

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین
نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون
مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱/۵/۱»

بیان مسئله

قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات موسوم به قانون حداکثر اولین بار در سال ۱۳۷۵ به تصویب رسید و اجرایی شد، اما به دلیل اشکالات کارکردی و نظارتی، در سال ۱۳۹۱ مجدداً مورد بازنگری قرار گرفت.

به اعتقاد کارشناسان و صاحب نظران، اصلاح قانون حداکثر در سال ۱۳۹۱، مفاهیم درونی منسجم قانون قبلی را کمرنگ و نگاهی جزئی گرایانه در ساخت داخل را حکمفرما کرد و به نوعی بازگشت به دوران قبل از وجود قانون حداکثر است.

در بخش ساختار نظارتی قانون حداکثر فعلی، وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور) انتخاب شده بود که در عمل تجربه موفق در حوزه استفاده حداکثری از ظرفیت‌های داخلی و خریدهای پروژه‌ای حاصل نشد. قانون حداکثر، قانون خرید پروژه‌ای است و با ماهیت خرید کالاهای مصرفی دستگاه‌ها متفاوت است، اما در اصلاحیه قانون حداکثر در سال ۱۳۹۱ این مهم، مورد توجه قرار نگرفت و عمده توجهات در اجرای قانون طی سال‌های اخیر، معطوف به رعایت در واگذاری طرح‌ها (پروژه‌ها) به پیمانکاران داخلی بود و رعایت حداقل ۵۱ درصد خرید تجهیزات و کالاهای مورد نیاز پروژه‌ها از سازندگان داخلی مورد غفلت قرار گرفته بود و به روش‌های مختلف این بخش اصلی و ماهوی قانون، به درستی اجرا نشد. اشکالات مهم قانون حداکثر در بازخورد اجرایی به دست آمده، حاکی از این است که علاوه بر ناکارآمدی سازوکار نظارتی و فقدان ضمانت اجرایی لازم، ابزارهای تسهیلگر در فرآیند اجرا شامل مشوق‌ها یا انگیزش‌ها، تسهیل در صدور مفاصاحساب‌های بیمه‌ای، تأمین مالی فاکتورینگ، ضمانت‌نامه‌های بانکی و امکان گشایش اعتبارات اسنادی (LC) ارزی به نفع پیمانکاران و سازندگان داخلی با هدف کاهش هزینه‌های مبادله و... وجود ندارد.

ارزیابی طرح

طرح حاضر مشتمل بر چهار فصل و بیست و پنج ماده است. در فصل اول تعاریف، در فصل دوم حمایت از محصول داخلی و خریدهای پروژه‌ای در ارجاع کار، در فصل سوم حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر پروژه‌ای و در نهایت در فصل چهارم نیز نظارت و بازرسی مطرح شده است.

در ارزیابی کلی طرح؛ وجوه افتراق و نکات قوت طرح حاضر عمدتاً شامل موارد زیر است:

مخصوصی صحن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۶۴

شماره چاپ:

۹۶۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۵/۱۷

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفاتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۶۰۶۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۶/۲۵

۱. ایجاد سامانه متمرکز با همکاری بخش خصوصی موضوع ماده (۴) طرح دربرگیرنده هم فهرست اقلام تولید داخل و هم فهرست پیمانکاران و شرکت‌های سازنده داخلی در قالب تأمین‌کنندگان کالا و خدمات (وندور لیست)، یکی از نکات قوت و مهم این طرح به حساب می‌آید که بر ساماندهی کنشگران حوزه ساخت داخل و اجرای طرح‌ها یا پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲) این قانون تأکید دارد. همچنین دستگاه‌های مشمول ماده (۲) از جامعیت بسیار بالایی در مقایسه با قوانین قبلی برخوردار است که جزء ستون‌های اصلی اجرای کامل قانون محسوب می‌شود.

۲. امکان گشایش اعتبار ارزی به نفع پیمانکاران اصلی و فرعی و شرکت‌های سازنده داخلی موضوع ماده (۷) طرح، علاوه بر کاهش هزینه‌های مبادله، تقاضای ارز تولیدکنندگان برای واردات مواد اولیه و کالاهای سرمایه‌ای مورد نیاز پروژه را پوشش می‌دهد و مانع از تحریک بازار ارز رسمی و غیررسمی و ایجاد شوک‌های ارزی در کشور می‌شود. با عنایت به اینکه این ارز تخصیصی در قالب حساب سپرده ارزی به پیمانکاران و سازندگان داخلی واگذار می‌شود و به عبارت دیگر فقط مالکیت حساب سپرده ارزی از دستگاه‌های کارفرما به سازندگان داخلی جابه‌جا می‌شود و امکان تبدیل آن در بازار داخلی وجود ندارد و در نتیجه فاقد آثار سوء بر بازار ارز داخلی خواهد بود.

