

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح تبصره (۴) ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی - مصوب ۱۳۸۱»
(گزارش دوم)

مقدمه

از مشکلات اساسی حوزه قانون‌گذاری که در اغلب اوقات موجب اختلال در اجرای قوانین نیز می‌شود، وجود اصلاحیه‌های متعدد، تبصره‌های متنوع و استثنائات گوناگون است. قوانین مربوط به بخش تجارت (قانون امور گمرکی، قانون تجارت، قانون مقررات صادرات و واردات، قانون موسوم به تجمیع عوارض، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و...) نیز با توجه به ارتباط مستقیم آنها با امور مالی و در نتیجه رابطه و اثر فوری بر فرایند انجام کار و ایجاد رانت و مزیت برای بخش یا گروهی خاص همواره با اصلاحات، تبصره‌ها و استثنائات گوناگون مواجه بوده است. از این رو قانون‌گذار در مواد مختلف سعی کرده است که هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت از پرداخت مالیات و حقوق ورودی را ممنوع اعلام کند.

ماده (۲۸) قانون پولی و بانکی

معافیت گمرکی از پرداخت حقوق ورودی یا سود بازرگانی در مواد قانونی متعدد و مختلفی مانند معافیت‌های موردی، منطقه‌ای، ماشین‌آلات و... مورد نظر قانون‌گذار قرار گرفته است. در ماده (۲۸) قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ نیز عنوان شده است که اسکناس‌های بانک مرکزی ایران و همچنین طلا و نقره و مطلق‌های مسکوک فلزی (پولکی سکه‌های رایج قبل از ضرب نقش‌های دوطرف) متعلق به بانک مرکزی ایران از حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی و هرگونه مالیات و عوارض دیگر معاف هستند.

تبصره «۴» ماده (۲) قانون تجمیع

در قوانین مختلف مانند تبصره «۴» ماده (۲) قانون موسوم به تجمیع عوارض اشاره شده است که کلیه قوانین و مقررات مربوط به معافیت‌های حقوق ورودی به استثنای معافیت‌های مذکور در قانون امور گمرکی، ماشین‌آلات تولیدی، لوازم اهدایی به هلال احمر و اقلام عمده صرفاً دفاعی لغو می‌گردد.

شایان ذکر است که براساس ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور قانون موسوم به تجمیع عوارض و اصلاحیه‌های بعدی آن لغو می‌شود. بنابراین حکم تبصره «۴» ماده (۲) قانون تجمیع عوارض لغو شده و موضوع اصلی این لایحه باید اصلاح تبصره «۲» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده باشد.

بنابراین مطابق قوانین، معافیت مذکور در ماده (۲۸) قانون پولی و بانکی درخصوص اسکناس و طلا و نقره متعلق به بانک مرکزی لغو شد.

ماده (۴) قانون برنامه چهارم

لغو استثنائات و تخفیفات و معافیت‌ها، تنها منحصر به این ماده نبوده و در ماده (۴) قانون برنامه چهارم نیز هرگونه معافیت از پرداخت مالیات و حقوق ورودی ممنوع اعلام شد.

در این ماده عنوان می‌شود که برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت از پرداخت مالیات (اعم از مستقیم و غیرمستقیم) و حقوق ورودی علاوه بر آنچه در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون در طی سال‌های این برنامه ممنوع می‌باشد.

تبصره «۲» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده

با توجه به لغو قانون تجمیع عوارض به واسطه تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، اکثر مواد مربوط به قانون تجمیع به قانون اخیرالذکر انتقال داده شده است تا خلأ قانونی در این خصوص به وجود نیاید. ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده به تعریف حقوق ورودی پرداخته و تبصره «۲» آن به همان حکم لغو کلیه معافیت‌ها به‌جز برخی استثنائات اشاره کرده است.

این استثنائات شامل موارد مندرج در ماده (۶) قانون مالیات بر ارزش افزوده، برخی بندهای ماده (۳۷) قانون امور گمرکی، ماده (۸) قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی، مناطق آزاد و ویژه، ماشین‌آلات تولیدی، لوازم امداد و نجات هوایی به هلال احمر و اقلام صرفاً دفاعی است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در این ماده نیز ذکر از معافیت مربوط به اسکناس‌های بانک مرکزی و طلا و نقره و مطلق‌های فلزی متعلق به بانک مرکزی به میان نیامده و هدف مورد نظر لایحه دولت همچنان به قوت خود باقی است.

