

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجساله پنجم

توسعه جمهوری اسلامی ایران»

بیان مسئله

در تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده موضوع عوارض آلاینده‌گی واحدهای تولیدی مطرح شده است. در این تبصره مقرر شده است که واحدهای تولیدی آلاینده با تشخیص و اعلام سازمان حفاظت محیط زیست و همچنین پالایشگاه‌های نفت و واحدهای پتروشیمی، علاوه بر مالیات و عوارض متعلق موضوع این قانون، مشمول پرداخت یک درصد (۱٪) از قیمت فروش به عنوان عوارض آلاینده‌گی می‌باشند.

در ادامه این تبصره نحوه هزینه‌کرد منابع عوارض حاصل تصریح شده است. در این بخش آمده است که عوارض موضوع این تبصره در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل استقرار واحد تولیدی و در خارج از حریم شهرها این منابع به حساب تمرکز وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) همین قانون واریز شود، تا بین دهیاری‌های همان شهرستان توزیع گردد.

با گذشت چند سال (حدود ۳ سال) از اجرای این قانون برخی از نمایندگان با ارائه طرحی موسوم به طرح اصلاح مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده درصدد اصلاح رویه مربوط به توزیع عوارض آلاینده‌گی موضوع این ماده شده‌اند. این گروه از نمایندگان با ارائه برخی موارد و مستندات معتقد بودند که شیوه جاری توزیع عوارض آلاینده‌گی عادلانه نبوده و در برخی از استان‌ها و شهرستان‌ها ممکن است عوارض آلاینده‌گی واحد تولیدی مستقر در یک منطقه به مناطق دیگر گسترش یابد، این درحالی است که منابع عوارض آلاینده‌گی این واحد صرفاً به منطقه استقرار آن واحد تخصیص داده شود و سایر مناطق آسیب‌دیده از آلودگی، سهمی از این منابع (عوارض آلاینده‌گی) برای جبران آثار آلودگی نداشته باشند. لذا این طرح با هدف بازنگری در نحوه توزیع عوارض آلاینده‌گی ارائه شده که فعلاً نیز در دستور کار مجلس است.

در این اثنا و در فاصله زمانی بررسی طرح اصلاح مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده و تصویب قانون برنامه پنجم، عده‌ای از طراحان طرح یاد شده با پیشنهاد و تصویب ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه توانستند بخشی از اهداف طرح اصلاح مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده درخصوص نحوه توزیع عوارض آلاینده‌گی موضوع مفاد ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده را در قالب ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ پیگیری کردند. حال برخی از نمایندگان با ارائه طرح حاضر خواستار تعیین تکلیف نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از عوارض آلاینده‌گی هستند. ارائه‌کنندگان این طرح در مقدمه توجیهی آن بیان کرده‌اند که اگرچه قانون سازوکار دریافت منابع و نحوه توزیع آن بین ذینفعان را تصریح کرده است، ولی در این قوانین به نحوه هزینه‌کرد عوارض وصولی و همچنین جبران آسیب‌ها و هزینه‌های وارد شده به برخی از بخش‌های دیگر از جمله کشاورزی و ... توجه نشده است. در ادامه طراحان طرح اظهار داشته‌اند که عدم توجه به نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از اجرای این قوانین باعث می‌شود که منابع یاد شده برای موارد مد نظر قانونگذار صرف نشود و این منابع صرف بخش‌هایی شود که با اهداف قانونگذار مطابقت نداشته باشد.

۱. ماده (۱۲۳)

عوارض وصولی ارزش افزوده و عوارض آلودگی واحدهای تولیدی موضوع بند «الف» و تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع می‌گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی استان، فرمانداران شهرستان‌های ذیربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود. در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع‌کننده عوارض آلودگی بزرگ (پنجاه نفر و بیشتر) متشکل از نماینده معاونت، معاونین برنامه‌ریزی استان‌های ذیربط، نماینده سازمان حفاظت محیط زیست و نماینده اداره کل مالیاتی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.

برای انجام این اصلاحات ارائه‌کنندگان طرح، پیشنهاد الحاق یک تبصره به ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه را به شرح زیر داده‌اند:

ماده واحده

تبصره - نحوه هزینه نمودن و تقسیم‌بندی عوارض حاصله به شرح زیر می‌باشد:

۷۰ درصد از عوارض آلودگی واحدهای تولیدی مذکور سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ۳۰ درصد مابقی سهم حوزه کشاورزی، بهداشت و درمان و ورزش (درصد سهم هر کدام از سه حوزه اخیرالذکر به تشخیص کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) می‌باشد که صرفاً در پروژه‌های عمرانی، توسعه فضای سبز شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، در حوزه کشاورزی جهت ترمیم قنوات و چاه‌های آب، در حوزه بهداشت و درمان جهت خرید تجهیزات یا ساخت، تکمیل ساختمان و در حوزه و ورزش جهت توسعه فضاهای ورزش با اولویت نقاط محروم شهرها و روستاها پس از تصویب پروژه‌ها در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان قابلیت هزینه شدن خواهد داشت.

