

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه مالیات بر ارزش افزوده»

(ساختار سازمانی مالیات بر ارزش افزوده - مواد (۲۳)، (۲۴) و (۲۶))

مقدمه

مواد (۲۳)، (۲۴) و (۲۶) گزارش کمیسیون اقتصادی درباره لایحه مالیات بر ارزش افزوده که متناظر با مواد (۲۳)، (۲۴) و (۳۰) لایحه دولت در همین رابطه است، به مباحث ساختار و تشکیلات سازمان مالیاتی، تخصیص ۲ درصد از مجوزهای استخدامی سازمان به نخبگان و مستثنا شدن این سازمان از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت پرداخته است. فارغ از ایرادهایی که به مواد مذکور وارد است، پراکندگی احکام مرتبط با مباحث اداری - استخدامی و ساختاری - تشکیلاتی از ایرادهایی است که در گزارش کمیسیون اقتصادی همانند لایحه دولت ملاحظه می شود. در حالی که مواد (۲۳) و (۲۴) گزارش کمیسیون اقتصادی حاوی احکامی برای قاعده گذاری در حوزه ساختار و تشکیلات سازمان و مجوزهای استخدامی است، ماده (۲۶) سازمان را از شمول قوانین و مقررات اداری و استخدامی مستثنا نموده و تصویب آن را به هیئت وزیران واگذار کرده است. در ادامه مواد مذکور ارزیابی شده است.

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۲۵۲

شماره چاپ:

۱۵۱۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۵/۲۳

الف) ارزیابی ماده (۲۳) گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس

موضوع ماده (۲۳) گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس که متناظر با ماده (۲۳) لایحه مالیات بر ارزش افزوده است، حاوی بحث ساختار و تشکیلات سازمان امور مالیاتی است. در این رابطه تفاوت گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس با لایحه دولت در چگونگی تصویب ساختار و تشکیلات سازمان امور مالیاتی است. در گزارش کمیسیون اقتصادی تصویب تشکیلات سازمان به هیئت وزیران واگذار شده در حالی که لایحه دولت برای اجرایی شدن تشکیلات سازمان به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور اکتفا کرده است. به نظر می رسد در گزارش کمیسیون اقتصادی این نکته مورد توجه قرار نگرفته که هیئت وزیران فرصت و امکان کار کارشناسی را در مورد تشکیلات سازمان ندارد. از این منظر تصویب تشکیلات سازمان توسط هیئت وزیران تکلیفی است که علاوه بر تضييع اوقات هیئت وزیران و نهاد ریاست جمهوری موجبات کسب نتایج بهتر را فراهم نمی آورد. اما با این حال حکم لایحه نیز در این خصوص به دلیل اعطای اختیار طراحی ساختار و تشکیلات سازمان به وزارتخانه بدون تعیین قواعد و ضوابط تنظیم ساختار از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور و بدون نظر گرفتن هیچ الزام و پیش شرطی مورد تأیید نیست. نکته حائز اهمیت این است که مشکلات تشکیلاتی سازمان امور مالیاتی و

معاونت پژوهش های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر مطالعات
اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۴۰۰-۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۷/۱۴

بسیاری از دستگاه‌های اجرایی از ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری نشئت می‌گیرد.^۱ ماده مذکور به دلیل غیرمنعطف بودن، بی‌توجهی به اقتضائات دستگاه‌های اجرایی مختلف، عدم تفکیک بحث مدیریت ساختار از اداره آن، عدم تقسیم صحیح وظایف میان دستگاه‌های اجرایی و سازمان اداری و استخدامی کشور و... مسائل و مشکلات بسیاری را برای اکثر دستگاه‌های اجرایی و از جمله سازمان امور مالیاتی ایجاد نموده است. جهت رفع مشکل اشاره‌شده، مطلوب این است که با اتخاذ رویکردی جامع و پرهیز از نگاه بخشی و موردی به ارائه راهکار پرداخت. بدین ترتیب اگر مشکل سازمان امور مالیاتی (همانند بسیاری از دستگاه‌های اجرایی) عدم برخورداری از انعطاف در پیشنهاد ساختار و تشکیلات می‌باشد، برای این منظور به‌عنوان راهکاری بلندمدت و راهگشا پیشنهاد می‌شود اصلاح ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مدنظر قرار گیرد.

پیشنهاد مرکز	کمیسیون اقتصادی مجلس	لایحه مالیات بر ارزش افزوده
اصلاح ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری	ماده (۲۲) - ساختار و تشکیلات مورد نیاز سازمان در سطح کشور و استان‌ها متناسب با شرایط اقتصادی هر منطقه و با توجه به شاخص‌هایی مانند میزان وصول مالیات، تعداد پرونده‌ها و تعداد مؤدیان بدون الزام به رعایت سطح تقسیمات کشوری از طریق وزیر امور اقتصادی و دارایی به سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد و پس از تصویب هیئت وزیران قابل اجرا خواهد بود.	ماده (۲۳) - ساختار و تشکیلات مورد نیاز سازمان در سطح کشور و استان‌ها متناسب با شرایط اقتصادی هر منطقه و بدون الزام به رعایت سطح تقسیمات کشوری از طریق وزیر امور اقتصادی و دارایی به سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد و پس از تأیید سازمان قابل اجرا خواهد بود.

