



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۱. مالیات‌ستانی از ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول بانکها

مالیات‌ستانی علاوه بر تأمین مالی دولت، یکی از ابزارهای سیاستی حاکمیت به‌منظور جهت‌دهی اقتصاد به‌سوی توسعه و پیشرفت تلقی می‌گردد و از این حیث، از سیاستگذاری اقتصادی متأثر می‌شود، یعنی یکی از عوامل مهمی که مشخص می‌کند «از چه چیزی، چقدر مالیات اخذ شود؟» سیاستگذاری اقتصادی است. با این وصف، انتظار می‌رود نظام مالیاتی با اهداف سیاستگذار سازگار باشد و یا حداقل در تعارض با اهداف سیاستی اقتصاد طراحی نشود. به‌عنوان نمونه اگر یکی از اهداف سیاستگذار کاهش نابرابری است نباید نرخ مالیات بر درآمد برای دهک‌های بالای درآمدی کمتر از دهک‌های پایین باشد. متأسفانه در موارد متعدد، چنین ناسازگاری بین اهداف سیاستی اقتصاد و نظام مالیاتی کشور وجود دارد، که یکی از آنها، مالیات‌ستانی از ذخایر مطالبات غیرجاری بانک‌هاست.

بانک‌ها به‌منظور جبران زیان‌های محتمل‌الوقوع^۱ ناشی از کاهش ارزش دارایی‌ها و همچنین تسهیم منصفانه‌تر سود و زیان بین ذی‌نفعان، اقدام به ذخیره‌گیری متناسب با مطالبات خود می‌نمایند. به‌عبارت دیگر، بانک، معادل بخشی از تسهیلات اعطایی را به‌عنوان ذخیره مطالبات، کنار می‌گذارد تا در صورتی که موفق به وصول مطالبات نشد، زیان ناشی از آن را از محل ذخایر مطالبات جبران کند. به ذخایری که برای مطالبات جاری کنار گذاشته می‌شود، ذخایر عمومی و به ذخایری که برای مطالبات غیرجاری کنار نهاده می‌شود، ذخایر اختصاصی گفته می‌شود.

بانک مرکزی در دستورالعملی به شماره م‌ب/۲۸۲۳ نحوه طبقه‌بندی مطالبات و همچنین میزان ذخیره‌گیری مربوط به هر طبقه از مطالبات را به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی ابلاغ کرده است؛ براساس دستورالعمل مذکور باید ۱/۵ درصد مطالبات جاری به‌عنوان ذخیره عمومی مطالبات مشکوک‌الوصول، هزینه شناسایی شود؛ میزان ذخیره لازم برای هر یک از طبقات مطالبات غیرجاری نیز در جدول زیر بیان شده است:

جدول میزان ذخایر مشکوک‌الوصول در هر طبقه از مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

عنوان	سررسید گذشته (نکول از ۲ تا ۶ ماه)	معوق (نکول از ۶ تا ۱۸ ماه)	مشکوک‌الوصول (نکول بیش از ۱۸ ماه)
حداقل میزان ذخیره بر مانده مطالبات	۱۰ درصد	۲۰ درصد	۵۰-۱۰۰ درصد

در پایان دوره مالی، اگر نسبت به دوره مالی قبل، مانده مطالبات (ذخیره عمومی) یا نسبت مطالبات غیرجاری بانک، افزایش یافته باشد (ذخیره اختصاصی)، بانک باید متناسب با این تغییرات بر مانده ذخایر خود بیفزاید. از سوی دیگر، بانک می‌تواند ذخایر مطالباتی که وصول شده‌اند را آزاد نماید یعنی از مانده ذخایر نگهداری شده در دوره مالی قبل بکاهد؛ برآیند این دو تغییر میزان ذخیره‌گیری لازم در این دوره مالی را مشخص می‌کند. اگر این برآیند مثبت بود، هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول به همان میزان، افزایش می‌یابد.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۸۷

شماره چاپ:

۱۷۱۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۹/۱۸

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۸۵۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۰/۲۴

ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول در کنار سرمایه مهم‌ترین منابع برای پوشش زیان بانک‌ها در گزیر (Resolution) و ایزاری برای جلوگیری از سرایت زیان به سپرده‌گذاران تلقی می‌گردد و از این رو ایجاد انگیزه و نظارت بر بانک‌ها برای ذخیره‌گیری بسیار حائز اهمیت است. بانک مرکزی نیز در همین راستا و به‌درستی از زمان ابلاغ صورت‌های مالی جدید،^۱ ذخیره‌گیری مبتنی بر دستورالعمل فوق‌الذکر را به‌صورت جدی دنبال کرد و از عدم تأیید صورت‌های مالی و صدور مجوز برای برگزاری مجامع بانک‌ها به‌عنوان ضمانت اجراء استفاده نمود.

