

مجموعه گزارش‌های مسئله‌شناسی بخش خصوصی

شماره ۳: رفع بن‌بست تأمین ارز واحدهای تولیدی

مقدمه

در شرایط کنونی اقتصاد ایران، یکی از مهم‌ترین موانع پیش روی واحدهای تولیدی، محدودیت دسترسی به ارز رسمی برای واردات مواد اولیه، قطعات، ماشین‌آلات و سایر نهادهای مورد نیاز تولید است. چون درآمد ارزی کشور در دوران بعد از جنگ محدودتر شده و تخصیص ارز رسمی برای واردات مواد اولیه و ماشین‌آلات ممکن نیست، بسیاری از بنگاه‌های تولیدی برای حفظ فعالیت خود ناچار به تأمین ارز از بازار آزاد هستند، اما چارچوب‌های موجود مالیاتی، حسابرسی و نظارتی این واقعیت اقتصادی را به رسمیت نمی‌شناسند. نتیجه این وضعیت، شکل‌گیری یک بن‌بست عملیاتی و حقوقی برای تولیدکنندگان است که می‌تواند به کاهش تولید، افت اشتغال و افزایش فعالیت‌های غیرشفاف در اقتصاد منجر شود.

تشریح مسئله

با توجه به عدم امکان تخصیص ارز رسمی به صنایع و واحدهای تولیدی، اخیراً مصوبه‌ای در هیئت دولت تصویب شد که اجازه واردات ۲۵۰۰ کالا (مواد اولیه و ماشین‌آلات) را بدون انتقال ارز (با ارز شخصی افراد) صادر می‌کند. بخش قابل توجهی از صنایع کشور نیز برای ادامه فعالیت خود وابسته به واردات مواد اولیه و تجهیزات هستند. از یک سو، دسترسی به ارز رسمی برای بسیاری از کالاهای واحدهای تولیدی محدود یا غیرممکن شده است و از سوی دیگر، استفاده از ارز بازار آزاد به دلیل فقدان چارچوب قانونی مشخص، در دفاتر مالی، گزارش‌های حسابرسی و رسیدگی‌های مالیاتی قابل دفاع نیست. یعنی اگر از ارز غیر رسمی و بازار آزاد برای واردات استفاده شود، واحد تولیدی نمی‌تواند آن را به عنوان هزینه در دفاتر مالیاتی وارد کند و با مشکل مالیات غیرمنصفانه روبرو می‌شود. در مجموع، تولیدکنندگان با سه مشکل اساسی مواجه می‌شوند:

- ۱- توقف یا کاهش ظرفیت تولید به دلیل عدم امکان تأمین نهادهای مورد نیاز؛
- ۲- افزایش هزینه‌های واقعی تولید و فشار نقدینگی بر بنگاه‌ها؛
- ۳- شناسایی سودهای غیرواقعی در صورت‌های مالی، به دلیل اینکه هزینه واقعی تأمین ارز از سوی مراجع مالیاتی و حسابرسی پذیرفته نمی‌شود.

تداوم این وضعیت علاوه بر آسیب به بنگاه‌ها، آثار منفی گسترده‌ای بر اقتصاد ملی از جمله کاهش تولید، افت اشتغال، افزایش اختلافات مالیاتی و گسترش فعالیت‌های غیررسمی خواهد داشت و صنایع را در این وضعیت بسیار سردرگم کرده و تولید و فعالیت اقتصادی را با بن‌بست قانونی مواجه کرده است. در شرایط بحران انتظار می‌رود

این نوع بن‌بست‌ها باید سریعاً توسط دولت و یا مجلس شناسایی شود و راهکاری عملیاتی و فوری برای آن اتخاذ گردد.

پیشنهاد سیاستی و عملیاتی

برای حل این مشکل، پیشنهاد می‌شود هیئت وزیران یک مصوبه موقت و محدود را تصویب کند که به واحدهای تولیدی دارای ثبت سفارش معتبر اجازه دهد ارز مورد نیاز کالاهای مرتبط با تولید را در صورت عدم دسترسی به ارز رسمی، از بازار آزاد تأمین کنند. بر اساس این پیشنهاد، هزینه تأمین ارز برای مقاصد مالیاتی و حسابداری قابل پذیرش خواهد بود؛ مشروط بر آنکه واردات کالا، ورود آن به کشور و مصرف آن در فرآیند تولید به صورت واقعی احراز شود. نکته اصلی این است که در این چارچوب، ملاک اصلی پذیرش هزینه‌ها «امکان ردیابی کامل مسیر انتقال ارز» نیست، بلکه تحقق واقعی واردات و مصرف کالا در تولید خواهد بود. به عبارت دیگر، تمرکز نظام نظارتی از «ردیابی کامل پول» به «احراز ورود کالا و استفاده آن در تولید» منتقل می‌شود. اینکه ارز این واردات از چه محلی تأمین شده دیگر مورد سوال نیست، کالای وارداتی هنگام ثبت سفارش و بر اساس دفترچه ارزش‌گذاری گمرک (که میانگین قیمت آن کالا در دوره مشخصی است) ارزش‌گذاری می‌شود و هنگام ورود کالا نیز ارزش‌گذاری آن نهایی و تدقیق می‌گردد.

