

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷»

بیان مسئله

در فصل هفتم قانون مالیات بر ارزش افزوده موضوع عوارض کالاها و خدمات مطرح شده است. در تبصره «۱» ماده (۳۸) این فصل، واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که در آنها استانداردها و ضوابط حفاظت از محیط زیست رعایت نشده باشد، مطابق تشخیص و اعلام سازمان حفاظت محیط زیست، علاوه بر مالیات و عوارض متعلق موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده، مشمول پرداخت یک درصد (۱٪) از قیمت فروش به عنوان عوارض آلاینده‌گی شده‌اند. در این تبصره علاوه بر واحدهای مذکور، پالایشگاه‌های نفت و واحدهای پتروشیمی نیز در شمول پرداخت عوارض ۱ درصد (۱٪) آلاینده‌گی قرار گرفته‌اند. در انتهای این تبصره، قانونگذار مقرر کرده است که عوارض موضوع این تبصره در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل استقرار واحد تولیدی و در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) واریز خواهد شد تا بین دهیاری‌های همان شهر توزیع گردد.

ارائه‌کنندگان طرح یک فوریتی اصلاح مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده بر این باورند که نحوه توزیع این عوارض بین مناطق مختلف، متأثر از تقسیمات کشوری بوده و می‌تواند بر ساختار تقسیمات کشوری تأثیر گذارد. طراحان طرح حاضر معتقدند ممکن است در برخی از مناطق کشور برای برخورداری از این عوارض، محدوده و حریم شهر و روستا را به شکلی غیرقابل قبول و برخلاف عرف معمول و قوانین کشوری تعریف شود، این درحالی است که با توجه به ویژگی‌های آلاینده‌ها ممکن است انتشار آلودگی در محدوده تقسیماتی یک شهر، روستا و یا واحد معین صورت نگیرد و بعضاً دامنه انتشار آلودگی‌ها به مناطقی غیر از مناطق در نظر گرفته، در چند شهرستان و یا استان ظاهر شود. لذا در این خصوص قانونگذاری باید به گونه‌ای صورت گیرد که همه این ملاحظات در آن مقرر شود و با بالاترین میزان عدالت و کارآمدی، هزینه‌های خارجی ایجاد شده به صورت واقعی در مناطق مختلف جبران شود.

اظهار نظر کارشناسی

با توجه به مفاد موجود در قانون مالیات بر ارزش افزوده، درخصوص نحوه توزیع عوارض یک درصد (۱٪) آلاینده‌گی بین مناطق مختلف، براساس تقسیم‌بندی‌های مشخص شده در قانون و مشکلات مترتب بر نحوه توزیع این گونه عوارض، ملاحظات زیر قابل توجه است:

- احتمال دستکاری و اعمال نفوذ در تعیین حریم شهرها برخلاف عرف معمول شهرسازی به دلیل برخورداری از برخی درآمدهای عوارضی که این امر خود می‌تواند منجر به اختلال در نظام‌های شهرسازی کشور شود.
- اختصاص عوارض واحدهای واقع در حریم شهرها به شهرداری‌های ذیربط، چه بسا باعث شود که شهرداری‌ها انگیزه پیدا کنند مسیر توسعه خود را به سمت واحدهای دارای عوارض آلاینده سوق دهند، که این امر مشکلات زیست‌محیطی و بروز اختلالات برای شهروندان و برخی بنگاه‌های تولیدی به وجود می‌آورد.
- با توجه به نامناسب و ناعادلانه بودن توزیع واحدهای بزرگ صنعتی در کشور، اگر بنا باشد که عوارض تعلق گرفته به این واحدها صرفاً به شهرستان‌های محل استقرار آنها اختصاص یابد و مناطق کمتر توسعه یافته دیگر از این عایدی‌ها محروم شوند، اختلاف سطح توسعه یافتگی بین شهرهای کشور روز به روز بیشتر شده و این امر می‌تواند نتایج نامطلوبی از جمله مهاجرت از مناطق کمتر توسعه یافته به مناطق توسعه یافته را در پی داشته باشد.

نتیجه‌گیری

• جدای از مباحث مرتبط با فرآیند طولانی و پیچیده تصویب قانون مذکور، اجرای این قانون از نیمه مهرماه سال ۱۳۸۷ نیز با موانع و مشکلاتی خاص مواجه شد.^۱ حال با توجه به آزمایشی بودن و گذشت مدت زمانی کوتاه از تصویب و اجرای این قانون، به نظر می‌رسد ارزیابی آثار و پیامدهای آن در مدت کوتاه امکانپذیر نباشد. لذا بهتر است عملکرد قانون مذکور پس از گذشت چند سال از اجرای آن مورد ارزیابی قرار گیرد تا در صورت نامطلوب بودن، گزینه‌های اصلاحی مورد نظر مطرح شوند. از این منظر اصلاح زودهنگام قانون توصیه نمی‌شود.

