



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۹

شماره چاپ:

۷۰۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۶/۲۶

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و

بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۲۱۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۷/۹

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه

جمهوری اسلامی ایران»

بیان مسئله

در تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مقرر شده است که واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که استانداردها و ضوابط حفاظت از محیط زیست را رعایت نمی نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان حفاظت از محیط زیست، همچنین پالایشگاه های نفت و واحدهای پتروشیمی علاوه بر مالیات و عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده مشمول پرداخت ۱ درصد از قیمت فروش به عنوان عوارض آلایندهی شوند. در انتهای این تبصره مقرر شده که عوارض آلایندهی موضوع این تبصره در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل استقرار واحدهای تولیدی و در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) واریز شود تا بین دهیاری های همان شهرستان توزیع شود.

در ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه شیوه توزیع عوارض آلایندهی موضوع بند «الف» و تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر 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 شهرداری ها و دهیاری های همان شهرستان توزیع می گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی براساس سیاست های اعلامی معاونت به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته ای مرکب از معاون برنامه ریزی استان، فرمانداران شهرستان های ذیربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان های متأثر توزیع می شود.

در ادامه این ماده تصریح شده است در صورتی که شهرستان های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (پنجاه نفر و بیشتر) متشکل از نماینده معاونت، معاونین برنامه ریزی استان های ذیربط، نماینده سازمان حفاظت محیط زیست و نماینده اداره کل مالیاتی براساس سیاست های اعلامی معاونت اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.

طرح ارائه شده با عنوان «طرح اصلاح ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» بنا دارد با اصلاح مفاد ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه نحوه توزیع عوارض بند «الف» و تبصره «۱» (عوارض آلایندهی) ماده (۳۸) را تغییر دهد. در طرح ارائه شده تصریح شده است که، عوارض آلایندهی واحدهای تولیدی موضوع بند «الف» و تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری ها و دهیاری های همان شهرستان توزیع گردد، ولی عوارض وصولی ارزش افزوده موضوع این ماده در کمیته ای به ریاست استاندار و عضویت معاون عمرانی استان و مدیرکل

امور مالیاتی استان بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های استان با لحاظ جمعیت و ضریب محرومیت توزیع شود. در این گزارش سعی شده است مفاد طرح ارائه شده بررسی و ارزیابی کارشناسی در خصوص آن صورت گیرد.

اظهار نظر کارشناسی

- در مفاد ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه نحوه (مکانیسم) توزیع سه بخش از درآمدهای عوارض بند «الف» و تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده و هر کدام با شیوه خاص و مشخصی تعیین تکلیف شده است. این در حالی است که در طرح ارائه شده فقط نحوه توزیع بخشی از عوارض یاد شده (عوارض وصولی در هر شهرستان) تعیین تکلیف شده و مکانیسم توزیع بقیه عوارض موضوع بند «الف» و تبصره «۱» ماده (۳۸) (عوارض آلودگی واحدهای تولیدی بزرگ (پنجاه نفر کارکن و بیشتر) که دامنه سرایت بیش از یک شهرستان در یک استان باشد یا عوارض آلاینده‌ای که شهرستان‌های متأثر در دو یا چند استان واقع شده باشند) بلا تکلیف مانده است. لذا از این منظر تصویب و جایگزینی مفاد این طرح به جای مفاد ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه مشکل آفرین بوده و چالش‌هایی را برای مجری قانون و ذینفعان منابع یاد شده به وجود می‌آورد.

- در قانون فعلی برای توزیع عوارض آلودگی‌هایی که آثار آن به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند ملاک توزیع عوارض بین شهرستان‌های متأثر، تأثیرگذاری و شاخص جمعیت بوده و این عمل در کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی استان، فرمانداران، شهرستان‌های ذیربط، مدیر کل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان صورت می‌گیرد. مکانیسم توزیع عوارض آلاینده‌ای برای عوارض دریافت شده از واحدهای تولیدی بزرگ در حالتی که تأثیر آلودگی در شهرستان‌های بین چند استان به وجود آمده باشد به عهده کارگروهی متشکل از نماینده معاونت، معاونین برنامه‌ریزی استان‌های ذیربط، نماینده سازمان حفاظت از محیط زیست و نماینده اداره کل مالیاتی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت است. در این طرح پیشنهاد شده کمیته‌ای به ریاست استاندار، عضویت معاون عمرانی استان و مدیرکل امور مالیاتی استان عوارض را بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های استان با لحاظ دو شاخص جمعیت و ضریب محرومیت توزیع شود. در این بخش اشاره نشده است که بالاخره چه سهمی از عوارض (یعنی مشخص نشده منظور کدام بخش از عوارض آلاینده‌ای مد نظر است آیا عوارض آلاینده‌ای در هر شهرستان مد نظر است یا عوارض آلاینده‌ای بین چند شهرستان در یک استان و یا عوارض آلاینده‌ای بین چند شهرستان در یک یا چند استان) باید با این مکانیسم توزیع شود.