دلیل عدم امکان ردیابی کامل پول این است که به دلیل تحریم‌ها، پرداخت ریالی و بازپرداخت ارزی به یک نفر صورت نمی‌گیرد. بلکه ریال به حساب یک یا چند فرد در ایران انتقال داده می‌شود و ارز از فردی دیگر در کشور مقصد تحویل گرفته می‌شود و همین امر امکان ردیابی کامل ارز را غیر ممکن می‌کند. این مشکل به دلیل تحریم‌ها ایجاد شده و راهکاری هم در شرایط فعلی ندارد. بنابر این برای خروج از این بن‌بست راهکار همان است که مسیر ردیابی کامل پول رها شود و «احراز واقعی ورود کالا» مبنا قرار گیرد و در هزینه‌های قابل قبول مالیاتی نیز لحاظ شود.

سازوکارهای کنترلی پیشنهادی

برای جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده، مجموعه‌ای از کنترل‌های اجرایی پیش‌بینی شده است:

- وجود ثبت سفارش معتبر برای کالاهای مرتبط با تولید؛
- احراز ورود کالا از طریق اسناد گمرکی یا ثبت ورود به انبار واحد تولیدی؛
- ثبت کامل مبالغ در دفاتر قانونی شرکت؛
- تصویب و تأیید عملیات در صورتجلسه هیئت‌مدیره با امضای مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره؛
- بررسی تناسب حجم واردات با ظرفیت تولید بنگاه.

- ارزش گذاری کالاهای وارداتی بر اساس دفترچه ارزش کالاهای وارداتی در گمرک و یا میانگین دوره‌های قبل

این الزامات موجب می‌شود که استفاده از این مجوز صرفاً برای فعالیتهای واقعی تولیدی امکان پذیر باشد.

پاسخ به نگرانی بیش اظهاری قیمت (Over-Invoicing)

یکی از نگرانی‌های دستگاه‌های نظارتی، احتمال بیش اظهاری قیمت کالاها برای افزایش هزینه‌های قابل قبول مالیاتی است. در پیشنهاد حاضر، پذیرش هزینه صرفاً بر اساس ادعای شرکت یا میزان ارزش پرداختی انجام نمی‌شود. قیمت کالاها با استفاده از سوابق گمرکی، قیمت‌های مرجع بین‌المللی، عرف بازار و ظرفیت تولید واحد اقتصادی کنترل خواهد شد. هرگونه قیمت گذاری خارج از دامنه متعارف از شمول هزینه‌های قابل قبول مالیاتی خارج می‌شود. بنابراین، این پیشنهاد نه تنها زمینه‌ای برای بیش اظهاری ایجاد نمی‌کند، بلکه امکان کنترل دقیق‌تر قیمت‌ها را نیز فراهم می‌سازد.

پاسخ به نگرانی پولشویی

نگرانی دیگر، احتمال استفاده از این سازوکار برای پولشویی یا انتقال غیرشفاف منابع مالی است. پیشنهاد حاضر این نگرانی را از طریق تمرکز بر زنجیره کالا برطرف می‌کند. در این چارچوب، وجود ثبت سفارش، ورود کالا، ثبت انبار، مصرف در تولید و ثبت عملیات در دفاتر رسمی شرکت، مبنای نظارت قرار می‌گیرد. همچنین پرداخت‌ها تا حد امکان باید از حساب‌های رسمی شرکت انجام شود و مسئولیت حقوقی صحت اطلاعات بر عهده مدیرعامل و رئیس هیئت مدیره خواهد بود. واقعیت آن است که در شرایط فعلی، ردیابی کامل همه مسیرهای انتقال ارزش همواره امکان پذیر نیست؛ اما مسیر ورود کالا و مصرف آن در فرآیند تولید به مراتب قابل کنترل‌تر و قابل راستی آزمایی‌تر است. بنابر این، اینکه پول از چه محلی تامین شده و با چه سازوکاری به ارزش تبدیل شده است، اصلاً اهمیت زیادی هم ندارد و با وجود تحریم‌ها رصد دقیق آن نیز ممکن نیست.