ضمناً پروژه‌های بیشتر از پانصد میلیون ریال بعد از تصویب در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان باید در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نیز مصوب شود. همچنین عوارض وصولی ارزش‌افزوده از جهت نحوه هزینه تابع این تبصره بوده، ولی ۱۰۰ درصد آن متعلق به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌باشد.

ارزیابی طرح

در ماده واحده طرح موضوع نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از عوارض آلودگی فارغ از اینکه این منابع چگونه بین ذینفعان آن توزیع شده است تصمیم‌گیری شده است. ارائه‌کنندگان این طرح بر این باورند که اگر قرار است منابعی از فعالیت‌های تولیدی آلاینده و یا کالاهای آلوده‌کننده محیط‌زیست دریافت شود، باید به نحوی موارد هزینه‌کرد آن نیز متناسب با هدف یاد شده و در راستای رفع آثار آلودگی هزینه شود. بر این اساس طراحان کل سرجمع منابع تخصیص یافته از محل عوارض آلودگی موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را به دو بخش ۷۰ و ۳۰ درصدی تقسیم کرده‌اند.

در این تقسیم‌بندی ۷۰ درصد منابع حاصل از عوارض آلودگی تخصیص‌یافته به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها باید مانند شرایط فعلی در اختیار این دو نهاد برای انجام وظایف و تکالیف قانونی مرتبط با رفع آلودگی آنها قرار گیرد و ۳۰ درصد مابقی منابع نیز به سه بخش کشاورزی، بهداشت و درمان و ورزش اختصاص یابد. در این طرح اشاره شده است که نحوه تخصیص ۳۰ درصد منابع بین سه بخش یاد شده (کشاورزی، بهداشت و درمان و ورزش) توسط کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تعیین خواهد شد.

به عبارت دیگر این طرح عملاً ۳۰ درصد از منابع آلودگی موضوع قانون مالیات بر ارزش‌افزوده را از شهرداری‌ها و دهیاری‌ها گرفته و در اختیار سه بخش دیگر (کشاورزی، بهداشت و درمان و ورزش) قرار می‌دهد. طراحان این طرح بر این باورند که این منابع برای جبران عوارض ناشی از آلودگی‌هاست و لذا نباید صرفاً به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اختصاص یابد. از دید طراحان طرح باید هزینه آسیب‌دیدگی زمین‌های کشاورزی (خاک)، آب و هوا در بخش کشاورزی، بیماری‌ها و امراضی که مردم و برخی از گروه‌های سنی آسیب‌پذیر در بخش بهداشت و درمان مبتلا شده‌اند و بالاخره امکانات ورزشی که می‌تواند در رفع این نارسایی‌ها کمک کند از این محل تأمین شود و این فقط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیستند که در رفع و کنترل عوارض آلودگی‌ها فعالیت دارند.

اما با فرض پذیرش این استدلال باید اذعان کرد که طرح فوق بنا به دلایل زیر از جامعیت کامل برخوردار نیست.

- اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده برای یک دوره پنج‌ساله آزمایشی تصویب شده که در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ این دوره یک سال نیز تمدید شد. لذا برای قانونی که دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند نباید اصلاحات پی در پی و بعضاً غیراضطراری اعمال کرد. فلسفه تعیین دوره اجرای آزمایشی این است که ایرادات و نقایص احصا و برای دوره اجرای دائمی مد نظر قرار گیرد. علی‌الخصوص این توجه زمانی اهمیت پیدا می‌کند که اصلاح مفاد ماده (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در قالب ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم نیز برای یک دوره پنج‌ساله است. می‌توان دیدگاه اصلاحی مطرح شده در طرح را به‌طور کامل و با جزئیات دقیق‌تر در زمان دائمی کردن قانون مالیات بر ارزش‌افزوده اعمال کرد. لذا باید از عجله در این مورد پرهیز کرد.

