

مفهوم‌سازی شبکه‌ی شناسایی مؤدیان مالیاتی:

(واحدیابی از طریق سامانه اطلاعاتی یکپارچه)

مهدی گل‌وردی^۱

چکیده

مالیات، به عنوان یکی از مهم‌ترین منابع درآمد دولت، به شمار می‌رود. این عنصر، علاوه بر آنکه در جبران بخشی از هزینه‌های بخش عمومی بالاخص هزینه‌های جاری نقش عمده دارد، به عنوان یکی از اهرم‌های مؤثر در سیاست‌های مالی دولت نیز شناخته می‌شود. پژوهش حاضر، با هدف مفهوم‌سازی شبکه شناسایی مؤدیان مالیاتی انجام شده است. این پژوهش، بدنبال پاسخ به این سوالات است که وضعیت شناسایی واحدهای مالیاتی جدید در سازمان امور مالیاتی چگونه است؟ و مدل مفهومی مناسب برای شناسایی واحدهای مالیاتی جدید در سازمان امور مالیاتی، به چه صورت است؟ در نتیجه، محقق در پاسخ به سوالات فوق‌الذکر، با انجام مصاحبه با مدیران و کارشناسان سازمان امور مالیاتی و مطالعات میدانی، شبکه‌ای متشکل از نهادهای عمومی و دولتی و با مرکزیت سازمان امور مالیاتی، معماری و طراحی کرده است که به نحو مطلوبی، اطلاعات مؤدیان جدید مالیاتی را جمع‌آوری و واحدهای مالیاتی جدید را شناسایی می‌کند. در نهایت، به برخی از الزامات و چالش‌های پیش روی این الگوی پیشنهادی، نیز اشاره شده است.

واژگان کلیدی

مالیات، شناسایی مؤدیان مالیاتی، واحدیابی، شبکه، شبکه‌سازی

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری پردیس فارابی دانشگاه تهران - ۰۹۱۲۷۴۶۰۴۵۴ - ایمیل: Golverdi@ut.ac.ir

مقدمه

مالیات، به عنوان یکی از مهم‌ترین منابع درآمد دولت، به شمار می‌رود. این عنصر، علاوه بر آنکه در جبران بخشی از هزینه‌های بخش عمومی بالاخص هزینه‌های جاری نقش عمده دارد، به عنوان یکی از اهرم‌های مؤثر در سیاست‌های مالی دولت نیز شناخته می‌شود.

نظام مالیاتی به عنوان یکی از ابزارهای مهم مدیریت اقتصادی کشور، یکی از اصلی‌ترین کارکردها را در ایجاد توازن و تعادل در بخش‌های مختلف اقتصادی بر عهده دارد. هم‌چنین، کارکرد ویژه نظام مالیاتی در ایجاد اقتصادی پایدار و درون‌زا که اتکای چندانی به درآمدهای حاصل از نفت نداشته باشد، بر کسی پوشیده نیست. طبق تئوری‌های اقتصاد بخش عمومی، نظام مالیاتی مطلوب در کنار حکمرانی مطلوب، از ارکان محوری نظام‌های اقتصادی پیشرفته محسوب می‌گردد. به همین سبب، صاحب‌نظران توسعه معتقدند دولت با تدوین نظام مالیاتی مطلوب می‌تواند بر چگونگی دستیابی به اهداف توسعه‌ای تأثیر بگذارد.

کشورهای با اقتصاد در حال گذار، از نظام مالیاتی ناکارا رنج می‌برند. کارایی نظام مالیاتی را بر اساس شاخص‌هایی از جمله ضریب تمکین مالیاتی اندازه‌گیری می‌کنند. مطالعات انجام شده در خصوص وضعیت موجود نظام مالیاتی در ایران، این فرضیه را اثبات می‌کند که نظام مالیاتی ایران در گروه کشورهای با ضریب تمکین پایین است.

یکی از مشکلات مالیات‌ستانی در کشور، نبود اطلاعات دقیق، جامع و متمرکز از فعالیت‌های اقتصادی در کشور است که در مجموع به افزایش فاصله مالیات ابرازی از سوی مؤدیان، با درآمد و مالیات واقعی است. از اینرو، اگر دولت درصدد ایجاد توسعه متوازن و پایدار در نظام اقتصادی کشور است، بی‌تردید می‌بایست تلاش خود را بر ارتقای نظام مالیاتی از طریق اصلاح ساختار و تشکیلات نظام مالیاتی، و استفاده از ساختارهای شبکه‌ای، معطوف نماید. بکارگیری ساختارهای شبکه‌ای در نظام مالیاتی این مزیت را دارد تا اطلاعات مورد نیاز مؤدیان مالیاتی را با همکاری نهادهای مختلف، به صورت یکپارچه، جامع و به‌هنگام در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهد.

بیان مساله

در کشور ما به جهات گوناگون تاریخی و مذهبی، پرداخت مالیات، با اکراه و اجبار همراه بوده است و مردم به دلایل گوناگون، از مالیات می‌گریزند و سعی در کتمان درآمدهای خود می‌کنند و در اعلام به موقع آن، با واحدهای مالیاتی، همکاری لازم را نمی‌کنند.

