

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

بند الحاقی ۹ به تبصره (۶)

(تقویت حکمرانی بر بستر ریال)

مقدمه

جمهوری اسلامی ایران از سال‌های اول پس از انقلاب با تحریم‌های ایالات متحده آمریکا مواجه شد. این تحریم‌ها رفته رفته شدت گرفت. با وجود این، تحریم‌های حوزه تجارت، سرمایه‌گذاری و حمل‌ونقل قابل دور زدن بود و اثربخشی کمتری داشت؛ به همین علت ایالات متحده از اواخر دهه ۲۰۰۰ میلادی به استفاده از زیرساخت‌های مالی و نظارت بر تراکنش‌های مالی جهت تقویت ضمانت اجرای سایر قوانین تحریمی روی آورد و از این طریق اثربخشی سایر تحریم‌ها را نیز افزایش داد. این موضوع اگرچه منجر به هزینه‌های قابل توجهی برای کشور شد، ولی چندان به درس‌آموزی برای اقتصاد ایران منجر نشد.

در اقتصاد ایران نیز دقیقاً مشکلات مشابهی وجود دارد. قوانین و مقررات متعددی در حوزه‌های مختلف اعم از نظارت بر بانک‌ها و نرخ سود دریافتی و پرداختی آنها، مالیات بر درآمد اقشار مختلف و سایر مالیات‌های تنظیمی، مبارزه با فساد و پول‌شویی، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، جلوگیری از سفته‌بازی در بازار دارایی‌ها اعم از ارز و مسکن و خودرو، قاچاق کالا و... وضع شده است ولی اثربخشی مطلوبی نداشته‌اند. شاه کلیدی که می‌تواند بدون تغییر قوانین فعلی، ضمانت اجرایی و اثربخشی قوانین فوق را به‌شدت افزایش دهد استفاده از اطلاعات تراکنش‌های مالی است، زیرا عمده فعالیت‌ها و تعاملات اقتصادی مابزه‌ازایی در تراکنش‌های ریالی دارد و از رصد و کنترل تراکنش‌ها، می‌توان آن فعالیت و تعامل اقتصادی متناظر را رصد و کنترل کرد. تاکنون از این ظرفیت قابل توجه با عناوین نامناسبی مانند «سرک کشیدن به حساب‌های بانکی» و «ورود به حریم شخصی افراد» یاد شده است و از آن غفلت شده است. در سال‌های گذشته با توجه به تشدید فشارها بر بودجه دولت خوشبختانه این رویکرد به تدریج تغییر کرده است و در حال حاضر بنا به گفته و البته اقدامات رئیس کل بانک مرکزی، یکی از مهم‌ترین برنامه‌های بانک مرکزی تقویت حکمرانی در حوزه ریال است^۱ و اقدامات مثبتی در این خصوص انجام شده که ثمرات قابل توجهی نیز داشته است.

مجلس هم در بند «ح» تبصره (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به موضوع شفافیت در تراکنش‌های بانکی و استفاده از اطلاعات تراکنش‌ها برای اهداف حاکمیتی پرداخت. متأسفانه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ احکامی در این ارتباط وجود ندارد، ولی کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۹ حکمی را در این ارتباط تصویب کرده است. در این گزارش ابتدا محورهای کلی حکمرانی در حوزه ریال مرور خواهد شد و سپس مصوبه کمیسیون تلفیق مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

مخصوصاً صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۸۷

شماره چاپ:

۱۸۱۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۱/۱۳

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۹۴۶

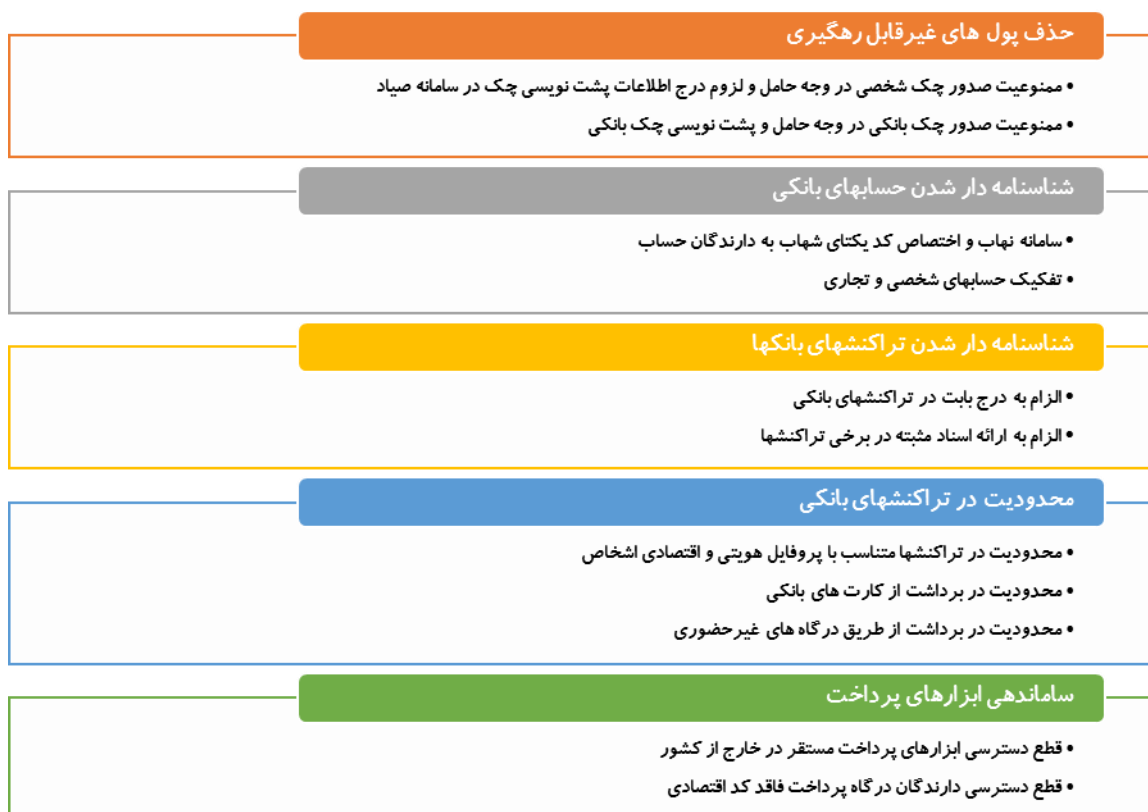
تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۲/۱۴

۱. رئیس کل بانک مرکزی در مجمع عمومی سالانه بانک مرکزی (۱۳۹۸/۱۰/۳۱) از کنترل نقل و انتقالات ریالی به‌عنوان یکی از اقدامات بسیار مهم بانک مرکزی در جهت ایجاد ثبات در بازار ارز و کاهش تقاضای سفته‌بازی یاد کرد و اقدامات بانک مرکزی در این زمینه را مؤثر دانست. وی همچنین در مراسم تقدیر از رؤسای شعب نظام بانکی (۱۳۹۷/۱۱/۱۹) گفت: «بانک مرکزی مصمم است جلوی گردش بی‌حساب و کتاب ریال در سیستم بانکی که با هدف پول‌شویی و عملیات سفته‌بازانه انجام شود را بگیرد».

حکمرانی در حوزه ریال

در سال‌های گذشته اقداماتی در حوزه حکمرانی ریال در مجلس، دولت و بانک مرکزی انجام شده است، اقداماتی هم وجود دارد که اگرچه تاکنون به مرحله اجرا نرسیده، ولی در بیان مسئولان و کارشناسان مطرح شده است، در نمودار زیر محورهای اصلی حکمرانی در حوزه ریال و برخی اقدامات ذیل هر کدام نشان داده شده است:



بررسی متن الحاقی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

همان‌طور که بیان شد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ که توسط دولت به مجلس تقدیم شد، موضوع شفافیت تراکنش‌ها که در قانون بودجه سال قبل در بند «ح» تبصره (۱۶) مطرح شده بود، حذف شده بود. اما با توجه به اهمیت موضوع، متن زیر جهت تکمیل اقدامات انجام شده تاکنون، در قالب بند الحاقی «۹» به تبصره (۶) در کمیسیون تلفیق به تصویب رسید:

به منظور افزایش شفافیت تراکنش‌های بانکی، مبارزه با پول‌شویی و جلوگیری از فرار مالیاتی:

۱. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظف هستند حداکثر تا پایان خردادماه ۱۳۹۹ کلیه حساب‌های بانکی فاقد شناسه هویت الکترونیک بانکی (شهاب) معتبر متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و خارجی را مسدود نموده و از ارائه هرگونه خدمت یا پرداخت سود به آنان خودداری نمایند. بانک مرکزی نیز موظف است ضمن نظارت بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی تا تاریخ مزبور ارائه هرگونه خدمات در سامانه‌های تسویه و پرداخت (اعم از ساتنا، پایا، شتاب، شاپرک، چکاوک و صیاد) به حساب‌های فاقد شهاب معتبر را متوقف نماید. همچنین بانک مرکزی موظف است بسترهای لازم جهت تکمیل اطلاعات هویتی مشتریان بانکی و اخذ تأییدیه صحت اطلاعات از مراجع ذی‌ربط و اختصاص شناسه هویت الکترونیک بانکی (شهاب) یکتا را فراهم نماید.

