

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه مالیات بر ارزش افزوده»
(اعاده شده از شورای نگهبان (۳))



مخصوص سخن علنی

مقدمه

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۰

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت مطالعات
حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۴۶۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱/۲۳



لایحه مالیات بر ارزش افزوده پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۹/۹ مجلس شورای اسلامی جهت تشخیص عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به شورای محترم نگهبان ارسال گردید. شورای نگهبان نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۳ مصوبه مزبور را مورد بحث و بررسی قرار داده و آن را واجد ایرادات و ابهاماتی دانست. از این رو کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی جهت رفع ایرادات شورای نگهبان، مصوبه سابق مجلس را اصلاح نموده است که در ادامه به بررسی مصوبه کمیسیون از حیث رفع ایرادات و ابهامات شورای نگهبان خواهیم پرداخت.

بررسی مصوبه کمیسیون

کمیسیون اقتصادی در راستای رفع ایرادات و ابهامات شورای نگهبان، اقدام به اصلاح مصوبه سابق مجلس نموده است که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم:

۱. مغایرت ماده (۱۰) با بند «۹» اصل (۳) و بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی - (شائبه عدم رفع ایراد)

شورای محترم نگهبان در بند «۱» نظر خویش، مقرر نمود: اطلاق ایراد سابق شورا در خصوص معافیت‌های مالیاتی در نظر گرفته شده برای پرداخت مالیات در مناطق آزاد تجاری - صنعتی کماکان به قوت خود باقی است. سابقاً این شورا به موجب نظر مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۵ خویش تصریح نموده بود که استثنا کردن مناطق آزاد تجاری - صنعتی از شمول مالیات بر ارزش افزوده، مغایر بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی و مغایر بند «۱۷» و «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بند «۵» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و بند «۱» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی و در نتیجه مغایر بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

کمیسیون محترم اقتصادی در راستای رفع ایراد مصوب کرد: «در انتهای بند (الف) ماده (۱۰) بعد از عبارت «مناطق آزاد تجاری - صنعتی» عبارت «خارج از نقاط جمعیتی که دارای تراز تجاری مثبت باشند» افزوده شود.» الحاق عبارت مزبور در جهت رفع اشکال شورای نگهبان، محل تامل است زیرا اینکه یک منطقه آزاد، دارای تراز تجاری مثبت باشد لزوماً به معنای تحقق و تضمین سیاست‌های کلی مزبور از جمله بالا بردن قدرت رقابت و افزایش بهره‌وری عوامل تولید مصرح در بند «۱» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی نخواهد بود.

۲. ابهام ماده (۱۵) مکرر - (رفع ایراد)

شورای نگهبان در بند «۲» نظر خویش مقرر داشت: در ماده (۱۵) مکرر، از جهت اینکه آیا شورای عالی امنیت ملی الزامی به تصویب دستورالعمل مذکور دارد یا خیر ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد؛ لذا ایراد سابق این شورا در مورد تبصره (۳) ماده (۴)، تبصره (۱) ماده (۵)، ماده (۱۳) و ماده (۱۵) کماکان به قوت خود باقی است. در حقیقت از آنجا که مطابق ذیل اصل (۱۷۶) قانون اساسی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی به عنوان نهادی فراقوه‌ای پس از تایید مقام رهبری قابل اجراست، لذا الزام این نهاد توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب دستورالعمل، فاقد وجاهت می‌باشد.

کمیسیون اقتصادی جهت رفع این ابهام، عبارت «شورای امنیت کشور» را جایگزین «شورای عالی امنیت ملی» نمود. بنابراین با توجه به اینکه مطابق اصل (۱۷۶) قانون اساسی، شورای امنیت کشور یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی است و حدود صلاحیت این شوراها را قانون تعیین می‌کند، مصوبه کمیسیون رافع ابهام شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

۳. ابهام ماده (۴۰) - (رفع ایراد)