علاوه بر میل به عدم تمکین مؤدیان مالیاتی، عدم کارایی نظام مالیاتی در شناخت پایه‌های درآمدی مختلف و عدم برآورد صحیح و منطقی سهم مالیاتی مؤدیان، موجب شده است درصد زیادی از درآمدهای بالقوه مالیاتی قابل وصول نباشند. طبق آمارهای اعلام شده در سال ۱۳۹۴، پس از مالیات بر ارزش افزوده، بالاترین سهم درآمدهای مالیاتی، از مالیات بر حقوق، تأمین می‌شود. با توجه به شرایط اقتصادی فعلی، افزایش ضریب مالیاتی، راه مناسبی برای افزایش درآمدهای مالیاتی نیست. چرا که فشار مالی زیادی را بر بنگاه‌های اقتصادی و اشخاص حقیقی و حقوقی متحمل کرده و بالتبع پیامدهای اقتصادی و اجتماعی جبران‌ناپذیری بر اقتصاد و جامعه خواهد داشت. لذا، یکی از راه‌های مناسب برای افزایش درآمدهای مالیاتی، شناسایی پایه‌های مالیاتی متعدد است. با پیاده‌سازی طرح جامع مالیاتی^۲، به برخی از مکانیسم‌های تحقق پایه‌های مالیاتی، توجه شده است. با این حال، این طرح، به طور ویژه به بخش شناسایی مؤدیان مالیاتی در قالب نظام یکپارچه‌ای که اطلاعات حداکثری را از نهادها و سازمان‌های دولتی و غیر دولتی اخذ کند، توجهی نداشته است^۳. این در حالی است که ماده ۱۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه^۴ (محور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)، سازمان امور مالیاتی را ملزم کرده است تا با همکاری سایر نهادها، اطلاعات مورد نیاز را برای تکمیل اطلاعات مؤدیان، یکپارچه کند.

با توجه به اهمیت واحدیابی، شناسایی مؤدیان جدید و فعالان اقتصادی فاقد پرونده مالیاتی، شاهد هستیم که ادارات کل امور مالیاتی با عدم انجام تکالیف قانونی‌شان در انتظار راه‌اندازی سیستم‌ها و برقراری ارتباط بین

۲. طرح جامع مالیاتی، در نهایت به استقرار سامانه نرم‌افزاری یکپارچه در ادارات امور مالیاتی منجر می‌شود. این طرح، هم‌اکنون بطور ناتمام و در چند فاز در ۱۰ شهر تهران، اصفهان، کرمانشاه در مرحله اول و آذربایجان شرقی، خراسان رضوی، خوزستان، فارس، قزوین، قم و مرکزی در مرحله دوم، در حال اجرا است و بتدریج در تمامی استان‌ها اجرایی خواهد شد.

۳. اگرچه بعدها، طرح جامع مالیاتی، می‌تواند مکانیسم شناسایی واحدهای مالیاتی جدید را هم در خود تعبیه کند.

۴. سازمان امور مالیاتی مکلف است پایگاه اطلاعات مؤدیان مالیاتی شامل اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای اشخاص حقیقی را تا پایان برنامه و اشخاص حقوقی را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه، به پایان رساند. کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی و ذی‌ربطی که اطلاعات مورد نیاز پایگاه فوق را در اختیار دارند، موظفند مطابق با دستورالعمل تبادل اطلاعات با حفظ محرمانه بودن که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال اول برنامه، تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، این اطلاعات را در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهند.

بانک‌های اطلاعاتی بوده و واحدیابی و شناسایی مؤدیان مالیاتی فاقد پرونده را به نحو مطلوب، پیگیری نمی‌کنند. این در حالی است که یکی از برنامه‌های عملیاتی اقتصاد مقاومتی وزارت امور اقتصادی و دارایی^۵، شناسایی مستمر مؤدیان جدید می‌باشد.

لذا، ضروری به نظر می‌رسد، ادارات کل امور مالیاتی نسبت به بکارگیری امکانات موجود و بهنگام نمودن بانک‌های اطلاعاتی، نظارت مستمر و دائمی داشته و سریعاً نسبت به شناسایی مؤدیان فاقد پرونده مالیاتی در منابع مختلف و تشکیل پرونده براساس اطلاعات جمع‌آوری شده و مطابق مفاد قانون مالیات‌های مستقیم اقدام نمایند.

پژوهش حاضر، درصدد است تا شبکه‌ای متشکل از نهادهای عمومی و دولتی و با مرکزیت سازمان امور مالیاتی معماری و طراحی نماید تا نهایتاً به سامانه یکپارچه‌ی شناسایی مؤدیان مالیاتی منتهی گردد که به نحو مطلوبی، اطلاعات مؤدیان جدید مالیاتی را جمع‌آوری و واحدهای مالیاتی جدید را شناسایی کند.

پرسش‌های پژوهش

وضعیت شناسایی واحدهای مالیاتی جدید در سازمان امور مالیاتی چگونه است؟

مدل مفهومی مناسب برای شناسایی واحدهای مالیاتی جدید در سازمان امور مالیاتی، به چه صورت است؟

شبکه و شبکه‌سازی

در دهه‌ی گذشته واژه‌های شبکه یا شبکه‌سازی در بیشتر مباحث مدیریت آینده و خط‌مشی دولت مدرن، برجسته شده است. علت این امر پیشرفت‌های اجتماعی یا سازمانی و فناورانه بوده است. مفهوم جامعه شبکه‌ای، برای اطلاق به جامعه معاصر استفاده می‌شود که بعد از مفهوم جامعه اطلاعاتی مطرح شده است. این طور فرض می‌شود که در جامعه شبکه‌ای، ساختاری از شبکه‌های سازمانی و اجتماعی ظهور می‌کند و همه فضاهای جامعه را از اقتصاد شبکه‌ای تا فرهنگ دیجیتال در می‌نوردد. این وضعیت، از طریق ظهور شبکه‌های رسانه‌ای نظیر اینترنت و سایر شبکه‌های ارتباطات از راه دور و ارتباطات انبوه، پشتیبانی می‌شود. وقتی این طبقه‌بندی از

۵. شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۹ خرداد ۹۳ به استناد مفاد ماده (۳) قانون برنامه و بودجه و در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی رهبر معظم انقلاب مورخ ۲۹ بهمن ۹۲، پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی در خصوص (برنامه اجرایی اقتصاد مقاومتی) مبانی و مستندات، اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی را تصویب کرد.

