



اظهاری 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»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

طرح پیش‌رو که در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، در جلسات متعدد شورای محترم نگهبان مورد بررسی قرار گرفت و به موجب نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۸۵۲۵ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۵ با ایراداتی در ۹ بند همراه با دو تذکر مواجه گردید.

به منظور رفع ایرادات و تأمین نظر شورای نگهبان موضوع به کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی ارجاع گردیده که در جلسات روز دوشنبه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۶ و سه‌شنبه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۷ با حضور مسئولان دستگاه‌های اجرایی و نماینده آن شورا مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با اصلاحاتی به تصویب رسید. در ادامه به بررسی بندهای ایرادات شورای محترم نگهبان و نیز مصوبه کمیسیون از حیث امکان رفع ایرادات مندرج در این دو بند خواهیم پرداخت.

بررسی ایرادات شورای محترم نگهبان و مصوبه کمیسیون در این رابطه

بند «۱» (در خصوص ماده (۳))

جزء «۱-۱»

به موجب بند «الف» ماده (۳) پیشنهادی طرح، دستگاه‌های مذکور در ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۰۳ از «خرید انواع کالا و خدمات به هر طریق از جمله برگزاری مناقصه، یا ترک تشریفات و عدم الزام به تشریفات» ممنوع شده‌اند که به جهت شمول ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات بر دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و در نتیجه ورود مجلس به حیطه صلاحیت و اختیارات ولی فقیه، این بند مغایر با موازین شرع و اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی تشخیص داده شد.

جزء «۱-۲»

در بخش دیگر ایرادات شورای نگهبان، نسبت به صدر ماده (۲) از آن جهت که آیا این موارد شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری نیز می‌شود یا خیر، ایراد ابهام وارد شد. لذا می‌بایست نسبت به این مورد تصریح صورت پذیرد، زیرا در صورتی که این طرح پس از تصویب شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری نیز شود، با ایراد قبلی مواجه خواهد شد.

مخصوص سخن علی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۶۴

شماره چاپ:

۱۳۲۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۲/۱۲

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات

حقوقی

دفتر فرعی: دفتر

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۳۶۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۲/۱۹

به همین منظور، کمیسیون در راستای رفع توأمان این دو ایراد اقدام به الحاق یک تبصره ذیل ماده (۲) به شرح زیر نموده است:
«تبصره - عدم شمول احکام این قانون نسبت به دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری با اذن ایشان مجاز است».
به نظر این مصوبه رافع ایراد شورا در خصوص صدر ماده (۲) و بند «الف» ماده (۳) خواهد بود.

بند «۲» (در خصوص ماده (۴))

جزء «۱-۲»

تبصره جزء «۳» بند «الف» ماده (۴)، مقرر نموده که آیین‌نامه اجرایی این جزء توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های نفت، نیرو، جهاد کشاورزی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه و ابلاغ می‌شود، لکن اشاره‌ای به مرجع تصویب‌کننده ننموده است و از این حیث با ایراد ابهام از سوی شورای نگهبان مواجه شده است.
کمیسیون در مصوبه خود مقرر داشت که «در تبصره جزء «۳» بند «الف» ماده (۴) عبارت «ابلاغ می‌شود» به عبارت «به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» اصلاح شد.
به نظر می‌رسد اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان خواهد بود.

جزء «۲-۲»

در جزء «۴» بند «الف» ماده (۴)، تعیین ضوابط «نحوه رتبه‌بندی و تعیین فهرست مراجع ذی‌صلاح قانونی غیردولتی برای رتبه‌بندی در هر حوزه تخصصی اعم از طرح‌های دولتی و غیردولتی موضوع این قانون» با آیین‌نامه‌ای محول شده است که توسط وزارت صمت با همکاری و مشارکت برخی نهادها و دستگاه‌ها تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. از آنجا که این موضوع دارای ماهیت تقنینی بوده و به همین دلیل به موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به جهت قرار داشتن در صلاحیت ذاتی مجلس قابل واگذاری به آیین‌نامه نیست، با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل مذکور مواجه گردیده است.
کمیسیون در راستای رفع این ایراد به نحو زیر مصوبه مجلس را اصلاح نموده است:

«در جزء «۴» بند «الف» ماده (۴) بعد از عبارت «اقدام نماید» عبارت «آیین‌نامه» حذف و بعد از عبارت «موضوع این قانون» عبارت «بر اساس ضوابط سطح تحصیلات اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل، سوابق کاری شرکت، توان مالی و فنی و امکانات نرم‌افزاری و نیروی انسانی متخصص تعیین می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این جزء» اضافه می‌شود.

