

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تمدید معافیت مالیاتی مناطق آزاد تجاری - صنعتی موضوع ماده (۱۳) قانون

چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲»

## مقدمه

مهم‌ترین اهداف وضع مالیات را می‌توان در مواردی مانند کسب درآمد برای دولت جهت ارائه کالاها و خدمات عمومی، ایجاد محدودیت برای فعالیت‌های سوداگرانه و تخصیص بهینه منابع برشمرد. معافیت مالیاتی نوعی ابزار حمایتی محسوب می‌شود و استفاده از ابزارهای حمایتی تنها با برآورد دقیق هزینه‌ها و فواید این اقدام و آن هم در کوتاه‌مدت توصیه می‌شود و تمدید آن بدون استناد به گزارش‌های کارشناسی با عدم تبعیض میان مناطق مختلف و تخصیص بهینه منابع در تضاد است.

## موضوع لایحه دولت

این لایحه با ارائه یک ماده واحد، معافیت مالیاتی موضوع ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی را که پانزده سال بوده است به ۳۰ سال افزایش داده است.

براساس رأی هیئت عمومی شورای عالی مالیاتی و با توجه به مفاد ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مبنی بر معافیت هر نوع فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد از تاریخ مندرج در مجوز، به‌طور کلی هر نوع فعالیت اقتصادی اشخاص حقیقی یا حقوقی که صرفاً در حدود مجوزهای کسب و کار صادره مربوط اعم از شغلی یا استخدامی یا براساس پروانه‌های تأسیس یا بهره‌برداری واحدهای تولیدی و صنعتی در مناطق مذکور انجام می‌پذیرد از پرداخت مالیات بر درآمد معاف هستند و همچنین کلیه اموال و دارایی‌های اشخاص مذکور نیز که منحصراً در ارتباط با فعالیت اقتصادی آنها بوده و در مناطق یادشده مستقر باشند از معافیت مقرر برخوردار خواهند بود.

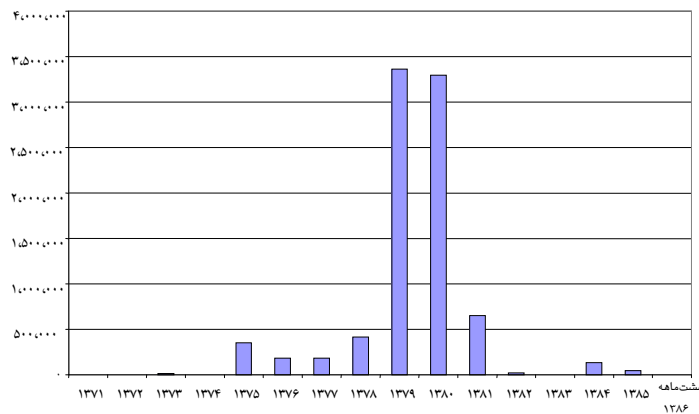
## بررسی موضوع

۱. یکی از اهداف بلندمدت سازمان امور مالیاتی شناسایی درآمدهای مالیاتی به منظور تأمین کل هزینه‌های جاری دولت است که با معیار برابری درآمدهای مالیاتی با هزینه‌های جاری دولت مورد سنجش قرار می‌گیرد. بنابراین در اینجا می‌توان این ابهام را مطرح نمود که آیا با ادامه روند معافیت‌های مختلف از جمله معافیت‌های مقطعی، ماشین‌آلات خط تولید، مناطق محروم، مناطق آزاد و... دستیابی به این اهداف امکان‌پذیر است.
۲. بی‌توجهی به محدودیت زمانی معافیت‌های مالیاتی و استمرار آن در بلندمدت موجب تبعیض در قوانین مالیاتی و در نتیجه تبعیض بین فعالان اقتصادی می‌شود.
۳. هرچند معافیت‌های مالیاتی در مناطق آزاد مورد تأکید قانون‌گذار بوده است، ولی این حمایت با قید زمانی معین همراه بوده و حکمی درخصوص تمدید آن نیز ارائه نشده است، یعنی قانون‌گذار از ابتدا بر زمان‌دار بودن این حمایت تأکید داشته و اقدام مربوط به پس از انقضا را نیز مشخص کرده است، زیرا اعمال سیاست‌های حمایتی تنها از صنایع تولیدی نوپا قابل توجیه است و ادامه حمایت از بخش تولیدی که نتوانسته است در طول ۱۵ سال به مزیت رقابتی دست‌یابد، تأکید بر عدم تخصیص بهینه منابع است.
۴. با بررسی قوانین مناطق آزاد در کشورهای مختلف مشاهده می‌شود که معافیت‌های مالیاتی علاوه بر قید زمانی حدوداً پنج‌ساله با قیودی دیگر مانند صنایع دارای تکنولوژی بالا یا الزام به ورود سرمایه‌گذاری خارجی یا کاهش پلکانی نیز همراه شده‌اند.

