

بررسی وضعیت حقوقی استفاده از
اطلاعات گزارش حساب‌های بانکی
اشخاص حقیقی و حقوقی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۱۳
دی‌ماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. نظام استفاده از اطلاعات گردش مالی حساب در برخی از کشورها
۸.....	۲. نظام استفاده از اطلاعات گردش مالی حساب در ایران
۱۰.....	جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی
۱۴.....	منابع و مآخذ



بررسی وضعیت حقوقی استفاده از اطلاعات گزارش حساب‌های بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی

چکیده

پس از تصویب تکلیف قانونی دولت برای حذف افراد پردرآمد از فهرست دریافت‌کنندگان یارانه، این سؤال مطرح شد که آیا حکومت می‌تواند برای شناسایی شهروندان نیازمند یارانه یا آن دسته از صاحبان درآمد که مالیات نمی‌پردازند، از اطلاعات حساب‌های بانکی افراد استفاده کند؟ در این گزارش مختصر، تلاش شده تا با توجه به رویه و نظام استفاده از اطلاعات گردش مالی در جهت مقاصد مالیاتی (مالیات‌ستانی)، به این سؤال پاسخ داده شود.

استفاده از اطلاعات گردش حساب‌های بانکی برای مقاصد مالیاتی (و طبعاً یارانه‌ای) امری پذیرفته شده در کشورهای با اقتصاد مبتنی بر مالیات‌ستانی است. به‌عنوان نمونه، در آمریکا، قانون تطبیق مالیات بر حساب‌های خارجی، بانک‌های خارج از آمریکا را موظف کرده اطلاعات حساب‌های بانکی مالیات‌دهندگان آمریکایی (تبعه‌های آمریکایی یا دارندگان گرین کارت) را جمع‌آوری و گزارش کنند تا به صورت خودکار با اظهارنامه مالیاتی سالیانه شهروندان آمریکایی مطابقت داده شود. در اروپا نیز استفاده از اطلاعات حساب‌های بانکی برای شناخت فراریان مالیاتی رایج است.

با توجه به مطالعات تطبیقی و مورد ایران، حفظ اسرار مالی و بانکی و به‌عبارت دیگر، عدم افشا یا استفاده از آن توسط دولت، حتی بدون کسب اجازه از صاحب حساب، نه در

ایران و نه در دیگر کشورها اصل مطلق نیست و بر آن استثناهایی بار شده است، می‌توان استثنای دیگری بر حفظ اسرار، برای امور مالیاتی و یا مالیات منفی نظیر یارانه نیز در قانون در نظر گرفت. به‌نظر می‌رسد دامنه منافع و مصالح عمومی آنقدر دارای اهمیت است که نمی‌توان اصل حمایت از حریم خصوصی را به‌عنوان محدودیتی برای این صلاحیت در نظر گرفت. اگر وجود این اطلاعات برای امر برنامه‌ریزی در سطح کلان لازم و ضروری است، نمی‌توان دولت را از این امکان به بهانه حفظ حریم خصوصی محروم کرد.

در پایان این گزارش، نکاتی راجع به تعیین حدود استفاده از اطلاعات بانکی، اهداف آن و نحوه اجرای آن ذکر شده است؛ از جمله اینکه تعیین حدود استفاده از اطلاعات بانکی، صرفاً باید توسط قانونگذار صورت گیرد. همچنین ضروری است نهاد ناظر بر نحوه استفاده از اطلاعات گردش مالی مشخص شود. در صورت اجرای قاعده‌مند نظام استفاده از اطلاعات گردش مالی، هم دولت به پیش‌نیازهای دسترسی به اهداف خود برای نظام عادلانه مالیات‌دهی و نیز توزیع یارانه‌ها می‌رسد و هم به مردم این اطمینان داده خواهد شد که اسرار بانکی آنها به‌نحو نظام‌مند و دائمی حفظ خواهد شد.