شورای محترم نگهبان در بند «۳» نظر خویش ایراد سابق خویش را کماکان باقی دانست. این شورا سابقاً به موجب بند «۱۶» نظر مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۵ مقرر نموده بود: تکلیف به پرداخت جریمه در صورت تأخیر در پرداخت مالیات‌ها و عوارض، از این جهت که آیا شامل مواردی که فرد با عذر قابل قبول شرعی نیز مالیات و عوارض خود را با تأخیر پرداخت می‌کند، می‌شود یا خیر ابهام دارد. در همین راستا کمیسیون محترم عبارت «در صورتی که ادعای مؤدی با ارائه اسناد و مدارک مثبت در هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی پذیرفته شود، جریمه مذکور بخشیده می‌شود.» را به انتهای تبصره ماده (۴۰) اضافه نمود. بنابراین با عنایت به اینکه با اضافه شدن عبارت مزبور، افراد در صورت اثبات عذر موجه جهت تأخیر در پرداخت مالیات و عوارض در هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی از پرداخت جریمه مقرر در ماده معاف خواهند شد، اصلاح انجام شده توسط کمیسیون رافع ایراد شورای محترم نگهبان به نظر می‌رسد.

۴. مغایرت بند «الف» ماده (۴۲) با بندهای «۱۰ و ۱۱» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «۳» سیاست‌های کلی قانونگذاری

و در نتیجه مغایرت بند «۲» اصل (۱۱۰) قانون اساسی - (عدم رفع ایراد)

شورای محترم نگهبان در بند «۷» نظر خویش با عنایت به نظر هیات عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوبه را مغایرت بند «۲» اصل (۱۱۰) قانون اساسی شناخت. در واقع هیات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در بند «۳» نامه شماره ۱۰۰۲۶۸/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲۹ خویش مقرر نموده بود بند «الف» ماده (۴۲) اولاً به جهت واریز ۱۰ درصد عوارض و جرایم موضوع این ماده به حساب متمرکز وجوه وزارت کشور مغایرت بندهای «۱۰ و ۱۱» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر تمرکززدایی اداری است. ثانیاً تهیه دستورالعمل نحوه توزیع ۱۰ درصد بر اساس شاخص‌های توسعه نیافتگی توسط سازمان برنامه و بودجه و وزارت کشور مغایرت اصل (۱۰۱) قانون اساسی است، زیرا قانون اساسی جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در استان‌های کشور را به شورای عالی استان‌ها محول نموده است، بر این اساس مغایرت بند «۳» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری می‌باشد. بنابراین با توجه به اینکه کمیسیون محترم، هیچگونه اصلاحی در خصوص بند «الف» ماده (۴۲) اعمال نکرده است، ایراد شورای محترم نگهبان مبنی بر مغایرت با بند «۲» اصل (۱۱۰) قانون اساسی کماکان باقی است.

۵. مغایرت تبصره «۹» ماده (۴۲) با اصل (۵۳) قانون اساسی - (رفع ایراد)

شورای محترم نگهبان به موجب بند «۴» نظر خود، تبصره «۹» ماده (۴۲) مصوبه را کماکان واجد ایراد دانست. این شورا در نظر سابق خویش تصریح نموده بود: از این جهت که سهم شهرداری‌ها و ... را درآمد دولت و در نتیجه تابع سایر قواعد مربوطه ندانسته است، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد. به عبارت دیگر مطابق اصل (۵۳) قانون اساسی کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و از آنجا که سهم شهرداری‌ها از عوارض ملی نیز درآمد دولت بوده الزاماً باید دارای گردش خزانه باشد و عدم تصریح بر تمرکز وجوه در خزانه مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

کمیسیون محترم اقتصادی در راستای رفع ایراد شورای نگهبان، مصوب نمود: «سهم عوارض ارزش افزوده دریافتی از شرکتهای فناوری مستقر در پارکهای علم و فناوری پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور، به صورت صد در صد (۱۰۰٪) به همان پارک بابت ایجاد، توسعه و نگهداری زیرساختها و فضاهای عمومی، آموزشی، پژوهشی و فناوری و ارائه خدمات شهری اختصاص می‌یابد. آئین‌نامه اجرایی این تبصره ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری با همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.» بر این اساس با عنایت به اینکه قید «پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور» به ماده اضافه گردیده است، رافع ایراد شورای محترم نگهبان به نظر می‌رسد.