۳. یکی از نکات قوت و بسیار اثرگذار در این طرح نهادسازی جدید در قالب گسترش ابزارهای تضمین و پوشش بیمه‌ای موضوع مواد (۸) و (۹) طرح به ترتیب از طریق فاکتورینگ و تأسیس شرکت‌های تضمین (Surety Companies) است که تاکنون چنین نهادی در کشور وجود نداشته است. تأمین مالی فاکتورینگ یکی از روش‌های پرکاربرد در کشورهای مختلف و پیشرفته محسوب می‌شود و این امکان را به پیمانکاران و یا تأمین‌کنندگان کالا و خدمات می‌دهد تا تمام یا بخشی از مطالبات آتی خود از کارفرمایان را به اشخاص حقیقی و حقوقی ثالث و به خصوص به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری واگذار نمایند. شرکت‌های تضمین در دنیا بیش از ۱۰۰ سال سابقه فعالیت دارند و همانند نهاد بانک می‌توانند انواعی از ضمانت‌ها را صادر کنند. همچنین ظرفیت‌های خالی شرکت‌های بیمه‌ای کشور نیز با فعالیت در قالب نهاد شرکت‌های تضمین به کار گرفته می‌شود و بر کارایی آنها خواهد افزود. در بند «ج» ماده (۹) طرح به موضوع صدور بیمه‌نامه‌های مسئولیت یا عملکرد محصول، تعریف ابزاری جدید در حوزه اجرای قانون حداکثر به حساب آمده که این امر انگیزش خرید از محصولات داخلی را توسط طرف‌های ایرانی و یا حتی طرف‌های خارجی در قراردادهای فاینانس را افزایش خواهد داد.

۴. موضوعات بیمه‌ای مندرج در مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۲) طرح می‌تواند بخشی از مشکلات بنیادی واحدهای تولیدی را مرتفع کند و متناسب‌سازی ضرایب حق بیمه قراردادهای طرح‌های عمرانی و غیرعمرانی و اجتناب از ضرایب ثابت فعلی که برای تمامی پروژه‌ها اعم از کاربر و سرمایه‌بر تقریباً به‌طور یکسان استفاده می‌شود، می‌تواند تحولی شگرف در بخش تولید و صنعت ساخت کشور ایجاد کند.

۵. حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی روتین موضوع فصل سوم طرح از سازوکارهای لازم جهت مدیریت واردات توسط دولت برخوردار است.

۶. تعبیه سازوکارهای نظارتی موضوع ماده (۲۰) و افزایش ضمانت اجرایی در حوزه قانون حداکثر موضوع

ماده (۲۱) و به خصوص جرم‌انگاری موضوع ماده (۲۲) طرح با نگاه به تسهیلگری و رفع چسبندگی‌ها همزمان با تقویت ضمانت اجرای قانون، جزو مباحث کلیدی طرح حاضر است. شایان ذکر است که ماده (۲۲) شامل سه بخش است. در بخش الف، جریمه‌های بالاترین مقام مسئول یا مقام اجراکننده قرارداد به عبارت دیگر کارفرما را دربرمی‌گیرد و عمده تخلف احتمالی در سطح کارفرما، شامل عدم ارجاع کار به داخل یا تخلف در نحوه ارجاع به پیمانکاران داخلی است لذا ضرایب جریمه در مقایسه با بند «ج» متفاوت و کوچک‌تر است. با توجه به آسیب‌شناسی اجرای قانون حداکثر در سال‌های قبل، عمده مشکل در اجرای قانون، به بخش خرید کالای خارجی برمی‌گردد و بیشترین ضربه را به واحدهای تولیدی و سازنده کشور وارد می‌کند و به همین دلیل برای بازدارندگی بیشتر، ضرایب جریمه به‌طور متناسب با تخلف خرید از خارج، باید بزرگ‌تر باشد و در غیر این صورت یعنی کوچک‌تر در نظر گرفتن ضرایب جریمه یا مساوی گرفتن آن با ضرایب جریمه موضوع بند «الف» این ماده، نه تنها بیانگر تناسب جرم و جریمه نخواهد بود، بلکه انگیزه پیمانکاران در خرید خارج و انتقال هزینه‌های جریمه به مبلغ کل قرارداد از طریق قیمتگذاری بالاتر (Over Pricing) در مبادله با طرف‌های خارجی خواهد شد. بنابراین در نهایت ممکن است حاشیه سود در خریدهای خارجی، اندکی تحت تأثیر قرار گیرد لذا هرگونه مقایسه ضرایب جریمه بندهای «الف» و «ج» ماده (۲۲) و یا یکسان‌سازی این ضرایب با توجه به ماهیت متفاوت این دو بند، اشتباهی بزرگ محسوب شده و می‌تواند تمام دستاوردهای اجرای قانون حداکثر را به آسانی از بین ببرد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به تشریح نکات قوت طرح در مقایسه با دو محتوای قبلی قانون حداکثر و گسترش ابزارهای نهادی جدید و بسیار مهم مانند تأمین مالی فاکتورینگ، تأسیس شرکت‌های تضمین، بیمه عملکرد یا گارانتی عملکرد محصولات تولیدی داخل، اصلاحات نهادی انجام شده در حوزه بیمه‌ای و گشایش اعتبار ارزی به نفع سازندگان داخلی، تصویب کلیات طرح قویاً مورد تأیید است.

