

۷۵۰

شماره ترتیب چاپ: ۵۱۵  
شماره چاپ سابقه:  
شماره دفتر ثبت: ۲۰۵

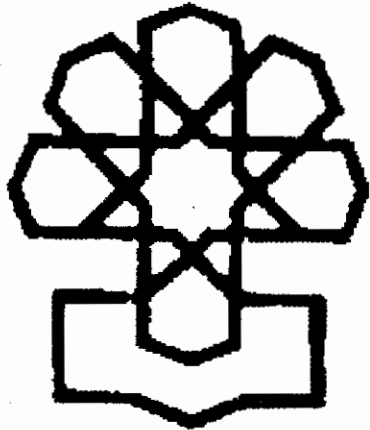


دوره ششم - سال اول  
۱۳۷۹-۱۳۸۰  
تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۱/۲۷

### گزارش کارشناسی درباره لایحه:

# چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه دریافتی از تولیدکنندگان کالاها و ارائه دهندگان خدمات

برای شور دوم



مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه واحد اقتصاد: ۱۳۹۸۸  
شماره: ۸۰/۴۱۰  
تاریخ:

اقتصادی - امنیت ملی و سیاست خارجی - بهداشت و درمان - عمران

کمیسیون های ارجاعی

۲۰۰

کد موضوعی:

۶۱۰۸

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی  
خرداد ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی های اقتصادی  
دفتر بررسی های حقوقی  
دفتر برنامه و بودجه

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه دریافتی  
از تولیدکنندگان کالاها و ارائه دهندگان خدمات

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۱۰۸

مقدمه

مالیات و عوارض دو نوع مهم پرداخت از انواع پرداخت هایی هستند که شهروندان و اشخاص حقیقی یا حقوقی به نهادهای دولتی و حکومتی می پردازند. کثرت و تعدد این پرداخت ها، نابسامانی در نظام اجرایی و دستگاه اداری، فقدان نظام کارآمد قیمت گذاری کالاهای عمومی، ناکارآمد بودن خدمات دولتی ارائه شده در قبال دریافت مالیات و عوارض از جمله مشکلاتی هستند که بازنگری در نظام مالیاتی و دریافت عوارض را در ایران اجتناب ناپذیر ساخته اند. به نظر می رسد لایحه چگونگی برقراری و وصول عوارض از تولید کنندگان کالاها و خدمات گامی است در جهت اصلاح نظام اخذ عوارض. با این حال به دلیل پیچیدگی های درونی خاص این نظام از یک سو و ارتباط تنگاتنگ آن با ارکان نظام مالیاتی. از جمله مالیات بر ارزش افزوده، بایسته است لایحه مزبور با دقت بیشتری مورد ارزیابی قرار گیرد. در این گزارش سعی شده است مهمترین جنبه های لایحه مزبور مطرح شود. توضیح این نکته لازم است که به علت تنوع و تکرر عوارض، کثرت مبانی قانونی وضع عوارض، تعدد سازمان های وضع کننده و دریافت کننده عوارض و آهنگ بی ثبات وضع و اخذ عوارض، برخورد نظام مند با این پدیده بسیار دشوار است، به ویژه این که آمارهای قابل اعتماد در مورد عوارض تقریباً وجود ندارد.

عوارض در کنار مالیات‌ها و در مقایسه با آن‌ها بهتر فهم می‌شوند. در ذیل، توأمان به مهم‌ترین جنبه‌های قابل مقایسه این دو نوع پرداخت اشاره می‌شود.

۱- مبنای قانونی هر نوع پرداخت شهر و ندادن به حکومت باید دقیقاً مشخص و تعریف شده باشد؛

۲- مالیات عمدتاً بابت ادای وظیفه حاکمیتی دولت به این نهاد پرداخت می‌شود، در حالی که عوارض بابت دریافت خدمات خاص پرداخت می‌شود؛

۳- مالیات عمدتاً در سطح ملی اخذ و هزینه می‌شود، در حالی که دامنه اخذ و هزینه کردن عوارض غالباً منطقه‌ای و محلی است. توضیح این نکته لازم است که ساختار سیاسی با ملی بودن یا منطقه‌ای و محلی بودن مالیات‌ها و عوارض ربطی وثیق دارد.

