

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها»
ماده (۴) و تبصره «۱»

مقدمه

یکی از مواد مهم لایحه درآمدهای پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که در لایحه مالیات بر ارزش افزوده در کمیسیون اقتصادی نیز مورد بحث قرار گرفته ماده (۴) است. اهمیت این ماده از آنجاست که اولاً دارای مرجع رسیدگی واحد نیست و به همین خاطر لازم است بررسی کنندگان نسبت به مواضع موجود هم‌سطح شوند و ثانیاً بی‌توجهی به ملاحظات کارشناسی می‌تواند پیامدهای قانونی مشکل‌ساز برای شهرداری‌ها از منظر نهادهای نظارتی ایجاد کند.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۷۶

شماره چاپ:

۱۱۱۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۷/۱۷

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

ماده (۴) لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و تبصره «۱» آن

برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی، تولیدی و ارائه خدمات که در قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب ۱۳۸۷ - تعیین تکلیف شده‌اند (اعم از معاف یا مشمول مالیات) و همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات یا معاف از مالیات موضوع قانون مالیات مستقیم - مصوب ۱۳۶۶ - و اصلاحات بعدی آن، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است.

تبصره «۱» - شوراهای اسلامی شهر و بخش در اجرای قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - و اصلاحات بعدی آن، برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر و روستا مجاز به برقراری انواع عوارض بر مستحذات، اراضی و معابر در محدوده شهر و روستا هستند. آیین‌نامه اجرایی این تبصره به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

مشخصات گزارش

سابقه قانونی

بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ یکی از وظایف شوراهای اسلامی شهر را تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن مطابق با سیاست‌های عمومی دولت دانسته است. همچنین در ماده اصلاحی (۷۷) این قانون (مصوب ۱۳۸۶) این اختیار به شوراهای اسلامی شهر داده شده تا نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام کنند.

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۶۱۹۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۰۹/۲۵

بنابراین در قوانین و مقررات مربوط به شهرداری‌ها اجازه وضع عوارض به شوراهای اسلامی شهر داده شده است، اما با تصویب تبصره ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده این اختیار صرفاً محدود به عوارض محلی شده است. در ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده برقراری هرگونه عوارض بر انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تعیین تکلیف شده‌اند همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع شده است، اما در تبصره «۱» به شوراهای اسلامی شهر و بخش امکان وضع عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد را داده است. این درحالی است که در قوانین نه تنها هیچ مصداقی از عوارض محلی ذکر نشده، بلکه هیچ تعریفی نیز ارائه نشده است. به همین خاطر دستگاه‌های نظارتی از جمله دیوان عدالت اداری بسیاری از این مصوبات را لغو می‌کند.

اظهارنظر درباره ماده (۴) لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

این ماده عیناً در ماده (۵۰) لایحه مالیات بر ارزش افزوده آورده شده است. این ماده به لحاظ محتوایی جایگزین ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ خواهد شد. بنابراین در خصوص ماده (۴) توجه به نکات ذیل ضروری است:

۱. در ماده (۴) پیشنهادی نسبت به ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده دامنه اختیار شوراهای اسلامی در وضع عوارض محدودتر است، زیرا همه پایه‌های مالیاتی (اعم از معاف و مشمول) را ممنوع کرده و به عبارتی دایره مشمول ممنوعیت را افزایش داده است.

۲. مفاد این ماده مالیاتی است و باید در قوانین مالیاتی تعیین تکلیف شود (یا در قانون مالیات بر ارزش افزوده و یا در قانون مالیات‌های مستقیم). با توجه به اینکه همزمان در کمیسیون اقتصادی لایحه مالیات بر ارزش افزوده در حال رسیدگی است این حکم باید با هماهنگی کمیسیون اقتصادی مورد بررسی قرار گیرد. گفتنی است این حکم در ماده (۵۰) لایحه مالیات بر ارزش افزوده تکرار شده است.

۳. هدف این حکم تجمیع انواع عوارض و مالیات‌های غیرمستقیم قبلی بر کالاها و خدمات است تا از این طریق بتوان از وضع عوارض مختلف و مضاعف بر کالاها و خدمات جلوگیری کرد. زیرا وضع همزمان عوارض و مالیات از سوی دولت و شوراهای اسلامی شهر و روستا بر یک کالا یا خدمت موجب بروز پدیده مالیات آبشاری شده و زمینه برای فشار مضاعف و اجحاف به حقوق مردم فراهم خواهد شد.

۴. یکی از مشکلات دیگر در بحث وضع عوارض محلی این است که حجم شکایات مردم از وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا طی سالیان گذشته به شدت افزایش یافته است. بر اساس گزارش دیوان عدالت اداری بالغ بر ۱۰ هزار مصوبه غیرقانونی شوراهای اسلامی شهر و روستا در کل کشور با تذکر قضات عضو هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی و یا آرای هیئت‌های عمومی دیوان عدالت اداری رد شده است. بنا به ادعان کارشناسان دیوان عدالت اداری وضع عوارض محلی توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا بدون در نظر گرفتن ملاحظات ملی و منطقه‌ای و به صورت مضاعف (وضع همزمان چند نوع مالیات، عوارض و یا هزینه ارائه خدمت برای یک کالا یا خدمت) موجب ورود حجم بالایی از پرونده‌های حقوقی به این نهاد شده است. لذا باید اولاً مصادیق انواع عوارض محلی در قانون تصریح شود و ثانیاً تعریف عوارض محلی و تفکیک آن از مأخذهای مالیات و عوارض مشخص گردد. تصریح پایه‌های وضع عوارض می‌تواند تکمیل‌کننده صدر این ماده باشد که محدودیت‌هایی را برای شوراهای اسلامی شهر و روستا ایجاد کرده است.

