

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور
۳۶. نحوه اجرای حکم ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم در مورد
معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی موضوع بند «و» تبصره «۹» لایحه

مقدمه

گاهی احکام بودجه‌ای، حوزه‌هایی فراتر از بودجه را دربرمی‌گیرد که به‌گونه‌ای سایر قوانین مصوب را اصلاح یا تغییر داده و یا از حیث اجرایی، قوانین گذشته را ساقط می‌کند. هرچند این رویه صحیح نیست، ولی متأسفانه مکرر در لوایح بودجه به چشم می‌خورد. بند «و» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نیز از این دست تبصره‌هاست که علاوه بر حوزه‌های مالیاتی، حوزه‌های معافیت گمرکی را نیز دربرمی‌گیرد. در ادامه به ارزیابی مختصر بند فوق می‌پردازیم.

الف) معافیت‌های مالیاتی

۱. «ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ پیرامون معافیت مالیاتی است درحالی که موضوع بند «و» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳^۲ پیرامون معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی در قانون امور گمرکی و سایر قوانین مصوب است. لذا بند «و» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ تخفیفات گمرکی که موضوعی غیرمرتبط با معافیت‌های مالیاتی ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه است را نیز دربرمی‌گیرد که از نظر شکلی صحیح به نظر نمی‌رسد».

۲. معافیت‌های مالیاتی می‌تواند حوزه‌های مختلف را دربرگیرد که یکی از آنها قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران^۳ است. میزان و نحوه معافیت‌های مالیاتی برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی متفاوت است. تمامی فعالیت‌های اقتصادی در مناطق آزاد براساس قانون اصلاح ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی^۴ از معافیت بیست‌ساله از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز برخوردارند، این درحالی است که مناطق ویژه، مشمول معافیت مالیاتی مربوط به استان خود بوده و طبق ماده (۱۳۲)^۵ اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم^۶

۱. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تصویب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام ماده (۱۱۹) - دولت موظف است در راستای هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی اقدامات ذیل را به عمل آورد:

الف) جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر به‌جای معافیت‌های قانونی مالیاتی،

ب) ثبت معافیت‌های مالیاتی مذکور به‌صورت جمعی - خرجی در قوانین بودجه سالیانه،

تبصره «۱» - به اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول معافیت‌های قانونی مذکور، مالیات تعلق نمی‌گیرد.

تبصره «۲» - تسلیم اظهارنامه مالیاتی در موعد مقرر شرط برخورداری از هرگونه معافیت مالیاتی است.

۲. بند «و» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ - حکم ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در مورد معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی در قانون امور گمرکی و در سایر قوانین مصوب، جاری خواهد بود.

۳. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و تأیید ۱۳۷۲/۶/۲۱ شورای نگهبان.

۴. قانون اصلاح ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مصوب ۱۳۸۸/۲/۰۶ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۸/۲/۲۰ شورای نگهبان.

۵. ماده (۱۳۲) - درآمد مشمول مالیات ابرازی ناشی از فعالیت‌های تولیدی و معدنی در واحدهای تولیدی یا معدنی در بخش‌های تعاونی و خصوصی که از اول سال ۱۳۸۱ به بعد از طرف وزارتخانه‌های ذیربط برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر یا قرارداد استخراج و فروش منعقد می‌شود از تاریخ شروع بهره‌برداری یا استخراج به میزان هشتاد درصد (۸۰٪) و به مدت چهار سال و در مناطق کمتر توسعه یافته به میزان صد درصد (۱۰۰٪) و به مدت ده سال از مالیات موضوع ماده (۱۰۵) این قانون معاف هستند.

۶. قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ شورای نگهبان.

فعالیت‌های تولیدی و معدنی (بخش‌های تعاونی و خصوصی) به مدت چهار سال از تاریخ بهره‌برداری و به میزان ۸۰ درصد در صورت استقرار در مناطق کمتر توسعه‌یافته به مدت ۱۰ سال (حسب شرایط مندرج در قانون) به میزان ۱۰۰ درصد مشمول معافیت‌های مالیاتی می‌باشند.

۳. در سال ۱۳۹۱ نیز در ارتباط با تبصره «۲» ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم مشکلاتی برای فعالان شاغل در مناطق آزاد پیش آمد که «شرط برخورداری از معافیت‌های مالیاتی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم، ارائه اظهارنامه مالیاتی در موعد مقرر شناخته شده بود که براساس دستورالعمل سازمان امور مالیاتی^۱، ماده (۱۳) قانون مناطق آزاد نیز مشمول این معافیت‌ها می‌شود». بنابراین از نیمه اول سال ۱۳۹۱ سازمان امور مالیاتی اقدام به اخذ اظهارنامه مالیاتی از اشخاص مستقر در مناطق آزاد کرده بود.