جامعه مدرن معاصر، قابل توجیه باشد باید در فضای دولت نیز صادق باشد. در حقیقت، در بسیاری از راهکارهای پیشنهادی برای بازسازی دولت که از دهه ۱۹۸۰ مطرح شده است، همگی بر تمرکززدایی دولت و وابستگی دولت به سایر شرکا در جامعه و خصوصی کردن فعالیت‌های دولت تاکید کرده‌اند. شیوه شبکه‌ای حکمرانی، نسبت به شیوه‌های رایج، با ویژگی‌های عصر فعلی، متناسب است.^۶

سیر تطور تاریخی دولت‌ها، نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها از جمله ایران، دولت‌ها برای تحقق اهداف عمومی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان یا شرکت‌های خصوصی، و ...، همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل ایجاد می‌کرده‌اند.

امروزه توانایی در مدیریت موثر روابط و همکاری‌های بین سازمانی، یک مزیت رقابتی محسوب می‌شود. روابط و همکاری‌های بین سازمانی در سال‌های اخیر رشد چشمگیری داشته است، بطوریکه ۵۰۰ شرکت رده اول جهان، بیش از ۶۰ درصد همکاری‌ها و مشارکت‌های استراتژیک را به خود اختصاص داده‌اند. روابط صحیح و به موقع بین سازمان‌ها، مزایای فراوان دیگری از جمله کسب منابع اطلاعاتی، انسانی، مدیریتی و مالی جدید، تسهیل در کسب، حفظ و ارتقای مزیت‌های رقابتی پایدار، کسب سهم بیشتر بازار، کاهش هزینه ارائه خدمات و تولید کالاها، افزایش نوآوری و خلاقیت را در پی خواهد داشت. این روابط و همکاری‌ها، شکاف میان منابع موجود سازمان و الزامات مورد نیاز آینده را پر کرده و با ایجاد امکان دسترسی سازمان‌ها به منابع بیرونی و نیز با ایجاد هم‌افزایی، ترویج یادگیری و تغییر سریع، توان رقابت سازمان‌ها را افزایش می‌دهد. شبکه‌سازی، یکی از اشکال همکاری بین سازمان‌ها محسوب می‌گردد. به این ترتیب، در این رویکرد، با نوعی نگاه ابزاری، شبکه‌ها نتیجه تعاملات بین سازمان‌ها در جهت ایجاد و توسعه همکاری‌های بین سازمانی محسوب می‌شوند (مرتضوی و واحدی، ۱۳۸۸، ص ۵۶).

شبکه، در واقع نوعی از نوآوری سازمانی محسوب می‌شود که بدلیل مزیت‌های رقابتی که برای اعضا فراهم می‌کند به سرعت گسترش یافته و مورد استفاده قرار می‌گیرد. بدین ترتیب، می‌توان گفت، اولین وجه مشخصه شبکه‌ها، وابستگی آنها به اهداف و مقاصد مشترک است. دومین ویژگی شبکه‌ها، پیوستگی نسبتاً آزاد اعضا است (مرتضوی و واحدی، ۱۳۸۸، ص ۵۶).

۶. برگرفته از کتاب نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی، تالیف دکتر حسن دانایی‌فرد

شبکه و نظام مالیاتی

اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم پس از ۳ سال بررسی، از سوی رئیس‌جمهوری ابلاغ شد.^۷ هدف اصلی این اصلاحیه، «افزایش شفافیت فعالیت‌های اقتصادی»، «نظام یکپارچه اطلاعات مالیاتی» و «تغییر روش مالیاتی از نظام مبتنی بر حدس و گمان و علی‌الرأس، به نظام مبتنی بر تشخیص قطعی» بوده است. اصلاحیه مذکور، به منظور دستیابی به این اهداف، شبکه اطلاعاتی را طراحی کرده که اشخاص ثالث موظفند اطلاعات مؤدیان خود را در حوزه‌های «هویتی»، «معاملاتی»، «مالی، پولی، اعتباری و سرمایه‌ای» و «دارایی‌ها، اموال، املاک و نقل‌وانتقال» در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهند. بررسی‌ها نشان می‌دهد با اجرایی شدن این اصلاحیه تغییرات عمده‌ای در بخش مالیات بر شرکت‌ها و مالیات بر ارث مشاهده می‌شود که ابزار اصلی این تغییرات نیز تغییر شیوه نظام مالیاتی و اخذ مالیات مبتنی بر نظام واقعیت است.

کارشناسان معتقدند اگرچه هدف این اصلاحیه افزایش شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی است، اما اگر در اجرا حمایت نهادهای مختلف را در کنار خود نداشته باشد، با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد. علاوه بر این، مولف هم بر این اعتقاد است که علاوه بر حمایت و همکاری مستمر نهادهای مختلف، طراحی و معماری صحیح بازیگران نهادی در شبکه نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است.