در خصوص مصوبه کمیسیون، از آنجا که موارد مندرج در این مصوبه به عنوان ضوابط کلی بوده و مشخص نشده است چه سطح از تحصیلات، چه میزان توان مالی و فنی و امکانات نرم‌افزاری و نیروی انسانی ملاک تعیین خواهد بود، به نظر رافع ایراد شورای نگهبان نبوده و مجدداً با ایراد مذکور مواجه خواهد شد؛ لذا با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس می‌توان ضوابط موضوع این جزء از جمله سطح تحصیلات، میزان مطلوب توان مالی و فنی و امکانات نرم‌افزاری و نیروی انسانی را به روشنی مشخص نمود و تنها سازوکار احراز این ضوابط و اعمال آن را به آیین‌نامه اجرایی موکول کرد.

جزء «۲-۳»

در بند «ب» ماده (۴) عبارت «کلیه دستگاه‌های موضوع این قانون موظفند:» درج شده است که به جهت امکان شمول بر دستگاه‌های زیر نظر رهبری با ایراد شورای نگهبان در خصوص ماده (۲) این طرح مبنی بر ابهام در این خصوص مواجه شده است.

به نظر می‌رسد مصوبه کمیسیون در خصوص الحاق یک تبصره به ماده (۲) ابهام شورای نگهبان در خصوص این بند را نیز مرتفع خواهد نمود.

جزء «۲-۴»

به موجب جزءهای «۱» و «۲» بند «ب» ماده (۴) دستگاه مشمول این قانون مکلف شده‌اند تا اطلاعاتی از قبیل «فهرست و مشخصات طرح‌های مصوب، فهرست کالاها و خدمات خارجی مورد نیاز طرح‌های موضوع این بند و همچنین نیازهای دوران بهره‌برداری طرح‌های خود» را با ذکر مشخصات فنی و استانداردهای مربوطه در سامانه موضوع این ماده اعلام نمایند.

اطلاق این تکلیف از آنجا که می‌تواند شامل طرح‌هایی شود که افشا و انتشار آنها و در نتیجه اطلاع کشورهای معاند جمهوری اسلامی از کم‌وکیف این موارد، به جهت مصالح عمومی و یا ملاحظات امنیتی به مصلحت نیست، با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با بند «۸» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی مواجه شده است. به موجب این بند «جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور.» در عداد ضوابطی برشمرده شده است که اقتصاد کشور بر آن استوار است و اطلاق مذکور و در نتیجه قرار گرفتن اطلاعات حساس در اختیار کشورهای بیگانه به این امر ضربه وارد خواهد نمود.

کمیسیون در مصوبه اصلاحی خود در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۴) این گونه مقرر نموده است:

«در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۴) بعد از عبارت «نیازهای دفاعی» عبارت «و خلاف امنیت و مصالح عمومی» اضافه گردید

که به موجب این اصلاح در خصوص موارد خلاف امنیت و مصالح عمومی نیز «طبق قوانین و مقررات مربوطه عمل می‌شود».

در خصوص این مصوبه باید گفت از آنجا که عنوان امنیت و مصالح عمومی فاقد تعریف قانونی و مرجع تشخیص است لازم

است مرجع تشخیص این موارد تعیین شود، در غیر این صورت می‌تواند با ابهام شورای نگهبان مواجه گردد.