مقدمه

پانزده نماینده مجلس شورای اسلامی در ۲۷ فروردین ماه ۱۳۹۳ با ارسال نامه سرگشاده‌ای به رئیس‌جمهور، خواستار استفاده از اطلاعات حساب‌های بانکی برای شناخت افراد برخوردار و حذف آنها از فهرست یارانه‌بگیران شدند. این نامه پس از تصویب تکلیف قانونی دولت برای حذف افراد پردرآمد از فهرست دریافت‌کنندگان یارانه نگاشته شده بود، در این شرایط، این سؤال در محافل سیاستگذار کشور مطرح شده بود که آیا حکومت می‌تواند



برای شناسایی شهروندان نیازمند یارانه یا آن دسته از صاحبان درآمد که مالیات نمی‌پردازند، از اطلاعات حساب‌های بانکی افراد استفاده کند؟ و آیا این کار، دخالت در حریم خصوصی مردم نیست؟

این گزارش، رویه‌های جاری و تجربیات سیاستگذاری برای استفاده از اطلاعات حساب‌های بانکی شهروندان برای شناسایی فراریان مالیاتی را در کشورهای غربی به نحو مختصر معرفی می‌کند.

شایان ذکر است که در این نوشتار، عبارت «استفاده از اطلاعات گردش مالی حساب»، معادل با واژه «افشا» به کار رفته است. در واقع آنچه مدنظر است، معادل واژه و عبارت "Declaration" و "Asset Disclosure" به معنای اعلام یا افشای دارایی‌ها و حساب‌های بانکی توسط مراجع ذیصلاح است. از آنجا که واژه «افشا» در بسیاری از موارد، حامل بار معنایی منفی است، در این نوشتار، واژه «استفاده» به کار برده شده است. همچنین لازم به ذکر است که واژه «افشا» به معنای انتشار عمومی نیست، بلکه به معنای استفاده مقامات عمومی با قید محرمانه بودن اطلاعات و در این متن، با در نظر گرفتن منافع صاحب حساب است.

۱. نظام استفاده از اطلاعات گردش مالی حساب در برخی از کشورها

استفاده از اطلاعات گردش حساب‌های بانکی در جهت مقاصد مالیاتی (و طبعاً یارانه‌ای) امری پذیرفته شده در کشورهای با اقتصاد مبتنی بر مالیات‌ستانی است. در آمریکا، قانون تطبیق مالیات بر حساب‌های خارجی FATCA^۱ مصوب ۱۸ مارس ۲۰۱۰، بانک‌های

خارج از آمریکا را موظف کرده اطلاعات حساب‌های بانکی مالیات‌دهندگان آمریکایی (تبعه‌های آمریکایی یا دارندگان گرین کارت) را جمع‌آوری و گزارش کنند تا به صورت خودکار با اظهارنامه مالیاتی سالیانه شهروندان آمریکایی مطابقت داده شود.

در اروپا نیز استفاده از اطلاعات حساب‌های بانکی برای شناخت فراریان مالیاتی رایج است به طوری که حتی کشور سوئیس نیز که دارای سنت دیرینه رازداری بانکی است، در ۱۵ اکتبر سال ۲۰۱۳، براساس توافقنامه مالیاتی چندجانبه به ابتکار سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سطح اروپا، سرانجام مجبور به امضای این توافقنامه برای هماهنگی در مبارزه با فرار از پرداخت مالیات شد.^۱ به غیر از سوئیس، ۵۷ کشور دیگر از جمله کشورهای با نظام جزئی یا کامل مالیه اسلامی (عربستان سعودی، اندونزی، تونس و ترکیه) کنوانسیون مذکور را امضا کرده‌اند. با این حال گزارش‌گیری دولت از بانک‌ها برای مالیات‌ستانی، چالشی است که انتقادهایی را حتی در مجامع غربی برانگیخته است؛ تا این حد که برخی اتباع این کشورها درخواست خروج از ملیت خود را داده‌اند.^۲

«با توجه به نقشی که بانک‌ها در پولشویی و پنهان ساختن درآمد واقعی افراد برای فرار مالیاتی می‌توانند بازی کنند، کشورهای عضو OECD با ۳۴ عضو که از نظر شاخص‌های اقتصادی و سهولت کسب‌وکار رتبه‌های مطلوبی دارند، به ترویج شفاف‌سازی اطلاعات بانکی مشتریان بین کشورهای مختلف پرداخته‌اند. این کشورها به‌رغم اهمیت بالایی که برای محرمانه ماندن اطلاعات بانکی افراد قائل‌اند، دهه‌های طولانی است که دسترسی به این اطلاعات را (به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم) برای مراجع مالیاتی مجاز

1. JAFARI, Amin. *Droit bancaire islamique, notions, mécanismes et protections pénales*, L'Harmattan, Paris, November 2014. pp. 216 et s.

برخی این تاریخ را نقطه شروع پایان حفظ اسرار بانکی می‌دانند؛ ر.ک.: همان.

