به نام خدا

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم»

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره یازدهم ـ سال اول

شماره ثبت:
۲۱۱

شماره چاپ:
۲۴۶

تاریخ چاپ:
۱۳۹۹/۹/۲۵

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن
سایر دفاتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۳۱۰۱۷۴۱۹

تاریخ انتشار:
۱۳۹۹/۱۲/۱۳

مقدمه

«طرح اصلاح بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم» در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۰۴ جهت سیر مراحل قانونی اعلام وصول شد. در جزء «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه کشور مقرر شده است ۳۰ درصد از عوارض سیگار و محصولات دخانی، انواع بنزین و سوخت هواپیما، نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب سال ۱۳۸۷[1] که از شرکت‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی وصول می‌شود، در اختیار شرکت شهرک‌های صنعتی استان قرار گیرد تا در راستای توسعه و تکمیل زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی و حمایت از بنگاه‌های تولیدی مستقر در مناطق مذکور هزینه نماید.

قانونگذار با این استدلال که شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در سطح شهرک‌های صنعتی خدمات خاصی ارائه نمی‌دهند، بخشی از سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را به شرکت شهرک‌های صنعتی اختصاص داده و از سهم دولت در مالیات بر ارزش‌افزوده به این امر اختصاص داده نشده است. فارغ از بررسی کارشناسی اختصاص منابع صرفاً از سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به شهرک‌های صنعتی، باید این نکته را مد نظر قرار داد که به‌دلیل عدم توجه به نوع فعالیت عمده بنگاه‌های تولیدی مستقر در شهرک‌های صنعتی، عملاً این بند در ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه کشور قابلیت اجرایی نداشته و از محل آن منابعی نصیب شهرک‌های صنعتی نشده است، زیرا کالاهایی نظیر سیگار، بنزین، نفت گاز و... عمدتاً در خارج از شهرک‌های صنعتی تولید می‌شوند و لذا شرکتی که کالاهای مذکور را تولید می‌کند در شهرک‌های صنعتی مستقر نیست تا بتوان ۳۰ درصد از عوارض آن را به این شهرک‌ها اختصاص داد. بر این اساس طرح حاضر با هدف اصلاح این نقیصه در جهت کاهش هزینه‌های تأمین زیرساخت برای واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی ارائه شده است.

۱. متن طرح پیشنهادی

در طرح پیشنهادی، از جزء «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴/۱۲/۱۳۹۵ عبارت «همچنین سی درصد (۳۰٪) عوارض ارزش‌افزوده ...» تا انتهای این جزء به انضمام تبصره و فراز پایانی آن به همراه اصلاحات ذیل، به‌عنوان جزء «۴» در انتهای بند «ب» همین ماده درج می‌شود:

---

۱. ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده: نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه‌بر نرخ مالیات موضوع ماده (۱۶) این قانون، به‌شرح زیر تعیین می‌گردد:
الف) کلیه کالاها و خدمات مشمول نرخ صدر ماده (۱۶) این قانون، یک‌ونیم درصد (۱/۵%)؛
ب) انواع سیگار و محصولات دخانی، سه درصد (۳%)؛
ج) انواع بنزین و سوخت هواپیما، ده درصد (۱۰%)؛
د) نفت سفید و نفت گاز، ده درصد (۱۰%) و نفت کوره پنج‌درصد (۵%).

«۴- سی درصد (۳۰٪) عوارض ارزش‌افزوده موضوع اجزای «۱» و«۲» دریافتی از واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی شهرستان‌ها برای تأمین زیرساخت‌ها و ارائه خدمات در آنها و تکمیل طرح‌های (پروژه‌های) نیمه‌تمام شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان، در اختیار شرکت شهرک‌های صنعتی استان قرار می‌گیرد. عوارض مربوط به جزء «۲» این سهم از مبلغ مربوط به شهرهای هر استان کسر می‌گردد.

تبصره- پنج درصد (۵٪) از مبلغ موضوع سهم سی درصد (۳۰٪) شهرک‌های استان جهت ارائه خدمات مربوطه در همان شهرک‌ها در اختیار شرکت‌های خدماتی موضوع قانون نحوه واگذاری، مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۸۷/ ۲/ ۳۱ قرار می‌گیرد. شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی غیردولتی نیز مشمول این حکم هستند.