ماده (۵)

شورای نگهبان در بخشی از ایرادات خود به بند «الف» این ماده، «حصر ارجاع کار به شرکت‌های ثبت شده در جایی که مصالح امنیتی - دفاعی وجود داشته باشد» را خلاف موازین شرع شناخته است. با این توضیح که مطابق بند مزبور ارجاع کار توسط دستگاه‌های موضوع مصوبه صرفاً به مؤسسات و شرکت‌های ایرانی ثبت شده در فهرست توانمندی‌های موضوع ماده (۴) مجاز شمرده شده است. لذا کمیسیون به منظور رفع این ایراد یک تبصره به این بند الحاق نموده است، مبنی بر اینکه «عدم رعایت حکم این بند در جایی که مصالح امنیتی - دفاعی وجود داشته باشد منوط به مجوز شورای عالی امنیت ملی کشور است» با عنایت به حکم الحاقی به نظر ایراد شورای نگهبان در خصوص بند «الف» ماده (۵) مرتفع گردیده است.

شورای نگهبان در بخش دیگری از ایراد خود به ماده (۵)، تبصره «۵» بند «ب» را «زاین جهت که مرجع تصویب آیین‌نامه روشن نیست» واجد ابهام دانسته است. چراکه تبصره مورد اشاره اگرچه مقرر داشته آیین‌نامه مورد نظر توسط چه دستگاهی مشخص و ابلاغ می‌گردد، لکن اشاره‌ای به مرجع تصویب آن ننموده است. ازین‌رو در گزارش کمیسیون صراحتاً به

«تصویب هیئت وزیران» تصریح نموده است و لذا ابهام شورا مرتفع می‌باشد.

- شورا در جزء «۳-۳» و «۳-۴» اظهارنظر خود در تبصره «۸» بند «ب» عبارت «چارچوب الزامات فناورانه» و در تبصره «۹» همین بند عبارت «الزامات فناورانه» را واجد ابهام دانسته است. کمیسیون به منظور رفع این ابهامات اولاً تبصره «۸» را حذف و ثانیاً با اصلاح تبصره «۹» عبارت «الزامات فناورانه» را حذف و مفاهیمی نظیر «سند چشم‌انداز»، «نقشه جامع علمی کشور»، سیاست‌های «علم و فناوری» و «اقتصاد مقاومتی» را جایگزین آن نموده است که مفاهیم مشخصی بوده و در نتیجه ابهامات شورا در این خصوص مرتفع به نظر می‌رسد.

ماده (۶)

شورای نگهبان در بند «ب» ماده (۶) «اطلاق اعلام اسامی پیمانکاران را مبنیاً بر ایراد (جزء «۱» بند «ب» ماده (۴)) و لحاظ ایرادات سایر مواد واجد اشکال دانسته است. در این خصوص با عنایت به اصلاحات صورت گرفته در جزء «۱» بند «ب» ماده (۴) و همچنین الحاق یک تبصره به ذیل ماده (۲) همین مصوبه، کمیسیون اجرای حکم این بند مبنی بر الزام دستگاه‌های موضوع این قانون به اعلام اسامی پیمانکاران خود به وزارت صمت را مقید به «رعایت تبصره «۱» بند «ب» ماده (۴) و تبصره الحاقی ماده (۲) این قانون» نموده است و لذا ایراد مورد نظر منتفی به نظر می‌رسد.

ماده (۹)

شورای نگهبان در پنجمین بند از اظهارنظر خود بند «الف» ماده (۹) را از جهت «واگذاری علی‌الاطلاق تأسیس مؤسسات تضمین بدون ذکر ضوابط و شرایط آن» مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته است. حال کمیسیون به منظور رفع این ایراد تکلیف مزبور را به فراهم آوردن زمینه‌های قانونی جهت ایجاد چنین مؤسساتی تقلیل داده است و در نتیجه ایراد مزبور منتفی است. شایان ذکر است استفاده از خط غیرفارسی در مصوبه منجر به ایراد مغایرت به کارگیری اصطلاح غیرفارسی با اصل پانزدهم قانون اساسی خواهد شد. لذا می‌بایست عبارت (surety company) از مصوبه کمیسیون حذف گردد.

