

**آسیب‌شناسی اخذ مالیات پسماند از صنایع در قوانین
بودجه سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱**



سایر دفاتر:

مطالعات انرژی، صنعت
و معدن

گروه محیط زیست

گزارش یازدهم
اسفندماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین کنندگان:

مسعود رضایی
حمیدرضا تقوایی نجیب
ناظر علمی:

علیرضا رهایی

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۸۲۳۹



تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۳/۱۶



مقدمه

مسئله پسماند و مدیریت آن از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی برنامه‌ریزان حوزه محیط‌زیست است. سالیانه بیش از ۱۸ میلیون تن پسماند در کشور تولید می‌شود و نبود امکانات کافی جهت بازیافت، تبدیل به انرژی و دفن بهداشتی پسماند، باعث ورود آلاینده‌ها به محیط طبیعی و ایجاد خسارات جدی به کشور شده است. پس از تصویب قانون مدیریت پسماند در سال ۱۳۸۳، مقرره‌گذاری جامعی متناسب با شرایط آن سال به‌منظور ایجاد نظام مدیریت پسماند در کشور تحقق یافت. در ماده (۴) این قانون به ایجاد سازوکاری برای اخذ بخشی از هزینه‌های بازیافت از تولیدکنندگان محصولات تأکید شده است. امتداد مسئولیت تولیدکننده^۱ (EPR) به‌طور فزاینده‌ای در سراسر جهان به‌عنوان یک سیاست کارآمد مدیریت پسماند در راستای کمک به بهبود بازیافت و کاهش دفن محصولات و مواد شناخته می‌شود. ویژگی اساسی EPR این است که تولیدکنندگان مسئولیت مدیریت پسماند تولید شده به‌واسطه محصولات خود را برعهده می‌گیرند. از زمان نخستین تحولات در زمینه EPR در اوایل دهه ۱۹۹۰، طرح‌های مرتبط با این حوزه نقش مهمی در زمینه افزایش نرخ بازیافت و کاهش هزینه‌های عمومی برای مدیریت پسماندها در بسیاری از کشورها داشته است. علاوه بر این، تولیدکنندگان تحت پوشش EPR تشویق می‌شوند تا از طریق زنجیره ارزش منافع مادی محصولات خود را به حداکثر برسانند.

به‌طور کلی EPR دو هدف کلی را دنبال می‌کند: هدف نخست، افزایش نرخ جمع‌آوری و بازیافت محصولاتی که تحت پوشش قوانین EPR قرار می‌گیرند؛ دومین هدف، انتقال مسئولیت مالی از شهرداری‌ها به تولیدکنندگان و در نتیجه ایجاد مشوق برای فعالیت‌ها و نوآوری در طراحی برای محیط‌زیست. سیاستگذاران به‌منظور نیل به این اهداف ابزارهایی را استفاده می‌کنند که به‌صورت اهدای مشوق و یا ایجاد الزام تولیدکنندگان را مجبور به قبول مسئولیت سازمانی و یا مالی محصولات خود نمایند.

بررسی امتداد مسئولیت تولیدکنندگان در آیینیه قوانین

پس از تصویب قانون مدیریت پسماندها در سال ۱۳۸۳، در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰، در دو قانون بودجه سالیانه و یک قانون عادی (قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی) مجدداً موضوع امتداد مسئولیت تولیدکنندگان در بندهای قانونی درج شد که در جدول ۱ روند مصوبات در این زمینه آورده می‌شود. وجود چند قانون در زمینه امتداد مسئولیت تولیدکنندگان باعث سردرگمی تولیدکنندگان و سازمان‌های ذی‌ربط شده که در بخش آسیب‌شناسی به آن پرداخته خواهد شد.

جدول ۱. سیر قانونگذاری امتداد مسئولیت تولیدکنندگان محصولات به منظور مدیریت پسماند