در طول برنامه ششم اجزای «۱»، «۲»، «۳» و«۴» بند «ب» این ماده در بخش مغایرت با تبصره «۱» ماده (۳۸) و تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده حاکم است».

۲. تحلیلی بر طرح پیشنهادی

نقش سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه در ایجاد زیرساخت‌های صنعتی به‌منظور تولید و افزایش اشتغال، جلوگیری از کاهش سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح کیفی این مناطق در جهت استفاده متوازن از امکانات کشور، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

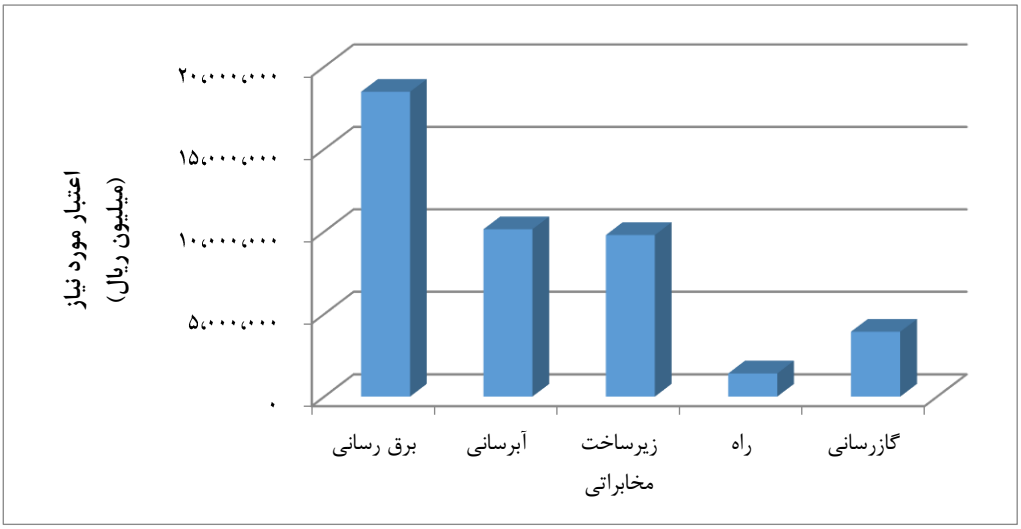
به استناد ماده (۵۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و براساس ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲،[۱] تأمین بودجه مورد نیاز درخصوص زیرساخت‌های اصلی ازجمله راه، آب، برق، گاز و تلفن تا ورودی واحدهای مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی به‌عهده دولت گذاشته شده است، اما متأسفانه، در تنظیم بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۵ تاکنون از این مهم غفلت شده است. شایان ذکر است به‌دلیل عدم تعیین برنامه ایجاد زیرساخت‌های اساسی شهرک‌ها و نواحی صنعتی در برنامه‌های دستگاه‌های خدمات‌رسان ازجمله برنامه‌های وزارت نیرو، راه و شهرسازی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور در قانون بودجه سنواتی و به‌تبع آن عدم الزام وزارتخانه‌های مذکور در اجرای زیرساخت، تعداد قابل توجهی از شهرک‌ها و نواحی صنعتی درکشور خصوصاً در مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته در وضعیت دشواری به‌سر می‌برند؛ به‌گونه ای که در برخی شهرک‌های صنعتی، میزان برق واگذار شده با زیرساخت ایجاد شده متناسب نیست و خطوط و پست‌های برق شهرک، درحال برق‌رسانی با حداکثر ظرفیت به واحدها می‌باشند. این درحالی است که اگر همه واحدهای مستقر در شهرک با ظرفیت اسمی خود به تولید مشغول شوند با بحران و قطع برق مواجه می‌شوند که موجب از بین رفتن مواد اولیه درحال تولید، ضرر و زیان و درنهایت کاهش ظرفیت تولید و اشتغال واحدهای صنعتی خواهد شد.

طبق اطلاعات دریافتی از سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی کشور، جمع کل اعتبار مورد نیاز در سال ۱۴۰۰ برای برنامه‌های زیرساخت شهرک‌ها و نواحی صنعتی حدود ۴۳۷۳ میلیارد تومان برآورد شده است که سهم برق‌رسانی حدود ۴۲ درصد از اعتبارات مورد نظر است. در نمودار ۱ اعتبارات مورد نیاز زیرساخت‌های شهرک‌ها و نواحی صنعتی ارائه شده است.