2. Le Figaro. 5 février 2014.



دانسته و از سال ۱۹۸۵ یعنی سی سال پیش برای شفاف‌سازی و تبادل اطلاعات بانکی بین کشوری تلاش کرده‌اند. این تلاش‌ها به تشکیل «اجلاس جهانی برای شفافیت و مبادله اطلاعات برای مقاصد مالیاتی»^۱ در سال ۲۰۰۰ منجر شد. هدف این اجلاس تلاش برای انعقاد قرارداد دو و چندجانبه بین شرکت‌کنندگان و شکل‌گیری قواعدی در داخل هر کشور است که امکان مبادله اطلاعات بانکی را برای مقاصد مالیاتی بین کشورها فراهم سازد. این اجلاس برای شفافیت مالیاتی استانداردهای جهانی نیز پیشنهاد می‌کند. براساس قواعد حاکم بر این اجلاس تمامی اطلاعات مؤدیان مالیاتی، از جمله اطلاعات حساب بانکی، در صورت درخواست طرف قرارداد باید ارائه شود. این اجلاس علاوه بر کشورهای اروپایی، تا اکتبر ۲۰۱۲، ۱۱۰ عضو دیگر نیز داشته است. همچنین ۹ سازمان مالی و اقتصادی مهم به‌عنوان ناظر در این اجلاس شرکت می‌کنند. از سال ۲۰۰۶ به بعد، کشورهای OECD با کشورهای دیگر ۳۶۰ قرارداد دو یا چندجانبه امضا کردند. به‌عنوان مثال، بلژیک با ۱۱۳ عضو این اجلاس برای مبادله اطلاعات بانکی و غیربانکی در مقاصد مالیاتی پیمان بسته است.^۲ در مورد پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌های مختلف نیز این قواعد شفافیت حاکم است. در کشورهای عضو OECD و بسیاری از کشورهای دیگر پوشش یارانه‌ای بسیار وسیعی برای تأمین حداقل استاندارد زندگی اعمال می‌شود.^۳ به‌گونه‌ای که حجم این اعانات و یارانه‌ها، به شکل نقدی و جنسی در سال ۲۰۰۸، برای کل اعضای OECD، ۲۸/۳ درصد تولید ناخالص آنان بود.^۴ برای اجرای این برنامه‌ها با پرسش و

1. "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes"

2. OECD (2011), "Supplementary Peer Review Report, Phase 1, Legal and Regulatory Framework, Belgium"

3. Immervoll, H.(2009), "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges", IZD Discussion Paper No. 4627, Dec 2009

4. OECD (2009), "National Account at a Glance", Table 19, 1.

بازرسی موردی، اطلاعات جزئیات دارایی، درآمد، گردش مالی بانکی و اموال یارانه‌بگیران جمع‌آوری می‌شود و به‌هیچ‌وجه کسی تلقی دخالت در حریم خصوصی افراد ندارد.^۱ در کشورهای غربی که نظام مبتنی بر مالیات‌ستانی قوی است، تأمین نیاز طبقه کم‌درآمد از طریق گردش درآمد مالیاتی جبران می‌شود. برای مثال در کشور فرانسه، درخواست پوشش کامل تکمیلی (CMUC) از طریق ارائه مدارک مالی و گزارش سالیانه مالیاتی اشخاص که در آن درآمد سالیانه درج شده است و بدون کنکاش در حساب بانکی (مگر در موارد ظن به تقلب) صورت گرفته و این درخواست سالیانه تمدید می‌شود.^۲ حتی در کشور آمریکا که مبتنی بر سرمایه‌داری است، درخواست کوپن غذا^۳ با توجه به برنامه کمک غذایی تکمیلی^۴ دولت ایالات متحده براساس میزان درآمد اظهار شده وی صورت گرفته^۵ و مجازات تقلب تشدید شده است.^۶ در فرانسه، اصل بر حفظ اسرار و اطلاعات بانکی است (ماده (۱۳-۲۶۲) قانون کیفری فرانسه) اما قوانین ملی^۸ و اروپایی^۹ ضد پولشویی، بیشتر بر استفاده یا افشای اطلاعات بانکی

1. OECD (2014), "Social policies and data", <http://www.oecd.org/social/soc/benefitsandwagestax-benefitcalculator.htm>

۲. بخشی از نامه جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور در رابطه با حذف افراد پردرآمد از فهرست یارانه‌بگیران در تاریخ ۲۷ فروردین‌ماه ۱۳۹۳. برای مشاهده متن کامل نامه رجوع کنید به:

<http://www.alef.ir/vdejo8e8huqe8hz.fsfu.html>

3. <http://www.cmu.fr/cmu-complementaire.php>

4. Food Stamp

5. Supplemental Nutrition Assistance Program

6. <http://www.fns.usda.gov/snap/eligibility>

۷. در این مورد کنگره اخیراً قوانین سختگیرانه‌تری پیش‌بینی کرده است.