این موضوع مشکلاتی را برای فعالین در مناطق آزاد به وجود آورد که پس از بحث‌های مختلف موکل به استعلام از معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری گردید و اکنون نیز در مناطق آزاد به شیوه‌های متفاوت و سلیقه‌ای با آن برخورد می‌شود.

۴. اساساً اجرای حکم ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه و خصوصاً تبصره «۲» آن مبنی بر شرط ارائه اظهارنامه مالیاتی توسط فعالان اقتصادی در مناطق آزاد برای برخورداری از معافیت مالیاتی موضوع ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد که مورد مطالبه سازمان امور مالیاتی می‌باشد، باعث بروز مشکلات زیادی در مناطق آزاد شده است، زیرا جدای از ماهیت موضوع، اساساً اینکه قوانین عمومی و مدت‌دار مثل قوانین برنامه پنج‌ساله و یا بودجه‌های سنواتی، منجر به وضع احکام محدودکننده‌ای برای مناطق آزاد شود، نتایج و آثار مخربی را به دنبال خواهد داشت که از جمله آنها القای حس بی‌ثباتی در قوانین و مقررات است. با اشاعه این رویه قانونگذاری، فعالان مناطق آزاد چگونه مطمئن باشند که در قوانین بودجه سنواتی حکم یا قاعده‌ای برخلاف روال قانونی جاری در مناطق آزاد، تصویب نخواهد شد. در صورتی که یکی از مزیت‌های مناطق آزاد که دائماً هم در تبلیغات آنها ذکر می‌شود، ثبات و تداوم قوانین و مقررات می‌باشد.

ب) تخفیفات گمرکی

۱. حقوق ورودی^۲ شامل سود بازرگانی^۳ و حقوق گمرکی^۴ می‌باشد که سود بازرگانی در اختیار دولت است. لذا اگر هدف هدف دولت از این تبصره، دریافت سود بازرگانی از کالاهای ورودی و حذف تخفیفات مربوط به آن است، می‌تواند در هیئت دولت تصویب شود و نیازی به درج در لایحه نیست.

۱. بخشنامه شماره ۲۳۰/۱۳۷۵۰/د سازمان امور مالیاتی مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۱۷.

۲. حقوق ورودی: حقوق گمرکی معادل چهار درصد (۴٪) ارزش گمرکی کالا به اضافه سود بازرگانی که توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد به علاوه وجوهی که به موجب قانون، گمرک مسئول وصول آن است و به واردات قطعی کالا تعلق می‌گیرد ولی شامل هزینه‌های انجام خدمات نمی‌شود.

۳. سود بازرگانی وجهی است که براساس قانون انحصار تجارت خارجی به موجب تصویبنامه هیئت وزیران برقرار می‌گردد.

۴. این رقم در حال حاضر معادل ۴٪ ارزش گمرکی کالاها می‌باشد.

۲. اگر هدف، حذف حقوق گمرکی باشد در آن صورت قانونگذار با توجه به عواملی مانند جلوگیری از قاچاق کالا (مانند طلا) و حمایت از تولیدات داخلی و... در موارد استثنا این معافیت را برقرار نموده و حذف آن با اهداف مقنن در تناقض می‌باشد و منجر به خدشه‌دار شدن قوانین مجلس خواهد شد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به موارد مطروحه و بررسی قوانین و مقررات موجود به نظر می‌رسد که:

۱. ارتباطی بین ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «و» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ وجود ندارد و

از نظر شکلی آوردن این دو موضوع در یک بند صحیح به نظر نمی‌رسد.

۲. تصویب بند «و» تبصره «۹» لایحه می‌تواند مشکلات عدیده‌ای را به وجود آورد که علاوه بر کاهش انگیزه فعالیت

در این مناطق، باعث کاهش سرمایه‌گذاری، کاهش اشتغال، کاهش توسعه و عدم توان اجرای اهداف سیاست‌های محرومیت‌زدایی در این مناطق خواهد شد و در نهایت باعث تنزل شاخص بهبود فضای کسب‌وکار خواهد شد.

۳. این بند از لایحه دارای ابهام است، زیرا اگر هدف دولت دریافت سود بازرگانی از کالاهای ورودی است، می‌تواند

در هیئت دولت تصویب شود و نیازی به درج در لایحه نیست و اگر هدف، حذف حقوق گمرکی باشد در آن صورت قانونگذار با توجه به عواملی مانند جلوگیری از قاچاق کالا (مانند طلا) و حمایت از تولیدات داخلی و... در موارد استثنا این معافیت را برقرار نموده و حذف آن با اهداف مقنن در تناقض می‌باشد و منجر به خدشه‌دار شدن قوانین مجلس خواهد شد.

بنابراین پیشنهاد می‌شود بند «و» از تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ حذف شود و در صورت اصرار دولت و

مجلس محترم اصلاحات لازم در قوانین دائمی مرتبط اعمال گردد.