

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده»

(طرح شورای عالی استان‌ها)

مقدمه و تاریخچه

شورای عالی استان‌ها براساس اصل یکصد و دوم قانون اساسی با ارائه طرحی به مجلس شورای اسلامی خواستار الحاق یک تبصره با عنوان تبصره «۳» به ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده شده است. هدف از این اصلاحیه تأمین منابع مالی پایدار از طریق اختصاص ۲ درصد از سرجمع وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) (وجوه واریزی 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 معمولاً یا دارای تخصیص ناچیزی بوده و یا تکافوی نیازهای این شوراها را برای رسیدن به جایگاه حقیقی آنها نمی‌دهد.

موضوع این طرح قبلاً (۱۳۸۸/۸/۱۹ و ۱۳۹۰/۳/۲۱) در دو نوبت جداگانه به مجلس شورای اسلامی ارائه شده بود. در طرح‌های یاد شده 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 کلانشهرها و ۲ درصد نیز از منابع عوارض سایر شهرها تأمین شود. این طرح‌ها پس از بررسی در کمیسیون‌های اصلی و فرعی در کمیسیون اقتصادی رد شد. دلایل رد این طرح در کمیسیون اقتصادی در سه بند به ترتیب زیر عنوان شد:

- تصویب این طرح موجب کاهش درآمد شهرداری‌ها می‌شود.

- 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.

تفاوت طرح جدید با طرح‌های قبلی ارائه شده در این است که در طرح جدید، مقرر شده است تا ۲ درصد

(به جای ۴ درصد طرح‌های قبلی) از سرجمع وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) (به جای ۲ درصد از منابع سهم کلانشهرها و ۲ درصد از سهم منابع سایر شهرها) به شورای عالی استان‌ها اختصاص یابد.

به عبارت دیگر این طرح خواستار اختصاص ۲ درصد از مجموع درآمد موضوع بند «الف» ماده (۳۸) در مورد

مؤدیان خارج از حریم شهرها (منابع سهم دهیاری‌ها) و عوارض وصولی بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) (عوارض انواع سیگار و محصولات دخانی، انواع بنزین و سوخت هواپیما و عوارض نفت سفید و نفت گاز و نفت کوره)؛ پس از کسر مبالغ قانونی تعیین شده، به شورای عالی استان‌ها شده است.

اظهار نظر کارشناسی

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

۲. با توجه به جایگاه شوراهای مزبور و نقشی که این شوراهای می‌توانند 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 ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده صرفاً تغییر در نحوه توزیع عوارض واریز شده به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور را مدنظر قرار داده است که به موجب آن دو درصد (۲٪) از سرجمع منابع موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار گیرد. تا این منابع بین شوراهای فرادست توزیع شود.

۵. 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 کند.

۷. 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 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 با توجه به منابع سه‌گانه یاد شده، کمبود بودجه شوراهای می‌بایست از طریق دولت و در قالب کمک به شوراهای در قوانین بودجه سالیانه برطرف شود. اما متأسفانه به دلیل عدم توجه به مفاد قانونی یاد شده و علیرغم وجود این ظرفیت‌ها، شوراهای با مشکلات مالی مواجه شده‌اند.

۸. در بند «۸۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ برای بخشی از اعتبارات حساب تمرکز وجوه وزارت کشور تعیین تکلیف شده است. براساس این بند «در نه ماهه سال ۱۳۹۲ پرداخت حق بیمه و ارائه اسناد در زمان صدور پروانه ساختمان موضوع قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی در شهرها و روستاهای کشور متوقف می‌شود. سازمان مالیاتی مکلف است معادل مبلغ نه هزار میلیارد (۹,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال عوارض ارزش افزوده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل منابع مندرج در بندهای «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده متمرکز نزد سازمان دهیاری‌ها و شهرداری‌های کشور را به‌عنوان ۲۰ درصد حق بیمه سهم کارفرما برای بیمه کارگران ساختمانی به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید».

جمع‌بندی و پیشنهادات

• 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 شامل «حق جلسات» و «هزینه‌های دبیرخانه‌ای» است که این هزینه‌ها نیازمند منابع مالی کلان نیست. هرچند که ضروری است قانونگذار با توجه به شوراهای یاد شده منابع مالی مورد نیاز این نهاد را تأمین کند چراکه عدم توجه به این مهم می‌تواند مشکلاتی را برای این نهاد قانونی ایجاد کند. لذا مرکز پژوهش‌ها از این منظر موافق کلیات طرح است، اما در تصویب جزئیات نکاتی را به‌عنوان ملاحظه مدنظر دارد که در ادامه به آنها اشاره شده است و باید در تصویب نهایی طرح مورد نظر قرار گیرد.

• اگرچه شورای عالی استان‌ها ابزارهای قانونی کافی برای تأمین بودجه مورد نیاز خود از طریق دولت را دارند، اما شواهد و عملکردهای موجود نشان‌دهنده عدم توفیق این نهاد در جذب منابع مالی مورد نیاز خود از دولت و سایر منابع بوده است. اگر بناست منابع مالی شوراهای از محل وجوه ذکر شده در این طرح تأمین شود باید دو مسئله برای قانونگذار (مجلس) مشخص شود.

۱. تعیین متناسب منابع با متوسط هزینه‌های جاری و عملکردی چندسال گذشته این شورا با ارائه اسناد معتبر است.

۲. تعیین سهم منطقی از منابع موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) برای شوراها با بررسی آمار و ارقام مربوط به مجموع منابع مدنظر طرح و نیازهای شوراها.

به دلیل عدم ارائه منظم و دقیق آمار و اطلاعات مربوط به این منابع توسط وزارت کشور و خزانه‌داری کل کشور (علیرغم تأکید مفاد تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده) متأسفانه برآورد دقیقی از ۲ درصد سهم منابع یاد شده وجود ندارد. لذا ضروری است حجم منابع یاد شده برای چند سال گذشته توسط وزارت کشور یا خزانه‌داری ارائه شود تا مجلس برای تعیین سهم شورای عالی استان‌ها از کل این منابع متناسب با هزینه‌های آن تصمیم کارشناسی اتخاذ کنند.

• **موضوع پراهمیت دیگر** که در این طرح باید به آن توجه شود این است که **مکانیسم و شاخص‌های** مربوط به نحوه توزیع منابع مالی توسط شورای عالی استان‌ها بین شوراهای فرادست مشخص شود. این کار موجب تسهیل نظارت بر عملکرد این موضوع شده و می‌تواند از بروز برخی مشکلات احتمالی جلوگیری کند. همچنین مطابق نظریات شورای نگهبان تصویب آیین‌نامه توسط شورای عالی استان‌ها زائد بر وظایف این شورا مقرر در اصل یکصدویکم قانون اساسی می‌باشد و لذا از این جهت مغایر اصل مزبور می‌باشد. علاوه بر این توزیع وجوه مذکور فی‌مابین شوراهای فرادست توسط شورای عالی استان‌ها نیز خارج از وظایف شورای عالی استان‌ها بوده و شائبه مغایرت با اصل یکصدویکم و یکصدودوم قانون اساسی دارد.