Le Monde: 20/09/2013.

۸. ماده (۲-۱۵۶۱) به بعد قانون پولی و مالی فرانسه؛ همچنین، ر. ک.:

Règlement du Comité de réglementation bancaire et financière en date du 18 avril 2002 (Règlmt. CRBF, homologué par Arr. 26 av. 2002.) et entré en vigueur le 3 juin 2002 ; un décret du 2 mai 2002 (D. n° 2002-709, JO 4 mai) ; un décret du 3 mai 2002 (D. n° 2002-770, JO 5 mai) ; Décret n° 2009-104, 30 janvier 2009.

9. Décret du 18 janvier, 2010.



تأکید می‌کنند؛ تا این حد که صرف مشکوک بودن، برای اعلام گزارش‌دهی در پولشویی و افشای اطلاعات یا استفاده از آنها کافی است. این امر نه تنها اختیاری نیست، بلکه وظیفه‌ای است که برعهده بانکدار است؛ بدین ترتیب که وی موظف به گزارش‌دهی می‌شود و در غیر این صورت عمل وی ترک فعل شناخته شده و مستوجب مجازات کیفری است.^۱ در این زمینه دکترین فرانسه و به‌ویژه کانون وکلای پاریس، مخالف اجرای قوانین ضد پولشویی «به هر قیمت» است اما از آنجا که پولشویی در نظام بین‌المللی بانکی با توجه به کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای جرم‌انگاری شده است، اصل حفظ اسرار در برابر مبارزه با پولشویی دیگر کارآیی ندارد؛ لذا نظام قضایی و حقوقی فرانسه ضمانت اجرای کیفری را برای افشای اسرار بانکی اجرا نمی‌کند.

قابل ذکر است که هرچند نظام حقوقی فرانسه هیچ ضمانت اجرای کیفری برای نه‌تنها افشای جرائم، بلکه برای افشای صرف مشکوک بودن را در نظر نمی‌گیرد، با این حال افشای اطلاعات از روی سوءنیت و دروغین^۲ را طبق ماده (۱۰-۲۲۶) قانون جزای فرانسه مورد مجازات کیفری قرار می‌دهد. البته تشخیص این امر به‌عهده دادگاه است و این امکان وجود دارد که با توجه به اهمیت مبارزه با پولشویی (جرم شدیدتر) مورد کیفر قرار نگیرد.

1. GARAUD, Eric. *La transparence en matière commerciale*, thèse, Université de Limoges, 9 décembre 1995, MALAURIE, Philippe. « Transparence- secret : Droit à l'information », Ann. Seine, 1997, n° 1, p 7. Cité par

VIGNAL. N. *La transparence en droit privé des contrats (approche critique de l'exigence)*. 1998, p15. VIGNAL, Nancy. *La transparence en droit privé des contrats (approches critiques de l'exigence)*. Institut du droit des affaires de l'Université de droit d'Aix-Marseille, 1998, p 99 et S.

2. Dénonciation Calomnieuse

۲. نظام استفاده از اطلاعات گردش مالی حساب در ایران

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصل بر حفظ رازداری است که این امر در ماده (۶۴۸) قانون مجازات اسلامی^۱ به صراحت پیش‌بینی شده و برای آن ضمانت اجرای کیفری در نظر گرفته شده است. علاوه بر آن، مقررات متفرقه دیگر بر حفظ اسرار حرفه‌ای تأکید کرده‌اند؛ برای مثال در بند «۱۰» ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی مصوب ۱۸ خردادماه ۱۳۵۱ مقرر شده است: «بانک مرکزی می‌تواند در اجرای وظایف خود هرگونه اطلاعات و آمار را از بانک‌ها دریافت کند، اما موظف به حفظ اسرار حرفه‌ای است».