متأسفانه سازوکارهای نظام مالیاتی با این استراتژی بانک مرکزی سازگار نیست.

بند «۱۱» ماده (۱۴۸) قانون مالیات‌های مستقیم ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول را از جمله هزینه‌های قابل قبول مالیاتی قلمداد می‌کند مشروط به شرایط زیر:

«اولاً - مربوط به فعالیت مؤسسه باشد.

ثانیاً - احتمال غالب برای لاوصول ماندن آن موجود باشد.

ثالثاً - در دفاتر مؤسسه به حساب مخصوص منظور شده باشد تا زمانی که طلب وصول گردد یا لاوصول بودن آن محقق شود.

آیین‌نامه مربوط به این بند به پیشنهاد سازمان امور مالیاتی کشور به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد.^۲

آیین‌نامه اجرایی مذکور در تاریخ ۱۳۸۱/۶/۳۱ به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی رسید^۳ و طی آن برخی از جنبه‌های اجرایی نظیر اینکه هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول مربوط به شرکت‌های تابعه بانک مورد پذیرش نیست، تصریح شد، اما اینکه سقف پذیرش این هزینه به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی چقدر باشد مسکوت ماند. در این شرایط، می‌شد تصور کرد که این مسئله محل اختلاف مؤدیان (بانک‌ها) و سازمان امور مالیاتی باشد. به‌منظور رفع این اختلاف، بخشنامه شماره ۳۲۳۹ مصوب ۱۳۸۴ سازمان امور مالیاتی^۴ مقرر داشت تنها تا سقف ۲ درصد تغییرات سالیانه مطالبات (غیر از مطالبات بانک‌ها از دولت، شرکت‌های دولتی، سازمان‌های دولتی، نهادها و بنیادهای عمومی غیردولتی) را به‌عنوان هزینه قابل قبول تلقی می‌نماید. به مرور زمان ذخیره‌گیری بانک‌ها توسط بانک مرکزی جدی گرفته شد و از سوی دیگر بخشنامه فوق‌الذکر به سازمان مالیاتی اجازه پذیرش بیش از ۲ درصد مطالبات به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی را نمی‌داد. بانک مرکزی با پیگیری‌های فراوان و هماهنگی با وزارت امور اقتصادی و سازمان امور مالیاتی، با صدور بخشنامه‌ای به شماره ۹۳/۳۴۹۱۰۵ در سال ۱۳۹۳ سعی کرد، این موضوع را تعیین تکلیف نماید، اما این تلاش بانک مرکزی نیز به‌طور کامل، موفقیت‌آمیز نبوده است، بخشنامه مذکور به شرح زیر است:

۱. از ابتدای عملکرد سال مالی ۱۳۹۳، تفاوت ذخیره عمومی مطالبات مشکوک‌الوصول به میزان یک‌ونیم درصد مانده مطالبات تسهیلات اعطایی در پایان هر سال مالی، با ذخیره مذکور در ابتدای سال مالی به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته می‌شود.

۲. ذخیره مطالبات اختصاصی بابت تسهیلات اعطایی از ابتدای سال ۱۳۹۳ به بعد که با رعایت دستورالعمل نحوه محاسبه ذخیره مطالبات مصوب شورای پول و اعتبار شناسایی و در حساب منظور می‌گردد به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته می‌شود.

براساس این دستورالعمل، سازمان امور مالیاتی ذخیره عمومی مطالبات مشکوک‌الوصول را به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته و مشکل درخصوص ذخیره عمومی حل شده است، اما سازمان با استناد به عبارت تسهیلات اعطایی از ابتدای سال ۱۳۹۳ به بعد در متن دستورالعمل، مدعی است که تنها ذخایر اختصاصی تسهیلاتی که از سال ۱۳۹۳ به بعد اعطا شده‌اند مشمول این دستورالعمل خواهد بود. ابهام در متن دستورالعمل واضح است:

۱. بخشنامه شماره ۹۴/۳۴۲۷۲۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۵ را برای مدیران عامل بانک‌های دولتی، غیردولتی و مؤسسات اعتباری ابلاغ کرد.

2. <http://www.intamedia.ir/Pages/Action/LawsShow/1/4/2/148>

3. <http://www.intamedia.ir/Pages/Action/LawsDocShow/1/4/2/148/261>

4. <http://www.intamedia.ir/Pages/Action/LawsDocShow/1/4/2/148/1395>

اگر عبارت «از ابتدای سال ۱۳۹۳» به عنوان یک قید زمانی برای عبارت «هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته می شود». تلقی شود سازمان می بایست از ابتدای سال مالی ۱۳۹۳ تمامی ذخایر اختصاصی مطالبات مشکوک الوصول بانکها را به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی بپذیرد. اگر عبارت «از ابتدای سال ۱۳۹۳» به عنوان وصف تسهیلات اعطایی در نظر گرفته شود، برداشت سازمان درست خواهد بود و تنها ذخایر مطالبات از سال ۱۳۹۳ به بعد قابل قبول خواهند بود.

