



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۳۶

شماره چاپ:

۱۴۸۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۳/۲۱

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات برنامه و

بودجه

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۰۸۸۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۴/۲۷

## به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده

(طرح شورای عالی استانها)»

### مقدمه

شورای عالی استانها براساس اصل یکصد و دوم قانون اساسی با ارائه طرحی به مجلس شورای اسلامی خواستار اصلاح تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده شده است. هدف از این اصلاحیه تأمین منابع مالی پایدار از طریق کاهش ۲ درصد از سهم کلان شهرها از عوارض واریز شده موضوع این ماده به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور و تخصیص این مبالغ به شورای عالی استانها جهت توزیع بین شوراهای فرادست است. دلیل توجیهی که برای این موضوع ذکر شده این است که منابع مالی مصرح در قانون برای شوراهای فرادست از قبیل کمکهای دولت و زکات تکافی نیازهای این شوراها برای رسیدن به جایگاه حقیقی آنها را نمی دهد.

این طرح قبلاً (مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۹) نیز به صورت عادی به مجلس شورای اسلامی ارائه شده بود. در طرح مذکور درخواست شده بود که در مجموع ۴ درصد از کل عوارض واریز شده موضوع این ماده (ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده) به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور به شورای عالی استانها اختصاص داده شود. در این طرح اشاره شده بود که ۲ درصد از مجموع سهم ۴ درصدی تعیین شده از منابع کلان شهرها و ۲ درصد نیز از منابع عوارض سایر شهرها تأمین خواهد شد.

این طرح پس از بررسی در کمیسیونهای اصلی و فرعی با رد کمیسیون اقتصادی در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۲ (به عنوان کمیسیون اصلی بررسی کننده طرح) رد شد. دلایل رد این طرح در کمیسیون اقتصادی در سه بند زیر عنوان شد:

- تصویب این طرح موجب کاهش درآمد شهرداریها می شود.

- برآورد دقیقی از میزان اعتبارات مورد نیاز برای شورای عالی استانها ارائه نشده و همچنین علت پیشنهاد سهم ۴ درصدی از کل منابع در این طرح بیان نشده است.

- براساس قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، دولت باید بودجه مورد نیاز شوراها را از محل کمکهای دولت به درخواست شورای عالی استانها از محل درآمدهای عمومی جبران کند. بنابراین شوراهای فرادستی از طریق شورای عالی استانها باید کسری بودجه جاری مورد نیاز خود را از بودجه عمومی دولت درخواست نمایند.

### ارزیابی طرح

۱. در ماده (۲۲) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، منابع درآمدی شوراها ۴ منبع: کمکهای دولت، زکات، درآمدهای محلی و عوارض پیش بینی شده است. منظور از شوراهای فرادست، چهار سطح شوراهای بخش، شهرستان، استان و عالی استانها می باشد.

۲. با توجه به جایگاه شوراهای مزبور و نقشی که این شوراها می توانند در کاهش وظایف تصدیگری دولت ایفا کنند تقویت این نهاد ضروری است.

۳. براساس فلسفه ایجاد، شوراهای فرادست باید به تدریج و در یک مهلت زمانی به منظور رسیدگی به مسائل منطقه‌ای و محلی تقویت شوند. شوراهای اسلامی فرادست باید در کنار مجلس شورای اسلامی مرجع پیگیری مشکلات مردم باشد.

۴. اصلاحات ذکر شده در تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده صرفاً تغییر در نحوه توزیع عوارض واریز شده به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور را مد نظر قرار داده است که به موجب آن دو درصد (۲٪) از سهم کلان‌شهرها به شوراهای فرادست اختصاص یابد. لذا طرح مذکور تغییراتی در میزان درآمدهای مالیات و عوارض و شیوه‌های وصول ایجاد نمی‌کند.

