



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح اصلاح بند «۱۱۰» تغییرات متفرقه قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور»

#### مقدمه

در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور در انطباق با تکلیف قانونی ماده (۳۹) برنامه ششم توسعه،<sup>۱</sup> برای اولین بار منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها به صورت کامل و در قالب جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ منعکس شده است. البته همچنان منابع و مصارف هدفمندی خارج از منابع بودجه عمومی در نظر گرفته شده و به تکلیف قانون برنامه مبنی بر واريز درآمدهای آن به ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن در ردیف‌های مستقل و جداگانه در ارقام بودجه عمومی عمل نشده است. مطابق با تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها به صورت زیر در نظر گرفته شده است.

مخصوصی صحن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

#### جدول منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها مطابق با تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (میلیارد ریال)

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	مبلغ	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	مبلغ
۱	دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی	۵۷۲۴۰۷	۱	مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی	۵۰,۰۰۰
۲	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی	۱۷۵,۹۷۷	۲	سهم چهاردهونیم درصد شرکت ملی نفت ایران از محل فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۳۶,۹۸۶
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی و صادراتی برق و سایر دریافت‌ها	۲۱۷,۷۸۵	۳	هزینه و کارمزد حمل و نقل، توزیع و فروش (کارمزد جایگاه‌ها) فراورده‌های نفتی	۷۲,۸۱۶
۴	وجوه دریافتی از فروش آب	۲۲۱۶۳	۴	واردات فراورده‌های نفتی، سهم چهاردهونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از محل صادرات فراورده‌های نفتی، بازپرداخت تعهدات طرح‌های گازرسانی و بهینه‌سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی	۶۰,۰۰۰

شماره ثبت:

۴۲۷

شماره چاپ:

۱۰۰۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۲۶

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصاد بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۶۰۸۳-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۷/۲۸

۱. ماده (۳۹) - ب) به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند:  
 ۱. کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها،  
 ۲. مالیات بر ارزش افزوده مرتبط با آن،  
 ۳. سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت  
 ۴. سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به منظور اختصاص به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت و حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ و قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸.  
 تبصره «۱» - دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها را هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن را در ردیف‌های مستقل و جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج کند.  
 تبصره «۲» - استفاده از منابع مذکور به هر نحو دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.  
 تبصره «۳» - دولت مکلف است گزارش تفصیلی این بند را هر ۶ ماه یکبار به دیوان محاسبات کشور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.  
 احکام این ماده در طول اجرای برنامه بر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن حاکم است.

مبلغ	پرداختی‌ها (مصارف)	ردیف	مبلغ	دریافتی‌ها (منابع)	ردیف
۷۳,۳۴۲	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی	۵			
۹,۲۰۰	کارمزد جایگاه‌های سی‌ان‌جی	۶			
۳,۳۱۲	عوارض گازرسانی سی‌ان‌جی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق (۲)	۷			
۲,۷۳۵	مالیات بر ارزش افزوده سی‌ان‌جی	۸			
۲۱۲,۳۲۵	هزینه، تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی	۹			
۵,۴۶۱	واردات برق	۱۰			
۲۲,۱۶۳	کمک به شرکت‌های آب و فاضلاب *	۱۱			
<b>مصارف هدفمندی:</b>					
۳۰۰,۰۰۰	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۱			
۷۰,۰۰۰	کاهش فقر مطلق خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از خط حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور می‌باشد.	۲			
۳۷,۰۰۰	ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج	۳			
۳۳,۰۰۰	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۴			
۴۴۰,۰۰۰	جمع				
۹۸۸,۳۴۰	جمع		۹۸۸,۳۴۰	جمع کل دریافتی‌ها	

\* وجوه دریافتی از فروش آب جهت حمایت از صنعت آب مجدداً به شرکت‌های آب و فاضلاب برگشت داده می‌شود.