۵. به طور کلی می‌توان با تهیه قواعدی مشخص برای سیاستگذاری و نظارت بر شوراهای اسلامی شهر و روستا علاوه بر حفظ جایگاه رفیع قانونی آنها و حق وضع و دریافت عوارض، مشکلات و معضلات موجود که منجر به اخلاف در نظام حکمرانی کشور و همچنین نارضایتی‌های شدید شهروندان از بابت اخذ عوارض متعدد شده است را مرتفع نمود. وزارت کشور به عنوان متولی امور داخلی کشور و ناظر عالی بر عملکرد شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌تواند بر اساس بند «۹» و «۱۶» ماده (۷۱) و همچنین ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ اقدام به لغو، اصلاح یا ایجاد محدودیت برای شوراهای اسلامی شهر و روستا در زمینه تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها، عوارض شهری و ... نماید. از این رو بر اساس مستندات قانونی مذکور و بنا بر تصمیم کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در خصوص وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا مقرر شد که ابتدا وزیر کشور به صورت سالیانه فهرست پیشنهادی از عوارض مجاز و قانونی که در چارچوب مصالح عمومی کشور و متناسب با هر منطقه است را به شوراهای مذکور ابلاغ نماید و سپس هر شورا مجاز است که متناسب با شرایط محلی و صرفاً در چارچوب ابلاغیه وزیر کشور اقدام به تصویب و وصول عوارض کند. به بیان دیگر بر اساس مصوبه کمیسیون اقتصادی به جای آنکه در ابتدا شوراهای اسلامی شهر و روستا نسبت به تصویب عوارض اقدام کنند و پس از آن مورد بررسی وزارت کشور (شامل تأیید، اصلاح و یا لغو) قرار گیرد، ابتدا وزیر کشور فهرست عوارض مجاز را پیشنهاد می‌دهد و سپس شوراها امکان انتخاب و تصویب از میان ابلاغیه مذکور دارند (یعنی نظارت وزارت کشور به صورت فعال، مؤثر و در ابتدای مسیر وضع عوارض اعمال می‌گردد). پیشنهاد مذکور علاوه بر آنکه منجر به حفظ جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر و روستا و رعایت مصالح عالی کشور در سطح منطقه‌ای و محلی خواهد شد اولاً به کاهش بوروکراسی اداری و اختلاف میان وزارت کشور و شوراهای اسلامی شهر و روستا کمک خواهد کرد. ثانیاً احتمال ابطال عوارض مذکور توسط دیوان عدالت اداری را به شدت کاهش می‌دهد.

ابهام‌ها

۱. با تصویب ماده (۴) این لایحه و تبصره آن، مشخص نیست اختیار شوراها نسبت به وضع برخی از عوارضی که تاکنون وضع می‌شده و در لایحه ذکر نشده است چه می‌شود؟
۲. از جمله ابهام‌های دیگر این متن آن است که مشخص نیست شوراها نسبت به چه امری در خصوص این موارد حق وضع عوارض دارند. برای مثال حق وضع عوارض جهت احداث مستحذات دارند یا بهره‌برداری از این مستحذات نیز مشمول عوارض خواهد بود و یا اینکه استفاده از معابر مشمول عوارض خواهد بود یا قرار گرفتن در کنار این معابر مشمول عوارض است؟
۳. در متن لایحه باید مهلت تهیه آیین‌نامه اجرایی مشخص شود و مسئولیت وزارت کشور و هیئت وزیران در قبال عدم تهیه و عدم تصویب تا مهلت مقرر مشخص شود.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به مطالب فوق لزوم تصریح مصادیق انواع عوارض مجاز برای وضع توسط شوراهای شهر و روستا آشکار می‌گردد. زیرا در غیر این صورت ابهام در اختیارات شوراهای شهر و روستا در این زمینه باقی بوده و شکایات مردمی و ابطال این عوارض توسط دیوان عدالت اداری ادامه خواهد داشت. لذا متن پیشنهادی زیر، ناظر بر دو تغییر است. اولاً حذف عبارت «اعم از معاف یا مشمول مالیات» و ثانیاً

امکانپذیر بودن وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی در چارچوب ابلاغیه وزیر کشور که سالیانه با همکاری شورای عالی استان‌ها ابلاغ می‌شود.

ماده (۴) - برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی، تولیدی و ارائه خدمات که در قانون مالیات بر ارزش افزوده تعیین تکلیف شده‌اند و همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات یا معاف از مالیات موضوع قانون مالیات‌های مستقیم، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است. شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌توانند صرفاً در چارچوب ابلاغیه وزیر کشور که غیرقابل تفویض است، نسبت به وضع عوارض اقدام نمایند. وزیر کشور موظف است عناوین، مأخذ و نرخ عوارض مذکور را با توجه به شرایط هر شهر و روستا با همکاری شورای عالی استان‌ها حداکثر تا پایان آذرماه هر سال تعیین و به شوراهای اسلامی شهر و روستا ابلاغ نماید. شوراهای مذکور موظفند عوارض مذکور را تا پایان بهمن‌ماه برای اجرا در سال بعد به اطلاع عموم برسانند.