فرآیند شناسایی مؤدیان مالیاتی^۸

فرآیند مالیات‌ستانی را می‌توان از لحاظ ترتیب زمانی، به تدوین و تصویب قانون، شناسایی مؤدیان، تشخیص مالیات، رسیدگی به اعتراضات و نهایتاً وصول مالیات، طبقه‌بندی نمود.

۷. اصلاحیه مذکور، در ۶۰ بند برای اجرا ابلاغ شده و بخش‌های مختلفی از قانون همچون مالیات بر درآمد، مالیات بر مشاغل و مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی را اصلاح کرده است. اما یکی از مهم‌ترین اصلاحات در بخش مقررات عمومی صورت گرفته است به‌طوری که براساس مصوبه جدید مقرر شده است به منظور شفافیت فعالیت‌های اقتصادی و استقرار نظام یکپارچه اطلاعات مالیاتی، پایگاه اطلاعاتی در سازمان امور مالیاتی ایجاد شود و وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، شهرداری‌ها، موسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها، موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر اشخاص حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی، اطلاعات مورد نیاز پایگاه فوق، از جمله اطلاعات معاملاتی اشخاص و همچنین اطلاعات مالی، پولی و اعتباری و سرمایه‌ای اشخاص را در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهند.

۸. ماده (۱۹) ادارات کل یا ادارات امور مالیاتی، حسب مورد موظف‌اند از طریق اداره یا واحدهای شناسایی مربوط، بر اساس سطح سازمانی و محدوده جغرافیایی تحت پوشش، نسبت به شناسایی مؤدیان و فعالیت‌های اقتصادی آنها اقدام نمایند.

سازمان امور مالیاتی برای اینکه بتواند به اولین وظیفه خود که همانا شناسایی مؤدیان مالیاتی^۹ است جامه عمل بپوشاند، همواره سعی نموده از طرق و شیوه‌های گوناگون با مؤدیان تعامل و ارتباط داشته و با دادن اطلاعات کافی به مؤدیان، آنان را به ابراز درآمد خود با دادن اظهارنامه مالیاتی در موعد تعیین شده به سازمان امور مالیاتی تشویق نماید. این روش که به خوداظهاری مرسوم است، در سال‌های اخیر، بشدت مورد استقبال قرار گرفته و مؤدیان توانسته‌اند از تمهیدات و تسهیلاتی که قانون برای آنان در نظر گرفته، برخوردار گردند.

درمقابل، مؤدیان مالیاتی را که تمایل چندانی به پرداخت مالیات خود از طریق خوداظهاری نشان نمی‌دهند، می‌توان با استفاده از روش‌های مختلف، همچون واحدیابی یا استفاده از بانک‌های اطلاعاتی به شناسایی اینگونه مؤدیان پرداخته و اقدام به تعیین درآمد مشمول مالیات آنان نماید.

از اینرو، می‌توان از «شناسایی»، به عنوان یکی از مهم‌ترین فرایندهای مالیاتی یاد کرد. یکی از معضلات فعلی سازمان، فقدان اطلاعات دقیق و روشن از مؤدیان مالیاتی است و این امر، امکان شناسایی دقیق را با مشکل روبرو ساخته و به تبع آن امکان فرار مالیاتی را نیز مهیا کرده است. لذا، مدیران و سیاست‌گذاران مالیاتی باید تمام همّت خود را صرف تقویت پایگاه‌های اطلاعاتی سازمان و دستیابی به اطلاعات شفاف از فعالیت‌های اقتصادی مؤدیان نموده و از بسترهای قانونی و همچنین تکنولوژی پیشرفته موجود، حداکثر استفاده را نمایند.

مفهوم واحد مالیاتی

واحد مالیاتی یا بعبارت دیگر مؤدی مالیاتی، در نوشتارهای توزیع درآمد به همان واحد درآمد اطلاق می‌شود که در کل ممکن است دارای یک شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد. یک واحد مالیاتی حقیقی ممکن است، فرد یا خانوار باشد. هدف از این تحقیق، توجه به نوع واحد مالیاتی در جهت افزایش مالیات نبوده است، بلکه شناسایی واحدهای حقیقی تازه است. برای این منظور، ضروری است تا واژه‌های زیر تعریف شوند:

واحد اقتصادی: شخص حقوقی یا شخص حقیقی مشغول در فعالیت‌های اقتصادی

واحد اقتصادی پنهان: واحد اقتصادی حقیقی فعال در اقتصاد سایه‌ای یا زیرزمینی

واحد مالیاتی: واحد اقتصادی یا بهره‌مند از هرگونه کالا و خدمات

۹. ماده (۱۸): شناسایی عبارت است از: مجموعه اقداماتی که جهت شناخت هویت مؤدیان مالیاتی، نوع، شروع و میزان فعالیت‌های اقتصادی و سایر منابع درآمد مشمول مالیات آنها، انجام می‌گیرد.

واحد مالیاتی پنهان: واحد اقتصادی مشمول مالیات، فعال در اقتصاد سایه‌ای یا زیرزمینی

بررسی وضعیت موجود شناسایی مؤدیان مالیاتی حقوقی

در حال حاضر، واحدیابی و شناسایی مؤدیان جدید اشخاص حقوقی از طریق اداره ثبت شرکت‌ها انجام می‌پذیرد. بدین شکل که پس از اینکه شرکتی در اداره ثبت شرکت‌ها ثبت می‌گردد نسخه‌ای از اطلاعات شرکت، نوع فعالیت و هیئت مدیره آن به امور مالیاتی ارسال می‌شود. بر این اساس، سازمان امور مالیاتی، در مورد شناسایی مؤدیان مالیاتی حقوقی، مشکل چندانی ندارد.