---

۱. وزارتخانه‌های نیرو، نفت و ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلفند، نسبت به تأمین آب، برق، گاز و امکانات مخابراتی شهرک‌ها و نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی تا درب واحدهای صنعتی و معدنی مستقر در شهرها و نواحی صنعتی و معدنی و مناطق ویژه اقتصادی اقدام کنند. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبار مورد نیاز را در لوایح بودجه سنواتی به این منظور پیش‌بینی کند.

نمودار ۱. اعتبار مورد نیاز برنامه‌های زیرساخت شهرک‌ها و نواحی صنعتی در سال ۱۴۰۰



مأخذ: سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی.

در ادامه اهم نکات مد نظر درخصوص طرح پیشنهادی ارائه شده است:

- در قانون برنامه ششم توسعه و همچنین در طرح مورد بررسی، صرفاً شهرک‌های صنعتی دیده شده است درحالی که تعداد قابل توجهی نواحی صنعتی و یا شهرک‌های صنعتی متعلق به بخش خصوصی در کشور وجود دارد که ضروری است نسبت به تخصیص بخشی از منابع طرح حاضر به آنها چاره‌اندیشی و تعیین تکلیف شود.
- براساس وظایف حاکمیتی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، تحقق اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه آن، رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور، ارتقای شاخص‌های برخورداری در بخش‌های اقتصادی و زیربنایی در شهرستان‌ها، لازم است توزیع اعتبار سهم شهرک‌ها و نواحی صنعتی و شرکت‌های خدماتی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) و براساس دستورالعملی که براساس شاخص‌هایی نظیر سهم از تولید، سهم از صادرات، میزان بهره‌گیری از فناوری و ... تنظیم می‌شود، صورت پذیرد.
- در صورتی که براساس طرح حاضر ۳۰ درصد عوارض کالاهای موضوع بند «الف»، «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده که در شهرک‌های صنعتی تولید می‌شود به شرکت شهرک‌های صنعتی اختصاص یابد، منابع حاصل افزایش چشمگیر و قابل ملاحظه‌ای پیدا می‌کند. زیرا دامنه کالاهای مشمول بند «الف» قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (کالاهایی که مشمول مالیات بر ارزش‌افزوده با نرخ ۹ درصد هستند) بسیار وسیع است و عمده تولیدات شهرک‌های صنعتی را دربرمی‌گیرد. ضروری است که پیش از تصویب مفاد این طرح، ابتدا برآوردی درخصوص میزان منابع حاصل از آن داشت. به‌نظر می‌رسد که با افزودن کالاهای بند «الف» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به مفاد جزء «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه (موضوع طرح حاضر) باید درصد تخصیصی از عوارض به شهرک‌های صنعتی را کاهش داد، زیرا منابع حاصل افزایش قابل توجهی می‌یابد.
- امکان تفکیک عوارض بر ارزش‌افزوده اجزای «۱» و «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه و یا به‌عبارتی امکان تفکیک عوارض بند «الف» با بندهای «ب»، «ج»، «د» ماده (۳۸) وجود ندارد. البته تفکیک عوارض بر ارزش‌افزوده پرداخت شده توسط واحدهای تولیدی در بند «الف» با بندهای «ب»، «ج»، «د» ماده (۳۸) نیز معضل بزرگ‌تری است. به‌عبارت دیگر، از منظر

فرایندها و سازوکارهای اجرایی در سازمان امور مالیاتی تشخیص و تعیین دقیق میزان مالیات و عوارض پرداختی توسط شرکت‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی با دشواری‌هایی همراه است که همین امر منجر به عدم شناسایی دقیق و تخصیص کامل سهم شهرک‌های صنعتی از عوارض پرداختی شرکت‌های مستقر در شهرک‌های مذکور (۳۰ درصد عوارض پرداختی) می‌شود. در این‌صورت حتی با اصلاحات مد نظر نمایندگان در طرح حاضر، سازوکارهای اجرایی موجود مانع از اجرای کامل و دقیق مفاد آن می‌شود.

