علی‌فلاح یارانی، نویسنده کتاب «نقش نظام مالیاتی در کارآمدی نظام تامین اجتماعی» معتقد است نظام مالیاتی معماری سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی را در اکثر کشورهای توسعه‌یافته عوض کرده و در نتیجه نظام حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی در ایران هم باید همین مسیر را بیازماید. این کارشناس بیمه‌های اجتماعی بازنشستگی در نشست که به‌همت «موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا» هفته گذشته برگزار شد، تاکید کرد بدون داشتن نظام مالیاتی کارآمدی که اهداف سیاست‌گذارانه رفاهی در آن دنبال شود، نظام تامین اجتماعی چندلایه سراسری بیش نخواهد بود. در گفتار پیشرو، خلاصه‌ای از اظهارات مطرح‌شده در این نشست را می‌خوانید

رسیدند، منابع مالی لازم را برای پرداخت مزایا در طرح‌های بازنشستگی در اختیار داشته باشند. با همین منطقی است که بسیاری از کشورها به‌ویژه از دهه ۸۰ به بعد، به اصلاح نظام‌های مالیاتی خود دست زدند و امروزه کمتر کشور توسعه‌یافته‌ای می‌تواند کمتر به آن پرداخته شده، بررسی الزامات اجرایی نظام تامین اجتماعی چندلایه کارآمد است. پیش‌فرض ما این است که اگر نظام مالیاتی کارآمد نباشد، امکان طراحی نظام تامین اجتماعی چندلایه وجود ندارد. در نظام چندلایه، چگونگی تفکیک لایه‌های مختلف از یکدیگر مهم است و از آن سو نیز لازم است دریافتی‌های افراد در هر لایه مشخص باشد. نکته‌ای که باید بر آن تاکید کرد این است که شاقول و به‌عبارتی شایبیت اصلی نظام چندلایه بیمه‌های اجتماعی، نظام مالیاتی متفاوت است. در کشورهای توسعه‌یافته آنچه منجر به از دست رفتن تعادل نظام‌های بازنشستگی شده، تحولات جمعیتی ناشی از افزایش امید به زندگی و کاهش نرخ زادوولد به‌علاوه برون‌سپاری نظام تولید است، یعنی هم‌زمان بار رشد اقتصادی، بازار کار برای صندوق‌های بازنشستگی کوچک‌تر شد و در نتیجه طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر مزایای تعریف‌شده دچار مشکل شدند. در کشورهایی مانند ایران، تحلیل منابع صندوق‌ها، منبعث از مسائل اقتصاد سیاسی و ناکارآمدی‌های مدیریتی بوده است. سوازی اینکه منشأ بحران از کجا بوده، کشورها راهکارهای فراوانی از جمله اصلاحات پارامتریک و سیستمی اجرایی کردند که یکی از متاخرترین آن‌ها، پیشنهادهای بانک جهانی درباره نظام چندلایه بیمه‌های اجتماعی است. نظام تامین اجتماعی چندلایه مبتنی بر این بنیان استوار است که بحران صندوق‌های بازنشستگی

انواع روش‌های مشارکت مالیاتی

در اکثر کشورها از دو یا سه روش مالیاتی برای بهبود سیاست‌گذاری رفاهی و اجتماعی استفاده می‌شود. فرض ما این است که دولت‌ها به‌لحاظ حاکمیتی و اطلاعاتی، قدرت اخذ مالیات را دارند، چرا که تنها در این صورت است که می‌توان به تضمینی برای اثر بخش بودن سیاست‌های رفاهی دست یافت. برای مثال، در مسئله بازنشستگی، بسیاری از کشورها به‌صورت ترجیحی، بر درآمدها مالیات می‌بندند یا به کل درآمدها را از مالیات معاف می‌کنند. به این صورت که اگر افراد ۲۰ درصد از درآمدهای خود را به‌منظور بهره‌مندی از مزایای بلندمدت بازنشستگی در حساب‌های ثبت‌شده جداگانه‌ای موسوم به register retirement saving plans سرمایه‌گذاری کنند، این بخش از اندوخته‌گذاری‌ها از مالیات معاف می‌شود. مشخص است این نوع از معافیت‌ها، انگیزه کافی را به شاغلان می‌دهد که بخشی از درآمدهای خود را سرمایه‌گذاری کنند. مالیات سودهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌های مشوق‌های نیز حالت‌های متنوعی دارند. بسیاری از کشورها بر این بخش از سرمایه‌گذاری‌ها نیز معافیت اعمال می‌کنند و تنها در زمان بازنشستگی و برداشت از صندوق‌هاست که مالیات از

