

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده »



مقدمه

مالیات سبز ابزاری اقتصادی و پشتوانه بهسازی محیط‌زیست است و در کشورهایی (همچون مالزی، آلمان، نیجریه، نروژ، فنلاند و روسیه) که تجارب مثبتی در این زمینه دارند، به‌طور شفاف و به‌صورت هدفمند زمینه‌ساز اصلاح روش‌های نادرست و الگوهای ناصحیح زیست‌محیطی در جامعه شده است. منطق مالیات سبز که از جمله مالیات‌های «پیگویی»^۱ است؛ کسب درآمد نیست، بلکه هدف آن تحمیل هزینه‌های آلودگی به تولیدکننده آلودگی (رعایت اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز)، کاهش هزینه‌های اجتماعی آلودگی محیط‌زیست و در بلندمدت اصلاح روش‌ها به نفع محیط‌زیست خواهد بود. این مالیات متناسب با تحقق اهداف توسعه پایدار، کاهش آلاینده‌گی و افزایش ضریب حفاظت محیط‌زیست کاهش یافته و به تدریج منتفی خواهد شد. این ابزار قانونی اقتصادی در صورتی به یک تجربه موفق تبدیل خواهد شد که مالیات مأخوذه به‌صورت روشن و شفاف صرف اصلاح روش‌های تولید صنعتی، معدنی و ارائه خدمات، رفع آلاینده‌ها و مدیریت پسماند شود و عواید حاصله به‌طور کامل در خدمت طرح‌های بهسازی محیط‌زیست درآید تا پرداخت‌کنندگان مالیات و شهروندان آثار آن را درک کنند و الا موجب تشدید آلودگی، افزایش بار هزینه تولید بر دوش مصرف‌کننده، نارضایتی جامعه و بروز اختلال در اقتصاد می‌شود. متأسفانه در حال حاضر قوانین موجود کشور چنین کارایی را نداشته، پس نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با توجه به عدم کارایی ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده اصلاح این قانون را در قالب طرحی به شرح زیر در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار داده‌اند.

عنوان طرح: اصلاح ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده

ماده واحد - کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی به تشخیص سازمان حفاظت محیط‌زیست، مشمول پرداخت عوارض سبز هستند و براساس معیارهایی نظیر شدت، مدت، نوع و مکان آلاینده‌گی با نرخ‌های نیم درصد (۰/۵٪)، یک درصد (۱٪) و یک و نیم درصد (۱/۵٪)، به مأخذ فروش کالا یا خدمات مشمول عوارض سبز می‌شوند. این حکم در مورد کلیه واحدهای آلاینده و غیر آلاینده می‌باشد واحدهای آلاینده که توسط سازمان محیط‌زیست معرفی شدند علاوه بر پرداخت عوارض مشمول جرائم مالیاتی می‌شوند، معیارهایی که در تعیین پرداخت عوارض سبز و همچنین جریمه آلاینده‌گی، مبنای عمل سازمان محیط‌زیست قرار می‌گیرد، حداکثر سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط کارگروهی متشکل از نمایندگان سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صنعت، معدن و تجارت، کشور و امور اقتصادی و دارایی (سازمان) تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. میزان فروش واحدهای موضوع این ماده براساس سامانه مؤدیان یا اظهارنامه‌ای که به همین منظور به سازمان ارائه می‌شود، تعیین می‌گردد.

تبصره «۱» - در صورتی که واحدهای موضوع این ماده، دارای خطوط تولیدی مجزا با محصول مستقل از هم باشند عوارض سبز از کل واحد به‌صورت یک‌باره دریافت می‌شود. در صورتی که واحد آلاینده باشد، دارای خطوط تولیدی مجزا با محصول مستقل از هم باشند، جریمه آلاینده‌گی صرفاً از خطوط آلاینده دریافت می‌شود.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۸۲۱

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات بخش عمومی

مطالعات انرژی، صنعت

و معدن

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین کنندگان:

الهه سلیمانی

مهدی سرمست شوشتری

ناظر علمی:

علیرضا رهایی

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۸۵۱۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۸/۲۲



دفتر مطالعات زیربنایی



1. Pigovian Tax

اقتصاددانی به نام پیگو برای نخستین بار استفاده از مالیات را برای مقابله با انتشار آلودگی پیشنهاد کرد. براساس نظریه پیگو افرادی که محیط‌زیست را آلوده می‌کنند باید هزینه‌های اجتماعی فعالیت خود و مقدار خسارتی را که در اثر انتشار آلودگی به محیط‌زیست وارد می‌نمایند جبران کنند. این مالیات در ادبیات محیط‌زیست به مالیات سبز معروف است.