## بیان مسئله و مفاد طرح

- درآمد حاصل از فروش فراورده‌های نفتی که بخشی از آن مربوط به مالیات بر ارزش افزوده این فراورده‌هاست در سمت منابع منعکس شده است و متناظر با آن می‌باید سهم مالیات شهرداری‌ها و دولت از این موضوع در سمت مصارف منعکس می‌شود.
- با توجه به میزان فروش فراورده‌ها می‌بایست میزان مالیات سهم دولت ۵۰ هزار میلیارد ریال<sup>۱</sup> (این مبلغ در ردیف ۱۱۰۵۰۱ جدول ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نیز منعکس شده است) و میزان عوارض سهم شهرداری‌ها ۳۲ هزار میلیارد ریال در سمت مصارف منعکس می‌شد<sup>۲</sup> که عملاً سهم شهرداری‌ها در جدول تبصره «۱۴» قانون دیده نشد و در بند «۱۱۰» تغییرات متفرقه قانون بودجه، این موضوع به تصریح بیان شد. مطابق این بند «معادل ۳۲ هزار میلیارد ریال از عوارض فراورده‌های نفتی سهم شهرداری‌ها به مصارف هدفمندی اختصاص می‌یابد».
- به نظر می‌رسد در زمان تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، کمبود اعتبارات در نظر گرفته شده برای پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها، موجب شد که عملاً سهم شهرداری‌ها از این مالیات حذف و به یارانه نقدی خانوار افزوده شود.

۱. در تبصره ماده (۱۶) قانون مالیات بر ارزش افزوده، نرخ مالیات بر ارزش افزوده برای کالاهای خاص از جمله بنزین تعیین شده است. نرخ مالیات بر ارزش افزوده بنزین (سهم دولت) در این تبصره، ۲۰ درصد تعیین شده است.  
 ۲. این مبالغ در مصوبه کمیسیون تلفیق منعکس شده بود.

۴. طرح ارائه شده با عنوان «اصلاح بند «۱۱۰» تغییرات متفرقه قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور» به دنبال بازگرداندن سهم شهرداری‌ها از مالیات بر فرآورده‌های نفتی است. سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده کالاهای خاص از جمله فرآورده‌های نفتی در ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده<sup>۱</sup> تعیین شده است. متن طرح پیشنهادی عبارت است از: «بند «۱۱۰» تغییرات متفرقه به شرح ذیل اصلاح گردد: منابع وصولی موضوع عوارض فرآورده‌های نفتی سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز تا طبق ترتیبات قانونی میان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور توزیع گردد».

## اظهار نظر کارشناسی

در این خصوص نکات زیر قابل توجه است:

۱. همان طور که اشاره شد سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده فرآورده‌های نفتی در سمت مصارف هدفمندی در نظر گرفته نشده است و این طرح به دنبال بازگرداندن (حدود ۳۲ هزار میلیارد ریال) منابع شهرداری‌هاست.
۲. با عنایت به اینکه این پیشنهاد منجر به افزایش هزینه‌های دولت (سمت مصارف هدفمندی) می‌شود، لذا مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.<sup>۲</sup> مگر اینکه مشخص شود این هزینه از چه محلی جبران خواهد شد.
۳. در صورت اختصاص ۳۲ هزار میلیارد ریال از محل یارانه نقدی خانوار به شهرداری‌ها، نیاز است که برای پوشش کسری این اعتبار، حدود ۱۴ میلیون نفر از تعداد یارانه‌بگیران (در صورت تصویب و اجرای قانون از آبان ماه) کاسته شود.
۴. سازوکار واریز منابع شهرداری‌ها در بند «ب» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مطرح شده است. مطابق با این بند عوارض وصولی به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور واریز خواهد شد این سازوکار در بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم اصلاح گردید. در این بند اعتبارات موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده (سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده) به حساب تمرکز وجوه به نام سازمان امور مالیاتی کشور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز خواهد شد. در طرح حاضر از این منظر به ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده بازگشت صورت گرفته است.

## جمع بندی

مسئله اصلی که موجب تصویب بند «۱۱۰» تغییرات متفرقه در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ شد، محدودیت منابع قابل تخصیص به یارانه نقدی خانوارها بوده است، لذا در صورتی که قانونگذار بخواهد به درستی محدودیت ایجاد شده برای شهرداری‌ها را برطرف کند باید تدبیری برای جبران کسری منابع هدفمندی برای پرداخت یارانه نقدی اندیشیده شود. هر چند پیشنهاد اینکه منابع مذکور به شهرداری‌ها بازگردانده شود، می‌تواند به شهرداری‌ها کمک کند، اما مسئله کسری منابع را جبران نخواهد کرد. در صورت کسر سهم شهرداری‌ها از اعتبار در نظر گرفته شده برای یارانه نقدی خانوار در جدول تبصره «۱۴»، نیاز است که در پرداخت یارانه از زمان اجرا تعداد یارانه‌بگیران کاهش یابد.

۱. انواع بنزین و سوخت هواپیما، ده درصد (۱۰٪)؛ نفت سفید و نفت گاز، ده درصد (۱۰٪) و نفت کوره پنج درصد (۵٪).  
۲. اصل هفتادوپنجم: طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.