- اگر بنا باشد منابع حاصل از عوارض آلودگی در راستای رفع عوارض واقعی آلودگی در بخش‌های مختلف (آب، هوا، خاک، انسان و سایر موجودات زنده و...) صرف شود. باید دستگامی مانند سازمان حفاظت محیط زیست کشور تشخیص دهد که در چه حوزه‌ای باید منابع صرف شود و طبیعتاً دستگام اجرایی مسئول آن حوزه نیز مسئول صرف منابع در آن بخش باشد. لذا نمی‌توان سه بخش کلی کشاورزی، بهداشت و درمان و ورزش را تعیین کرد.

اشکال دیگر طرح در بحث نحوه تقسیم منابع و همچنین مصارف مد نظر آن است. به عبارت دیگر از متن طرح پیشنهادی استنباط می‌شود که ۷۰ درصد منابع حاصل از عوارض آلاینده‌گی سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌تواند صرف پروژه‌های عمرانی، توسعه فضای سبز شهرداری‌ها و دهیاری‌ها شود و ۳۰ درصد مابقی نیز بین سه بخش یاد شده صرف ترمیم قنوات و چاه‌های آب (در بخش کشاورزی)، خرید تجهیزات یا ساخت و تکمیل ساختمان (بهداشت و درمان) و توسعه فضاهای ورزش با اولویت نقاط محروم شهرها و روستاها (ورزش) شود. ملاحظه می‌شود که نحوه تخصیص منابع در هر سه حوزه به‌گونه‌ای بوده است که توجهی به دغدغه رفع عوارض آلاینده‌گی که (فلسفه وجودی این مفاد قانونی می‌باشد) نشده است و بیشتر جنبه تقسیم منابع درآمدی بین سه بخش مد نظر بوده است. مؤید این ادعا عدم توجه به موضوع رفع آلاینده‌گی از منابع آب و خاک در بخش کشاورزی است. یا در بخش صنعت به موضوع فیلترینگ به‌عنوان یک راه کاهش آلاینده‌گی توجه نشده است و ...

- کل منابع عوارض آلاینده‌گی حاصل از محل اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به‌ترتیب معادل ۲۵۹۰ و ۳۵۱۰ میلیارد ریال بوده است.^۱ این منابع محدود و ناچیز اگر واقعاً برای رفع عوارض ناشی از آلودگی‌های ایجاد شده در هوا، آب و خاک و سایر موجودات زنده فقط و فقط در محل‌های واقع شده برخی از صنایع آلاینده صرف شود نیز ناچیز است. لذا نمی‌شود منابع محدودی که برای رفع این آلودگی‌ها پیش‌بینی شده، به مصارفی غیر از هدف فوق اختصاص داد.

- این بخش طرح که متولی دریافت منابع و محل دقیق صرف آن برای مقاصد رفع عوارض ناشی از آلاینده‌گی مشخص شود، مورد تأیید است و نباید دریافت‌کننده این منابع، منابع یاد شده را در محلی غیر از هدف رفع آلاینده‌گی‌ها صرف کند. اما سازوکار تصریح شده در جزئیات طرح عملاً این نتیجه را دربرندارد.

جمع‌بندی و پیشنهادها

با توجه به موارد فوق و همچنین برخی ملاحظات مانند ضرورت موقوف کردن اعمال تمام اصلاحات مربوط به قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به دوره بعد از اتمام اجرای آزمایشی این قانون، عدم تعیین جزئیات دقیق اجرایی و متولیان اجرای برخی از بخش‌های طرح، انحراف منابع حاصل از عوارض آلاینده‌گی در مصارفی غیر از رفع آثار آلاینده‌گی (خرید تجهیزات یا ساخت و تکمیل ساختمان، توسعه فضاهای ورزش، ترمیم قنوات و چاه‌های آب و ...) و ...

مرکز پژوهش‌ها در وهله اول پیشنهاد رد کلیات طرح را دارد و توصیه می‌کند برخی اشکالات قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مانند تعیین متولی تشخیص آلودگی‌ها و اختصاص منابع برای رفع آنها در بخش‌های مختلف و همچنین سازوکارهای اجرایی و نظارتی مربوط به این موضوع در قانون دائمی مالیات بر ارزش‌افزوده لحاظ شود.

در گام بعد در صورت اصرار طراحان طرح مبنی بر تصویب مفاد این طرح پیشنهاد می‌شود برخی از دغدغه‌های طراحان طرح، در قالب طرح اصلاح مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده که هم‌اکنون در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است، مطرح شود تا از تصمیم‌گیری‌های متعدد در مورد یک موضوع جلوگیری شود.

ضمناً باید توجه کرد که طرح حاضر به نحوی اصلاح مفاد قانون برنامه پنجم توسعه است که تصویب آن نیازمند دوسوم رأی نمایندگان است.

۱. براساس اطلاعات دریافتی از سازمان امور مالیاتی کل کشور.