عوارض سبز: این عوارض شامل کلیه واحدهای است که هرچند در محدوده استانداردهای زیست‌محیطی فعالیت دارند، اما محدوده استاندارد به معنی سلامت کامل زیست‌محیطی نیست، لذا هر واحد تولیدی و صنعتی و کشاورزی و غیره که احداث می‌گردد باعث تغییر در هوا، آب و خاک یک منطقه شده و بایستی عوارضی جهت ارتقای سلامت زیست‌محیطی پرداخت نماید. این عوارض شامل پرداخت مبالغی است که کلیه واحدهای تولیدی، خدماتی، صنعتی، کشاورزی و غیره جز آن دسته‌بندی می‌شوند همچنین بررسی اینکه چه واحدهایی و از چه رده‌ای مشمول عوارض می‌گردند و همچنین چه مبالغی با چه ضرایبی باید اعمال گردد، توسط سازمان محیط‌زیست ظرف حداکثر سه ماه از ابلاغ این قانون تهیه می‌گردد و یا نظر سازمان این واحدها مشمول پرداخت می‌باشند.

جریمه آلایندگی: صرفاً به واحدهایی تعلق می‌گیرد که حدود مجاز استاندارد را رعایت نکرده باشند. صنایعی که در لیست آلاینده قرار می‌گیرند تا زمان حضور در لیست مشمول پرداخت جریمه آلایندگی و بعد از خارج شدن از لیست آلایندگی، مشمول عوارض سبز می‌باشند.

تبصره «۳» - سازمان حفاظت محیط‌زیست مکلف است حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، پایگاه اطلاعاتی واحدهای مورد نظر و نوع رده آنها را ایجاد نماید و امکان دسترسی برخط سازمان به سامانه مزبور را فراهم کند. سازمان حفاظت محیط‌زیست علاوه بر این نیز موظف است نام واحدهای آلاینده و سطح آلایندگی آنها را در پایگاه مزبور درج نموده و آن را مستمراً به‌روزرسانی کند.

تبصره «۴» - در صورتی که سازمان حفاظت محیط‌زیست نام واحدی را در پایگاه واحدهای آلاینده درج نماید با سطح آلایندگی آن واحد را در پایگاه مزبور افزایش دهد، واحد مورد نظر از ابتدای دوره مالیاتی بعد، حسب مورد، مشمول جریمه می‌شود.

تبصره «۵» - در صورتی که سازمان حفاظت محیط‌زیست نام واحدی را از پایگاه واحدهای آلاینده حذف نماید، یا سطح آلایندگی آن واحد را در پایگاه مزبور کاهش دهد، واحد مورد نظر از ابتدای همان دوره، حسب مورد، از پرداخت جریمه معاف می‌شود، اما موظف به پرداخت عوارض سبز بعد از خروج از لیست صنایع آلاینده می‌باشد.

تبصره «۶» - سازمان حفاظت محیط‌زیست موظف است در مورد واحدهای آلاینده که مشمول جریمه مالیاتی شده‌اند حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ درخواست واحد آلاینده، درخصوص رفع یا کاهش آلایندگی آن واحد اعلام نظر نماید و هرگونه تغییر در وضعیت واحد مورد نظر را در پایگاه اطلاعاتی واحدهای آلاینده منعکس نماید. در صورت عدم اعلام نظر سازمان حفاظت محیط‌زیست در مهلت مقرر، واحد مزبور به‌صورت خودکار از فهرست واحدهای آلاینده خارج می‌شود.

تبصره «۷» - سرمایه‌گذاری‌هایی که به‌منظور رفع یا کاهش آلایندگی واحدهای آلاینده انجام می‌شود، در صورت تأیید رفع یا کاهش آلایندگی توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست در سال اول یا سال‌های بعد، از بدهی جرائم واحدهای کسر می‌شود و در صورتی که به رفع یا کاهش آلایندگی منجر نشود، به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته می‌شود.