اندوخته‌گذاری کسب کنند. انتقاد سوم به سیاست‌های مالیاتی این است که افراد وادار می‌شوند برای اهداف مشخصی پس‌انداز کنند و در واقع اعطای معافیت مالیاتی بستگی به سرمایه‌گذاری در اهداف مشخص دارد. این در حالی است که افراد در زندگی خود اهداف متنوعی برای پس‌انداز دارند و چون موارد استفاده از معافیت‌های مالیاتی محدود است، استقبال از طرح‌های حادقی است. برای رفع این نقیصه بسیاری از کشورها به افراد اجازه می‌دهند وقتی بخشی از درآمد خود را در حساب‌های ثبتی گذاشتند، در مواقع ضرورت، سرمایه‌های خود را برداشت کنند، بدون اینکه تنبیهی در کار باشد.

تقسیم کار در نظام چندلایه

دولت‌ها با تقسیم وظایف، طراحی معماری نظام اجتماعی را انجام می‌دهند. برای مثال، در کشور کانادا، دولت در اسناد بالادستی مشخص کرده کسی که بازنشسته می‌شود، ۷۵ درصد درآمد بازنشستگی‌اش را از طریق سیستم بازنشستگی دریافت کند. این همان نرخ جایگزینی است. حالا سوال این است که این ۷۵ درصد چطور باید تقسیم شود که نه به دولت فشار وارد شود و نه به فرد و نه به کارفرما در کانادا. حدود ۱۴ درصد از ۷۵ درصد باید از طریق «old age» و سیستم‌های بدون مشارکت انجام شود. حدود ۲۵ درصد از این رقم باید از طریق سیستم بیمه‌های اجتماعی اجباری و الباقی از طریق سیستم‌های مالیاتی و مشوق‌هایی که دولت به افراد می‌دهد، تامین شود. این نوع سیاست‌گذاری معادل تامین اجتماعی چندلایه است که در ایران نیز قرار است اجرایی شود. تامین اجتماعی چندلایه در واقع نرخی جایگزین تعریف و براساس آن، سهم مشارکت بیمه‌پردازان، کارفرمایان و دولت مشخص می‌شود. در کانادا حدود ۳۵ درصد نرخ جایگزینی از طریق نظام مالیاتی تامین می‌شود. در چنین شرایطی وقتی از هزینه‌های اجتماعی دولت صحبت می‌کنیم، باید هزینه‌های مالیاتی را نیز در کنار پرداخت‌های تقسیم قرار داد. جالب این است در ایران وقتی از نظام چندلایه بیمه‌های اجتماعی صحبت می‌شود، گفته می‌شود بیمه‌های اجتماعی خصوصی شوند، در صورتی که نظام چندلایه بیمه‌های اجتماعی منطق خاص خود را دارد. لزوماً به‌معنای خصوصی‌سازی طرح‌های بازنشستگی نیست. بیمه‌های پایه و لایه اجباری را مطلقاً نمی‌توان خصوصی کرد، بلکه تنها امکان ایجاد حساب‌های انفرادی در کنار بیمه‌های اجباری وجود دارد. خلاصه اینکه طرح‌هایی که از سیستم‌های معافیت مالیاتی برای کل درآمد به‌علاوه معافیت مالیاتی برای سرمایه‌گذاری‌های ناشی از آن، درآمد اضافه می‌کنند و بر مستمندی مالیات می‌بندند، عموماً صرف‌های مالیاتی چشم‌گیری برای افرادی که بین ۱/۵ تا دو برابر میانگین دستمزدهای رایج، دریافتی دارند، خواهد داشت. اما در صورتی که افراد کم‌درآمد باشند و سیستم چینیگ نیز در کار نباشد، صرف‌های مالیاتی محدود است. در ایران به این دلیل که دولت قدرت شناسایی درآمدهای افراد را ندارد و ماده واحده جمع‌بندی منابع درآمدی برای محاسبه مالیات از متن قانون حذف شد، امکان اجرای چنین طرح‌هایی وجود ندارد. علاوه بر این، نظام اطلاعاتی و دبیتایس نیز چندان قوی و یکپارچه نیست. نظام‌های بانکی و بورس تعامل چندانی با نظام تامین اجتماعی ندارند، بنابراین اگر می‌خواهیم نظام تامین اجتماعی چندلایه را در کشورمان پیاده‌سازی کنیم، بدون سیاست مالیاتی کارآمد امکان اجرایی نخواهد داشت. مضافاً به بازار مالی متشکل و قوی برای صندوق‌های بازنشستگی نیاز داریم که در این زمینه نیز باید پروداکت‌های مالی را توسعه داد.