موضوع لایحه دولت

این لایحه ضمن ارائه یک ماده واحده عنوان می‌کند که پس از عبارت (قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰/۳/۱۷) در تبصره «۴» ماده (۲) قانون تجمیع عبارت (و ماده (۲۸) قانون پول و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱) اضافه شود تا با اصلاح تبصره «۴» ماده (۲) قانون تجمیع عوارض موضوع ماده (۲۸) قانون پولی و بانکی را نیز به‌عنوان یک استثنا در خصوص لغو معافیت‌ها معرفی نماید.

بررسی موضوع

۱. اولین موضوع مربوط به این لایحه به لغو قانون تجمیع عوارض به‌واسطه تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده باز می‌گردد. با توجه به این موضوع لازم است که عنوان و متن لایحه به شکلی اساسی اصلاح شده و به‌جای اصلاح تبصره «۴» ماده (۲) قانون تجمیع، اصلاح تبصره «۲» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده مورد نظر قانون‌گذار قرار گیرد.

۲. هدف ماده واحده مورد نظر این لایحه معافیت اسکناس و مسکوک، طلا و نقره و مطلق‌های متعلق به بانک مرکزی از پرداخت حقوق ورودی است. نکته قابل توجه در این ماده تعلق این کالاها به بانک مرکزی است. همواره میان برخورد گمرک با کالاهای بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی تبعیض وجود دارد و چنین توجیه می‌شود که با توجه به دریافت بودجه از طرف دولت، اخذ حقوق ورودی از دستگاه دولتی بازگشت مجدد حقوق دریافتی به خزانه است.

۳. هدف دیگر این ماده واحده ایجاد سهولت در انجام امور و وظایف بانک مرکزی به‌خصوص در حیطه پولی است، زیرا اتخاذ تصمیمات در این زمینه با توجه به مسائل مختلف مانند هزینه انتشار اسکناس و ضرب سکه، محرمانه بودن برخی اقدامات مالی و... موجب تسهیل در انجام وظایف بانک مرکزی می‌شود.

۴. بخش عمده‌ای از طلا و نقره کشور از طریق مبادی غیررسمی و به‌صورت قاچاق وارد کشور می‌شود و دلیل عمده آن بالا بودن ارزش حقوق ورودی متعلقه (علی‌رغم ۴ درصد بودن نرخ آن) است، یعنی به‌دلیل بالا بودن ارزش متراکم در شمش طلا، حقوق ورودی ۴ درصد برای هر شمش رقم بالایی را نتیجه می‌دهد که انگیزه عدم پرداخت حقوق ورودی و واردات قاچاق را افزایش می‌دهد. از این‌رو حذف حقوق ورودی از طلا و نقره حتی می‌تواند در آینده با هدف ایجاد رقابت و حذف ترجیحات انحصاری در بخش دولتی، به بخش خصوصی نیز تسری یابد.

پیشنهاد

با توجه به موارد فوق در کوتاه‌مدت هدف لایحه مبنی بر حذف حقوق ورودی از اسکناس و مسکوک طلا و نقره و مطلق‌های فلزی وارد شده توسط بانک مرکزی از توجیه کافی برخوردار بوده و حتی این امر در بلندمدت می‌تواند به‌عنوان نسخه‌ای مطلوب برای بخش خصوصی نیز تجویز شود تا ضمن هدایت واردات قاچاق به مبادی رسمی اهدافی همانند نظارت‌های حاکمیتی دولت جهت تطبیق با استانداردها و ایجاد رونق و شکوفایی در صنعت طلاسازی و ایجاد اشتغال در کشور را محقق سازد.

با توجه به لغو قانون تجمیع عوارض، برای دستیابی به هدف مورد نظر لایحه دولت، باید تبصره «۲» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده اصلاح شود که برای حصول آن تغییر عنوان و متن لایحه ضروری است. در ضمن برای اینکه این اصلاحات با قانون برنامه چهارم توسعه نیز مغایرت نداشته باشد، ماده (۴) قانون برنامه نیز باید مورد بررسی قرار گیرد.