

مزایا و چالشهای اجرای قانون

پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان

✍ دکتر فرشید فریدونی
(حسابدار رسمی)

تصویب قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان گام مثبتی در راستای تحول نظام مالیاتی و خروج از رویکرد سنتی محسوب می‌شود و همانگونه که در سایر کشورهای جهان پیامدهای مثبتی بر جای گذاشته، در کشور ما نیز در صورت بسترسازی و هدایت مناسب می‌تواند در کنار سایر قوانین نظیر قانون مالیات بر ارزش افزوده و با محوریت خوداظهاری مودیان، هزینه‌های رسیدگی مالیاتی را برای سازمان امور مالیاتی و مودیان کاهش دهد و منجر به ارتقای شفافیت مالی در اقتصاد کشور شود.

به‌رغم تصویب قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان در مهرماه سال ۱۳۹۸ و ابلاغ آئین‌نامه‌های مربوط، همچنان اجرای این قانون با چالشهای متعددی مواجه بوده و در شرایط فعلی بسترهای لازم برای عملیاتی شدن کامل این قانون مهیا نمی‌باشد. از این رو، در این نوشته برآنیم ضمن مرور تجربه برخی از کشورهای منطقه از تحول نظام مالیاتی و استقرار سامانه مودیان مبتنی بر فناوری اطلاعات، به چالشهای اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان و ظرفیتهای قانونی موجود در کشور که می‌تواند به استقرار و اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان سرعت و سهولت بخشد، بپردازیم.



خود مورد توجه قرار داده و تحقیق‌های گسترده‌ای در این خصوص انجام داده است. «تحلیل مقایسه‌ای اداره مالیات در کشورهای حوزه آسیا و اقیانوسیه» یکی از مطالعات بانک توسعه آسیایی است که اولین بار در سال ۲۰۱۴ و بر اساس داده‌های مالی تا سال ۲۰۱۱ در سطح ۲۲ کشور منطقه تدوین شد. آخرین ویرایش سند فوق در سال ۲۰۲۲ و مبتنی بر داده‌های به‌روز شده تا سال ۲۰۱۷ مربوط به ۳۴ اقتصاد منطقه را شامل می‌شود که در ادامه به برخی از نتایج آن اشاره می‌کنیم.

تجربه سایر کشورهای جهان از اصلاح نظام مالیاتی

کشور بوتان، یک تجربه آسیایی موفقیت‌آمیز در حوزه پرونده الکترونیکی مالیات بر درآمد اشخاص

سیستم‌های بایگانی الکترونیکی می‌توانند فرایند جمع‌آوری اساسی‌ترین و مهم‌ترین داده‌هایی را که مودیان ملزم به ارائه به سازمان مالیاتی و سایر ارگانها هستند، هم برای سازمان مالیاتی و هم برای مودیان تسهیل نمایند. یک مثال برجسته در این حوزه، تجربه کشور بوتان است. کشوری که نرخ ثبت الکترونیکی مالیات بر درآمد اشخاص تنها در یک سال (۲۰۱۵) از ۲۳٪ به ۷۰٪ افزایش یافت.

کلمبیا:

در پی اصلاحات مالیاتی در کشور کلمبیا، تشکیل پرونده الکترونیکی مالیاتی برای تسهیل خوداظهاری مودیان راه‌اندازی شد. به دنبال آن با افزایش کیفیت عمومی خدمات و کاهش فساد مالی، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در کلمبیا از ۸،۲ درصد در سال ۱۹۹۰ به بالاتر از ۱۵ درصد در سال ۲۰۰۴ افزایش یافت.

گرجستان:

قبل از اصلاحات مالیاتی در سال ۲۰۰۴، نظام مالیاتی گرجستان قانون مالیاتی بسیار پیچیده‌ای داشت که تعیین زمان و نحوه پرداخت مالیات را برای مودیان دشوار می‌ساخت و منجر به کاهش درآمد مالیاتی می‌شد. پس از اصلاحات سال ۲۰۰۴، نظام مالیاتی ساده‌تر شد و نرخهای عمومی کاهش یافت. اصلاحات مالیاتی در آن مقطع طی ۳ مرحله انجام شد که اهم اقدامها شامل کاهش ضرایب و نرخهای مالیاتی، حذف

مطالعات بانک توسعه آسیایی از تجربه کشورهای منطقه در حوزه استقرار سامانه مودیان و ارائه خدمات الکترونیکی:

انواع خدمات الکترونیکی ارائه شده در کشورهای منطقه برای فعالان اقتصادی:

- استقرار سامانه جامع مودیان.
- ارائه ابزار و ماشین حسابهای برخط برای استفاده مودی
- استقرار سامانه مودیان یکپارچه مبتنی بر اشخاص که بیشتر به نفع مشاغلی است که به‌طور معمول چندین فعالیت اقتصادی مختلف دارند.
- ارائه خدمات برخط و الکترونیکی در حوزه ثبت معاملات و اظهارنامه به‌صورت الکترونیکی.
- ارائه نوعی سیستم صورتحساب الکترونیکی برای حمایت از مشاغل.
- راه‌اندازی صندوق پست دیجیتالی برای ارتباط الکترونیکی با مودیان.
- طراحی نرم‌افزارهای کاربردی (یا اپلیکیشنهای قابل نصب روی گوشیهای تلفن همراه) برای ارائه خدمات رایج نظیر (۱) دسترسی به اطلاعات و دستورالعملهای راهنما، (۲) دسترسی به حساب مودیان، (۳) امکان استعمال، و (۴) امکان پرداخت مالیات (به‌طور عمده در کشورهایی نظیر استرالیا، هند، جمهوری کره، چین تایپه، چین و تایلند).
- استفاده از سیستمهای مدرن پرداخت الکترونیکی مالیات توسط مودی جهت کاهش هزینه وصول مالیات برای دولت.

مطالعه تجربه‌های سایر کشورها می‌تواند به ارتقای آگاهی عموم از تحولات رایج در حوزه مالیات ستانی و چالشها و دشواریهای گذار به سمت مالیات ستانی الکترونیک و جامع کمک کند. این موضوع از آن جهت حائز اهمیت است که با ارتقای آگاهی عمومی، سطح آمادگی و پذیرش جامعه را برای انطباق با نظام جدید مالیاتی افزایش می‌دهد و با جلب اعتماد عمومی و همکاری مودیان طی دوره زمانی قابل توجه، بستر اجرای قانون جدید را هموار می‌سازد.

طی ده سال گذشته، بانک توسعه آسیایی موضوع «مدیریت مالیات» را به‌عنوان یک موضوع برجسته و حیاتی در مطالعات

جدول ۱- خدمات الکترونیکی ارائه شده توسط دولت به مودیان در سال ۲۰۱۸

نام کشور/منطقه اقتصادی

انواع خدمات الکترونیکی عرضه شده برای مودیان

اطلاعات روی وبگاه	وجود ابزار محاسباتی و ماشین حساب روی وبگاه	دسترسی به حسابهای یکپارچه مودی	خدمات آنلاین (مثل تشکیل پرونده الکترونیک)	سیستم صدور صورتحساب الکترونیک برای برخی از واحدهای تجاری	دسترسی به اطلاعات مودی توسط اشخاص ثالث	صندوق پستی الکترونیک
آسیای مرکزی و غربی						
افغانستان	✓	✓	×	×	×	×
ارمنستان	✓	✓	✓	✓	×	✓
آذربایجان	✓	×	✓	✓	×	✓
گرجستان	✓	✓	✓	✓	✓	✓
قزاقستان	✓	✓	✓	×	✓	✓
قرقیزستان	✓	✓	✓	✓	×	×
تاجیکستان	✓	✓	✓	✓	×	×
ازبکستان	✓	×	✓	✓	✓	✓
آسیای شرقی						
چین	✓	×	✓	✓	✓	✓
هنگ کنگ	✓	✓	✓	×	×	✓
ژاپن	✓	×	✓	×	✓	×
جمهوری کره	✓	✓	✓	✓	✓	✓
مغولستان	×	×	×	×	×	✓
چین تایپه	✓	✓	✓	✓	✓	✓
اقیانوسیه						
استرالیا	✓	✓	✓	×	✓	✓
فیجی	✓	×	×	×	×	×
زلاندنو	✓	✓	✓	✓	✓	✓
پاپوآ گینه نو	✓	×	×	✓	✓	✓
ساموآ	✓	✓	×	×	×	✓
جزایر سلیمان	✓	×	×	×	×	✓
آسیای جنوبی						
بنگلادش	✓	✓	×	✓	✓	✓
بوتان	✓	✓	✓	×	×	✓
هند	✓	✓	✓	×	×	✓
مالدیو	✓	...	✓	×	×	✓
سری لانکا	✓	✓	✓	×	×	✓
جنوب شرقی آسیا						
کامبوج	✓	×	×	✓	×	✓
اندونزی	✓	✓	✓	✓	✓	✓
لائوس	✓	✓	✓	×	×	×
مالزی	✓	✓	✓	×	×	✓
میانمار	×	×	×	×	×	×
فیلیپین	×	×	×	×	×	✓
سنگاپور	✓	✓	✓	×	✓	✓
تایلند	✓	×	✓	✓	✓	✓
ویتنام	✓	✓	✓	✓	✓	✓