تبصره «۸» - در صورتی که پالایشگاه‌ها و نیروگاه‌هایی که سوخت اصلی آنها نفت کوره و نفت گاز نیست، در مقاطع خاصی از سال با درخواست دولت، مجبور به استفاده از سوخت‌های مزبور شوند، سازمان حفاظت محیط‌زیست موظف است این موضوع را در احتساب سطح و مدت آلایندگی آن واحدها لحاظ نماید و افزایش آلایندگی ناشی از استفاده نفت کوره و نفت گاز را مطابق با قبل از الزام مزبور در قالب جریمه یا افزایش عوارض سبز محاسبه کند.

تبصره «۱۱» - مؤدیان موضوع این ماده مکلفند اظهارنامه هر دوره را مطابق نمونه‌ای که سازمان تعیین می‌نماید حداکثر تا پایان ماه پس از انقضای دوره، تسلیم و عوارض و جرائم را ظرف مهلت مزبور به حساب تعیین شده واریز نمایند. عدم تسلیم اظهارنامه در مهلت‌های مقرر موجب تعلق جریمه غیرقابل بخشودگی به میزان ده درصد (۱۰٪) عوارض موضوع این ماده می‌باشد و در صورت تأخیر در پرداخت عوارض و یا جرائم آلایندگی، مشمول جریمه موضوع ماده (۳۷) این قانون می‌شود. واحدهای عضو سامانه مؤدیان ملزم به ارائه اظهارنامه موضوع این تبصره نبوده و سازمان به استناد فروش ابرازی آنها در سامانه مؤدیان، عوارض آلایندگی را وصول می‌کند.

تبصره «۱۲» - سازمان امور مالیاتی کشور موظف است وجوه دریافتی از عوارض سبز را به حساب خزانه کل کشور واریز و در جهت الزامات محیط‌زیستی مندرج در قانون در شهرداری‌ها و بخش‌داری‌ها و دهیاری‌ها و موافقت سازمان محیط‌زیست در رابطه با ارتقای سلامت محیط‌زیست و کاهش آلودگی‌های (هوا، آب، خاک و غیره) مصرف گردد.

پیشینه قوانین عوارض آلاینده‌گی (مالیات سبز):

۱. تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷)^۱

- یکی از راهکارهایی که به‌عنوان عامل بازدارنده ایجاد آلودگی مطرح و از سال ۱۳۸۷ اجرایی گردیده، اخذ عوارض آلاینده‌گی به میزان یک در صد فروش واحدهای تولیدی آلاینده است.

- نگاهی به فهرست صنایع آلاینده در سال‌های گذشته نشانگر این موضوع است که تعداد صنایع آلاینده در طول سنوات اجرای قانون، نه تنها روند کاهشی نداشته، بلکه در مواردی افزایش داشته است. مسئله مهم، روند افزایشی طی شده است که بخشی مربوط به رشد و توسعه صنعتی است. اما بخش اصلی مربوط به صنایعی است که طی سالیان متمادی در فهرست قرار داشته و هیچ تغییری در نحوه نگرش به محیط‌زیست و یا کاهش آلودگی‌ها صورت نگرفته است و این نشان از عدم بازدارندگی قانون مذکور، علی‌رغم ادعاهای مطرح شده دارد.

- دامنه شمول قانون فوق، تنها واحدهای تولیدی آلاینده بوده و واحدهای خدماتی و معدنی را دربر نمی‌گیرد.

- احراز آلودگی واحدهای تولیدی براساس ضوابط و استانداردهای محیط‌زیست صورت می‌گیرد و لذا گزارش‌های پایش و شکوائیه‌های مردمی مورد تأیید به عنوان مستند احراز آلودگی قابل پذیرش هستند.

- میزان اخذ عوارض برای همه واحدهای آلاینده، مستقل از شدت و نوع آلودگی واحد، یک در صد فروش هر واحد است (واحدهای به‌شدت آلوده و واحدهای کوچک و متوسط به یک میزان عوارض پرداخت می‌کنند).

- اجرای قانون در سال بعد است و این خود سبب نارضایتی مشمولین و کاهش میزان اثربخشی و بازدارندگی قانون می‌گردد.