- در شرایط فعلی توزیع عوارض آلاینده‌ای با استفاده از دو شاخص شدت آلاینده‌ای با ضریب ۷۰ درصد و شاخص جمعیت با ضریب ۳۰ درصد بین ذینفعان توزیع می‌شود. در این طرح پیشنهاد شده توزیع آلاینده‌ای با دو شاخص ضریب محرومیت و شاخص جمعیت صورت گیرد. در این خصوص باید اذعان کرد که معرفی این قبیل شاخص‌ها (شاخص محرومیت) بدون توجه به موجودیت آن در ساختار اقتصادی و سیاستگذاری کشور، موجب می‌شود که فرآیند توزیع عوارض آلاینده‌ای با چالش مواجه شود. لذا در حد امکان توصیه می‌شود که اولاً شاخص‌ها به گونه‌ای باشند که دسترسی به آنها آسان باشد. ثانیاً این شاخص‌ها در راستای تحقق این هدف باشند که بتوانند در هر مکان جغرافیایی منابع را به گونه‌ای تخصیص دهند که با استفاده از منابع یاد شده بتوان بخشی از آثار خارجی ناشی از آلودگی را جبران کرد. بنابراین به کار بردن شاخص‌هایی همچون ضریب محرومیت در این مورد غیرکارشناسی بوده و با هدف یاد شده در تعارض است، زیرا ممکن است منطقه‌ای کاملاً محروم از آلودگی آسیبی ندیده باشد و در مقابل منطقه‌ای

به اصطلاح غیرمحرور کاملاً در معرض آلودگی‌های زیست‌محیطی قرار گیرد و ضرورت داشته باشد که با استفاده از این منابع بخشی از آثار این آلودگی در این مناطق برطرف شود.

- موضوع دیگر در ارزیابی مفاد طرح این است که طرح ارائه شده می‌خواهد ماده‌ای از قانون پنجم توسعه را مورد اصلاح و بازنگری قرار دهد این در حالی است که خود آن ماده (ماده ۱۲۳) قانون پنجم توسعه (به نحوی اصلاح بخشی از مفاد قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در قالب قانون برنامه پنجم توسعه بوده است. لذا با توجه به اتمام دوره اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و ضرورت ارائه لایحه اصلاح و اجرای کامل قانون فوق از طرف دولت در ماه‌های آتی، توصیه می‌شود تمام موارد مربوط به قانون یاد شده در این مرحله مورد توجه قرار گیرد و از اصلاح مفاد یک قانون دائمی در قالب قانون موقت خودداری شود.

- بررسی عملکرد درآمدی مربوط به عوارض آلاینده‌گی در دو سال اخیر^۱ بیانگر این واقعیت است که منابع حاصل از این بخش در مقایسه با منابع مالی مورد نیاز برای برطرف کردن آثار ناشی از آلودگی‌های فعالیت‌های اقتصادی در کشور آنقدر ناچیز است که نمی‌توان از این منابع محدود برای مقاصد هم‌چون محرومیت‌زدایی شهرهای کشور استفاده کرد.

- نکته دیگری که باید در بررسی این طرح به آن توجه شود این است که طرح ارائه شده درصدد اصلاح ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه است و لذا تصویب نهایی آن نیازمند به دوسوم آرای نمایندگان می‌باشد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به اشکالات فنی و تقنینی مطرح شده در بخش قبل و مهمتر از همه این اشکالات، جامع نبودن طرح ارائه شده در تعیین تکلیف همه منابع درآمدی عوارض آلاینده‌گی موضوع بند «الف» و تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (عوارض آلاینده‌گی دریافتی از بنگاه‌های تولیدی بزرگ تأثیرگذار بر شهرستان‌های متعدد در یک استان و یا شهرستان‌های متعدد در استان‌های مختلف)، مرکز پژوهش‌ها پیشنهاد رد کلیات طرح را داشته و درخواست می‌کند کلیه موارد مد نظر برای اصلاح بخش‌هایی از قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به دوره ارائه لایحه اصلاحی کلی برای اجرای کامل این قانون توسط دولت در ماه‌های آتی موکول شود.

۱. براساس اطلاعات دریافتی از سازمان امور مالیاتی کشور منابع درآمدی مربوط به عوارض آلاینده‌گی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به ترتیب معادل ۲۵۹۰ و ۳۵۱۰ میلیارد ریال بوده است. این منابع بین تعداد کثیری از شهرداری‌ها و دهیاری‌های سراسر کشور توزیع می‌شود که با توجه به ناچیز بودن رقم در مقایسه با سطح گسترده توزیع به هر بخش سهم اندکی تعلق می‌گیرد.