۴- هم انواع مالیاتی که به نحوی از انحایر تولید وضع می‌شود و هم انواع عوارض مشابه با آن تأثیری جدی بر قیمت تمام شده بر جای می‌گذارند، اما این تأثیر فقط به تأثیر رقم دریافتی، که کاملاً ملموس است، خلاصه نمی‌شود، بلکه شیوه‌های دریافت و وصول و کیفیت کار دستگاه اجرایی وصول‌کننده می‌تواند هزینه‌های سنگینی را که عمدتاً ناملموس هستند بر پرداخت‌کننده تحمیل کنند.<sup>۱</sup>

۵- اصولاً هر پرداختی باید منطبق بر پرداخت داشته باشد، یعنی مشخص شود چه خدماتی قرار است ارائه شود، با چه کیفیتی و به چه قیمتی.

۶- عوارض نوعی مالیات غیرمستقیم است. به همین دلیل نظام عوارض باید به موازات نظام مالیات‌های غیرمستقیم اصلاح شود. علاوه بر این نباید از یک پایه مشخص دو نوع دریافت، یکی مالیات و دیگری عوارض اخذ کرد. به عبارتی مالیات یا عوارض نباید به شکل مضاعف وضع و اخذ شود.

۷- دولت و شهرداری‌ها دو شبکه مهمی هستند که در هر اقتصادی نقش ایفا می‌کنند. به دلیل حضور گسترده دولت در اقتصاد ایران این نقش مهم‌تر جلوه می‌کند. بنابراین اصلاح نظام

۱. مثل هزینه چانه زنی مأمور وصول یا مؤدی یا پرداخت‌کننده، هزینه توافق مزدی و دستگاه وصول، هزینه طرح دعوا و رفع اختلاف، هزینه‌های رفت و آمد که در مجموع هزینه‌های معاملاتی را تشکیل می‌دهند.

پرداخت شهروندان به دولت و اجزای آن بدون اصلاح ساختار اقتصاد دولتی و ارکان آن کاری عبث است.

۸- متأسفانه آمار و ارقام مشخص و قابل اعتمادی در مورد میزان وصول عوارض وجود ندارد. علت این امر فقدان سازوکارهای دقیق در خصوص دریافت عوارض ملی و محلی از یک سو و پراکندگی بیش از حد عوارض ملی و محلی و عدم حسابرسی آنهاست. به همین دلیل قضاوت دقیق در مورد آثار بودجه‌ای این لایحه امکان‌پذیر نیست.

### بیان مقاصد لایحه

تعدد پرداخت‌های شهروندان، اعم از حقیقی یا حقوقی، به دو شبکه دولت و شهرداری‌ها بسیار زیاد است. بنابر بعضی اظهارنظرها، عوارض شهرداری‌ها بالغ بر ۳۰۰ نوع است. هر چند همه این ۳۰۰ نوع به یک فعالیت تولیدی یا خدماتی اصابت نمی‌کند، اما مشاهده می‌شود در مواردی یک منبع تولیدی بیش از ۵۰ نوع عوارض پرداخت می‌کند. همچنین ۲۸ نوع عوارض از واردات و ۱۷ نوع عوارض و مالیات از کالاهای صادراتی اخذ می‌شود. کثرت این عوارض و هزینه‌های ملموس و ناملموس مترتب بر آن‌ها فشار خریدکننده‌ای را بر واحدهای تولیدی یا خدماتی وارد می‌آورد. به واسطه کثرت و تنوع عوارض، حساب‌های اقتصادی دستگاه‌های دریافت‌کننده یعنی دولت و شهرداری‌ها نیز ناشفاف است. خلاصه آن‌که تعدد مراجع وضع‌کننده عوارض و کثرت عوارضی که به پرداخت‌کننده تعلق می‌گیرد هر دو طرف قضیه را با مشکل مواجه کرده است. انعطاف‌ناپذیری نظام عوارض این مشکل را دوچندان کرده است. در مجموع نظام عوارض گرفتار مشکلات ساختاری است و هدف از این لایحه رفع این مشکلات و ساماندهی نظام عوارض است. هر چند ممکن است در ابتدا به نظر آید کاهش عوارض و کاستن از انواع متعدد آن مدنظر بوده است.