چالش بود. لذا رویکرد اصلاحات مالیاتی مبتنی بر استقرار یک نظام خوداظهاری شد. در سیستم مالیاتی جدید، مودیان مالیاتی به سه دسته تقسیم می‌شوند: مودیان کوچک، متوسط و بزرگ.

سایر اقدامهای اصلاحی شامل موارد زیر بود:

- ایجاد بستر ثبت‌نام برخط و گزینه‌های پرداخت برخط،
- حرفه‌ای‌کردن خدمات پیشخوان در اداره کل مالیات،
- نرم‌افزارهای کاربردی (اپلیکیشنهای جدید تلفنهای همراه هوشمند) برای کمک به کاربران در مدیریت مالیات حقوق و مالیات بر خودرو،

• گزارشهای الکترونیکی برای ارزیابی عملکرد اداره کل مالیات و کارکنان آن، و

• ایجاد صورتحساب واحد برای اطمینان از شفافیت و حذف فرصتهای چانه‌زنی و ارتشا.

به‌دنبال اصلاحات، ضمن کاهش موارد فساد مالی و مالیاتی، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی کشور از ۱۰ درصد در سال ۲۰۰۹ به حدود ۱۹ درصد در سال ۲۰۱۹ افزایش یافت.

نپال:

در سال ۲۰۰۱، واحد درآمدهای داخلی با هدف متمرکز نمودن خدمات متنوع برای مالیاتهای مختلف تاسیس و اصلاحات متعددی برای تقویت نظام مالیاتی انجام شد که شامل بهبود ثبت سوابق از طریق اجباری شدن کسر مالیات الکترونیکی در هر منبع برای همه مودیان بزرگ بود. همچنین سامانه محور شدن فعالیتهای اداره مالیات و انجام الکترونیکی امور مورد تاکید قرار گرفت. به این ترتیب تا سال ۲۰۱۴ حدود ۹۸ درصد از پرونده‌های مالیاتی و نزدیک به ۱۰۰ درصد از کل ثبتهای مالیاتی به صورت برخط انجام شد. نکته مهم این است که این اصلاحات منجر به بهبود درک عمومی از واحد درآمدهای داخلی به عنوان یک سازمان شفاف شد. به‌دنبال اصلاحات، از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۹، نپال به افزایش تجمعی درآمد مالیاتی ۹ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۶ به ۲۲ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۹ دست یافت.

مالزی:

در کشور مالزی از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۴ نظام خودارزیابی در چند مرحله برای انواع مختلف مودیان اجرا شد. تغییر به نظام خودارزیابی نیز با پیشرفتهایی در فناوری اطلاعات برای پردازش اظهارنامه و امتیازدهی به مودیان جهت انتخاب نحوه

مداخله‌های غیرضروری و غیرموثر دولت و سازمان مالیاتی، برون‌سپاری برخی امور به بخش خصوصی، کاهش چشمگیر هزینه‌های انطباق مالیاتی از طریق فناوری اطلاعات و ... بود. در نتیجه اصلاحات فوق درآمدهای مالیاتی بیش از چهار برابر افزایش یافت. بر اساس داده‌های بانک جهانی، نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۲ از ۷,۶۲ درصد به مقدار ۲۳,۱۸ درصد در سال ۲۰۱۲ افزایش یافته بود. همچنین منجر به کاهش قابل توجه تعداد پرونده‌های ارتشا در مورد مقامهای مالیاتی شد.