از لحاظ اداری نیز این تکلیف به طرق مختلف بیان شده است: رئیس قوه قضائیه در بخشنامه ۳ دی‌ماه ۱۳۷۴ اعلام کرد: «حساب‌های بانکی اشخاص از امور سرّی محسوب می‌شود. در [این] مورد دلیل کافی برای اجازه رسیدگی از طرف اینجانب وجود ندارد». قوه مجریه نیز پیش از این نظر خود را مبنی بر عدم افشای اطلاعات بانکی به این شرح اعلام کرده بود: «حساب‌های خصوصی افراد در بانک‌ها جزء حقوق ملت، مندرج در فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه اصل بیست‌ودوم آن است و بانک‌ها به‌عنوان وکیل یا امین مشتریان موظف هستند هرگونه اطلاعات در این زمینه را فقط با درخواست صاحب حساب یا براساس استعمال یا حکم قضایی دادگاه صالح ذیربط ارائه کنند»^۲.

۱. ماده (۶۴۸) قانون مجازات اسلامی: «اطبا و جراحان و ماماها و داروفروشان و کلیه کسانی که به مناسبت شغل یا حرفه خود محرم اسرار می‌شوند هرگاه در غیر از موارد قانونی، اسرار مردم را افشا کنند به سه ماه و یک روز تا یک سال حبس یا به یک میلیون و پانصد هزار تا شش میلیون ریال جزای نقدی محکوم می‌شوند».

۲. تصویب‌نامه شماره ۸۱-۱۱۳۸۴/م/ت ۳۷۷۴/هـ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۶ هیئت وزیران.



با این حال تحت شرایط خاص و برای موضوعات ویژه، استفاده از اطلاعات بانکی در قوانین و مقررات ایران پذیرفته شده است:

۱. افشای اطلاعات بانکی برای نظارت نهادها و دستگاه‌هایی که به نوعی با

حقوق مردم سروکار دارند (مانند بورس، بیمه، بانک‌ها و ...): برای نمونه در یکی از بخشنامه‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران^۱ مقرر شده ارائه اطلاعات اشخاص در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری فقط به مراجع ذیل مجاز است: دادگاه‌های حقوقی و کیفری، دیوان محاسبات کشور، سازمان امور مالیاتی، واحدهای تعاون ملی، بازرسان سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، کمیسیون‌های تعزیرات حکومتی، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان حسابرسی.

۲. استفاده از اطلاعات بانکی برای اجرای قوانین اقتصادی: مسائل مربوط به

پولشویی با توجه به قانون سال ۱۳۸۶ و آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۸۸. در فصل سوم، نظام گزارش‌دهی، نحوه و سازوکار آن، اشخاص مشمول و اقدامات پیشگیرانه آن، پیش‌بینی شده است. در ماده (۲۵) از فصل چهارم، راجع به گزارش‌های الزامی، هرچند اسرار بانکی افشا شود، تأکید شده و حتی ضمانت اجرایی در صورت ترک فعل آن نیز در نظر گرفته شده است.

۳. استفاده از اطلاعات در جریان رسیدگی به پرونده‌های حقوقی: ماده (۲۱۲)

قانون آیین دادرسی مدنی.

۴. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۳۱ مردادماه ۱۳۸۸

مجمع تشخیص مصلحت نظام: که در آن با رعایت شرایط خاص، سازوکار دسترسی

آزاد به اطلاعات برای هر ایرانی مقرر شده است. با این حال حفاظت از اطلاعات بانکی که جزء اطلاعات شخصی محسوب می‌شود (ماده (۱) بند «ب») می‌تواند تحت شرایطی تغییر کند. چنانکه در آیین‌نامه اجرایی این قانون مورخ ۱۳۹۳/۸/۲۱، وفق بند «پ» ماده (۱) پیش‌بینی شده است که نقض حفاظت از اسرار بانکی، می‌تواند با توجه به حکم قانون یا مراجع قضایی صورت گیرد.

موارد مذکور نشان‌دهنده آن است که هر جا مصالح کلی تری مثل انتظام اجتماعی و مصالح عمومی وجود دارد، موضوع دسترسی به این اطلاعات و استفاده از آنها - و البته نه افشای آن به نحوی غیرقانونی - امری قابل دفاع است.

