

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. این درحالی است که در بند «الف» ماده (۳۹) نیز مقرر شده است عوارض وصولی بند «الف» ماده (۳۸) در مورد مؤدیان داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل و در مورد مؤدیان خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور به منظور توزیع بین دهیاری‌های همان شهرستان براساس شاخص جمعیت و میزان کمتر توسعه‌یافتگی، منظور شود.

ارائه‌کنندگان طرح یک فوریتی اصلاح مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب ۱۳۸۷ - 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.

براین اساس و با توجه به استدلال‌های صورت گرفته، طرح اصلاح مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب ۱۳۸۷ - ارائه شده است.

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 این‌گونه 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 توسعه‌یافته دیگر از این عایدی‌ها محروم شوند، اختلاف سطح توسعه‌یافتگی بین شهرهای کشور روز به روز بیشتر شده و این امر می‌تواند نتایج نامطلوبی از جمله مهاجرت از مناطق کمتر توسعه‌یافته به مناطق توسعه‌یافته را در پی داشته باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

• 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 این قانون، به‌نظر می‌رسد ارزیابی آثار و پیامدهای آن در اجرا 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.

اما 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. با توجه به نکات مطرح شده ضروری است هر تصمیمی در این رابطه با لحاظ آثار آن بر سایر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور صورت گیرد.

• با توجه به اظهار نظر کارشناسی و در صورت اصرار طراحان محترم طرح مبنی بر اصلاح موارد مشخص از قانون مذکور، پیشنهادات این مرکز به شرح ذیل است:

۱. دلایل توجیهی کافی برای عدم شمول پالایشگاه‌های گاز از پرداخت عوارض یک درصد (۱٪) آلاینده‌گی در کنار پالایشگاه‌های نفت و واحدهای پتروشیمی در مفاد تبصره «۱» ماده (۳۸) ارائه نشده است لذا بهتر است این پالایشگاه‌ها نیز در شمول پرداخت‌کنندگان عوارض یک درصد (۱٪) آلاینده‌گی قرار بگیرند. بنابراین پیشنهاد می‌شود در پاراگراف اول تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، پس از عبارت «پالایشگاه‌های نفت» عبارت «و گاز» نیز اضافه شود.

۲. پاراگراف آخر تبصره «۱» ماده (۳۸) حذف و عبارت زیر جایگزین آن شود:

«عوارض موضوع این تبصره به‌شرح ذیل توزیع می‌گردد:

الف) عوارض آلاینده‌گی موضوع این تبصره برای تمام واحدهای تولیدی داخل محدوده و بنگاه‌های تولیدی کوچک (کمتر از ۵۰ نفر کارکن) داخل حریم، به شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهر و روستا اختصاص یابد.

ب) عوارض آلاینده‌گی موضوع این تبصره در تمام واحدهای تولیدی خارج از حریم و بنگاه‌های تولیدی بزرگ (بالتر از ۵۰ نفر کارکن) خارج از محدوده شهرها و روستاها، به حساب خزانه معین استان واریز و توسط استاندار بین شهرها و روستاهای همان استان به نسبت جمعیت توزیع گردد.»

۳. اصلاح پاراگراف دوم و بند «الف» ماده (۳۹) به‌شرح زیر:

سازمان امور مالیاتی موظف است عوارض وصولی هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد به‌ترتیب زیر به حساب‌های مشخص شده واریز نماید:

- عوارض وصولی بند «الف» ماده (۳۸) در مورد مؤدیان و واحدهای تولیدی داخل محدوده و بنگاه‌های کوچک (کمتر از ۵۰ نفر کارکن) داخل حریم به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهر و روستا در هر شهرستان و برای تمام واحدهای تولیدی خارج از حریم و بنگاه‌های بزرگ (بالتر از ۵۰ نفر کارکن) خارج از محدوده شهرها و روستاها در هر شهرستان به حساب خزانه معین استان واریز و توسط استانداری بین شهرها و روستاهای همان استان به نسبت شاخص جمعیت و میزان کمتر توسعه‌یافتگی.

نکته قابل توجه این است که در طرح ارائه شده مقرر شده بود عوارض آلاینده‌گی به حساب خزانه معین استان واریز و توسط فرمانداری بین شهرها و روستاهای همان شهرستان به نسبت جمعیت توزیع شود. اما با توجه به جایگاه قانونی و حیطه عملکرد محدود فرماندار در مرکز هر استان و همچنین ماهیت فراگیر بحث مطرح شده، در پیشنهاد کارشناسی، عبارت «فرمانداری» به «استانداری» تبدیل شده است.

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