

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای
قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان»
(اعاده شده از شورای نگهبان)

امین‌اله پاک‌نژاد



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۳۳

شماره چاپ:

۱۴۳۹

تاریخ چاپ:

—

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به‌عنوان بستر اجرایی محاسبه و اخذ مالیات بر ارزش افزوده به‌دنبال شفافیت اقتصادی است. تمهیدات قانونی ویژه‌ای نیازمند است تا اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان محقق گردد. به همین منظور دولت در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۵، لایحه «الحاق پنج تبصره به ماده (۲) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» را تقدیم مجلس شورای اسلامی نمود که جهت بررسی به کمیسیون اقتصادی به‌عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شده بود. لایحه درنهایت در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۰۸ در کمیسیون مورد اشاره با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب رسید. عنوان لایحه به «لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» تغییر یافت و اصلاحاتی در مواد اعمال شد.

در جلسه مورخ بیست‌وششم تیرماه یک‌هزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی، لایحه به تصویب و جهت بررسی به شورای نگهبان ارسال می‌شود. موضوع در جلسه ۱۴۰۲/۰۵/۱۱ شورای نگهبان، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و نتیجتاً شورای نگهبان اعلام عدم انطباق می‌کند. سه ایراد و ابهام از سوی شورای نگهبان مطرح شده‌است.

نقاط ضعف و قوت گزارش کمیسیون

لحاظ کردن امور اجرایی و توجه به قابل‌اجرا بودن قانون، از نقاط قوت است و در عین حال، عدم دقت کافی به برخی الزامات حقوقی (ضرورت عدم مغایرت با قانون اساسی)، از نقاط ضعف به نظر می‌رسد.



گروه حقوق اقتصادی

دفتر مطالعات حقوقی
گروه حقوق اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۹۳۶۹-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۸/۱۶



پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

در گزارش به‌صورت مبسوط به تبیین و بررسی هر یک از نظرات شورای نگهبان و مصوبه کمیسیون در راستای رفع ایرادات شورای نگهبان پرداخته شده‌است:

۱. درخصوص ابهام در الزام یا اختیار سازمان در بخشودگی جرائم ماده (۲) در صورت عدم انجام تکالیف خارج از اختیار فرد، اگرچه اصلاحات کمیسیون، رافع ایراد شورای نگهبان است؛ در عین حال، حذف عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» در ماده ۲ مصوبه، منجر به اطلاق اختیار دولت در بخشودگی مالیاتی می‌شود که شائبه مغایرت با اصل ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی دارد. از اینرو **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «با رعایت ماده ۱۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم» مصرح در مصوبه مجلس (که در گزارش کمیسیون، حذف شده‌است) حذف نشود.

۲. درخصوص مغایرت ماده (۸) لایحه با اصول (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی، اصلاحات کمیسیون، **رافع ایراد به نظر می‌رسد**؛ در عین حال، نظر به منافعی که استقرار پایانه‌های فروشگاهی در راستای تحقق شفافیت اقتصادی دارد، اجرای دائمی حکم ماده ۸ مصوبه کمیسیون، مطلوب به نظر نمی‌رسد. لذا **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «نصاب تعیین شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی» حذف و عبارت «صدوپنجاه برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم» جایگزین گردد و عبارت «در هر سال به میزان سی برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم تا سقف صد و بیست برابر معافیت مذکور از حد نصاب سالانه موضوع این ماده کسر می‌شود.» نیز به انتهای آن ماده اضافه شود.

۳. درخصوص ابهام در مرجع تعیین تعرفه خدمات شرکت‌های معتمد موضوع ماده (۹) لایحه، هر چند مصوبه کمیسیون **رافع ابهام شورای نگهبان است**، از لحاظ حقوقی دارای اشکالاتی است. از اینرو **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «مطابق تعرفه تعیین شده توسط شورای اقتصاد» مصرح در این ماده حذف شود.

