

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه مواد (۱) و (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱»^۱

بیان موضوع

براساس مقدمه توجیهی طرح، دلایل ارائه طرح استفساریه مواد (۱) و (۵) قانون تجمیع عوارض مذکور این است که شهرداری‌ها به موجب قانون شهرداری‌های کشور و اصلاحات بعدی مصوب سال ۱۳۳۴، اختیار وضع و اخذ عوارض برای استفاده از برخی خدمات و کالاهای محلی را داشته‌اند که با تصویب قانون تجمیع عوارض این اختیار در مواردی حذف و در برخی موضوعات محدود شده است. از جمله عوارضی که شهرداری‌ها وصول می‌نمایند عبارت است از: عوارض بر قراردادهای پیمانکاری اعم از ابنیه، ساختمان، راهسازی و تأسیسات که در تبصره «۲» بند «۲» ماده (۹۹) و ماده (۱۰۶) قانون شهرداری‌ها به آن اشاره شده است. بر این اساس و به استناد بند «۱» ماده (۳۵) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور با تصویب وزیر کشور برای شهرداری‌های خاصی از جمله شهرداری اهواز به میزان ۲ درصد مبلغ قرارداد و شهرداری‌های استان فارس به میزان ۱ درصد مبلغ قرارداد، عوارض برقرار و متعاقب آن مطابق بند «الف» ماده (۴۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب سال ۱۳۶۹ با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب رئیس‌جمهور به میزان نیم‌درصد مبلغ قرارداد برای شهرداری‌هایی که فاقد تعرفه عوارض پیمانکاری بودند برقرار گردید.

با تصویب قانون تجمیع عوارض در سال ۱۳۸۱ بین شهرداری‌های کشور و برخی از دستگاه‌های اجرائی در خصوص نحوه وضع و وصول عوارض پیمانکاری اختلاف نظر ایجاد شد؛ بدین نحو که دستگاه‌های اجرائی از جمله وزارت نیرو و وزارت نفت معتقدند که با تصویب قانون تجمیع عوارض، شهرداری‌ها حق وضع و وصول عوارض پیمانکاری را ندارند و از طرفی شهرداری‌ها بر این باورند که عوارض پیمانکاری مطابق مواد (۱) و (۵) قانون فوق‌الذکر ماهیتاً محلی است و در عموماً قانون تجمیع عوارض، زکری از آن به میان نیامده است. همچنین مطابق تبصره «۱» ماده (۵) قانون مذکور و بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن، وضع چنین عوارضی قانونی است. اختلاف نظر شهرداری و دستگاه‌های اجرائی منجر به ارجاع موضوع به کمیسیون ماده (۷۷) قانون شهرداری (به عنوان مرجع ذیصلاح برای رفع اختلاف بین شهرداری و مؤدی در خصوص عوارض) و صدور رأی علیه دستگاه‌های اجرائی گردید. این امر ضمن این‌که موجب تنش در روابط بین این دستگاه‌ها و شهرداری شد، باعث عدم وصول به موقع این عوارض و در نتیجه نقصان درآمد شهرداری‌ها خواهد گردید و از طرف دیگر صدور اجرائیه برای وصول عوارض، موجب توقف عملیات عمرانی می‌شود.

۱. این قانون موسوم به تجمیع عوارض بوده و در این گزارش به همین نام درج می‌شود.

هدف استفساریه

هدف از ارائه استفساریه توسط شورای عالی استان‌ها، پایان دادن به اختلاف به وجود آمده در تفسیر مواد (۱) و (۵) قانون تجمیع عوارض بوده تا مشخص شود در مورد آن دسته از عوارض از قبیل پرداخت عوارض پیمانکاری که در این قانون برای آن‌ها تعیین تکلیف نشده است، امکان ادامه اخذ عوارض وجود خواهد داشت یا خیر؟ و آیا شوراهای اسلامی شهرها می‌توانند در آن مقولات، مبادرت به وضع، افزایش یا کاهش عوارض نمایند یا خیر؟

اظهار نظر کارشناسی

هر چند ماده واحده استفساریه، توسط ارائه کننده طرح نفیاً و اثباتاً پاسخ داده نشده است، لکن با توجه به دلایل ارائه شده در مقدمه توجیهی این طرح به نظر می‌رسد پاسخ قابل انتظار شورای عالی استان‌ها مثبت است. در رابطه با موضوع استفساریه و دامنه شمول یا عدم شمول آن به عوارض پیمانکاری با توجه به عموماًت قانون تجمیع عوارض می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱. به استناد ماده (۱) قانون مذکور «از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها، ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاها به موجب این قانون صورت می‌گیرد و کلیه قوانین و مقررات مربوط به برقراری اختیار و یا اجازه برقراری و دریافت وجوه ... لغو می‌گردد.»

۲. هر چند ماده (۱)، کلیه عوارض محلی و ملی را مشمول قانون تجمیع عوارض نموده است، لکن ماده (۵) قانون، استثنایی بر این امر وارد ساخته است که قابل تأمل است. ماده (۵) مقرر می‌دارد: «برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آن معین شده است... توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد». چنانچه به حکم این ماده عمل شود، عوارض محلی مندرج در ماده (۱) را باید محدود به مواردی دانست که در قانون تجمیع عوارض از آن نام برده شده است. به عنوان مثال بر اساس ماده (۵) قانون مذکور برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای موارد زیر ممنوع شده است:

الف) انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی.

ب) آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این قانون تکلیف مالیات و عوارض آن معین شده است.

ج) برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک و مؤسسات اعتباری غیر بانکی توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع.

با تأمل در مشروح مذاکرات مجلس در خصوص ماده (۵) پیشنهادی به وضوح معلوم می‌گردد که قصد و نیت قانونگذار اعطای اختیار وضع عوارض محلی به شوراهای اسلامی بوده است که در هر صورت به استناد اصول یکصد و هشتاد و پنج قانون اساسی مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته و بر همین اساس ماده (۵) فعلی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

علی‌رغم این که مفهوم، مخالف ماده (۵) قانون ناظر بر اختیار وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی در موارد عدم ممنوعیت در قانون مذکور است، با این حال با عنایت به نظریه شماره ۱۳۸۱/۳۰/۲۱۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان، چون وضع عوارض از امور تقنینی است و باید به وسیله مجلس شورای اسلامی تعیین یا ضوابط آن مشخص شود؛ لذا پاسخ استعلام ماده واحده منفی بوده و شوراهای اسلامی صرفاً به استناد بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون وظایف و تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ اختیار تهیه لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان را دارند.