ماده (۱۲)

شورای نگهبان در ماده (۱۲) اولاً واژه‌های «تست» و «سرویس» را مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی شناخته است و ثانیاً تبصره این ماده را به دلیل اینکه مشخص نیست آیا در مقابل «روش نسبت مزد به کل کار انجام یافته» خدماتی ارائه می‌شود یا خیر و همچنین چگونگی ارائه آن مشخص نیست، واجد ابهام دانسته است. به منظور رفع این ایرادات، در خود ماده (۱۲) عبارات «آزمون» و «نگهداری و تعمیر» به ترتیب جایگزین عبارات «تست» و «سرویس» شده است و لذا مغایرت این دو واژه با اصل پانزدهم مرتفع گردیده است. همچنین در تبصره این ماده عبارت مورد ابهام شورا حذف و به روشهای قانونی موجود ارجاع گردیده است. با این توضیح که تبصره مزبور در واقع در مقام برقراری استثنایی جهت حکم اصلی ماده (۱۲) می‌باشد و محاسبه و مطالبه حق بیمه بر اساس روش «نسبت مزد به کل کار انجام یافته» را در رابطه با «بخشی از قراردادها که از کارگاه‌های غیرثابت استفاده می‌نمایند»، مجاز شمرده شده است. به عبارت دیگر چنین روشی هم اکنون نیز در مورد قراردادهای پیمانکاری اجرا می‌گردد و به جهت مشکلات و مسائلی که چنین روشی برای پیمانکاران ایجاد می‌نماید، مجلس در ماده (۱۲) این روش را نسبت به بخش

عمده‌ای از این قراردادها اصلاح نموده است لکن در تبصره ماده (۱۲) مجدداً روش مزبور را جهت پاره‌ای از قراردادها (که از کارگاه‌های غیرثابت استفاده می‌نمایند) مجاز شمرده است. بنابراین کمیسیون در واقع با اصلاح پیشنهادی خود کماکان روش «نسبت مزد به کل کار انجام یافته» را جهت «قراردادهایی که از کارگاه‌های غیرثابت استفاده می‌نمایند» پیش‌بینی نموده است و در نتیجه با چنین اصلاحی رفع ابهام شورای نگهبان می‌تواند محل تأمل باشد. چراکه «روشهای قانونی مربوطه» همان «روش نسبت مزد به کل کار انجام یافته» است.

ماده (۱۳)

- شورای نگهبان بند «الف» ماده (۱۳) را به دلیل «واگذاری تعیین نحوه محاسبه حق بیمه، معافیت‌های بیمه‌ای و مفاسد حساب به آیین‌نامه هیئت وزیران» بدون پیش‌بینی ضوابط لازم، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی دانسته است. همچنین بند مزبور از حیث عدم شمول نسبت به مؤسسات حوزوی دارای مجوز از شورای عالی حوزه، تبعیض ناروا و مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی شناخته شده است.

در این خصوص در مصوبه کمیسیون تکلیف دولت به جواز انجام اقدامات قانونی لازم برای تشویق برخی موارد اصلاح شده است و در نتیجه مغایرت این بند با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مرتفع شده است. همچنین یک تبصره به شرح زیر به ماده (۱۳) الحاق شده است مبنی بر اینکه «احکام این ماده در مورد مؤسسات حوزوی دارای مجوز از شورای عالی حوزه مجری خواهد بود» و لذا مغایرت این بند با بند «۹» اصل سوم نیز مرتفع می‌باشد.

- شورای نگهبان بند «ب» این ماده را از جهت توسعه معافیت مالیاتی بند «س» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته است. با این توضیح که در این بند هزینه‌های تحقیقاتی و پژوهشی «دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون» و «اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی»، مشمول تسهیلات مذکور در بند «س» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم دانسته شده است و از آنجا که بخشودگی مالیاتی مذکور در بند «س» ماده (۱۳۲) تا پیش از این مصوبه، صرفاً ناظر بر هزینه‌های تحقیقاتی و پژوهشی «اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی» بوده است، شمول بخشودگی یاد شده به «دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون» به دلیل افزایش دامنه استفاده‌کنندگان از این تخفیف مالیاتی، منجر به کاهش درآمدهای مالیاتی شده و با توجه به عدم پیش‌بینی طریقه جبران آن مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته شده است.