۵. تسهیلات قانونی و امتیازاتی که به مناطق آزاد اعطا شده است تنها به معافیت مالیاتی پانزده ساله فعالیت‌های اقتصادی منحصر نمی‌شود و این مناطق از امتیازات دیگری مانند معافیت از حقوق ورودی و تجارت کالا میان منطقه و خارج کشور بدون تشریفات گمرکی، معافیت از حقوق گمرکی برای واردات مواد اولیه و ماشین‌آلات، ورود آسان کلیه کالاها، آزادی کامل ورود و خروج سرمایه، امکان ورود اتباع خارجی بدون اخذ روادید و برخورداری از ۱۰۰ درصد مالکیت خارجی، عدم محدودیت در انتقال ارز، خدمات ویژه بانکی و بیمه‌ای و تسهیل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات صنعتی و فرهنگی و بسیاری از موارد دیگر برخوردارند. حال این سؤال مطرح است که آیا با وجود این امتیازات و تسهیلات خاصی که برای مناطق آزاد در نظر گرفته شده، عملکرد این مناطق در دستیابی به اهداف قابل قبول بوده است تا سیاست‌گذاران با برآورد هزینه‌ها و فواید این حمایت‌ها بر استمرار آن تأکید کنند؟

۶. علی‌رغم اینکه صادرات یکی از مهم‌ترین اهداف تأسیس مناطق آزاد بوده است با این حال نمودار ذیل نشان می‌دهد که صادرات انجام شده در این مناطق بسیار محدود بوده است. براساس آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران، بیشترین صادرات انجام شده در سال ۱۳۷۹ بوده که رقمی حدود ۳/۳ میلیون دلار را بالغ می‌شود. این رقم در سال‌های اخیر نیز با کاهش فزاینده همراه بوده و در سال ۱۳۸۵ به ۴۵ هزار دلار و در ۸ ماهه ۱۳۸۶ به صفر رسیده است.

نمودار ارزش دلاری صادرات مناطق آزاد



آمار صادرات و واردات مناطق آزاد نشان می‌دهد که در عمل حمایت‌های انجام‌گرفته از تولید در مناطق آزاد به صادرات نینجامیده است و برعکس مناطق آزاد به مبادی وارداتی تبدیل شده‌اند. هرچند تمایل مناطق آزاد به واردات به خاطر کسب منابع درآمدی به مشکلاتی مانند کمبود زیرساخت‌ها، مکان‌یابی نادرست، وجود دوگانگی در مدیریت مناطق و بروکراسی حاکم در مناطق آزاد بازمی‌گردد، ولی این امر توجیهی برای تمدید معافیت‌های مالیاتی بی‌قید و شرط از تولید در این مناطق به‌منظور حمایت نیست.

### نتیجه‌گیری

علی‌رغم تسهیلات و امتیازات متعددی که به‌صورت قانونی برای مناطق آزاد ایجاد شده است، برآورد صحیحی از عملکرد مثبت مناطق آزاد در دست نیست و ارتباط مشخصی بین حمایت از تولید در مناطق آزاد به‌واسطه معافیت مالیاتی و صادرات این محصولات وجود ندارد و عملاً مناطق آزاد به مبادی وارداتی تبدیل شده‌اند. به‌علاوه اعمال سیاست‌های حمایتی مانند معافیت‌های مالیاتی تنها در کوتاه‌مدت قابل توصیه است و هرگونه تصمیم‌گیری جدید درخصوص تبدیل مناطقی از کشور به مناطق آزاد یا اعطای امتیازاتی جدید به مناطق آزاد می‌باید بعد از آسیب‌شناسی دقیق و رفع موانع پیش‌روی این مناطق باشد.

به‌منظور اعمال سیاست‌های نظارتی دقیق‌تر و الزام مناطق آزاد به تجهیز بهتر منابع، تمدید معافیت تنها می‌تواند برای یک دوره معین مثلاً پنج‌ساله با شرایط خاصی مانند ۱۰۰ درصد معافیت برای صنایع خاص مانند صنایع دارای تکنولوژی بالا لحاظ شود و در سایر موارد به تناسب درصد جذب سرمایه خارجی، یا سهم صادرات از ارزش تولید و یا سرمایه‌گذاری‌های صنعتی خاصی که در زنجیره تولید مشکل معینی را حل می‌کنند، سهم معافیت تعیین تا حمایت و معافیت مالیاتی هدفمند شود.