مقدمه

قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به‌عنوان بستر اجرایی محاسبه و اخذ مالیات بر ارزش افزوده به‌دنبال شفافیت اقتصادی در اقتصاد است. اجرای کامل پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان نیازمند تمهیدات ویژه قانونی است. لزوم در نظر گرفتن تمهیدات فنی و زیرساخت‌های سامانه‌ای در سازمان امور مالیاتی و بانک مرکزی، ضرورت ارائه لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» به مجلس شورای اسلامی را توجیه می‌کند. درنهایت پس از اصلاح و تکمیل لایحه در کمیسیون اقتصادی، در جلسه بیست‌وششم تیرماه یک‌هزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی به تصویب نهایی رسید. مصوبه مذکور پس از ارسال به شورای نگهبان با ایرادات و ابهاماتی از سوی شورای نگهبان مواجه گردید. در این گزارش به بررسی ایرادات شورای نگهبان و گزارش کمیسیون اقتصادی در راستای اصلاح آن خواهیم پرداخت.

تبیین ایرادات و ابهامات شورای نگهبان

۱. بند «۱» اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در الزام یا اختیار سازمان در بخشودگی جرائم ماده (۲) در صورت عدم انجام تکالیف خارج از اختیار فرد

شورای نگهبان در خصوص ماده (۲) مصوبه بیان می‌دارد: «ماده (۲)، با توجه به ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم، از این جهت که در مواردی که عدم انجام تکلیف، خارج از اختیار فرد بوده است، سازمان ملزم به بخشودگی جرائم مذکور است یا در این امر مختار می‌باشد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.» در واقع مراد از وضع ماده (۲) این بوده است که حکم مندرج در تبصره «۲» ماده (۲۲) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب سال (۱۳۹۸) [۱] را که مقرر می‌دارد: «سازمان نمی‌تواند بیشتر از پنجاه درصد (۵۰٪) جریمه‌های موضوع این ماده را مطابق ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم مورد بخشودگی قرار دهد.» تا پایان سال (۱۴۰۳)، از پنجاه درصد (۵۰٪) به امکان بخشودگی تا صد درصد (۱۰۰٪) اصلاح نماید.

جهت تسهیل در اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان و با توجه به زیرساخت‌های طراحی شده برای اجرای این قانون و احتمال خارج از اختیار بودن عدم انجام تکالیف مقرر در قانون، ضروری است تا در ابتدای اجرای این قانون، برخی از جرائم مؤدیان امکان بخشودگی داشته‌باشد. به همین جهت در ماده (۲) این لایحه پیش‌بینی شده‌است که جرائم موضوع ماده (۲۲) قانون پایانه فروشگاهی که می‌توان به مواردی از قبیل عدم صدور صورت حساب الکترونیکی، عدم تحویل صورت حساب چاپی به خریدار و... اشاره کرد، تا صد درصد قابلیت بخشودگی داشته‌باشند. بنابراین با رعایت مفاد ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم [۲] و در صورت تشخیص سازمان مالیاتی مبنی بر اینکه عدم انجام تکلیف، خارج از اختیار مؤدی بوده است، ملزم به بخشودگی جرائم مذکور است.

کمیسیون اقتصادی به منظور رفع ابهام فوق، مصوبه را به شرح ذیل اصلاح نموده‌است:

«جهت رفع ابهام شورای نگهبان، در ماده (۲) عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» حذف و یک ماده به‌عنوان ماده (۱۰) الحاق می‌شود:

«ماده ۱۰- عبارت زیر به انتهای تبصره (۲) ماده (۲۲) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان اضافه می‌شود:

«چنانچه عدم انجام تکالیف موضوع این قانون، خارج از اختیار مؤدی باشد، سازمان مکلف است جرائم موضوع این ماده را مورد بخشودگی قرار دهد.»

به نظر می‌رسد اگرچه اصلاحات کمیسیون رافع ایراد شورای نگهبان است؛ اما حذف عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» در ماده ۲ مصوبه، منجر به اطلاق اختیار دولت در بخشودگی مالیاتی می‌شود که شائبه مغایرت با اصل ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی دارد. چراکه مطابق اصل ۵۱ قانون اساسی، بخشودگی مالیاتی باید بر اساس قانون باشد. از اینرو واگذاری مطلق بخشودگی مالیاتی بدون مشخص کردن ضوابط آن (از جمله تکلیف دولت به بخشش مواردی که عدم انجام تکلیف، خارج از اختیار فرد بوده و بخشش با در نظر گرفتن سوابق مالیاتی و خوش حسابی مؤدی موضوع ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم) در ماده ۲ مصوبه کمیسیون، مغایر اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی است.