نام قانون	تاریخ تصویب	مفاد مرتبط
قانون مدیریت پسماندها	۱۳۸۳/۰۲/۲۰	ماده (۴) - دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظفند جهت بازیافت و دفع پسماندها تدابیر لازم را به‌ترتیبی که در آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون مشخص خواهد شد، اتخاذ نمایند. آیین‌نامه اجرایی مذکور باید دربرگیرنده موارد زیر نیز باشد: . . . - مسئولیت تأمین و پرداخت بخشی از هزینه‌های بازیافت برعهده تولیدکنندگان محصولات قرار گیرد.
آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها	۱۳۸۴/۰۵/۱۰	ماده (۱۲) - تولیدکنندگان و واردکنندگان اقلام مشروح زیر باید پسماند حاصل از کالاهای خود را بازیافت نمایند. در صورتی که نتوانند به این امر اقدام نمایند، باید برابر نیم در هزار ارزش کالا را همزمان با فروش و یا ورود به صندوق پرداخت نمایند. صندوق باید نسبت به بازیافت پسماند حاصل از هر یک از اقلام مزبور، مبالغ دریافتی را در اختیار واحدهای بازیافت‌کننده آن قلم از پسماند قرار دهد. متخلفان به مجازات‌های تعیین شده در ماده (۱۶) قانون محکوم خواهند شد. ۱. مواد پلیمری از قبیل پلاستیک‌ها، PET و لاستیک ۲. کالاهای شیشه‌ای، کریستال ۳. اشیای ساخته شده از فلزات ساده و آلیاژی ۴. اشیای ساخته شده از چوب و نئوپان ۵. کالاهای ساخته شده از کاغذ و مقوا ۶. انواع روغن‌های روانکار ۷. کالاهایی که حداقل از دو جزء شیشه، فلز، پلیمر، سلولز تشکیل شوند. ۸. لوازم برقی و الکترونیکی ۹. انواع مصالح ساختمانی از نوع کانی‌های غیرفلزی تبصره «۱» - واحدهای تولیدی که از مواد اولیه بازیافتی استفاده می‌کنند، به ازای استفاده از این گونه مواد از پرداخت مبلغ تعیین شده معاف خواهند بود. تبصره «۲» - واحدهای تولیدی که محصولات خود را صادر می‌کنند و یا واردکنندگانی که کالای خود را مرجوع می‌کنند، به‌ازای میزان کالای صادر شده و یا مرجوعی، از پرداخت مبلغ تعیین شده معاف خواهند بود. تبصره «۳» - تجدیدنظر در اقلام و مبلغ مذکور حسب مورد پس از طرح در کارگروه ملی با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران خواهد بود.
بند و تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۹	۱۳۹۸/۱۲/۲۶	به‌منظور کاهش آثار مخرب پسماندها، درآمد حاصل از اجرای بندهای «ث» و «ص» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، ناشی از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط‌زیست می‌شود توسط سازمان امور مالیاتی به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ و اریز می‌شود. منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل ردیف ۳۹-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون در اختیار سازمان حفاظت محیط‌زیست (صندوق ملی محیط‌زیست) قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی مصرف شود. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر میزان عوارض تا سقف یک درصد (۱٪) هر کالا، فهرست کالاهای مشمول، نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاها و فرایند اجرایی ظرف مدت دوماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد مشترک سازمان حفاظت محیط‌زیست، وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

نام قانون	تاریخ تصویب	مفاد مرتبط
آیین نامه اجرایی بند و تبصره «۶» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور	۱۳۹۹/۵/۱۴	ماده (۳) - منابع درآمدی حاصل از اجرای این آیین نامه به حساب ردیف درآمدی شماره (۱۶۰۱۸۹) جدول شماره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور نزد خزانه داری کل کشور واریز می شود تا از محل ردیف مربوط در جدول شماره (۹) قانون مذکور، با پیشنهاد سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور براساس موافقتنامه مبادله شده بین سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) و سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیافت پسماندهای حاصل از کالاهای مذکور (ایجاد تأسیسات منطقه ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) در قالب یارانه سود تسهیلات یا کمک بلاعوض به طرح های با اولویت مشارکت بخش غیردولتی از جمله شهرداری ها (حداقل مشارکت بخش غیردولتی شصت درصد (۶۰٪)) تخصیص داده و براساس نرخ هزینه مدیریت پسماند هزینه شود.
قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی	۱۳۹۹/۱/۲۰	ماده (۶) تولیدکنندگان و واردکنندگان مواد اولیه، قطعات و کالاهایی که تمام یا قسمتی از آنها قابل بازیافت است، موظف به بازیافت پسماند حاصل از مواد و کالاهای خود هستند، در غیر این صورت موظفند یک در هزار ارزش کالای خود را در ابتدای زنجیره از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی به حساب متمرکز وجوه وزارت کشور نزد خزانه داری کل کشور واریز کنند. منابع وصولی در اختیار وزارت کشور قرار می گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی و با نظارت سازمان حفاظت محیط زیست مصرف شود.
بند و تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰	۱۳۹۹/۱۲/۲۷	در اجرای ماده (۶) قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی مصوب ۱۳۹۹/۱/۲۰، وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق سازمان امور مالیاتی کشور موظف است یک در هزار ارزش مواد اولیه، قطعات و کالاهایی که تمام یا قسمتی از آنها قابل بازیافت است را اخذ و منابع حاصله را به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید. فهرست مواد اولیه، قطعات و کالاهای فوق الذکر حداکثر دوماه پس از ابلاغ این قانون، توسط سازمان محیط زیست تعیین و اعلام می شود. تولیدکنندگان و واردکنندگانی که با تأیید سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به بازیافت پسماند حاصل از مواد اولیه، قطعات و کالاهای خود اقدام نموده اند، مشمول این عوارض نمی شوند. منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل ردیف شماره ۳۹ - ۵۳۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون در اختیار وزارت کشور قرار می گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی و نظارت سازمان حفاظت محیط زیست مصرف شود. دستورالعمل شناسایی نحوه رسیدگی و تشخیص مطالبه و وصول توسط سازمان امور مالیاتی کشور تهیه و پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می شود.
دستورالعمل بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور	۱۴۰۰/۰۶/۰۷	این دستورالعمل در خصوص شناسایی، نحوه رسیدگی، تشخیص ماخذ مشمول، مطالبه و وصول عوارض پسماند موضوع بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ توسط سازمان امور مالیاتی تصویب شده است. طبق بند ۳-۲ این دستورالعمل وزارت صمت می بایست لیست تولیدکنندگان مواد اولیه، قطعات، کالاهای مشمول را به سازمان حفاظت محیط زیست ارسال کند.
بند و تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱	-	در اجرای ماده (۶) قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی مصوب ۱۳۹۹/۱/۲۰، وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق سازمان امور مالیاتی کشور موظف است یک در هزار ارزش مواد اولیه، قطعات و کالاهایی که تمام یا قسمتی از آنها قابل بازیافت است را اخذ و منابع حاصله را به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید. فهرست مواد اولیه، قطعات و کالاهای فوق الذکر حداکثر دوماه پس از ابلاغ این قانون، توسط سازمان محیط زیست تعیین و اعلام می شود. تولیدکنندگان و واردکنندگانی که با تأیید سازمان حفاظت محیط زیست