اوگاندا:

دولت اوگاندا با هدف افزایش درآمد داخلی و ایجاد فضای مالی برای سرمایه‌گذاری و کاهش اتکا به صندوق تسهیلات، اقدام به اصلاح نظام مالیاتی در سالهای ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۷ نمود. از جمله اقدامهای اساسی برای اصلاحات مالیاتی می‌توان به اصلاح نرخها و طبقات مالیاتی در حوزه مالیاتهای مستقیم و مالیات ارزش‌افزوده، آموزش مودیان بالقوه مالیاتی با سطوح درآمدی بالا، معرفی رویه‌های مالیاتی یکسان با هدف ساده‌سازی و شفاف‌سازی رویه‌های مالیاتی، راه‌اندازی سیستم ردیابی محموله‌های الکترونیکی منطقه‌ای، راه‌اندازی سیستم جامع مبتنی بر وب، نظارت بر محموله‌های حمل‌ونقل در و بهبود جمع‌آوری درآمد، ارائه خدمات مالیات الکترونیکی برای تسهیل ثبت‌نام، تشکیل پرونده و پرداخت مالیات و ... اشاره نمود. با اجرای اصلاحات فوق، کشور اوگاندا موفق شد نسبت مالیات بر تولید ناخالص داخلی خود را از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۷، از ۱۰,۵ درصد به ۱۴ درصد افزایش دهد.

کامبوج:

کشور کامبوج در سال ۲۰۱۶ برای اصلاح نظام مالیاتی رویکرد خوداظهاری را برای مودیان تجاری اجرا نمود. قبل از اصلاحات، مودیان مالیاتی در نظام مالیاتی برآوردی قرار داشتند. با اعمال اصلاحات، آن دسته از مشاغل با گردش مالی سالانه کمتر از مودیان مشمول خوداظهاری، به صورت برآوردی رسیدگی و سایر مودیان با گردش مالی بزرگتر مشمول خوداظهاری شدند. مودیان مشمول مالیات بر سود در سیستم نظام مالیاتی برآوردی موظف بودند مالیات را ماهانه به مامور مالیاتی که به محل مراجعه می‌کرد، پرداخت کنند. از نظر اجرایی، جمع‌آوری مالیات در نظام سابق برای دولت یک

بهرغم چالشهای اجتناب‌ناپذیر و فراوان در این حوزه، در چندین کشور منطقه مدل‌های مفیدی ارائه گردید که قابلیت الگوبرداری و استفاده در سایر کشورها را دارند. به‌عنوان مثال در کشورهای هند، قزاقستان، مالزی، مغولستان، نپال، سنگاپور، چین تایپه و چین، پیشرفت قابل توجهی از طریق ارسال اظهارنامه مالیاتی الکترونیک برای مودیان بزرگ حاصل شده است.

خواستگاه قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان در ایران و چالشهای اجرای آن:

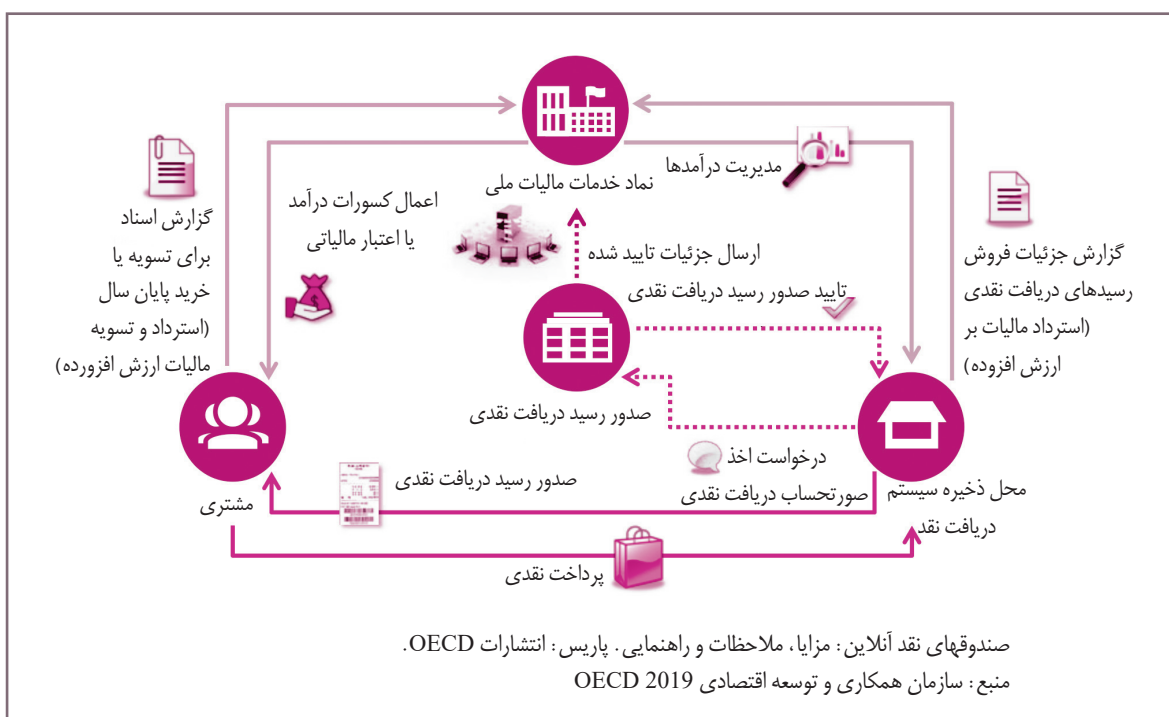
به‌طور کلی در شرایطی که فعالیتهای اقتصادی روزبه‌روز بزرگتر و پیچیده‌تر می‌شوند، موضوع گردآوری داده‌ها و پردازش آن در چارچوب یک فرایند منسجم، بیش از پیش ضرورت یافته و نظامهای مالیاتی سنتی در برابر این حجم از اطلاعات غیرمتمرکز قادر به ایفای رسالت خود نخواهند بود. بنا به چنین ضرورتی، پیش از این به‌موجب بند ب ماده ۵۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شد طی سه سال اول برنامه سوم توسعه، نسبت به طراحی و راه‌اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی کشور اقدام نماید و با گردآوری و پردازش اطلاعات مربوط به فعالیتهای اقتصادی مودیان مالیاتی در شبکه فراگیر، خوداظهاری را در نظام مالیاتی