بررسی وضعیت موجود شناسایی مؤدیان مالیاتی حقیقی

روش‌های واحدیابی متداول برای مالیات‌های مستقیم در ایران را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

۱) واحدیابی سنتی: واحدیابی توسط کارمندان سازمان امور مالیاتی (ممیزین مالیاتی)

۱. تعیین کروکی محدوده حوزه مالیاتی
۲. واحدیابی از اولین بلوک و اولین مستغل واقع در ابتدای ضلع جنوب شرقی حوزه مالیاتی و در جهت عقربه‌های ساعت شروع و مشخصات واحدها در دفتر واحدیابی حوزه مالیاتی مربوطه، ثبت می‌شود. در این روش، هر مستغل، (آپارتمان، اداره، بیمارستان، پاساژ، تأسیسات ورزشی، مغازه، منزل، گاراژ، نهاد و غیره) فقط دارای یک برگ اصلی شناسایی مستغلات است. برای یک مجتمع تجاری با یک سند شش دانگ یا منزلی با چندین مغازه و محل کسب، تنها یک برگ شناسایی مستغلات تنظیم می‌شود و در متن آن نوع مورد استفاده از محل مشخص و روی تمام اوراق شناسایی مستغلات شماره قطعه و شماره بلوک قید می‌شود.
۳. برای شناسایی مشاغل واقع در هر مستغل، برگ شناسایی مربوطه در دو نسخه تهیه می‌شود، نسخه اول آن پرونده مشاغل (حقیقی یا حقوقی) و نسخه دوم برای سابقه به برگ شناسایی مستغل مربوط، پیوست می‌شود. برای شماره‌گذاری اوراق شناسایی مشاغل، به ترتیب از چپ، شماره مستغل اصلی از شماره مستغل فرعی و از شماره (ردیف) پرونده‌های مشاغل، به صورت زیر با نماد (/) تفکیک می‌شود. برای مثال، ۵۲/۳/۳۳۰ یعنی پرونده مشاغل ردیف ۳۳۰ در مستغل فرعی (واحد شغلی) شماره ۳ از مستغل اصلی ۵۲ در حوزه معین (ابونوری، ۱۳۸۳، ص ۳۸).

۲) واحدیابی از طریق پست

برای بهبود روش مذکور و بهنگام کردن شناسایی واحدهای مالیاتی، با اداره پست قرارداد همکاری منعقد شده است، ولی بنا به اظهار نظر کارشناسان این حوزه در سازمان امور مالیاتی، روش بهنگام کردن اطلاعات واحدهای مالیاتی از طریق مأموران پستی در اجرا از کارایی لازم برخوردار نبوده و به فراموشی سپرده شده است.

۳) واحدیابی از طریق اتحادیه‌ها (اتاق اصناف) بواسطه صدور پروانه برای مشاغل

طبق ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم، صدور یا تمدید هرگونه پروانه کسب، منوط به ارائه گواهی از سازمان امور مالیاتی است. لذا کلیه واحدهای صنفی جدیدالتأسیس، برای دریافت پروانه کسب باید به اتحادیه‌ها مراجعه کنند و مدارک هویتی و شغلی خود را به اتحادیه تسلیم کنند. یکی از الزامات صدور پروانه، مراجعه تقاضاکنندگان پروانه کسب، به ادارات امور مالیاتی است. در این مراجعه، از افراد مدارک هویتی و شغلی دریافت می‌گردد و برای آنها پرونده مالیاتی تشکیل می‌شود. لذا یکی از راه‌های شناسایی واحدهای مالیاتی در حوزه مشاغل، واحدیابی از طریق صدور پروانه و توسط اتاق اصناف است.

۴) واحدیابی از طریق رقبا و عموم مردم بدلیل مختلف

گاهی اوقات، رقبای یک واحد صنفی، به عنوان شکایت با به خاطر حذف رقبای بدون مجوز و پروانه به امور مالیاتی (دادستانی انتظامی) و یا اتحادیه مورد نظر، مراجعه نموده و اخبار و اطلاعات اولیه در مورد تأسیس واحد صنفی جدید را به آنها ارائه می‌کنند. گاهی اوقات، اطلاعات واحد صنفی بدون پروانه و پرونده مالیاتی، از جانب کارگران یک واحد صنفی که با کارفرمای خود دچار مشکل شده‌اند، به امور مالیاتی ارائه می‌شود.

علاوه بر اینها، شناسایی واحد مالیاتی جدید بصورت موردی و به طرق دیگری نیز امکان‌پذیر است، ولی درصد کمی از واحدیابی را تشکیل می‌دهد (برای مثال از طریق مأموران بهداشت و تعزیرات). قابل ذکر است که واحدهای مالیاتی حقوقی (شرکت‌ها و مؤدیان بزرگ)، به طور سیستمی با ثبت

شرکت در اداره ثبت شرکت‌ها، شناسایی می‌شوند و نسبت به تشکیل پرونده مالیاتی اقدام می‌گردد. لذا، در مورد شناسایی واحدهای مالیاتی حقوقی جدید، سازمان امور مالیاتی با کم‌ترین مشکل مواجه است.