نام قانون	تاریخ تصویب	مفاد مرتبط
		نسبت به بازیافت پسماند حاصل از مواد اولیه، قطعات و کالاهای خود اقدام نموده‌اند، مشمول این عوارض نمی‌شوند. منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل ردیف شماره ۳۸-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون در اختیار وزارت کشور قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیافت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با اولویت مشارکت بخش خصوصی و نظارت سازمان حفاظت محیط‌زیست مصرف شود. دستورالعمل شناسایی نحوه رسیدگی و تشخیص مطالبه و وصول توسط سازمان امور مالیاتی کشور تهیه و پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌شود.

طبق بررسی انجام شده درخصوص عملکرد تبصره «و» در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، اعتبارات وصولی از این محل در قالب اسناد خزانه اسلامی به ارزش ۱۶۰ میلیارد ریال به صندوق محیط‌زیست اختصاص یافت که این صندوق نتوانست در موعد قانونی این اعتبار را در مقاصد مورد نظر قانون مصرف نماید. در سال ۱۴۰۰ اعتبارات وصولی از این محل به وزارت کشور اختصاص یافته است. دستورالعمل مرتبط با این تبصره توسط وزیر امور اقتصاد و دارایی در تاریخ ۱۴۰۰/۰۵/۲۴ ابلاغ شده است. تعیین نیم در هزار به‌عنوان مالیات در آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماند در کنار تعیین یک در هزار از ارزش محصولات به‌عنوان مالیات در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، تنها نمونه‌ای از وجود برنامه‌ریزی و قانونگذاری چندگانه در زمینه امتداد مسئولیت تولیدکنندگان محصولات است که عملاً عدم تحقق اهداف قانونگذاری در این زمینه را سبب شده است. شایان ذکر است در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز مجدداً این مسئله در قالب بند «و» تبصره «۶» آورده شده است.

چالش‌های شناسایی شده

در این بخش ۶ چالش شناسایی شده در زمینه قوانین مرتبط با امتداد مسئولیت تولیدکنندگان مندرج محصولات آورده می‌شود:

- ۱. عوارض یکسان برای کلیه کالاها:** از ایرادهای اساسی که بر ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت و ماده (۶) قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی وارد است، عوارض یکسان برای کلیه کالاهاست. این درحالی است که کالاها براساس کیفیت مواد اولیه، ترکیب اجسام مواد به‌کار رفته، دارا بودن مواد خطرناک و ویژه، میزان و حجم تولید با هم متفاوت بوده و لذا در بیشتر کالاها هزینه‌های مدیریت و بازیافت یکسان نیست. علاوه بر این یکسان بودن عوارض برای همه شرکت‌های تولیدی موجب کاهش انگیزه تولیدکنندگان جهت بهبود محیط‌زیستی فرایندهای تولید کالا است.
- ۲. ایجاد عوارض صرفاً بر روی کالاهای قابل بازیافت:** یکی از ابهام‌های قوانین موجود تأکید بر اخذ عوارض از کالاهایی است که تمام یا قسمتی از آنها قابل بازیافت است. فقط در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کشور بر پسماندهای مخرب محیط‌زیست تأکید شده است. این درحالی است که بسیاری از کالاهای اقلام مورد اشاره در قانون در حال حاضر در کشور بازیافت نمی‌شوند و یا اساساً بازیافت آنها ممنوع است. از طرف دیگر طبعاً کالاهای قابل بازیافت در مقایسه با کالاهای غیرقابل بازیافت باید عوارض کمتری دریافت کنند.
- ۳. نبود شفافیت در نحوه هزینه‌کرد وجوه دریافتی:** طبق قانون مدیریت پسماندها صندوق محیط‌زیست به‌عنوان نهاد دریافت‌کننده و تخصیص‌دهنده عوارض تعیین شده بود. لکن براساس قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی وزارت کشور متولی این امر تعیین شده است. فارغ از نهاد دریافت‌کننده و تخصیص‌دهنده عوارض، تجربیات سالیان گذشته نشان می‌دهد که هر دو نهاد صندوق ملی محیط‌زیست و وزارت کشور فاقد سازوکار شفاف درخصوص هزینه‌کرد وجوه دریافتی است. رویه موجود کاهش اعتماد پرداخت‌کنندگان عوارض (تولیدکنندگان و واردکنندگان) به سازوکار فعلی را به همراه داشته است.

۴. **عدم تحقق درآمد پیش‌بینی شده در بودجه:** مطابق بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ منابع وصولی تا سقف ده هزار میلیارد ریال از طریق دریافت عوارض مربوطه پیش‌بینی شده است، لکن بررسی‌ها بیانگر آن است که حداکثر ۱۰٪ مبلغ پیش‌بینی شده دریافت شده است که علت اصلی آن را می‌توان به امتناع وزارت صمت از ارسال لیست تولیدکنندگان مشمول اخذ عوارض به سازمان امور مالیاتی نسبت داد.

۵. **محدود کردن تسهیلات به تأسیسات منطقه‌ای:** طبق ماده (۶) قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی، هزینه‌کرد وجوه عوارض دریافتی صرفاً منحصر به ایجاد تأسیسات منطقه‌ای پسماند شده است. این درحالی است که طبق ماده (۴) قانون مدیریت پسماند، مبالغ دریافتی باید در اختیار واحدهای بازیافت‌کننده آن قلم از پسماند قرار می‌گرفت. در مجموع وجوه عوارض دریافتی باید براساس اولویت‌های مناطق مختلف کشور و در کل زنجیره مدیریت پسماند به ذی‌نفعان مربوطه تخصیص یابد و نباید منحصر در ایجاد تأسیسات منطقه‌ای توسط شهرداری‌ها گردد.

۶. **تصویب و تغییر مکرر قوانین و مقررات:** همانگونه که در جدول مشخص است طی دو دهه اخیر قوانین و مقررات مختلفی پیرامون عوارض امتداد مسئولیت تولیدکننده تصویب شده است. متأسفانه در این قوانین میزان عوارض دریافتی، نهاد دریافت‌کننده عوارض و محصولات مشمول عوارض به کرات تغییر یافته است. که شاید بتوان مهم‌ترین علت ناکامی در اجرای صحیح امتداد مسئولیت تولیدکننده در کشور را به همین عدم ثبات در قانونگذاری و مقررگذاری در این حوزه نسبت داد.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

ایجاد چرخه امتداد مسئولیت تولیدکنندگان محصولات به‌عنوان یک برنامه متری، می‌تواند نقش بسزایی در مدیریت پسماند ایفا کند. تجربه ۱۷ سال پیاده‌سازی قانون مدیریت پسماند و درج سه ساله در قوانین بودجه و تصویب قانون ساماندهی، متأسفانه تاکنون نتوانسته توفیق مورد انتظار از تدوین این قوانین را حاصل نماید و مشکل با تصویب مکرر قانون و تغییر مجری کماکان حل نشده باقی‌مانده است. لذا پیشنهاد می‌شود ضمن ارزیابی عملکرد تفصیلی اجرای قوانین فوق، در قالب یک ماده در قانون اصلاحی مدیریت پسماند، کلیه موارد مرتبط با مسئله امتداد مسئولیت تولیدکنندگان محصولات تعیین تکلیف و سایر مقررگذاری‌های صورت‌گرفته ملغی شوند. همچنین پیشنهاد می‌شود در زمان اجرای قانون جدید، اجرای مرحله به مرحله و اولویت‌بندی ورود صنایع به چرخه امتداد مسئولیت طبق تجربیات کشورهای پیشرو در این زمینه مورد توجه قرار گیرد.