فارغ از این ابهام، چند ایراد به این بخشنامه بانک مرکزی وارد است، اولاً قانون مالیات‌های مستقیم وزیر امور اقتصادی و دارایی را مأمور به تدوین آیین‌نامه بند «۱۱» ماده (۱۴۸) ساخته است و مقرر بانک مرکزی نمی‌تواند آیین‌نامه مذکور را تغییر دهد. اشکال دوم این است که قرار دادن قید زمانی برای اخذ مالیات عملاً به معنای وضع یا معافیت مالیاتی در بازه‌ای از زمان و نیازمند قانون است و حتی آیین‌نامه سازمان امور مالیاتی نیز چنین صلاحیتی ندارد. بنابراین آنچه موجب ابهام شده است (سال ۱۳۹۳) از ابتدا مغایر با قانون بوده و بلاوجه بوده است. با این توضیحات نتیجه رویه مالیات‌ستانی از هزینه مطالبات مشکوک الوصول این شده است که اگرچه بانک مرکزی برای مطالبات معوق ۵۰ درصدی ذخیره‌گیری را الزام کرده، اما سازمان امور مالیاتی تمامی این ذخایر را به عنوان هزینه مالیاتی قابل قبول نمی‌داند؛ این مسئله به شرحی که در ادامه خواهد آمد، انگیزه بانکها در ذخیره‌گیری را کاهش داده است و پیامدهای منفی بسیاری برای اقتصاد کشور در برداشته است.

پیامدهای منفی

۱. کاهش انگیزه بانکها در ذخیره‌گیری

مالیات‌ستانی از ذخایر مطالبات مشکوک الوصول، هزینه نگهداری ذخایر را برای بانک افزایش می‌دهد و طبیعی است که با افزایش هزینه ذخیره‌گیری، ذخایر مطالبات کمتری از سوی بانکها نگهداری شود. نگهداری ذخایر کمتر، به معنای افزایش هزینه اصلاح نظام بانکی خواهد بود، زیرا سرمایه و ذخایر بانک اولین منابع برای جبران زیان بانکهای معسر هستند و در صورتی که بانک ذخایر و سرمایه کافی برای پوشش شکاف دارایی - بدهی در اختیار نداشته باشد این زیان می‌بایست توسط ذی‌نفعان بعدی شامل سپرده‌گذاران جذب شود که معایب و مخاطرات فراوانی دارد و یا از محل پایه پولی بانک مرکزی جبران شود که باز هم آثار و پیامدهای منفی بر اقتصاد خواهد داشت.

۲. زیان‌دهی بانکهای منضبط

عدم پذیرش برخی از هزینه‌های عملیاتی به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی موجب می‌شود برخی از بانک‌هایی که براساس استانداردهای حسابداری و مالی زیان‌ده هستند به عنوان بانکهای سودده شناسایی شده و از آنها مالیات اخذ شود. اخذ مالیات از بانکهای زیان‌ده، ولی منضبط میزان زیان این بانکها و همچنین زمان لازم برای بازسازی و اصلاح ترازنامه‌ای این بانکها را افزایش خواهد داد.

۳. کاهش اقتدار مقام ناظر

عدم اعتنا به دستورالعمل‌های بانک مرکزی در تنظیم قواعد مالیات‌ستانی، می‌تواند به معنای به رسمیت نشناختن قواعد مقام ناظر از سوی سازمان امور مالیاتی تفسیر شود که این تفسیر اعتبار و اقتدار مقام ناظر را خدشه‌دار خواهد کرد و در بلندمدت به نفع نظام بانکی نخواهد بود.

پاسخ به چند ابهام

۱. **ذخایر مطالبات مشکوک الوصول از بانک خارج نمی‌شود و پذیرش ذخایر این مطالبات به عنوان هزینه قابل قبول به بانک انگیزه می‌دهد برای دور زدن سازمان مالیاتی ذخایر بیش از حد نگه دارد تا مالیات کمتری بپردازند.**

در پاسخ به این ایراد، باید به چند نکته توجه داشت: اولاً افزایش ذخایر مطالبات مشکوک الوصول به معنای افزایش هزینه و کاهش سودآوری بانک است و کاهش

سودآوری به دلیل کاهش سود هر سهم و کاهش پاداش‌های هیئت‌مدیره، به نفع هیئت‌مدیره و سهامداران نیست. ثانیاً در این پیشنهاد گفته می‌شود که ذخایر که در چارچوب استانداردهای بانک مرکزی و تا سقفی که در جدول ۱ مشخص گردیده، به‌عنوان هزینه قابل قبول تلقی شود و مازاد ذخایر هزینه قابل قبول نخواهد بود.