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

با توجه به موارد پیش‌گفته حفظ اسرار بانکی نه در ایران و نه در دیگر کشورها اصل مطلق نیست و بر آن استثنائاتی بار شده است که می‌توان به مواردی چون سازوکار مبارزه با پولشویی و نیز استفاده از اطلاعات برای امور مالیاتی یا مالیات منفی نظیر یارانه در قانون اشاره کرد. همچنین لازم به ذکر است که در برخی کشورها، موضوع ورود در مقولات عمومی، مانند موضوع مالیات‌ها، با حفظ حریم خصوصی تعارضی نمی‌یابد، زیرا اساساً در چنین مواردی، حریم خصوصی فرد با توجه به منافع عمومی جامعه نادیده گرفته می‌شود. به‌عنوان نمونه، در بسیاری کشورهای اروپایی، اخذ کارت بازرگانی یا مجوز تجارت، دلیلی برای انتشار آرای قضایی علیه تاجر، به‌ویژه در موارد ورشکستگی یا مشکلات در وضعیت مالی یا اظهارات کذب و تبلیغات دروغین است. در این موارد برای حفظ انتظام اجتماعی حریم خصوصی فرد نادیده گرفته می‌شود.



با این حال این نگرانی وجود دارد که در صورت استفاده نظام‌مند و گسترده اطلاعات بانکی در ایران، نظام بانکی صدماتی از جمله خروج سپرده‌های مردم از بانک‌ها را متحمل شود. از طرف دیگر یکی از اهداف نظام بانکی به‌طور کلان، مهار تورم و اهرم‌های تشویقی دیگر در راستای سرمایه‌گذاری‌های تولیدی است. استفاده نظام‌مند از اسرار بانکی، هرچند ممکن است موجب درآمدزایی از طریق اخذ مالیات شود اما به‌طور غیرمستقیم می‌تواند تصمیم‌گیری مردم برای سپرده‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهد و نقدینگی را به سمت بازارهای رقیب مانند ارز، مسکن و سکه و نظایر آن، هدایت کند؛ امری که اساساً با اهداف کلان اقتصادی و نظام بانکی در تضاد است و ممکن است اقتصاد را شدیداً تحت تأثیر قرار دهد.

در مجموع چنانچه استفاده از اطلاعات حساب‌های بانکی افراد برای اهداف مالیاتی یا توزیع عادلانه یارانه‌ها هم‌راستا با مصالح و منافع عمومی جامعه تشخیص داده شود می‌توان همانند استثنائات دیگری که برای اصل حفظ اسرار بانکی در ایران و سایر کشورها وجود دارد، استثنای دیگری را نیز در رابطه با بحث مالیات یا یارانه در ایران پذیرفت تا جمهوری اسلامی ایران نیز همگام با دیگر کشورها در راستای شفافیت بیشتر و رجحان آن به حفظ اسرار حساب بانکی و گردش مالی به‌ویژه در حوزه مالیات گام بردارد.

نکته دیگر اینکه، استفاده از اطلاعات مالی در راستای مالیات‌دهی به دولت، نیازمند قانون مصوب است؛ هرچند که حتی در مواد (۲۳۰) و (۲۳۱) قانون مالیات‌های مستقیم، سازوکار استفاده از اطلاعات بانکی از طریق وزیری اقتصاد و دارایی مشخص شده است، این پیش‌بینی کلی، مبهم، موردی و دست‌وپاگیر است و نیاز به قانون دقیق‌تر و آیین‌نامه اجرایی صریح‌تری در این مورد دارد که مراجع تصمیم‌گیرنده و نظارتی مستقلی را مشخص کند.

لذا به منظور استفاده از اطلاعات حساب‌های بانکی اشخاص در ایران برای مقاصد مالیاتی یا توزیع یارانه‌ها چارچوب زیر پیشنهاد می‌شود:

نخست تعیین حدود استفاده از اطلاعات بانکی، اهداف آن و نحوه اجرا:

تعیین مرز استفاده از اطلاعات بانکی، صرفاً از طرف قانونگذار و برای بررسی امور مالیاتی که در جهت «منافع عمومی» است خواهد بود. این منافع که هدف آن گسترش رفاه است بر منافع فردی اشخاص که همان حفاظت از اسرار بانکی است اولویت دارد. علاوه بر آن، قانون باید این مسئله را پیش‌بینی کند که آیا استفاده از اطلاعات بانکی تنها برای موضوعی مانند یارانه‌ها باشد یا برای کل نظام مالیاتی؟ با توجه به مباحث پیش‌گفته، بهتر است در مرحله اول برای یارانه‌ها و سپس برای نظام مالیاتی مورد اجرا قرار گیرد. در عین حال از آنجا که این قانون استثنا بر اصل است، می‌تواند با قوانین مبارزه با پولشویی در برخی امور در یک راستا باشد. در این زمینه نرم‌افزارهای ویژه بانکی که به‌طور خودکار به نهادهای ذیصلاح برای مبارزه با پولشویی، در عین حفظ اسرار، گزارش‌دهی می‌کنند، می‌توانند برای مسئله مالیات‌ها - یارانه‌ها مورد استفاده قرار گیرد. در این صورت دخالت عنصر انسانی نیز به حداقل رسیده و برخی نگرانی‌ها را کاهش می‌دهد.^۱