۲. شرکت‌های خدمات پرداخت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلفند حداکثر تا پایان مردادماه ۱۳۹۹ از ادامه فعالیت پرخطر و غیرمجاز حساب‌های بانکی و پایانه‌های فروش (اعم از فیزیکی و مجازی) ظرف کمتر از ۲۴ ساعت جلوگیری نمایند. بانک مرکزی مکلف است بر حسن اجرای این تکلیف توسط شرکت‌های خدمات پرداخت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نظارت نموده و حداکثر تا پایان خرداد ۱۳۹۹ به صورت سیستمی از ارائه خدمات پرخطر و غیرمجاز به این ابزارها از طریق سامانه‌های تسویه و پرداخت (اعم از ساتنا، پایا، شتاب، شاپرک، چکاوک و صیاد) جلوگیری نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی، مکلف است حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ مصادیق فعالیت‌های پرخطر و غیرمجاز اعم از یکسان نبودن مالک پایانه فروش و ذی‌نفع آن (مالک سپرده بانکی متصل به پایانه) فعالیت حساب بانکی اموات و شرکت‌های منحل شده یا ورشکسته و ضوابط اجرایی آن تهیه و به تصویب شورای عالی مبارزه با پول‌شویی برساند.

۳. از ابتدای تیرماه ۱۳۹۹ کارسازی کلیه تراکنش‌های بین‌بانکی و درون‌بانکی به استثنای تراکنش‌های مبتنی بر کارت و پرداخت وجه چک‌های عادی و رمزار صادرشده در سال ۱۳۹۹، مستلزم اظهار «بابت» توسط پرداخت‌کننده و دریافت‌کننده است. پرداخت‌کننده در هنگام صدور دستور پرداخت در درگاه‌های حضوری و غیرحضوری بانک‌ها مکلف به اظهار بابت است. دریافت‌کننده وجه نیز قبل از برداشت یا انتقال وجوه دریافتی مکلف به تأیید یا اصلاح بابت اظهارشده توسط پرداخت‌کننده در ارتباط با آن است. ارائه اطلاعات خلاف واقع یا ناقص در ارتباط با بابت تراکنش تخلف است و در صورت کشف توسط هریک از دستگاه‌های اجرایی اعم از سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی یا واحد اطلاعات مالی متخلف مکلف به پرداخت جریمه معادل ۲۵ درصد مبلغ تراکنش خواهد بود، سازمان امور مالیاتی مسئول وصول این جریمه است. سقف مجاز تراکنش‌های مبتنی بر کارت توسط بانک مرکزی به صورت یکسان برای تراکنش‌های درون‌بانکی و بین‌بانکی تعیین خواهد شد. نحوه اظهار بابت و نقش بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی و ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت در این حوزه و نحوه برخورد با آنها در صورت تخلف، حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ توسط بانک مرکزی تعیین خواهد شد.

۴. اشخاص حقوقی از لزوم رد و یا اصلاح بابت اظهار شده وجوه پرداخت شده به حساب‌های خود مستثنا هستند. اشخاص حقیقی می‌توانند با معرفی برخی از حساب‌های خود به عنوان «حساب مرتبط با فعالیت شغلی» و ارائه کد اقتصادی مورد تأیید سازمان امور مالیاتی مشمول این استثنا شوند. بانک مرکزی مکلف است تا انتهای اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ دستورالعمل اجرایی این بند را تهیه کند. دستورالعمل مذکور باید متضمن نحوه تبدیل حساب‌های شخصی به شغلی و ضوابط و محدودیت‌های استفاده از خدمات بانکی و انواع ابزارهای پرداخت قابل ارائه به حساب‌های بانکی شخصی، نحوه اظهار بابت و نقش بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی و ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت در این حوزه و نحوه برخورد با اشخاص تحت نظارت متخلف باشد.

۵. بانک مرکزی موظف است تدبیری اتخاذ نماید که اطلاعات کلیه تراکنش‌های بانکی به همراه کلیه اطلاعات خود اظهاری شده، به صورت فصلی در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار گیرد. این مراجع مجاز هستند به اطلاعات ارائه شده توسط اشخاص در ارتباط با خودشان استناد کنند.