ب) ارزیابی ماده (۲۴) گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس

موضوع ماده (۲۴) گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس که متناظر با ماده (۲۴) لایحه مالیات بر ارزش افزوده است، اختصاص ۲ درصد از مجوزهای استخدامی سازمان به نخبگان مورد تأیید بنیاد نخبگان است. اگرچه مصوبه کمیسیون اقتصادی نسبت به لایحه دولت این مزیت را دارد که با الزام به استخدام نخبگان اقدام به ضابطه‌مندتر شدن فرایند استخدام کرده، اما این رویه نیز خالی از اشکال نیست. چراکه از آنجا که نخبگان همانند سایر داوطلبان استخدام می‌توانند در آزمون‌های استخدامی شرکت کنند و پذیرفته شوند، مفاد این ماده توجیهی ندارد و قابل تأیید نیست. این ماده تبعیض ناروا را موجب می‌شود که از این منظر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی و اصل بیستم قانون اساسی منافات دارد. البته متن پیشنهادی لایحه دولت نیز با همین اشکال روبه‌رو است.

پیشنهاد مرکز	کمیسیون اقتصادی مجلس	لایحه مالیات بر ارزش افزوده
حذف	ماده (۲۴) - به سازمان اجازه داده می‌شود تا دو درصد (۲٪) مجوزهای استخدامی خود را براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از بین نخبگان مورد تأیید بنیاد نخبگان بدون برگزاری آزمون به استخدام درآورد. ضوابط مذکور در آیین‌نامه موضوع این ماده و نام و سوابق علمی و اجرایی افرادی که به استناد آیین‌نامه مذکور به استخدام سازمان در می‌آیند، باید به‌صورت عمومی اعلام شود.	ماده (۲۴) - به سازمان اجازه داده می‌شود تا دو درصد (۲٪) مجوزهای استخدامی خود را براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از بین دارندگان مدرک تحصیلی دانشگاهی مرتبط، بدون انتشار آگهی و برگزاری آزمون به استخدام درآورد.

۱. در گزارشی مستقل به ارزیابی ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخته شده است.

ج) ارزیابی ماده (۲۶) گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس

موضوع ماده (۲۶) گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس که متناظر با ماده (۳۰) لایحه دولت است، تهیه آیین‌نامه خاص اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص سازمان و مستثنا شدن سازمان از قوانین و مقررات عمومی است. این ماده در گزارش کمیسیون اقتصادی نسبت به لایحه دولت تغییری نداشته است. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه در خصوص مباحث مربوط به ساختار و تشکیلات و مجوزهای استخدامی در سایر مواد این مصوبه نظیر مواد (۲۳) و (۲۴) احکام لازم پیش‌بینی شده، بنابراین حکم ماده (۲۶) که بیشتر با هدف برخورداری این سازمان از نظام پرداخت مستقل پیشنهاد شده، بنابه دلایل زیر مورد تأیید نیست:

- مطالعات و بررسی‌ها حاکی از آن است که در تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور، به‌خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که از توان مالی بیشتری برخوردارند، این تمایل وجود دارد که از شمول قوانین عمومی به‌خصوص قانون مدیریت خدمات کشوری خارج و تابع ضوابط و مقررات اداری و استخدامی خاص قرار گیرند و نقطه خاتمه‌ای نیز برای این تمایل نمی‌توان متصور شد. تصویب این ماده در مجلس شورای اسلامی سبب خواهد شد که سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه این وزارتخانه که بخش عمده‌ای از نهاد اقتصادی و حاکمیتی کشور را تشکیل می‌دهند و دسترسی مناسبی به منابع عمومی کشور دارند، با استدلال‌های مختلف، تقاضای خروج از دامنه شمول قوانین عمومی را داشته باشند، حال آنکه دسترسی به منابع عمومی در کنار برخورداری از مقررات اداری و استخدامی خاص، بهترین شرایط را برای پرداخت‌های نامتعارف در این‌گونه دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌کند و این در شرایطی است که به‌دلیل ضعف سازوکارهای نظارتی و کمبود شفافیت عملاً کنترل مناسبی بر عملکرد اداری و مالی این‌گونه دستگاه‌های اجرایی انجام نمی‌شود.

- در ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده سازوکارهایی برای پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد در این سازمان لحاظ شده که با استفاده از این ظرفیت‌ها و نظم بخشیدن به آنها می‌توان مبالغی مناسب را به مدیران و کارکنان سازمان امور مالیاتی پرداخت نمود. گزارش‌های نهادهای نظارتی نظیر دیوان محاسبات نشان از آن دارد که درحال حاضر فلسفه حاکم بر مواد فوق‌مخدوش و شاهد نوعی بی‌عدالتی در پرداخت‌های موضوع مواد فوق در سازمان امور مالیاتی هستیم که این امر نیازمند بازنگری در رویه‌های موجود و تهیه سازوکارهای کنترلی لازم است.