رسیدگی تکمیل شد. در دوره اصلاحات ۲۰۰۲-۲۰۰۶ هم درآمد افراد و هم درآمدهای مالیات بر درآمد شرکتها به‌طور قابل توجهی افزایش یافت.

کره جنوبی:

جمهوری کره در سال ۲۰۰۴ به‌دلیل وجود امکان کتمان تراکنشهای نقدی در فعالیتهای خرده‌فروشی، استفاده از فناوری مدرن را جایگزین نمود و پرداخت نقدی از طریق صندوق نقدی برخط^۱ (OCR) را مورد تاکید قرار داد.

عنصر اصلی در رویکرد سازمان مالیاتی^۲ (NTS) استفاده از اپراتورهای واسطه^۳ OCR است. اپراتور واسطه یک پایانه صدور رسید نقدی در یک فروشگاه ثبت‌شده نصب و سیستم فروش آن را به اپراتور متصل می‌کند. هنگام خرید، سیستم فروش فروشگاه جزئیات معامله را برای اپراتور واسطه ارسال می‌کند که می‌تواند تاییدیه صدور فیش نقدی را به مشتری ارائه دهد. سپس اپراتور واسطه داده‌های تراکنش نقدی را به سازمان مالیاتی ارسال می‌کند. نظامی با اپراتورهای واسطه به‌دلیل خدمات‌دهی و کنترل تعداد زیادی از سامانه‌های فروشگاه‌های در سطح کشور مورد استفاده قرار گرفت. با این حال، مشاغل کوچک ممکن است از طریق پورتال اداره مالیات، که اطلاعات مربوط به سیستم OCR را نیز ارائه می‌دهد، رسیدهای نقدی صادر کنند.



مکرر مهلت‌های اجرای قانون و اجرای روش‌های موازی رسیدگی مالیاتی) برای دولت به‌همراه خواهد داشت. به‌نظر می‌رسد ابلاغ قانون مذکور در زمان مناسب‌تر و تأکید بر استفاده از تمامی ظرفیتهای ماده ۱۶۹ و ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم به‌عنوان یک راهکار در غیاب بسترهای مورد نیاز اجرای قانون پایانه‌های فروشگاه‌های و سامانه مودیان، قادر بود نقش بیشتری در تقویت پایگاه‌های اطلاعاتی داشته باشد.

• عدم‌پیش‌بینی سازوکار رسیدگی تصادفی مودیان در ماده ۱۹ قانون پایانه‌های فروشگاه‌های و سامانه مودیان و قایل‌نشدن آستانه‌ای از خطای اجتناب‌ناپذیر از دیگر مواردی است که قانون‌گذار بایستی راهکارهایی در این خصوص بیان‌دیشد.