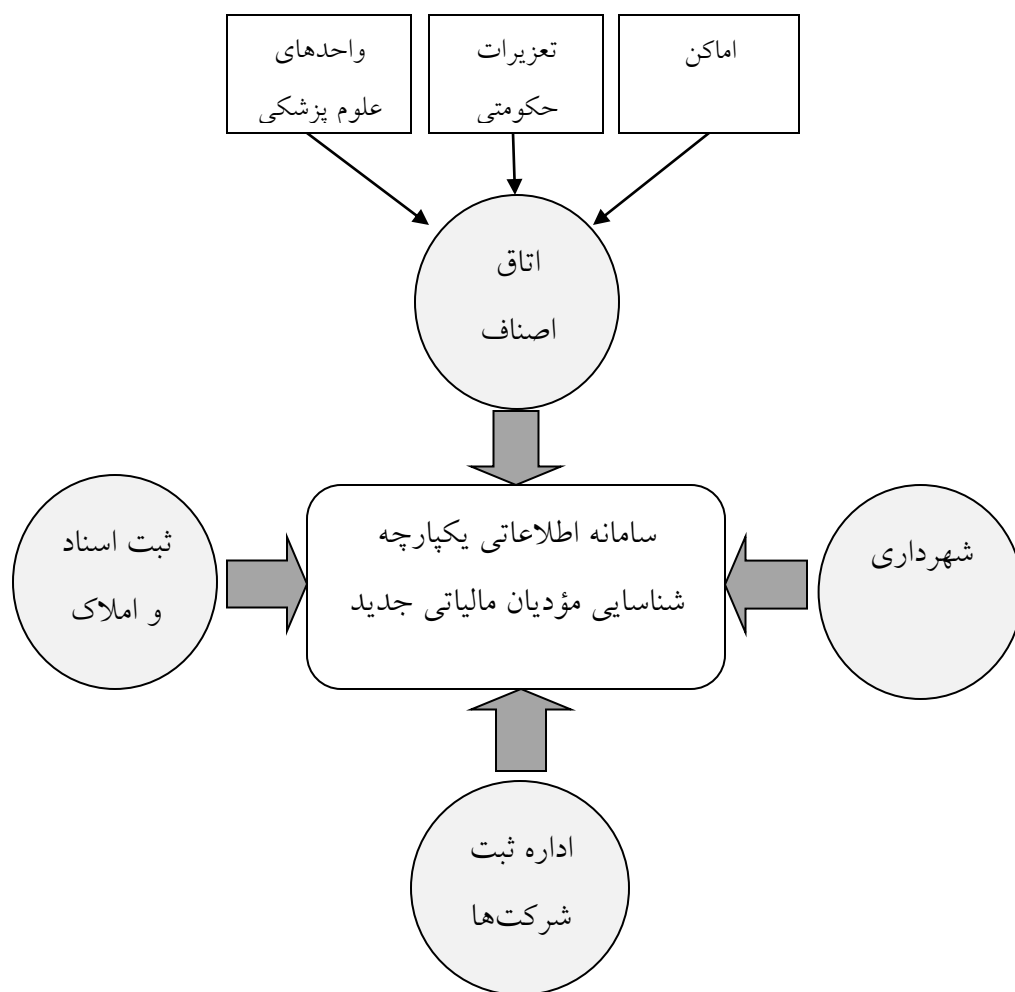
معایب وضعیت موجود

سیستم ناکارآمد فعلی، توانایی شناسایی مستمر، بهنگام و بهینه واحدهای مالیاتی جدید، را ندارد. یک از تبعات وجود چنین سیستم ناکارآمدی، پدیده فرار مالیاتی است. بدین معنا که ناکارآمدی نظام مالیاتی در شناسایی واحدهای مالیاتی، این امکان را برای سوء استفاده کنندگان فراهم کرده تا از اعلام و اظهار تاسیس واحد مالیاتی جدید (شرکت، واحد صنفی، مستغلات) خودداری کنند. لذا این امر، موجب پدیده منفی دیگری در اقتصاد به نام مشاغل زیرزمینی می‌شود؛ واسطه‌های زیادی که در زنجیره تامین کالاها و خدمات، بدون پرداخت مالیات، مشغول به فعالیت‌اند و بعضاً از درآمد و سود بالایی برخوردارند.

یکی از دلایل این امر، فقدان بانک اطلاعاتی مناسب و یکپارچه در نظام مالیاتی است که اطلاعات را بطور یکپارچه از یک سامانه نرم‌افزاری که متصل به چندین بانک اطلاعاتی است، دریافت کند. از اینرو، تشکیل بانک اطلاعاتی جامع و فراگیر، به طوریکه تمامی فعالیت‌های اقتصادی مؤدیان را از طریق پیوند با بانک‌های اطلاعاتی دولتی و غیر دولتی دریافت کند و در بانک شناسایی مؤدیان مالیاتی بصورت آنلاین ثبت و ذخیره کند، ضروری است.

الگوی مفهومی شبکه شناسایی مؤدیان مالیاتی

با توجه به معایب مکانیسم فعلی نظام مالیاتی برای واحدیابی، در این تحقیق برآن شدیم تا به مفهوم‌سازی الگوی شبکه‌ای شناسایی مؤدیان مالیاتی جدید بپردازیم. در الگوی پیشنهادی، اطلاعات هویتی و یا شغلی مؤدیان جدید از طریق چندین نهاد و سازمان عمومی و دولتی، به سامانه اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی منتقل می‌شود. اسامی سازمان‌ها و نهادهای شبکه و نحوه ارتباط آنها در ادامه و در قالب نگاره شماره (۱) توضیح داده شده است.