لذا پیشنهاد می‌شود جهت رفع ایراد شورای نگهبان، با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «با رعایت ماده ۱۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم» مصرح در مصوبه مجلس (که در گزارش کمیسیون، حذف شده‌است) حذف نشود.

۲. بند «۲» اظهار نظر شورای نگهبان: مغایرت با اصول (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی

شورای نگهبان در بند دوم اظهار نظر خود، بدین نحو بیان داشته است: «در ماده (۸) موضوع الحاق ماده (۱۴) مکرر به قانون، عدم بیان ضابطه برای تعیین گروه‌هایی از مؤدیان مذکور، مغایر اصل (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.» ضرورت تسهیل استفاده از کارت‌خوان به جای پایانه فروشگاهی برای مؤدیان کوچک هدف از وضع حکم مندرج در ماده (۸) بوده است. مراد از ابهام شورای نگهبان در خصوص ماده (۸) لایحه مورد اشاره، بدان جهت بوده است که:

الف) محاسبه مآخذ مالیات و عوارض گروه‌هایی از مؤدیان که میزان فروش سالیانه آنها کمتر از نصاب تعیین شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی است با اصل (۵۱) قانون اساسی [۳] که اشعار می‌دارد: «هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود.» مغایرت دارد؛ چراکه اصل قانونی بودن مالیات مندرج در اصل فوق‌الذکر، به معنای لزوم انجام کلیه مراحل وضع، اخذ و وصول مالیات تنها «به موجب قانون» است. مراد از قانونی بودن مالیات در این اصل، شامل قانونی بودن پایه مالیات، مآخذ مطالبه و نرخ مالیاتی است. لذا واگذاری ملاک تعیین نصاب میزان فروش به وزارت امور اقتصادی و دارایی، مغایر قانون اساسی محسوب می‌شود.

ب) اصل (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران [۳] بیان می‌دارد که: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند» بنابراین واگذاری ملاک تعیین نصاب میزان فروش به وزارت امور اقتصادی و دارایی که یک اختیار قانون‌گذاری محسوب می‌شود، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شده است. بنابر مراتب فوق ضروری است، ضوابط اشخاص مشمول این قانون توسط قانون‌گذار تعیین شود. کمیسیون اقتصادی در راستای رفع ایراد شورای نگهبان، مصوبه مجلس را به صورت ذیل اصلاح نموده است:

«ماده ۸- ذیل فصل سوم قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان یک‌ماده به‌عنوان ماده (۱۴) مکرر به شرح ذیل الحاق می‌شود: ماده ۱۴ مکرر- سازمان می‌تواند مآخذ محاسبه مالیات و عوارض فروش گروه‌هایی از مؤدیان را که میزان فروش سالانه آنها کمتر از صد و پنجاه برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم است، با توجه به میزان فروش آنها در هر دوره مالیاتی و ضریبی که توسط سازمان تعیین می‌شود، محاسبه و مالیات آن را پس از کسر اعتبار قابل قبول دریافت نماید.

ضریب مذکور و اعتبار قابل قبول بر اساس ترکیب اقلام خریداری شده توسط مؤدی که در سامانه مؤدیان ثبت شده است و با توجه به نرخ مالیات بر ارزش افزوده اقلام مذکور در چهارچوب آیین‌نامه اجرایی این ماده که ظرف یک‌ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط سازمان تهیه شده و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، محاسبه می‌گردد. در صورت خرید سایر مؤدیان از مؤدیان موضوع این ماده، خریدهای مذکور مبنای محاسبه اعتبار مالیاتی نمی‌باشد و به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته نمی‌شود. همچنین مصرف‌کنندگان نهایی که از مؤدیان موضوع این ماده خرید کنند، مشمول حکم ماده (۱۸) این قانون نمی‌شوند.