حال کمیسیون به منظور رفع ایراد صرفاً مرجع تشخیص قرارداد داشتن فعالیت‌های تحقیقات پژوهشی مذکور در بند «س» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم در چارچوب نقشه جامع علمی کشور را به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سپرده است و لذا دامنه شمول بخشودگی مالیاتی گسترش نیافته است و در نتیجه ایراد شورای نگهبان منتفی به نظر می‌رسد.

- شورای نگهبان در بخش دیگری از ایراد خود به ماده (۱۳)، بند «ج» این ماده را «از این جهت که آیا احکام این بند شامل اعضای هیئت علمی مؤسسات دارای مجوز حوزوی نیز می‌باشد یا خیر» واجد ابهام دانسته است. در این خصوص با عنایت به اینکه همان‌گونه که در بالا متذکر شدیم یک تبصره الحاقی به ذیل کل این ماده اضافه شده است و احکام این ماده در مورد مؤسسات حوزوی دارای مجوز از شورای عالی حوزه مجری شناخته شده است، این ابهام نیز مرتفع می‌باشد.

- شورای نگهبان در چهارمین جزء از ایرادات خود به ماده (۱۳)، بند «د» این ماده را از جهت روشن نبودن حکم این بند، واجد

ابهام دانسته است. با این توضیح که متن موجود به جهت حکم صدر ماده (۱۳) ناظر به اعمال مشوق‌های مالیاتی و بیمه‌ای شائبه بار مالی داشت و از این حیث با ابهام شورا مواجه گردیده بود. لذا در گزارش اصلاح کمیسیون اعمال موضوع صدر ماده ناظر به اقلام و نیازهای موضوع بند «د» مطابق قوانین و مقررات مربوطه دانسته شده است و لذا ابهام شورا مرتفع به نظر می‌رسد.

ماده (۱۵)

شورای نگهبان اطلاق ماده (۱۵) را به دلیل کاهش درآمد دولت و پیش‌بینی نکردن طریق جبران آن مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته است. ازین‌رو به منظور رفع این ایراد بر اساس مصوبه کمیسیون «افزایش سرمایه یا بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های اشخاص حقوقی، تابع حکم مقرر در تبصره «۱» ماده (۱۴۹) قانون مالیات‌های مستقیم» شده است. لذا به جهت اینکه هم‌اکنون چنین افزایش بهایی علی‌الاصول موضوع مالیات واقع نمی‌گردد، ایراد منتفی به نظر می‌رسد.

ماده (۲۲)

شورای نگهبان در آخرین بند از ایرادات خود ماده (۲۲) را از این حیث که آیا شامل موارد غیرعمدی ناشی از اهمال و بی‌احتیاطی نیز می‌باشد یا خیر، واجد ابهام دانسته است. در این رابطه در مصوبه اصلاحی موارد «عمدی» و «غیرعمدی» از یکدیگر تفکیک و مجازات هر کدام به صورت مجزا مشخص گردیده است و لذا به نظر می‌رسد ابهام شورای نگهبان در این خصوص منتفی باشد. شایان ذکر است تذکرات شورای نگهبان در گزارش کمیسیون لحاظ گردیده است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به نکات پیش‌گفته به نظر می‌رسد مصوبه کمیسیون رافع ایرادات مندرج در جزءهای «۱-۱»، «۱-۲»، «۱-۳» و «۲-۳» اظهار نظر شورای محترم نگهبان خواهد بود، لکن در خصوص جزءهای «۲-۲» و «۲-۴» اصلاحاتی بیان گردید. همچنین به نظر می‌رسد اولاً عبارت (surety company) در ماده (۹) مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی قلمداد شود، ثانیاً ابهام شورای نگهبان نسبت به تبصره ماده (۱۲) به دلیل اینکه اصلاح ماهوی در حکم آن صورت نگرفته است، کماکان باقی به نظر می‌رسد.