ارزیابی مقاصد این لایحه به آسانی امکان پذیر نیست، چرا که «ساماندهی نظام عوارض» یک ایده کلی است و باید مشخص شود این ساماندهی بر مبنای چه اصولی می خواهد انجام شود، ابزارهای تحقق آن کدامند، هزینه- فایده طرح ساماندهی عوارض کدامند و دلایل توجیهی هر یک از این موارد چیست.

با این حال می توان گفت که در صورت تصویب مفاد لایحه بار هزینه عوارض از تولیدکنندگان به مصرف کنندگان منتقل می شود که اگرچه از نظر بودجه ای تفاوتی ایجاد نمی شود اما از نظر اقتصادی اثرات تخصیصی و توزیعی آن قابل توجه است.

### تبیین آثار مستقیم و غیرمستقیم مترتب بر اجرای مفاد لایحه

اگر یک کاسه شدن یا تجمع عوارض را یکی از جنبه های لایحه ساماندهی عوارض بدانیم، نخستین پرسشی که مطرح می شود این است که این منابع یک کاسه شده چگونه می خواهد دوباره بین واحدها تقسیم شود. تقسیم مجدد هزینه های تأمین مالی فعالیت های نهادهای دولتی، ملی و محلی بار کاری واحدهای دریافت کننده را افزایش می دهد. واریز کردن عوارض به درآمدهای عمومی، به دلیل خاص بودن کاربرد عوارض عملی نیست.

مهم ترین جنبه غیراقتصادی عوارض، ارتباط آن با ساختار سیاسی کشور است. همان طور که در مقدمه ذکر شد بین ساختار سیاسی، با عوارض از حیث درجه تمرکز یا عدم تمرکز، پیوند برقرار است. چرا که در ساختارهای غیرمتمرکز کسب درآمد برای نهادهای محلی فقط از طریق وضع و اخذ مالیات ها و عوارض محلی امکان پذیر است.

با توجه به این که حذف تمرکز از ساختار سیاسی و اداری کشور مدنظر سیاستگذاران و مدیران ارشد حکومتی است و تشکیل شوراهای و واحدهای بخشی از وظایف حاکمیتی به آنها نخستین گام در جهت این تمرکززدایی تلقی می شود، بایسته است لایحه عوارض و اهداف تصریح شده یا تصریح نشده آن و ارتباط با این موضوع به دقت بررسی شود. دو اظهار نظر

رایج در این مورد عبارتند از:

### اظهار نظر اول

۱- مفاد لایحه، در صورت اجرا، بر شکل‌گیری شوراهای کارکرد مطلوب آن‌ها تأثیری منفی برجای می‌گذارد. حضور شوراهای در واقع به معنای ایجاد و تقویت مدیریت‌ها و تصمیم‌گیری‌های محلی است. مدیریت محلی متکی بر اقتصاد محلی است و بخش مهمی از اعتبار و قوت خود را از اختیار شناسایی، تعریف، وضع و وصول درآمدهای محلی می‌گیرد. مدیریت‌های کوچک محلی بدون تأمین مالی از منابع محلی فاقد قدرت تصمیم‌گیری و اجرای امور مختلف می‌باشند.

۲- از آنجا که در این لایحه، تعریف جمع‌آوری و هدایت منابع مالیاتی و عوارض بر عهده دولت است نظام دیوان‌سالاری دولتی بیش از پیش فرجه خواهد شد. اگر شعار «دولت کارآمد» را بپذیریم، مشکل بتوان اهداف و مقاصد لایحه را توجیه کرد.

۳- یک کاسه کردن عوارض و مالیات به معنای بی‌توجهی به «اقتصاد شهری» است. با توجه به پهناور بودن ایران و تنوع اقلیمی، وجود انواع و اقسام فعالیت‌های اقتصادی صنعتی، نیمه صنعتی، کشاورزی و حتی ایلاتی در محدوده شهرها و روستاها، وجود امکانات گردشگری و پتانسیل‌های تجاری، بازرگانی و خدماتی متنوع، اعمال نظام متمرکز و هم شکل عوارض خطا است.

۴- به موجب بند «ب» تبصره ۵۲ قانون بودجه (مصوب سال ۱۳۶۲) مقرر شده است شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی ۳ ساله به خودکفایی برسند. این تصمیم با هدف تمرکززدایی گرفته شد و به موجب آن کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۵ به بعد رو به کاهش گذاشت و نسبت این کمک‌ها از ۶۰ درصد به ۵۰ درصد تنزل یافت. «استقلال شهرداری‌ها» واقعیتی است که باید روزی تحقق یابد و لایحه عوارض باعث خواهد شد این واقعیت به تأخیر بیفتد.