نگاره (۱): الگوی مفهومی شبکه شناسایی مؤدیان مالیاتی جدید

مطالعه انجام شده نشان می‌دهد بطور کلی، چهار سازمان، می‌توانند به عنوان تامین کننده اصلی اطلاعات سامانه، فعالیت کنند. هر یک از این سازمان‌ها، به فراخور وظایفی که دارند، به نحوی اطلاعاتی را در مورد مؤدیان جدید حقیقی و حقوقی، در اختیار دارند که در صورتی که این اطلاعات در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار داده شود، نظام مالیاتی، بدون پرداخت هزینه و بالاترین میزان دقت، قادر به شناسایی و رصد مؤدیان مالیاتی جدید، خواهد بود. منبع ورودی اطلاعات از اعضای شبکه، یک سامانه نرم‌افزاری با مدیریت سازمان امور مالیاتی است که اطاعات دریافت شده از سایر نهادها و سازمان‌ها را به طور معنادار و یکپارچه، ترکیب و یکپارچه می‌کند. نحوه ارتباط اعضای شبکه بدین صورت است که به هر سازمان، یک کد کاربری جهت ورود به سامانه، اعطا می‌شود

و کاربر سازمان، می‌تواند فیلدهای مشخص شده در نرم‌افزار را مطابق با اطلاعاتی که دارد تکمیل نماید. البته پیشنهاد می‌شود سازمان‌هایی که به فایل تصویری مدارک و اسناد هویتی و شغلی مؤدیان، دسترسی دارند، آن را در سامانه، بارگذاری نمایند. از سوی دیگر، کاربران اصلی سامانه، یعنی کارشناسان سازمان امور مالیاتی، اطلاعات بارگذاری شده توسط سازمان‌های شبکه را دریافت کرده و صحت آن را مورد بررسی قرار می‌دهند. نهایتاً، داده‌ها را تحلیل و طبقه‌بندی و در اختیار کارشناسان رسیدگی و تشخیص قرار گرفته و برای آنها پرونده مالیاتی جدید، باز می‌شود.

هریک از سازمان‌های ذکوره فوق به طریقی به اطلاعات مؤدیان مالیاتی دسترسی دارند که در ذیل به آن اشاره می‌شود:

- اصناف (اتحادیه‌ها): طبق ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه، هنگام صدور پروانه، ملزم به ارائه اطلاعات مؤدیان به سازمان امور مالیاتی هستند. سازمان‌های تعزیرات، اماکن و علوم پزشکی نیز با توجه به بررسی‌هایی که از واحدهای صنفی دارند می‌توانند، اتحادیه‌ها را نسبت به واحدهای صنفی بدون پروانه، مطلع سازند.
 - شهرداری‌ها هنگام صدور پروانه برای ساختمان‌های مسکونی اداری و تجاری، اطلاعاتی را در اختیار دارند که می‌تواند منبع اطلاعاتی با ارزشی برای شناسایی مؤدیان مالیات بر مستغلات و اجاره باشد. لذا، شهرداری‌ها می‌توانند پروانه‌هایی را که صادر می‌کنند در بانک اطلاعاتی مذکور، بارگذاری کنند تا اینکه سازمان امور مالیاتی، برای واحد تازه تاسیس، پرونده تشکیل دهد.
 - اداره ثبت اسناد و املاک نیز بواسطه ثبت معاملات ملکی در دفاتر رسمی، می‌تواند منبع اطلاعاتی با ارزشی برای شناسایی واحدهای مالیاتی جدید در حوزه مالیات بر ارث، مستغلات و اجاره باشد.
 - اداره ثبت شرکت‌ها
- در حال حاضر، شناسایی واحدهای مالیاتی حقوقی، از طریق اداره ثبت شرکت‌ها صورت می‌پذیرد. بدین طریق که بلافاصله بعد از ثبت شرکت، اداره ثبت شرکت‌ها، یک نسخه از آگهی تاسیس شرکت را به واحد اطلاعات و خدمات سازمان امور مالیاتی ارائه می‌کند. و سپس این اطلاعات در اختیار کارشناسان سازمان

قرار گرفته و برای آنها پرونده مالیاتی تشکیل می‌شود. با این حال، این مکانیسم در طرح پیشنهادی پژوهش حاضر به صورت سیستمی و بوسیله نرم افزار و پایگاه داده مشترک انجام می‌شود.

سطح سیاست‌گذاری شبکه

سیاست‌ها و استراتژی‌های شفاف، نقش تعیین‌کننده‌ای در هدایت منابع به سمت اولویت‌ها و تصمیم‌گیری‌های اثربخش دارند. به همین دلیل، تعیین جایگاه و ترتیبات ساختاری مناسب برای تدوین و اعلام این سیاست‌ها از حساسیت زیادی برخوردار است. با توجه به اینکه سازمان امور مالیاتی در ذیل وزارت اقتصادی و دارایی به عنوان بالاترین مرجع سیاست‌گذاری مالیاتی است، پیشنهاد می‌شود که در ساختار شبکه، این سازمان در جایگاه سیاست‌گذاری قرار گیرد.

سطح مدیریت شبکه

اداره امور اجرایی شبکه، نیازمند یک سطح باثبات و دائمی است که بتواند برنامه‌های لازم را ذیل سیاست‌های تعیین شده از طرف سیاست‌گذار شبکه (سازمان امور مالیاتی) تعیین و بر فرآیند اجرای آنها نظارت کند. سطح مذکور را می‌توان همان سطح مدیریتی شبکه دانست. این سطح می‌تواند متشکل از ارگان‌ها و نهادهای درگیر در شبکه بوده و تحت عنوان «شورای هماهنگی شبکه» نامیده شود.