پیشنهاد مرکز	کمیسیون اقتصادی مجلس	لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده
حذف راهکار: دولت مکلف به تهیه آیین‌نامه اجرایی مواد (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده شود.	ماده (۲۶) - سازمان مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون به‌منظور فراهم نمودن زمینه تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان و ارتقای سطح انگیزش کارکنان و اجرای صحیح و به‌موقع قوانین و مقررات مالیاتی، نسبت به تهیه آیین‌نامه اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خود اقدام و با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، پس از تصویب هیئت وزیران اجرا نماید. سازمان در موارد یاد شده از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت مستثناست. بودجه سازمان و واحدهای استانی ذی‌ربط هر سال به‌صورت متمرکز در ردیف جداگانه‌ای در قوانین بودجه منظور و به‌طور صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی می‌شود و جهت انجام هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ستاد و واحدهای استانی در اختیار سازمان قرار داده می‌شود.	ماده (۳۰) - سازمان مکلف است ظرف مدت یک ماه از تاریخ تصویب این قانون به‌منظور فراهم نمودن زمینه تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان و ارتقای سطح انگیزش کارکنان و اجرای صحیح و به‌موقع قوانین و مقررات مالیاتی، نسبت به تهیه آیین‌نامه خاص اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خود اقدام و با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، پس از تصویب هیئت وزیران اجرا نماید. سازمان در موارد یاد شده از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت مستثناست. بودجه سازمان و واحدهای استانی ذی‌ربط هر سال به‌صورت متمرکز در ردیف جداگانه‌ای در قوانین بودجه منظور و به‌طور صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی می‌شود و جهت انجام هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ستاد سازمان و واحدهای استانی در اختیار سازمان مذکور قرار داده می‌شود.

جمع بندی

اصلاحات ارائه شده در مواد (۲۳)، (۲۴) و (۲۶) گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس پیرامون مباحث اداری و استخدامی و تشکیلاتی سازمان امور مالیاتی همانند لایحه پیشنهادی دولت ایرادهای متعددی دارد. بنابراین با توجه به مطالب گفته شده در خصوص مواد مذکور پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

- موضوع ماده (۲۳) گزارش کمیسیون اقتصادی (ماده (۲۳) لایحه) حاوی بحث ساختار و تشکیلات سازمان امور مالیاتی است که به نظر می‌رسد به دلیل رفع مشکل عدم انعطاف سازمان در ارائه پیشنهاد ساختار و تشکیلات مطلوب و مورد نظر پیشنهاد شده است. راهکار مطلوب این است که به جای اتخاذ رویکرد بخشی و موردی با نگاهی جامع و فراگیر، اصلاح ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری در دستور کار دولت و مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

- موضوع ماده (۲۴) گزارش کمیسیون اقتصادی (ماده (۲۴) لایحه) تخصیص ۲ درصد از مجوزهای استخدامی سازمان به نخبگان است که به دلیل مغایرت با اصول بیستم و بند نهم اصل سوم قانون اساسی قابل تأیید نیست و پیشنهاد می‌شود حذف شود.

- موضوع ماده (۲۶) گزارش کمیسیون اقتصادی (ماده (۳۰) لایحه) مستثنا شدن این سازمان از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت با هدف برخورداری این سازمان از نظام پرداخت مستقل است که پیشنهاد می‌شود ماده مذکور نیز حذف شود. به عنوان راهکار برای این منظور پیشنهاد می‌شود دولت مکلف به تهیه آیین‌نامه اجرایی مواد (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم^۱ و تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده شود.

- در مجموع آنچه باید مورد توجه قرار بگیرد این است که لایحه مالیات بر ارزش افزوده جایگاه مناسبی برای ورود به مسائل اداری، ساختاری و تشکیلاتی سازمان امور مالیاتی نیست و تصمیم‌گیری در این خصوص باید در قوانین دیگر مانند قانون مدیریت خدمات کشوری مورد بررسی قرار گیرد. نکته دیگر اینکه با توجه به آنکه کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی کمیسیون تخصصی حوزه نظام اداری است، لذا منطقی‌تر آن است که هرگونه تصمیم‌گیری در این خصوص پس از اخذ نظر کمیسیون مزبور صورت پذیرد.



۱. به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود که یک درصد (۰/۱٪) از وجوهی که بابت مالیات و جرائم موضوع این قانون وصول می‌گردد (به استثنای مالیات بر درآمد شرکت‌های دولتی) در حساب مخصوص در خزانه منظور نموده و در مورد آموزش و تربیت کارمندان در امور مالیاتی و حسابرسی و تشویق کارکنان و کسانی که در امر وصول مالیات فعالیت مؤثری مبذول داشته و یا می‌دارند خرج نماید. وجوه پرداختی به استناد این ماده به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثناست. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است که در هر ۶ ماه گزارشی از میزان وصول مالیات و توزیع مالیات وصولی بین طبقات و سطوح مختلف درآمد را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.