### اظهار نظر دوم

۱- به هر حال ساختار اقتصاد ایران بخشی است و از ابتدایی‌ترین سطوح تا انتهای‌ترین سطوح فعالیت اقتصادی، بخش‌ها حاکمیت دارند. در هیچ‌کدام جای قانون اساسی به

صراحت در مورد گذر از ساخت تمرکزگرا به ساخت غیر متمرکز سخن به میان نیامده است.

۲- بر طبق ماده ۵ لایحه، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی از مصرف‌کنندگان نهایی تولیدات و خدمات عوارضی دریافت می‌کنند که به عنوان منابع درآمدی ایشان به حساب می‌آید، بنابراین نگرانی در مورد افت منابع درآمدی بی‌مورد است (البته این اظهار نظر بی پایه است. چرا که بر طبق مفاد لایحه، اخذ عوارض محلی و ملی از تولیدکنندگان کالاها و خدمات مقید به حدودی شده که در لایحه آمده است و بنابراین درآمد ناشی از اخذ عوارض به واسطه معافیت بخشی از پایه‌های درآمدی کاهش می‌یابد).

### ایرادات اساسی وارد بر لایحه

مسئولیت نظارت و هماهنگی در عوارض محلی باید بر عهده وزارت کشور گذاشته شود. در حالی که بر طبق ماده (۹) فقط مسئولیت نظارت بر حسن اجرای احکام مندرج در این قانون در مورد دریافت عوارض محلی و اتخاذ ترتیبات لازم برای جلوگیری از دریافت مضاعف عوارض بر عهده وزارت کشور است. بدین ترتیب وزارت کشور به عنوان وزارتخانه‌ای که با مدیریت‌های محلی سروکار دارد از حق وضع عوارض از طریق این مدیریت‌ها محروم می‌شود، اما هزینه سازماندهی و نظارت بر حسن اجرای قانون را بر عهده می‌گیرد. مبنای اعطای چنین مسئولیتی به این وزارتخانه به خوبی روشن نیست.

همچنین همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد مفاد این لایحه در صورت اجرا متضمن کاهش استقلال شهرداری‌هاست و دیگر بار شهرداری‌ها برای تأمین درآمد به دولت وابسته می‌شوند.

سومین ایراد مهم وارد بر لایحه این است که درصد عوارض دقیقاً مشخص نشده است، بلکه بر اساس ماده (۱۲) مسیری غیر مستقیم برای تعیین عوارض پیشنهاد شده است. با توجه به ماده (۴) لایحه و با توجه به این که در ماده (۱۳) لایحه، سازمان مدیریت و

برنامه‌ریزی کشور مکلف است همه ساله اعتبارات لازم را برای شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌هایی که درآمد آن‌ها به واسطه وضع این قانون کاهش می‌یابد، در لوایح بودجه سالانه کشور منظور نماید، بیم آن می‌رود که با توجه به سهل‌الوصول بودن دریافت اعتبار از دولت در مقایسه با اخذ اعتبار از مردم، شهرداری‌ها به تدریج بار هزینه‌ای خود را به بودجه عمومی دولت منتقل نمایند.

## جمع‌بندی

در مجموع این لایحه قابل قبول است، به‌ویژه این که از فشار وارد بر تولیدکنندگان تا حد زیادی کاسته می‌شود. البته به علت تعدد عوارض و کثرت سازمان‌های وصول‌کننده، تجزیه و تحلیل دقیق آثار اقتصادی و بودجه‌ای این لایحه به آسانی امکان‌پذیر نیست.

## فهرست منابع و مآخذ

- ۱- انجمن مدیران صنایع: صنعت و پرداخت‌های آن به دولت و سازمان‌های دولتی (۱۳۷۹)؛
- ۲- ماهنامه شهرداری‌ها: عوارض شهرداری‌ها؛ رویکرد و چالش‌ها، سال دوم، شماره ۲۳؛
- ۳- وزارت کشور: طرح جامع راهبردی عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (۱۳۷۹)؛
- ۴- جلسه کارشناسی برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با حضور نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت بازرگانی، نهاد ریاست جمهوری، کارشناسان مستقل و کارشناسان مرکز.