[عکس: اسماعیل درابی]

قوه عاقله هدایتگر

مادر باره زمان و مقطعی از زندگی افراد صحبت می‌کنیم که قرار است بدون اینکه کار کنند، دریافتی بازنشستگی داشته باشند. این دریافتی معادل هزینه‌ها، مخارج و مصارف برای صندوق‌های بازنشستگی است. می‌کنند، باید از جایی و مکانیزمی تامین شود. در گذشته شاید می‌شد از محل منابع حاصل از فروش نفت، مزایایی به بازنشستگان پرداخت کرد یا با سیستم‌ها و طرح‌های خاص از شاغلان حق بیمه دریافت و به مستمری‌گیران پرداخت کرد. امروزه نظام‌های تامین اجتماعی که از چنین روش‌هایی استفاده می‌کنند دچار ناپایداری مالی شده‌اند. همین مسئله موجب شد که متخصصان به صرفت بیفتند که با فرایندها و راه‌حل‌های ابتکاری، تامین مالی مخارج روزافزون نظام‌های بازنشستگی را اصلاح کنند. یکی از شیوه‌هایی که در چند دهه گذشته به‌خوبی مورد توجه قرار گرفته، استفاده از منابع مالیاتی برای پوشش هزینه‌ها و تعهدات بلندمدت صندوق‌های بازنشستگی است. طبیعی است همه ما از خودمان می‌پرسیم که صندوق‌های بازنشستگی از چه طریقی منابع مورد نیاز خود را تامین می‌کنند تا پاسخ‌گوی درخواست‌های بازنشستگان و مستمری‌گیران خود باشند. در سال ۹۴، موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا مطالعه‌ای در خصوص کمک بودجه‌ای دولت به دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری و مقایسه آن، با میزان مالیات‌های محقق‌نشده کشور انجام داد. همان طور که طی سال‌های اخیر بارها گفته شده، دولت و مجلس، بحران صندوق‌های مطالعه‌ای را بر چالش می‌دانند و معتقدند، بودجه کشور گروگان تعهد دولت برای کمک به صندوق‌های بازنشستگی گرفته شده است. این ادعا در حالی بیان می‌شود که جامعه هدف این دو صندوق در خوش‌بینانه‌ترین وضعیت حدود پنج میلیون نفر است و جالب‌تر این است که یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد، کمک‌هایی که دولت به این دو نهاد می‌کند، معادل یک‌سوم مالیات‌های محقق‌نشده است. جالب‌تر اینکه این نسبت در سال ۹۵ به یک‌چهارم افزایش یافته است. به عبارت دیگر، اگر بتوانیم سیستم‌های مالیاتی کشور را اندکی بهبود دهیم، کمک زیادی به صندوق‌های بازنشستگی می‌شود یا دست‌کم آن چیزی که به نام ابرچالش می‌شناسیم، به چالش تبدیل خواهد شد. با همه این‌ها سوال اصلی مان کماکان پابرجاست: فرآیند یا منبع تامین مالی پرداخت به افرادی که به مرحله بازنشستگی می‌رسند، باید چگونه باشد؟ در نمونه کانادا، ۳۶ درصد منابع از طریق مشوق‌های مالیاتی به افراد تامین می‌شود. گویی قوه عاقله‌ای در سیستم نهادینه‌شده که افراد را برای پس‌انداز درآمد هدایت می‌کند که در زمان بازنشستگی از مزایای آن بهره‌مند شوند. یعنی نظام‌های بازنشستگی در کشورهای توسعه‌یافته از منشاها و جریان‌های مختلف، منابع را برای دوره بازنشستگی افراد فراهم می‌کنند تا افراد بعد از سی سال با انبوهی از معضلات بازنشستگی نظیر کمبود درآمد و نرخ کفایت زیر ۵۰ درصد روبه‌رو نشوند.



میکائیل عظیمی

پژوهشگر حوزه رفاه و تامین اجتماعی