۶. بانک مرکزی موظف است تا پایان شهریورماه ۱۳۹۹ زیرساخت مورد نیاز جهت نظارت بر کلیه تراکنش‌ها اعم از تراکنش‌های درون‌بانکی بانک‌ها را براساس مکانیسم‌های مبتنی بر ریسک تهیه و مورد بهره‌برداری قرار دهد.

۷. کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی و دستگاه‌های اجرایی اعم از سازمان ثبت احوال کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت اطلاعات و سازمان امور مالیاتی کشور و مراجع قضایی مکلف به همکاری کامل با بانک مرکزی جهت اجرای احکام این بند هستند.

تحلیل متن مصوبه کمیسیون تلفیق

جزء	شرح محتوای حکم و اظهار نظر کارشناسی
۱	در این جزء برای پایان عملیات راه اندازی سامانه نهاب زمان مشخص شده است و براساس آن بعد از پایان خردادماه ۱۳۹۹، در صورتی که صاحبان حساب اقدام به تکمیل اطلاعات و اخذ شناسه شهاب نکنند، حساب آنها مسدود شده و امکان دریافت سود سپرده و خدمات بانکی در دوره مسدودی را نخواهند داشت. براساس این بند بانک مرکزی دو نقش مهم دارد: اولاً باید بر عملکرد بانکها نظارت کند و ثانیاً خود بانک مرکزی به عنوان مهم ترین کارگزار بانکی و متولی سامانه های تسویه و پرداخت (اعم از ساتنا، پایا، شتاب، شاپرک، چکاوک و صیاد) لازم است از ارائه خدمات به این اشخاص خودداری کند. در صورتی که بانک مرکزی به وظیفه قانونی خود عمل کند، حتی با فرض تخلف بانکها و مؤسسات اعتباری، حساب های بانکی فاقد شهاب بسیار محدود خواهند شد.
۲	در این جزء به فعالیت های پرخطر و غیرمجاز پرداخته شده است و به برخی از مهم ترین آنها اعم از یکسان نبودن مالک پایانه فروش و ذی نفع آن (مالک سپرده بانکی متصل به پایانه)، فعالیت حساب بانکی اموات و شرکت های منحل شده یا ورشکسته اشاره کرده است و به وزارت امور اقتصادی و دارایی مأموریت داده شده است با همکاری بانک مرکزی تا پایان اردیبهشت، سایر مصادیق فعالیت های پرخطر و غیرمجاز را به تصویب شورای عالی مبارزه با پولشویی برساند. در این جزء به بانک مرکزی تا پایان خردادماه و به شرکت های خدمات پرداخت، بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی تا پایان مردادماه فرصت داده شده است از ارائه خدمات به فعالیت های پرخطر و غیرمجاز جلوگیری نمایند.
۳	همان طور که گفته شد در حال حاضر اگرچه درج بابت اجباری است، ولی صرف درج یک کاراکتر (حتی نقطه) به عنوان بابت کفایت می کند و ضرورت و ضمانت اجرایی برای درج بابت معنادار وجود ندارد. در این جزء به تکمیل اقدامات قبلی در حوزه شفافیت تراکنش های بانکی پرداخته شده است. براساس این جزء اولاً برای درج بابت صحیح، ضمانت اجرای کافی در نظر گرفته شده است و ارائه اطلاعات خلاف واقع یا ناقص، تخلف و مستوجب پرداخت جریمه معادل ۲۵ درصد مبلغ تراکنش در نظر گرفته شده است؛ ثانیاً سازوکاری در نظر گرفته شده است که دو طرف پرداخت، اطلاعات ارائه شده را تأیید متقابل می کنند، به این صورت که پرداخت کننده در هنگام صدور دستور پرداخت، بابت را اظهار می کند و دریافت کننده موظف به تأیید یا اصلاح بابت اظهار شده توسط طرف اول است. مهم ترین محدودیت در نظر گرفته شده در این جزء آن است که کلیه مبالغ واریز شده به حساب های اشخاص حقیقی، مادامی که شخص صاحب حساب در ارتباط با بابت اظهار شده توسط واریزکننده، اظهار نظر نکرده باشد، مسدود و غیرقابل برداشت خواهد بود.
	موضوع قابل توجه آنکه صدر این جزء ابهام دارد، از این باب که مشخص نیست عبارت «پرداخت وجه چک های عادی و رمزار صادر شده در سال ۱۳۹۹» به «کلیه تراکنش های بین بانکی و درون بانکی» عطف شده است یا به عبارت «تراکنش های مبتنی بر کارت»؛ که در این دو حالت دو معنای متضاد خواهد داشت. بهتر است جهت حل ابهام عبارت مرتبط با چکها در ابتدای جزء بیاید.
۴	در این جزء موضوع تفکیک حساب های شخصی و تجاری (حساب مرتبط با فعالیت شغلی) مورد توجه قرار گرفته است و حساب های تجاری (حساب مرتبط با فعالیت شغلی) اشخاص حقیقی به حساب های اشخاص ملحق شده و از محدودیت های جزء «۳» مستثنا شده است. همچنین در این جزء به بانک مرکزی اجازه داده شده است محدودیت هایی برای حساب های بانکی شخصی در استفاده از خدمات بانکی و ابزارهای پرداخت وضع نماید.
۵	یکی از مهم ترین استفاده کنندگان از اطلاعات تراکنش های بانکی سازمان امور مالیاتی است، لذا در این جزء به دو موضوع مهم پرداخته شده است: ۱. نحوه تبادل اطلاعات بین نظام بانکی و سازمان امور مالیاتی ۲. مجاز شدن سازمان امور مالیاتی به استناد به اطلاعات تراکنش های بانکی برای دریافت مالیات
۶	در حال حاضر با توجه به اینکه سامانه های تسویه و پرداخت (اعم از ساتنا، پایا، شتاب، شاپرک، چکاوک و صیاد) در اختیار بانک مرکزی است، بانک مرکزی بر تراکنش های بین بانکی اشراف دارد و کلیه احکام این بند را می تواند به مرحله اجرا درآورد؛ ولی تراکنش های درون بانکی کاملاً در اختیار بانکها قرار دارد و بانک مرکزی اطلاعی از این تراکنشها ندارد. لذا در این جزء بانک مرکزی موظف است زیرساخت مورد نیاز برای نظارت بر تراکنش های درون بانکی را تهیه و مورد بهره برداری قرار دهد.
۷	در این جزء سایر دستگاه های اجرایی که همکاری آنها برای اجرای این حکم نیاز است مکلف به همکاری با بانک مرکزی شده اند تا در مرحله اجرا موانع کاهش یابد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اگرچه در دو سال گذشته اقدامات قابل‌قبولی در زمینه حکمرانی در حوزه ریال انجام شده است، ولی به‌دلایل متعدد حمایت قانونی برای ادامه مسیر لازم است که برخی از آنها به‌شرح زیر است:

- بانک مرکزی به‌عنوان بازیگر اصلی در این میدان نیازمند آن است که به‌وسیله قانون حمایت شود تا بتواند با قدرت و سرعت بیشتر اقدامات خود را پیگیری کند. تاکنون این حمایت عمدتاً از طریق مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا تأمین شده است.
- برخی اقدامات مانند اخذ جریمه یا استناد به خوداظهاری مؤدی در بانک در فرایند مالیات، از جنس سلب حق و وضع تکلیف است و تنها از طریق قانون امکان پیگیری آن وجود دارد.

- برخی از اقدامات بسیار زمانبر شده است، برای مثال سامانه نهاب براساس مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی باید تا پایان سال ۱۳۹۳ به بهره‌برداری می‌رسید، ولی تاکنون این اتفاق نیفتاده است. لازم است قانون ضرب‌الاجلی برای این موضوعات تعیین نماید و مجلس شورای اسلامی هم پیگیری لازم برای اجرایی شدن آنها پس از تصویب قانون را داشته باشد.

در برخی موارد در تقسیم کار بین دستگاه‌های مختلف مشکلاتی وجود دارد و قانون می‌تواند در جهت تسهیل این مشکلات ورود نماید. لذا به‌نظر می‌رسد تصویب متن الحاقی جهت تقویت حکمرانی در حوزه ریال، که خود ضمانت اجرای بسیار مهمی برای اجرای سایر قوانین است، بسیار ضروری و از اولویت‌های مجلس شورای اسلامی است. صرفاً پیشنهاد می‌شود:

صدر جزء «۳» به جهت رفع ابهام به‌شرح ذیل اصلاح شود:

از ابتدای تیرماه ۱۳۹۹ پرداخت وجه چک‌های عادی و رمزدار صادرشده در سال ۱۳۹۹ و کارسازی کلیه تراکنش‌های بین بانکی و درون‌بانکی به استثنای تراکنش‌های مبتنی بر کارت، مستلزم اظهار «بابت» توسط پرداخت‌کننده و دریافت‌کننده است.