۲. افزایش هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول ناشی از عملکرد ضعیف بانک بوده است و منطقی نیست که هزینه‌ای که به‌خاطر عملکرد ضعیف بانک بوده، از مالیات معاف شود.

قطعاً کوتاهی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تنها دلیل افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها نیست. رکود، نرخ سود بالای تسهیلات، ضعف سامانه‌های اطلاعاتی و اعتبارسنجی و... از جمله دلایلی هستند که می‌توان آنها را زمینه‌ساز افزایش مطالبات غیرجاری تلقی کرد. علاوه بر این، منطق پشت این ابهام، مستلزم مالیات‌ستانی از تمامی شرکت‌های زیان‌ده است، چراکه می‌توان زیان‌دهی شرکت‌ها را ناشی از اقدامات خود شرکت دانست.

۳. این پیشنهاد موجب کاهش درآمدهای دولت خواهد شد.

هرچند مالیات پرداختی بابت این موضوع یک هزینه قابل توجه برای بانک‌ها محسوب می‌شود، اما سهم اندکی در درآمدهای دولت دارد. هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول بانک‌ها در سال ۱۳۹۷ به میزان ۱۶۰ هزار میلیارد ریال بوده که درنهایت ۴۱ هزار میلیارد ریال آن هزینه قابل قبول مالیاتی بوده^۱ و در صورت اصلاح این رویه مالیات‌ستانی، درآمد مالیاتی دولت به میزان ۲۹۷۵۰ میلیارد ریال کاهش می‌یافت. البته این رقم حاوی اندکی بیش‌برآورد است، چراکه در صورت پذیرش این هزینه به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی معادل این رقم، ذخیره پول پر قدرت در بانک‌ها باقی می‌ماند که می‌توانست صرف اعطای تسهیلات و ایجاد درآمدهای مشمول مالیات شود. به هر تقدیر اگرچه این پیشنهاد موجب کاهش درآمدهای دولت می‌گردد، اما گامی در راستای واقعی‌سازی بودجه بوده است.

درنهایت باید توجه داشت که تداوم مالیات‌ستانی از بانک‌های زیان‌ده، اولاً در سال‌های آتی هزینه دولت را بابت افزایش سرمایه این بانک‌های دولتی و اصلاح نظام بانکی افزایش خواهد داد و ثانیاً منجر به رشد پایه پولی (از محل اضافه برداشت بانک‌های ناسالم) خواهد شد که در این زمینه تفاوتی بین بانک‌های خصوصی و دولتی نیست (بلکه می‌توان گفت وضعیت بانک‌های خصوصی در این زمینه وخیم‌تر است).

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مالیات‌ستانی از هزینه مطالبات مشکوک‌الوصول بانک‌ها که در چارچوب دستورالعمل بانک مرکزی ایجاد شده است از مصادیق عدم سازگاری نظام مالیاتی با اهداف کلان سیاستی است و پیامدهای منفی فراوانی دارد. به‌رغم تلاش‌های بانک مرکزی به‌دلیل ابهام موجود در دستورالعمل بانک مرکزی، متأسفانه این مشکل به‌طور کامل حل نشده است و سازمان امور مالیاتی ذخایر اختصاصی مربوط به مطالبات پیش از سال ۱۳۹۳ را تنها تا سقف ۲ درصد تغییرات مطالبات، را به‌عنوان هزینه قابل قبول می‌پذیرد. برطرف کردن این مشکل نیازمند قانون است و در قانون بودجه ۱۳۹۹ می‌توان این مسئله را حل کرد. با توجه به سهم اندک این مالیات از درآمدهای دولت، پیشنهاد زیر سعی کرده است این ناسازگاری را از میان برداشته و زمینه‌ساز انطباق بیشتر بانک‌ها با مقررات احتیاطی بانک مرکزی گردد.

پیشنهاد (تبصره الحاقی به لایحه بودجه)

هزینه عمومی و اختصاصی مطالبات مشکوک‌الوصول بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی تا سقفی که مقررات اعلامی بانک مرکزی در خصوص ذخیره‌گیری مطالبات تعیین کرده است به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب می‌شود.

۱. این رقم معادل دو درصد تغییرات مطالبات شبکه بانکی در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ است که از گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی استخراج شده است.