به نحو دقیق‌تر می‌توان گفت این حدود باید شامل مواردی به این شرح باشد: موارد استفاده و کارکرد آن باید دقیقاً توسط مراکز اجرایی تعیین شود؛ اطلاعات مربوط به افراد نباید به هیچ وجه توسط دستگاه‌های اجرایی انتشار یابد و استفاده از این اطلاعات برای استناد جرم و مجازات به این افراد باید ممنوع باشد. علاوه بر این، از این پس این شرط

۱. برخی کشورها از سامانه رمزی برای پیشگیری از سوءاستفاده مسئولان استفاده می‌کنند.



می‌تواند با تصویب شورای پول و اعتبار یا هیئت وزیران، به عنوان یک شرط برای افتتاح حساب در مقررات بانکی درج شود.

دوم در مرحله آخر و پس از صدور آیین‌نامه‌های اجرایی، **نهاد ناظر بر نحوه استفاده از اطلاعات گردش مالی و دیگر اطلاعات بانکی مشخص شود.** این نهاد باید شکایات مربوط به عدم رعایت قوانین را نیز رسیدگی کند. چنین نهادی باید همان نهادی باشد که بر مسئله مبارزه با پولشویی نیز نظارت دارد. بانک مرکزی به عنوان ناظر بانک‌ها که تنها وظیفه نظارت احتیاطی^۱ دارد نه عملیاتی، نمی‌تواند این وظیفه را عهده‌دار شود؛ زیرا بانک مرکزی عملاً استقلال نداشته و تابع نظرات دولت بوده و به‌مثابه یک اهرم اجرایی وابسته عمل خواهد کرد.^۲ در این صورت نهادی تحت نظارت قوه قضائیه می‌تواند هم اصل حفظ اسرار را حفاظت کند و هم با توجه به قانون، استفاده از اطلاعات بانکی را نظارت کند بدون آنکه تحت تأثیر سیاست‌های دولت قرار گیرد.

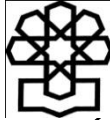
در صورت اجرای منظم و قاعده‌مند نظام استفاده از اطلاعات گردش مالی حساب‌ها، هم دولت به اهداف خود برای نظام عادلانه مالیات‌دهی و نظام توزیع یارانه‌ها می‌رسد و هم به مردم این اطمینان داده خواهد شد که اسرار بانکی آنها به‌نحو نظام‌مند و دائمی حفظ خواهد شد.

1. Prudential Control

۲. تمام نهادها و دستگاه‌های اجرایی، چنانچه در ابلاغیه معاون اول رئیس‌جمهور آمده است، نمی‌توانند خودبه‌خود و به‌طور گسترده به استفاده از اطلاعات اقدام کنند. اگر بپذیریم که افشای گردش مالی برای شفافیت بیشتر وضعیت دریافت‌کنندگان یارانه مجاز است، زیرا با پرکردن فرم خود این اجازه را داده‌اند که اطلاعاتشان افشا شود، افرادی که یارانه دریافت نمی‌کنند باید از افشای نظام‌مند معاف شوند. لذا این امر باید به صراحت در فرم‌های درخواست یارانه عنوان شود.

منابع و مآخذ

در متن گزارش به صورت پاورقی درج شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۶۱۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی وضعیت حقوقی استفاده از اطلاعات گزارش حساب‌های بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)

تهیه و تدوین: امین جعفری

ناظران علمی: سیدامیر سیاح، بهزاد پورسید

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستاران تخصصی: احمد مرکزالمیری، مریم احمدیان

واژه‌های کلیدی:

۱. استفاده از اطلاعات گردش مالی

۲. رازداری بانکی

۳. حقوق بانکی

۴. حقوق و اقتصاد

۵. نظام مالیاتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۰/۱۴