• بر اساس اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی، در استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها، باید تبعیض در کار نباشد، به‌طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد. همچنین به تصریح بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران است. بر این اساس ضرورت دارد توزیع منابع موضوع بند «ب» ماده(۶) قانون برنامه ششم توسعه، متکی بر مطالعات آمایش سرزمینی و مبتنی‌بر شاخص‌های کلان مصرح در اصل چهل‌وهشتم انجام شود.

• در صورتی که امکان اصلاح قوانین مرجع نظیر قانون مالیات بر ارزش‌افزوده وجود داشته باشد، به‌نظر مناسب‌تر آن است که از اصلاح آن در قوانین آزمایشی و یا موقت خودداری شود. بر همین اساس، پیشنهاد اول این بود که بررسی طرح اصلاح بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه از دستور کار مجلس شورای اسلامی خارج شود و در قالب تبصره «۴» ماده (۴۲) مصوبه مجلس در خصوص لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده به موضوع تخصیص منابعی از مالیات بر ارزش‌افزوده به شرکت شهرک‌های صنعتی و شرکت‌های خدماتی موضوع قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۸۷ پرداخته شود. متن مصوب شده در لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده که اخیراً به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود، به‌شرح ذیل است:

«یک درصد(۱٪) از مالیات و عوارض بر ارزش‌افزوده موضوع ماده (۷) و بندهای «ب»، «پ» و «ت» ماده (۲۸) این قانون به‌منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز شهرک‌ها و نواحی صنعتی برای ایجاد، تکمیل و نگهداری زیرساخت‌ها، مدیریت پسماند و فاضلاب، ارائه خدمات شهری و کمربند سبز در محوطه داخل و اطراف شهرک‌ها و نواحی صنعتی در حساب ویژه‌ای که به درخواست وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌شود، واریز می‌گردد. وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) مکلف است براساس ضرایب و دستورالعملی منابع حساب مذکور را میان شرکت شهرک‌های صنعتی استانی و شرکت‌های خدماتی موضوع قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی توزیع نماید».

اما پس از تصویب این پیشنهاد در مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان به‌دلیل مغایرت این پیشنهاد با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، وظیفه تخصیص منابع حاصل از مالیات را از وظایف دولت دانست و بر این اساس پیشنهاد مذکور در لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده حذف شد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با عنایت به هدف طرح حاضر درخصوص کاهش هزینه‌های تأمین زیرساخت برای واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی و براساس جمع‌بندی نظرات کارشناسی، کلیات این طرح با ملاحظات ذیل قابل دفاع است. ملاحظات مد نظر مشتمل بر موارد ذیل است:

۱. منابع این طرح صرفاً از سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تأمین نشود و سهم دولت از مالیات بر ارزش‌افزوده را نیز دربرگیرد. به‌بیان دیگر منابع این طرح باید شامل درصدی از مالیات و عوارض ارزش‌افزوده موضوع ماده (۱۶) و ماده (۳۸) قانون مالیات برارزش‌افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ باشد، زیرا توسعه و تکمیل زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی مطابق با ماده (۵۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، از وظایف دولت در قبال شهرک‌های مذکور است و به همین دلیل باید بخشی از منابع این طرح ازسوی دولت (سهم دولت از مالیات بر ارزش‌افزوده) تأمین شود.

۲. با توجه به افزودن کالاهای بند «الف» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به مفاد جزء «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه (موضوع طرح حاضر) باید درصد تخصیصی از عوارض به شهرک‌های صنعتی را کاهش داد، زیرا منابع حاصل افزایش قابل توجهی می‌یابد.

۳. با عنایت به ضعف در فرایندهای اجرایی سازمان امور مالیاتی، قید عوارض پرداختی توسط شرکت‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی، حذف و به‌صورت کلی بخشی از مالیات و عوارض پرداختی توسط کلیه مؤدیان (فارغ از آنکه آنها در شهرک‌های صنعتی مستقر باشند و یا خیر) به شرکت شهرک‌های صنعتی بابت توسعه و تکمیل زیرساخت‌ها، ارائه خدمات در شهرک‌های مذکور و همچنین حفظ و نگهداری آنها در قالب بودجه‌های سنواتی اختصاص یابد.