سطح عملیاتی شبکه

هنگامی که برنامه‌های شبکه، ذیل سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های مصوب تعیین شدند، نیازمند سازماندهی سطح عملیاتی شبکه هستیم تا بتواند فعالیت‌ها و اقدامات مورد نیاز برای تحقق اهداف و برنامه‌های شبکه را سازماندهی و اجرا نماید. بدین منظور در اساسنامه پیشنهادی واحد سازمانی «دبیرخانه شبکه» برای تحقق این سطح از ساختار پیش‌بینی شده است.

الزامات شکل‌گیری شبکه

یکی از عوامل ضروری در موفقیت شبکه، شناسایی و بسترسازی الزامات شکل‌گیری، از جمله الزامات فنی، ساختاری، حقوقی، منابع انسانی و مالی ... است. لذا، در ذیل به برخی از الزامات شکل‌گیری شبکه شناسایی مؤدیان مالیاتی اشاره شده است:

- ایجاد زیرساخت‌های سخت‌افزاری ارتباطات شبکه (الزام ساختاری)؛

- طراحی و راه‌اندازی نرم‌افزار شبکه تحت عنوان سامانه یکپارچه شناسایی مؤدیان مالیاتی (الزام فنی)؛
- کسب مجوزهای قانونی و انعقاد تفاهم‌نامه‌های همکاری میان سازمان‌های همکار در شبکه، جهت تبادل اطلاعات (الزام حقوقی)؛
- تخصیص بودجه مناسب جهت خرید تجهیزات و ملزومات رایانه‌ای (الزام مالی)؛
- آموزش‌های نظری و عملی به کارکنان در خصوص سامانه یکپارچه (الزام منابع انسانی)؛
- تأمین نیروی انسانی مورد نیاز از درون یا بیرون سازمان (الزام منابع انسانی).

مزایای طرح پیشنهادی

- در صورتی که طرح پیشنهادی حاضر، به طور کامل و صحیح اجرا شود، مزایای ذیل را در بر خواهد داشت
- افزایش ۲۰ درصدی درآمدهای مالیاتی حداقل در استان قم؛
 - رصد بهنگام تمامی اطلاعات هویتی و شغلی مؤدیان؛
 - کاهش هزینه‌های مالی و انسانی واحدیابی به روش سنتی.

چالش‌های پیش‌روی طرح

- عدم تمایل سازمان‌ها و نهادهای پیش‌بینی‌شده در شبکه، برای همکاری در اجرای طرح؛
- طولانی شدن فرایند تصویب تا اجرا که می‌تواند موجب به فراموشی سپردن طرح شود؛
- تداخل طرح حاضر، با طرح جامع مالیاتی.

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر، با هدف مفهوم‌سازی الگوی مطلوب شناسایی مؤدیان مالیاتی صورت گرفت. محقق، پس از بررسی وضعیت فعلی شناسایی مؤدیان در سازمان امور مالیاتی، و اشاره به ضعف‌ها و کاستی‌های آن، درصدد برآمد تا الگوی مفهومی مطلوب در این امر را با بهره‌گیری از قواعد معماری شبکه، طراحی نماید. الگوی پیشنهادی، پس از چندین مصاحبه با مدیران و کارشناسان سازمان امور مالیاتی، به عنوان مدل شبکه‌ای شناسایی مؤدیان جدید، طراحی شد. این الگوی مفهومی، با همکاری سازمان‌های مختلف عضو شبکه، به طرز مطلوبی قادر به شناسایی بهنگام و حداکثری مؤدیان جدید مالیاتی خواهد بود. این الگوی مفهومی، زمینه‌ای را برای بکارگیری رویکردهای شبکه‌ای در خدمات رسانی دولت در حوزه مالیاتی فراهم خواهد کرد. برای موفقیت الگوی شبکه‌ای حاضر، همکاری بین سازمانی و طراحی سامانه نرم‌افزاری قوی که قابلیت بهنگام‌سازی اطلاعات توسط تمامی اعضای شبکه را داشته باشد، ضروری است. با این حال، یکی از چالش‌های اصلی پیش‌روی این طرح، منفک بودن آن از نظام جامع مالیاتی است. برای حل این چالش، پیشنهاد می‌شود که الگوی حاضر، در ذیل طرح جامع مالیاتی و به عنوان یکی از زیرسیستم‌های آن طراحی و اجرا گردد. محقق امیدوار است که نظام مالیاتی کشور با اجرای طرح جامع مالیاتی و با استفاده از ظرفیت‌های بالقوه الگوهای شبکه‌ای، نظیر الگوی حاضر، بتواند گام مهمی در جهت نظام مطلوب مالیات‌ستانی و در نهایت تحقق عدالت مالیاتی و توسعه اقتصادی بردارد.

منابع

- ابونوری، اسماعیل (۱۳۸۳)، «واحدیابی مالیاتی بر شرکت‌ها و برآورد مالیات پنهان (مطالعه موردی: استان مازندران)»، مجله پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۲۹.
- مرتضوی، مهدی؛ واحدی، الهام (۱۳۹۳)، «مفهوم‌سازی شبکه ملی مؤسسات پژوهشی (مطالعه موردی: پژوهش‌های برنامه ریزی و توسعه کشور)»، مجله فرایند مدیریت توسعه، شماره ۲.
- (۱۳۹۴)، «و اینک بهار مالیاتی فرا رسید»، نشریه سامان، نشریه داخلی سازمان امور مالیاتی کشور، شماره ۱۰۸