۵. با تصویب «قانون مالیات بر ارزش افزوده» نرخ عوارض محلی و نحوه هزینه‌کرد آنها توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تعیین شد. مطابق قانون فوق عوارض محلی جز در موارد استثنا که در همان قانون مورد اشاره قرار گرفته است به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اختصاص می‌یابد<sup>۱</sup> و در نتیجه شوراهای فرادست سهمی از عوارض محلی مذکور در این قانون ندارند. این در حالی است که عوارض محلی یکی از منابع مالی شوراهای فرادست است که در فوق به آن اشاره شد. ازسوی دیگر شوراهای اسلامی از وضع هرگونه عوارض و وجوه جدید درخصوص کالاها و خدمات موضوع این قانون منع شده‌اند.<sup>۲</sup>

اما عوارض و درآمدهای محلی، محدود به موارد مذکور در «قانون مالیات بر ارزش افزوده» نبوده و شامل موارد دیگری نیز می‌شود که تبصره «۱» ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده شاهد این امر است.<sup>۳</sup> بنابراین شوراهای عالی می‌توانند از درآمدها و عوارض محلی دیگری که در «قانون مالیات بر ارزش افزوده» تعیین تکلیف نگردیده‌اند بهره‌مند شوند.

۶. طبق بند «۵» ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور مکلف است یک نسخه از پیش‌نویس لوایح بودجه عمومی کشور و استان‌ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار دهد تا از پیشنهادات شورای عالی استان‌ها نیز بهره‌مند شود. بدیهی است شورای عالی استان‌ها می‌تواند کمبود بودجه خود را در قالب این پیشنهادات ارائه کنند.

۷. در مفاد مواد (۱۷۴) و (۱۷۵) قانون برنامه پنجم توسعه، شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها موظف شده‌اند در راستای ایجاد درآمدهای پایدار شهرداری‌ها اقدامات و سیاست‌هایی را اتخاذ کنند. بر این اساس می‌توان اظهار داشت که طرح ارائه شده با جهت‌گیری کلی مواد مذکور در تعارض بوده و منجر به کاهش درآمدهای شهرداری‌ها کلان‌شهرها می‌شود.

۸. با توجه به جایگاه و صلاحیت شوراهای فرادست که شامل امور اجرایی نمی‌گردد و با عنایت به تنوع منابع مالی آنها به نظر می‌رسد که شوراهای فرادست نباید با کمبود منابع مالی مواجه باشند. به‌ویژه آنکه در ماده (۲۲) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی تصریح شده است که در صورت عدم کفایت هزینه‌های شوراهای فرادست با توجه به منابع سه‌گانه یاد شده، کمبود بودجه شوراهای فرادست می‌بایست از طریق دولت و در قالب کمک به شوراهای فرادست بودجه سالیانه برطرف شود.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با بررسی قوانین و مقررات مربوط به شوراهای اسلامی روشن می‌شود که شوراهای مزبور دارای وظایف اجرایی نبوده و بیشتر نقش نظارتی و هماهنگ‌کننده را دارند. با توجه به صلاحیت و وظایف تصریح شده، عمده هزینه‌های شوراهای فرادست شامل «حق جلسات» و «هزینه‌های دبیرخانه‌ای» است که این هزینه‌ها نیازمند منابع مالی کلان نیست.

علاوه بر این به نظر می‌رسد شورای عالی استان‌ها ابزارهای قانونی کافی برای تأمین بودجه موردنیاز خود از طریق دولت را دارند. بر این اساس و با توجه به ایرادات کمیسیون اقتصادی که در رد این طرح بیان شده بود، ضرورتی ندارد که شوراهای فرادست بخشی از منابع کلان‌شهرها را به خود اختصاص دهند زیرا این امر با برخی از مواد قانون برنامه پنجم توسعه نیز (مواد (۱۷۴) و (۱۷۵)) در تضاد است.

در نهایت و با توجه به مشخص نبودن محل مصارف منابع دریافتی، ابهام در چگونگی تعیین سهم ۲ درصدی و عدم ارائه ادله روشن برای آن، عدم ارائه برآورد دقیقی از هزینه شورای عالی استان‌ها و کاهش درآمد شهرداری‌ها پیشنهاد می‌شود این طرح توسط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی رد شود.

۱. مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده.

۲. ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده.

۳. تبصره «۱» - شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید، که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.