از طرف دیگر این واقعیت را نمی‌توان نادیده گرفت که عدم توجه کافی به برخی ظرافت‌ها و نکات مهم درخصوص نحوه استقرار واحدهای تولیدی و همچنین روش‌های محاسبه، اخذ، تخصیص و توزیع درآمدهای حاصل از عوارض واحدهای تولیدی در بخش‌های مختلف، می‌تواند اختلالات زیادی را بر سر چگونگی استقرار این واحدها و نهایتاً فرآیند توسعه شهرستان‌ها و استان‌های کشور ایجاد کند. این طرح پس از ارائه در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس به‌عنوان کمیسیون اصلی قرار گرفت و پس از تشکیل دو جلسه کارشناسی برای بررسی طرح یاد شده در این کمیسیون، کمیسیون یاد شده بعد از تصویب کلیات طرح، پیشنهاد تشکیل کارگروهی متشکل از کارشناسان دستگاه‌های ذیربط و مرکز پژوهش‌ها را برای بررسی جزئیات طرح ارائه کرد. این کارگروه پس از تشکیل و بررسی جزئیات طرح؛ پیشنهادی را به کمیسیون اقتصادی ارائه کرد که در نهایت اعضا کمیسیون با اندکی تغییرات این پیشنهاد را به‌عنوان پیشنهاد یکی از اعضای کمیسیون مطرح و تصویب کردند مفاد این پیشنهاد به لحاظ کارشناسی مورد تأیید مرکز پژوهش‌ها می‌باشد که شرح آن در ذیل آمده است:

ماده (۱)

در پاراگراف اول تبصره «۱» ماده (۳۸) پس از عبارت «پالایشگاه‌های نفت» عبارت «و گاز» اضافه و پس از عبارت «و واحدهای» عبارت «استخراج نفت و گاز و» اضافه می‌شود.

ماده (۲)

پاراگراف آخر تبصره «۱» ماده (۳۸) حذف و متن زیر جایگزین آن می‌شود:

عوارض آلاینده‌گی موضوع این تبصره به شرح ذیل توزیع می‌گردد:

الف) عوارض آلاینده‌گی واحدهای تولیدی داخل محدوده و واحدهای تولید کوچک (کمتر از ۵۰ کارکن براساس فهرست بیمه کارکنان) داخل حریم به شهرداری همان شهر اختصاص می‌یابد.

ب) عوارض آلاینده‌گی واحدهای تولیدی خارج از حریم و واحدهای تولیدی بزرگ (۵۰ کارکن و بیشتر براساس فهرست بیمه کارکنان) خارج از محدوده شهرها به خزانه معین استان‌های مربوطه واریز و براساس تشخیص کارگروه بند «ج» این تبصره بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های آن شهرستان به نسبت جمعیت و میزان تأثیر آلاینده‌گی توزیع می‌شود.

ج) در صورتی که آلودگی واحدهای تولیدی فراتر از محدوده یک شهرستان در یک استان منتشر شود عوارض آلاینده‌گی حاصل شده به نسبت تأثیر آلاینده‌گی بر هر شهرستان و با در نظر گرفتن شاخص جمعیت براساس تصمیم کارگروهی متشکل از استاندار (رئیس)، مدیرکل امور مالیاتی استان (دبیر)، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان و فرمانداران شهرستان‌های ذیربط در همان استان توزیع می‌شود.

د) در صورتی که شهرستان‌های در معرض آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند کارگروه مذکور در بند «ج» متشکل از نمایندگان وزارت کشور (رئیس)، استانداران استان‌های ذیربط، سازمان امور مالیاتی کشور (دبیر) و سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود.

ماده (۳)

پاراگراف دوم و بند «الف» ماده (۳۹) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

سازمان امور مالیاتی کشور موظف است عوارض وصولی هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد به ترتیب زیر به حساب‌های مشخص شده حسب مورد واریز نماید.

الف) عوارض وصولی بند «الف» ماده (۳۸) در مورد مؤدیان و واحدهای تولیدی داخل محدوده و واحدهای تولیدی کوچک (کمتر از ۵۰ کارکن براساس فهرست بیمه کارکنان) داخل حریم به حساب شهرداری محل و در مورد مؤدیان و واحدهای تولیدی خارج از حریم و واحدهای تولیدی بزرگ (۵۰ کارکن و بیشتر براساس فهرست بیمه کارکنان) خارج از محدوده در هر شهرستان براساس شاخص جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع خواهد شد.

۱. برای آگاهی بیشتر از فرآیند تصویب و اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده رجوع کنید به، سعید توتونچی ملکی، بررسی فرآیند تصویب و اجرای مالیات بر ارزش افزوده در ایران و الزامات اجرای آن، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۳۹۰، ۱۳۸۷.