تبصره ۱- مؤدیان موضوع این ماده ملزم به صدور صورتحساب الکترونیکی نمی‌باشند.

تبصره ۲- در صورتی که میزان فروش مؤدیان موضوع این ماده از نصاب موضوع صدر این ماده بیشتر شود، از ابتدای دومین دوره بعد از دوره عبور از نصاب مذکور، مشمول حکم این ماده نمی‌شوند و موظف به صدور صورتحساب الکترونیکی هستند.»

مصوبه کمیسیون، با عنایت به تعیین ضابطه اشخاص مشمول ماده ۸، رافع ایراد شورای نگهبان است و در عین حال، با عنایت به منافی که استقرار پایانه‌های فروشگاهی در راستای تحقق شفافیت اقتصادی دارند، نصاب (۱۵۰) برابری حکم ماده ۸ مصوبه کمیسیون، صحیح به نظر نمی‌رسد. از این رو با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود: عبارت «نصاب تعیین شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی» حذف و عبارت «صدوپنجاه برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم»

جایگزین گردد و عبارت «در هر سال به میزان سی برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم تا سقف صد و بیست برابر معافیت مذکور از حد نصاب سالانه موضوع این ماده کسر می‌شود.» نیز به انتهای آن ماده اضافه شود.

۳. بند «۳» اظهار نظر شورای نگهبان: ابهام در مرجع تعیین تعرفه خدمات شرکت‌های معتمد

شورای نگهبان در بند سوم اظهار نظر بیان می‌کند: «در ماده (۹)، موضوع الحاق یک تبصره به ماده (۲۶) قانون، نسبت میان تبصره الحاقی و صدر ماده از جهت تعیین تعرفه خدمات شرکت‌های معتمد ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.» در متن تبصره الحاقی، تعیین تعرفه خدمات شرکت‌های معتمد در خصوص صدور صورتحساب‌های الکترونیکی به شورای اقتصاد واگذار شده است. این در حالی است که در متن ماده (۲۶) این قانون، تعیین تعرفه‌ها به موجب آیین‌نامه‌ای است که توسط کارگروه راهبری سامانه مؤدیان تهیه و به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد. از این رو بین تبصره و متن ماده (۲۶) به نوعی تعارض وجود دارد.

مصوبه کمیسیون اقتصادی در راستای رفع ایراد شورای نگهبان، به شرح ذیل است:

«ماده ۹- در فراز دوم ماده (۲۶) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، عبارت «(به‌استثنای تعرفه صدور صورتحساب الکترونیکی)» پس از عبارت «تعیین تعرفه‌ها» اضافه می‌شود و یک تبصره به شرح زیر به آن الحاق می‌گردد:

تبصره- سازمان موظف است تعرفه خدمات شرکت‌های معتمد در خصوص صدور صورتحساب‌های الکترونیکی را مطابق تعرفه تعیین شده توسط شورای اقتصاد از محل وصولی‌های جاری مالیات بر ارزش افزوده پرداخت کند. بدین منظور حساب مخصوصی در خزانه‌داری کل کشور برای این امر ایجاد می‌شود و اعتبار لازم برای اجرای مفاد این امر به‌طور سالانه در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شده و صددرصد (۱۰۰٪) آن تخصیص می‌یابد.

حکم این تبصره در خصوص تعرفه صدور صورتحساب الکترونیکی اشخاص از قبیل دفاتر ثبت اسناد رسمی و مراکز تعویض پلاک که موظفند به موجب این قانون اطلاعاتی غیر از اطلاعات خرید و فروش خود را در اختیار سازمان قرار دهند نیز جاری است. همچنین تا پایان سال ۱۴۰۵ هزینه آموزش مؤدیان و فرهنگ‌سازی اجرای این قانون از محل اعتبار این حکم قابل پرداخت می‌باشد.»