۶. مغایرت ماده (۵۳) با اصل (۸۵) قانون اساسی - (حذف)

شورای نگهبان به موجب بند «۱-۵» مقرر نمود؛ اطلاق اعطای اختیار ابلاغ عناوین، مأخذ و حداکثر نرخ عوارض به وزارت کشور بدون تعیین ضوابط آن مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. به بیان دیگر عناوین، مأخذ و نرخ عوارض دارای ماهیت تقنینی بوده و مطابق اصل (۸۵) قانون اساسی، این موارد الزاماً باید توسط مقنن تعیین گردد، لذا تفویض آن به وزارت کشور به عنوان مقام اجرایی مغایر اصل مذکور می‌باشد. در همین راستا هیات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز ماده (۵۳) را مغایر جزء «۳» بند (۹) سیاست‌های کلی قانونگذاری و بند (۱۱) سیاست‌های کلی نظام اداری و بند (۱۶) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اعلام نموده بود. در راستای رفع ایراد کمیسیون محترم اقتصادی ماده (۵۳) را حذف کرد، بنابراین این ایراد سالبه به انتفاب موضوع است. متعاقباً به دلیل حذف این ماده، کمیسیون مذکور مستند به ماده (۱۹۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و به دلیل ایراد هیات عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، اقدام به حذف تبصره ذیل جزء (۱۰) بند (الف) ماده (۹) و اصلاح بند «۱» ماده (۵۵) این مصوبه نمود.

۷. ابهام تبصره «۲» ماده (۵۳) - (حذف)

شورای نگهبان در بند «۲-۵» نظر خویش عبارت مراجع ذیربط را واجد ابهام تشخیص داد. در واقع وجه ایراد شورای نگهبان این است که با توجه به اینکه مطابق اصل (۱۰۰) قانون اساسی شوراهای محلی (شهر و روستا) صرفاً دارای صلاحیت نظارتی هستند، لذا در صورتی که مراد از مراجع ذیربط، شوراهای محلی باشد مغایر اصل (۱۰۰) قانون اساسی خواهد بود و از این جهت دارای ابهام است. کمیسیون اقتصادی جهت رفع ایراد، این تبصره را حذف نمود و بر این اساس ایراد مزبور، موضوعاً منتفی گردید.

۸. مغایرت ماده (۶۰) و تبصره‌های «۵» و «۷» آن با اصل (۶۰) قانون اساسی - (عدم رفع ایراد)

شورای نگهبان به موجب بند «۱-۶» نظر خود، انتخاب یک نفر نماینده توسط رئیس قوه قضائیه برای عضویت در هیئت حل اختلاف مالیاتی را مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی تشخیص داده و در بند «۲-۶» تبصره‌های «۵» و «۷» ماده (۶۰) را نیز مغایر اصل (۶۰) اعلام نمود. دلیل ایراد شورای محترم نگهبان نیز از این جهت است که مطابق اصل (۵۷) قانون اساسی قوای سه‌گانه مستقل از یکدیگر بوده و برابر اصل (۶۰) اعمال قوه مجریه از قبیل عضویت در هیات حل اختلاف مالیاتی، از طریق رئیس جمهور و وزرا است. بنابراین عضویت قاضی شاغل در هیات‌های حل اختلاف مالیاتی مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی می‌باشد.

در جهت رفع ایراد مذکور، کمیسیون اقتصادی با اصلاح بند «۲» «یک نفر از میان قضات بازنشسته یا حقوق دانان مطلع در امور مالیاتی به درخواست سازمان امور مالیاتی و انتخاب رئیس کل دادگستری هر استان» را عضو هیات حل اختلاف مالیاتی دانست. بر این اساس رئیس کل دادگستری هر استان، اقدام به انتخاب قاضی بازنشسته یا حقوقدان مطلع جهت عضویت در هیات حل اختلاف خواهد نمود. در این خصوص باید اشاره نمود با توجه به اینکه شورای محترم نگهبان در نظر سابق خویش مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۵ انتخاب افراد غیر قاضی شاغل توسط رئیس کل دادگستری استان را مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی دانسته است، لذا کماکان ماده (۶۰) مصوبه و تبصره‌های «۵» و «۷» آن مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی می‌باشند.

نتیجه‌گیری

علی‌رغم اینکه اغلب ایرادات شورای نگهبان در مصوبه کمیسیون اقتصادی مرتفع گردیده است همچنان برخی مفاد مصوبه کمیسیون، چنانچه شرح داده شد، مغایر بند «۹» اصل (۳)، اصل (۶۰) و بندهای ۱ و ۲ اصل (۱۱۰) قانون اساسی به نظر می‌رسد. بنابراین پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۰)، بند «الف» ماده (۴۲) و ماده (۶۰) مصوبه جهت اصلاح و رفع ایرادات شورای محترم نگهبان به کمیسیون اعاده گردد.