جمع بندی

این پیشنهاد به دنبال آزادسازی بی ضابطه بازار ارزش یا کاهش نظارت نیست، بلکه هدف آن تبدیل یک واقعیت غیررسمی و غیرشفاف به یک فرآیند رسمی، کنترل شده و قابل نظارت است. تصویب این مصوبه می‌تواند از توقف خطوط تولید جلوگیری کند، اختلافات مالیاتی و حسابرسی را کاهش دهد، شفافیت اقتصادی را افزایش دهد و به حفظ اشتغال و تولید ملی در شرایط محدودیت ارزی کمک کند. از این رو پیشنهاد می‌شود وزارت امور اقتصادی و دارایی موضوع را در قالب یک مصوبه موقت و یک ساله در هیئت وزیران مطرح و برای اجرا به دستگاه‌های ذی ربط ابلاغ کند.

متن پیشنهادی مصوبه:

موضوع: پذیرش هزینه تأمین ارز واردات کالاهای تولیدی در شرایط محدودیت دسترسی به ارز رسمی

هیئت وزیران در اجرای اختیارات قانونی خود و به منظور جلوگیری از توقف فعالیت واحدهای تولیدی، حفظ اشتغال و تسهیل تأمین مواد اولیه، قطعات، تجهیزات و ماشین آلات مورد نیاز تولید، تصویب می نماید:

ماده ۱-

واحدهای تولیدی دارای مجوز فعالیت معتبر که برای واردات مواد اولیه، قطعات، تجهیزات و ماشین آلات مورد نیاز تولید دارای ثبت سفارش معتبر هستند، در صورت عدم دسترسی به ارز رسمی یا عدم تخصیص ارز از سوی مراجع ذی ربط، مجازند ارز مورد نیاز خود را از محل ارز شخصی یا سایر منابع غیردولتی تأمین نمایند.

ماده ۲-

هزینه های مربوط به تأمین ارز موضوع این مصوبه، در صورتی که واردات کالا، ورود آن به کشور و مصرف آن در فرآیند تولید احراز گردد، به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی و حسابداری پذیرفته می شود.

ماده ۳-

در اجرای این مصوبه، احراز ورود کالا و مصرف آن در فرآیند تولید، ملاک اصلی پذیرش هزینه ها بوده و عدم امکان ارائه مستندات مربوط به ردیابی کامل مسیر انتقال ارز، به تنهایی موجب رد هزینه های مذکور نخواهد بود.

ماده ۴-

احراز موضوع ماده (۲) بر اساس اسناد و مدارک زیر انجام می شود:

الف) ثبت سفارش معتبر؛

ب) اسناد گمرکی ورود کالا یا سایر مدارک مثبت ورود کالا به کشور؛

ج) ثبت ورود کالا در انبار یا سامانه های مرتبط؛

د) ثبت عملیات در دفاتر قانونی شرکت؛

ه) تأیید و تصویب عملیات در صورت جلسه هیئت مدیره با امضای مدیرعامل و رئیس هیئت مدیره.

ماده ۵-

سازمان امور مالیاتی کشور و سازمان حسابرسی مکلفند هزینه های موضوع این مصوبه را در صورت احراز شرایط مقرر، به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی و حسابداری مورد پذیرش قرار دهند.

ماده ۶-

ارزش کالاهای وارداتی برای مقاصد مالیاتی و حسابداری بر اساس ارزش‌های مندرج در اسناد گمرکی، دفترچه ارزش گمرکی، سوابق وارداتی مشابه یا سایر مراجع رسمی تعیین قیمت مورد تأیید دستگاه‌های ذی‌ربط تعیین خواهد شد و موارد بیش‌اظهاری خارج از حدود متعارف مشمول مزایای این مصوبه نخواهد بود.

ماده ۷-

وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان امور مالیاتی کشور، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مکلفند ظرف مدت پانزده روز از تاریخ ابلاغ این مصوبه، دستورالعمل اجرایی مشترک آن را تهیه و ابلاغ نمایند.

ماده ۸-

این مصوبه از تاریخ ابلاغ به مدت یک سال معتبر بوده و تمدید آن منوط به تصویب مجدد هیئت وزیران خواهد بود.