اگرچه به نظر می‌رسد که مصوبه کمیسیون رافع ابهام شورای نگهبان است؛ در عین حال، از لحاظ حقوقی دارای اشکالاتی است. از نظر حقوقی واگذاری مطلق و بدون ضابطه قانونی تعیین تعرفه به شورای مذکور مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی می‌باشد. از طرف دیگر با عنایت به ترکیب شورای اقتصاد (عضویت اشخاصی غیر از وزرا)، در صورت تعیین ضوابط توسط مجلس نیز، مطابق اصل (۶۰) قانون اساسی، این شورا صلاحیت تعیین تعرفه موضوع تبصره الحاقی را ندارد.^۱ ضمن اینکه تصمیمات شورایی از حیث ضعف در مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مقامات تصمیم‌گیرنده، دارای اشکالات متعددی است. در نتیجه با توجه به وجود نهاد تخصصی در این حوزه (کارگروه راهبری سامانه مؤدیان) و لزوم هماهنگی تصمیمات در این حوزه با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود عبارت «مطابق تعرفه تعیین شده توسط شورای اقتصاد» مصرح در این ماده حذف شود.

لازم به ذکر است مطابق بند (ح) ماده ۱ قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، مصوبات کارگروه پس از تأیید وزیران امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات لازم‌الاجرا است. از طرف دیگر در ماده ۲۶ این قانون، در خصوص آیین‌نامه فعالیت شرکت‌های معتمد، توسط کارگروه راهبری سامانه مؤدیان تهیه و به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد. بر اساس این ماده، آیین‌نامه موضوع این ماده ابتدا

۱- نظر شماره ۷۵۹۲ مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۲۷ شورای نگهبان؛ نظریه مشورتی شماره ۱۹۴۹ مورخ ۱۳۶۲/۷/۲۵ شورای نگهبان

باید به تأیید وزیران امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات و پس از آن به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی برسد. این سازوکار در عمل منجر به عدم تصمیم‌گیری می‌شود. از اینرو سازوکار بیان‌شده در ماده ۲۶ قانون فوق‌الذکر نیاز به اصلاح دارد؛ لذا پیشنهاد می‌شود، در خصوص آیین‌نامه موضوع ماده ۲۶ قانون فوق‌الذکر، تأیید وزیران امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات حذف گردد و پیشنهاد کارگروه صرفاً با تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی، معتبر و قابل اجرا خواهد بود.

نتیجه‌گیری

با عنایت به اینکه شورای نگهبان این مصوبه را واجد ایراد و ابهام شناخته‌است، نظر مرکز پژوهش‌ها در خصوص اصلاحات کمیسیون اقتصادی به شرح ذیل می‌باشد:

۱. به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان در خصوص ماده (۲) مصوبه به‌جهت ابهام در الزام یا اختیار سازمان در بخشودگی جرائم ماده (۲) در صورت عدم انجام تکالیف خارج از اختیار فرد، به نظر می‌رسد مصوبه اگرچه اصلاحات کمیسیون رافع ایراد شورای نگهبان می‌باشد؛ اما حذف عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» در ماده ۲ مصوبه، منجر به اطلاق اختیار دولت در بخشودگی مالیاتی می‌شود که شائبه مغایرت با اصل ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی دارد. از اینرو **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «با رعایت ماده ۱۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم» مصرح در مصوبه مجلس (که در گزارش کمیسیون، حذف شده‌است) حذف نشود.

۲. به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان در خصوص ماده (۸) مصوبه به‌جهت مغایرت با اصول (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی، اصلاحات کمیسیون، **رافع ایراد به نظر می‌رسد** و در عین حال، نظر به منافعی که استقرار پایانه‌های فروشگاهی در راستای تحقق شفافیت اقتصادی دارد، اجرای حکم ماده ۸ مصوبه کمیسیون، مطلوب به نظر نمی‌رسد. لذا **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «نصاب تعیین شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی» حذف و عبارت «صدوپنجاه برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم» جایگزین گردد و عبارت «در هر سال به میزان سی برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم تا سقف صد و بیست برابر معافیت مذکور از حد نصاب سالانه موضوع این ماده کسر می‌شود.» نیز به انتهای آن ماده اضافه شود.