• یکی از مشکلات انطباق با رویکردهای الکترونیکی، عدم‌آشنایی بسیاری از شهروندان و صاحبان مشاغل با اصطلاحات فنی موضوعی مرتبط با مالیات است. به‌همین دلیل ضروری است که کارگزاران سازمان مالیاتی به‌منظور کاهش بار انطباق مودیان برنامه‌هایی با کاربری آسان ارائه نمایند که درک سیستم را برای مودیان تسهیل کند. دریافت خدمات از شرکتهای معتمد سازمان نیز برای ثبت و ارائه اطلاعات به پایگاه سازمان امور مالیاتی، ممکن است به‌دلیل عدم‌تمایل بنگاه اقتصادی به انتشار اطلاعات فروش و مشتریان مورد استقبال واقع نشود.

• با توجه به ناقص بودن و عدم یکپارچگی سیستم‌های جمع‌آوری اطلاعات مالی در کشور، بسیاری از رویدادهای مالی نظیر معاملات شخصی افراد ممکن است به‌صورت تخلف در سامانه شناسایی شود و یا به‌دلیل ماهیت خاص فعالیت، امکان ثبت در سامانه را نداشته باشد (نظیر فعالیتهای پیمانکاری).

لازم به ذکر است عملیاتی‌شدن اصلاحات مالیاتی در سایر کشورها نیز طی فرایند زمانی چندساله اتفاق افتاده و استقرار سازوکار اصولی آن مستلزم اجرا، دریافت بازخورد و بازنگری در چندین مرحله است که کشور ما نیز از این قاعده مستثنی نیست.



پانوشتها:

- 1- Online Cash Register (OCR)
- 2- National Tax Service (NTS)
- 3- Optical Character Recognition (OCR)

کشور توسعه و ترویج دهد. همچنین به موجب مواد ۱۶۹ و ۱۶۹ مکرر قانون مالیات مستقیم (اصلاحیه‌های سال ۱۳۸۰ و ۱۳۹۴) و آیین‌نامه‌های مربوطه مودیان ملزم به اعلام اطلاعات معاملاتی و هویتی خود به اداره امور مالیاتی شدند. در واقع برخلاف بسیاری از کشورها، ظرفیت شناسایی مودیان و معاملات و ارائه اطلاعات مورد نیاز سازمان مالیاتی به‌موجب قانون در کشور ما مهیا بوده ولی به‌دلیل نبود سامانه یکپارچه جهت صحت‌سنجی و پردازش داده‌های دریافتی از درگاه‌های مختلف، در عمل کارایی لازم در راستای اصلاح نظام مالیاتی نداشته است. در واقع پشتوانه قانون پایانه‌های فروشگاه‌های و سامانه مودیان، قانون مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر مجموع درآمد اشخاص، قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰، مفهوم **خوداظهاری** است که نقطه عطف تحول نظام مالیاتی ایران محسوب می‌گردد و ایجاد سامانه مودیان و ابزار دستی یا الکترونیکی پردازش داده‌ها در خدمت عملیاتی‌شدن این مفهوم و کاربرد آن در مالیات‌ستانی است.

مزایا:

• مهمترین مزیت استقرار سامانه مودیان، بهره‌مندی از سازوکار مالیات‌ستانی **عادلانه** است که با تفکیک کلیه رویدادهای مالی و گردآوری و انطباق داده‌های دریافتی از درگاه‌های مختلف، دخالت انسانی را به حداقل می‌رساند. همچنین ضمن افزایش سطح رضایت‌مندی و اعتماد مودی، با دریافت نقدی مالیات در ماخذ منجر به سهولت و تسریع در وصول مالیات می‌گردد.

• حذف ضرورت ارسال اظهارنامه مالیات ارزش‌افزوده از دیگر مزایای اجرای این قانون است. همچنین در صورت بهره‌برداری کامل از این قانون، بابت عملکرد اشخاص، اظهارنامه از پیش تهیه شده تنظیم می‌گردد که نیاز به تعدیل جزئی مودی و بیشتر در بخشهای هزینه‌ای دارد.

• مزیت دیگر قانون مذکور، شناسایی فعالیتهای نامتعارف و حذف هرگونه فرایند اقتصادی خارج از سیستم می‌باشد.

چالشها:

• اصلی‌ترین چالش اجرای قانون پایانه‌های فروشگاه‌های و سامانه مودیان، مهیا نبودن زیرساختهای اطلاعاتی آن است که این خلاء به‌طور طبیعی از جانب مودی قابل‌حل نیست و ابلاغ آن ضمن ایجاد تعدادی از ابهامها، هزینه جانبی (نظیر تمديد