۳. به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان در خصوص ماده (۹) مصوبه به‌جهت ابهام در مرجع تعیین تعرفه خدمات شرکت‌های معتمد، هر چند مصوبه کمیسیون **رافع ابهام شورای نگهبان است**، از لحاظ حقوقی دارای اشکالاتی است. از اینرو **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «مطابق تعرفه تعیین شده توسط شورای اقتصاد» مصرح در این ماده حذف شود.

منابع و مآخذ

۱. قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان

۲. قانون مالیات‌های مستقیم

۳. قانون اساسی

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۲			✓	
۸			✓	
۹		✓		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۲	جهت رفع ابهام شورای نگهبان، در ماده (۲) عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» حذف و یک ماده به‌عنوان ماده (۱۰) الحاق می‌شود: «ماده ۱۰- عبارت زیر به انتهای تبصره (۲) ماده (۲۲) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان اضافه می‌شود: «چنانچه عدم انجام تکلیف موضوع این قانون، خارج از اختیار مودی باشد، سازمان مکلف است جرائم موضوع این ماده را مورد بخشودگی قرار دهد.»	✓		✓		به نظر می‌رسد مصوبه اگرچه اصلاحات کمیسیون رافع ایراد شورای نگهبان می‌باشد؛ اما حذف عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» در ماده ۲ مصوبه، منجر به اطلاق اختیار دولت در بخشودگی مالیاتی می‌شود که شائبه مغایرت با اصل ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی دارد. چراکه مطابق اصل ۵۱ قانون اساسی، بخشودگی مالیاتی باید بر اساس قانون باشد. از این رو واگذاری مطلق بخشودگی مالیاتی بدون مشخص کردن ضوابط آن (از جمله تکلیف دولت به بخشش مواردی که عدم انجام تکلیف، خارج از اختیار فرد بوده) در ماده ۲ مصوبه کمیسیون، مغایر اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی است.	عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» حذف نشود.
۸	به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان، ماده ۸ به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده ۸- ذیل فصل سوم قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان یک‌ماده به‌عنوان ماده (۱۴ مکرر) به شرح ذیل الحاق می‌شود: ماده ۱۴ مکرر- سازمان می‌تواند مأخذ محاسبه مالیات و عوارض فروش گروه‌هایی از مؤدیان را که میزان فروش سالانه آنها کمتر از صد و پنجاه برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم است، با توجه به میزان فروش آنها در هر دوره مالیاتی و ضریبی که توسط سازمان تعیین می‌شود، محاسبه و مالیات آن را پس از کسر اعتبار قابل قبول دریافت نماید. ضریب مذکور و اعتبار قابل قبول بر اساس ترکیب اقلام خریداری‌شده توسط مودی که در سامانه مؤدیان ثبت شده‌است و با توجه به نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده اقلام مذکور در چهارچوب آیین‌نامه اجرایی این ماده که ظرف یک‌ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط سازمان تهیه شده و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، محاسبه می‌گردد. در صورت خرید سایر مؤدیان از مؤدیان موضوع این ماده، خریدهای مذکور مبنای محاسبه اعتبار مالیاتی نمی‌باشند و به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته نمی‌شود. همچنین مصرف‌کنندگان نهایی که از مؤدیان موضوع	✓		✓		مصوبه کمیسیون، با عنایت به تعیین ضابطه اشخاص مشمول ماده ۸، رافع ایراد شورای نگهبان می‌باشد. لازم به ذکر است، با عنایت به منافعی که استقرار پایانه‌های فروشگاهی در راستای تحقق شفافیت اقتصادی دارد، اجرای دائمی حکم ماده ۸ مصوبه کمیسیون، صحیح به نظر نمی‌رسد.	عبارت «نصاب تعیین شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی» حذف و عبارت «صد و پنجاه برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم» جایگزین گردد و عبارت «در هر سال به میزان سی برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم تا سقف صد و بیست برابر معافیت مذکور از حد نصاب سالانه موضوع این ماده کسر می‌شود.» نیز به انتهای آن ماده اضافه شود.

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	این ماده خرید کنند، مشمول حکم ماده (۱۸) این قانون نمی‌شوند. تبصره ۱- مؤدیان موضوع این ماده ملزم به صدور صورتحساب الکترونیکی نمی‌باشند. تبصره ۲- در صورتی که میزان فروش مؤدیان موضوع این ماده از نصاب موضوع صدر این ماده بیشتر شود، از ابتدای دومین دوره بعد از دوره عبور از نصاب مذکور، مشمول حکم این ماده نمی‌شوند و موظف به صدور صورتحساب الکترونیکی هستند.						
۹	به منظور رفع ابهام شورای نگهبان، ماده (۹) به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده ۹- در فراز دوم ماده (۲۶) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، عبارت «(به استثنای تعرفه صدور صورتحساب الکترونیکی)» پس از عبارت «تعیین تعرفه‌ها» اضافه می‌شود و یک تبصره به شرح زیر به آن الحاق می‌گردد: تبصره- سازمان موظف است تعرفه خدمات شرکت‌های معتمد در خصوص صدور صورتحساب‌های الکترونیکی را مطابق تعرفه تعیین شده توسط شورای اقتصاد از محل وصولی‌های جاری مالیات بر ارزش افزوده پرداخت کند. بدین منظور حساب مخصوصی در خزانه‌داری کل کشور برای این امر ایجاد می‌شود و اعتبار لازم برای اجرای مفاد این امر به‌طور سالانه در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شده و صددرصد (۱۰۰٪) آن تخصیص می‌یابد. حکم این تبصره در خصوص تعرفه صدور صورتحساب الکترونیکی اشخاص از قبیل دفاتر ثبت‌اسناد رسمی و مراکز تعویض پلاک که موظفند به موجب این قانون اطلاعاتی غیر از اطلاعات خرید و فروش خود را در اختیار سازمان قرار دهند نیز جاری است. همچنین تا پایان سال ۱۴۰۵ هزینه آموزش مؤدیان و فرهنگ‌سازی اجرای این قانون از محل اعتبار این حکم قابل پرداخت می‌باشد.				✓	به نظر می‌رسد مصوبه کمیسیون در راستای ابهام شورای نگهبان، اگرچه ممکن است رافع ابهام باشد، اما از لحاظ حقوقی دارای اشکالاتی است. از نظر حقوقی واگذاری مطلق و بدون ضابطه قانونی تعیین تعرفه به شورای مذکور مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی می‌باشد. از طرف دیگر با عنایت به ترکیب شورای اقتصاد (عضویت اشخاصی غیر از وزرا)، در صورت تعیین ضوابط توسط مجلس نیز، مطابق اصل (۶۰) قانون اساسی، این شورا صلاحیت تعیین تعرفه موضوع تبصره الحاقی را ندارد. ۱. ضمن اینکه تضمینات شورایی از حیث ضعف در مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مقامات تصمیم‌گیرنده، دارای اشکالات متعددی است. لازم به ذکر است مطابق بند ح ماده ۱ قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، مصوبات کارگروه پس از تأیید وزیران امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات لازم‌الاجرا است. از طرف دیگر در ماده ۲۶ این قانون، در خصوص آیین‌نامه فعالیت شرکت‌های معتمد، توسط کارگروه راهبری سامانه مؤدیان تهیه و به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد. بر اساس این ماده، آیین‌نامه موضوع این ماده ابتدا باید به تأیید وزیران امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات و پس از آن به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی برسد. این سازوکار در عمل منجر به عدم تصمیم‌گیری می‌شود. از این رو سازوکار بیان شده در ماده ۲۶ قانون فوق‌الذکر نیاز به اصلاح دارد؛ لذا پیشنهاد می‌شود، در خصوص آیین‌نامه موضوع ماده ۲۶ قانون فوق‌الذکر، تأیید وزیران امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات حذف گردد و پیشنهاد کارگروه صرفاً با تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی، معتبر و قابل اجرا خواهد بود.	عبارت «مطابق تعرفه تعیین شده توسط شورای اقتصاد» مصرح در ماده ۹ مصوبه مجلس حذف شود.

گزیده سیاستی مدیریتی پیامک منتخب

مصوبه کمیسیون ناظر بر لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» (اعاده از شورای نگهبان) با اصلاحاتی در متن مصوبه، رافع ایرادات آن شورا خواهد بود.