- هیچ‌یک از هزینه‌های پایش (نیروی انسانی متخصص، مواد مصرفی و تجهیزات اندازه‌گیری و...) در قانون دیده نشده و این موضوع بر روند اجرای اصولی و صحیح قانون تأثیرگذار است.

- نحوه هزینه‌کرد مبالغ درآمدی قانون شفاف نبوده و هیچ‌گونه نظارتی بر میزان و محل‌های هزینه‌کرد آن وجود ندارد. لذا اثربخشی آن در کاهش و کنترل آلودگی‌های زیست‌محیطی مبهم و غیرقابل استناد است. کما اینکه هیچ تأثیر چشمگیری در میزان و شدت آلودگی‌های منتشره چه به‌لحاظ کیفی و چه به‌لحاظ کمی مشاهده نمی‌شود (تعداد صنایع آلاینده و روند افزایشی آن و ازسوی دیگر افزایش تعداد روزهای آلوده نشان از عدم کارایی و اثربخشی هزینه‌های انجام شده دارد).

۲. ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده (عوارض سبز) مصوب تیرماه ۱۴۰۰

- براساس ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی آلاینده که به تشخیص سازمان حفاظت محیط‌زیست، حدود مجاز و استانداردهای زیست‌محیطی را رعایت نمی‌کنند، در صورتی که در مهلت زمانی که توسط سازمان مزبور برای آنها تعیین می‌شود، نسبت به رفع آلاینده‌گی خود اقدام ننمایند، براساس معیارهایی نظیر شدت، مدت، نوع و مکان آلاینده‌گی با نرخ‌های نیم درصد (۰/۵٪) یک درصد (۰/۱٪) و یک‌ونیم درصد (۰/۵/۱٪)، به مأخذ فروش کالا یا خدمات، مشمول عوارض سبز می‌شوند. این حکم در مورد کلیه واحدهای آلاینده، اعم از واحدهای معاف و غیرمعاف، صادراتی و واحدهای مستقر در مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی جاری است. معیارهایی که در تعیین سطح آلاینده‌گی واحدها، مبنای عمل سازمان محیط‌زیست قرار می‌گیرد، حداکثر سه‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط کارگروهی متشکل از نمایندگان سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صنعت، معدن و تجارت، کشور و امور اقتصادی و دارایی (سازمان) تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. میزان فروش واحدهای موضوع این ماده براساس سامانه مؤدیان یا اظهارنامه‌ای که به همین منظور به سازمان ارائه می‌شود، تعیین می‌گردد.

۱. براساس تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که استانداردها و ضوابط حفاظت از محیط زیست را رعایت نمی‌نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان حفاظت محیط زیست (تا پانزدهم اسفندماه هر سال برای اجرا در سال بعد)، همچنین پالایشگاه‌های نفت و واحدهای پتروشیمی، علاوه بر مالیات و عوارض متعلق موضوع این قانون، مشمول پرداخت یک درصد (۱٪) از قیمت فروش به عنوان عوارض آلاینده‌گی می‌باشند.

- در ماده (۲۷) قانون ارزش افزوده که در سال گذشته به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، تنها صنایع و واحدهای آلاینده در صورتی که اختراهای مراجع ذی ربط در اصلاح شیوه تولید و رفع آلاینده‌گی را رعایت نکنند با نرخ‌های پلکانی ۰/۵ درصد، ۱ درصد و ۱/۵ درصد مآخذ فروش محصول مشمول عوارض سبز می‌شوند.

- همچنین در این ماده علی‌رغم توسعه دامنه شمول قانون (واحدهای خدماتی و معدنی، صنعتی) با توجه به محدودسازی احراز آلودگی به حدود مجاز و استانداردها و عدم وجود حدود مجاز در بسیاری از پارامترها و ازسوی دیگر عدم خوداظهاری و عدم امکان پایش و سنجش با امکانات بسیار محدود سازمان متولی، اجرای قانون به نحو مطلوب با چالش بسیار بزرگی روبه‌رو خواهد بود.

- ازسوی دیگر واگذاری معیارهای تعیین نرخ عوارض آلاینده‌گی، به کارگروهی با نقطه‌نظرات متفاوت، روند تهیه دستورالعمل را کند کرده و درحال حاضر نیز بعد از گذشت بیش از یک سال از ابلاغ قانون، دستورالعمل مذکور ابلاغ نگردیده و در نتیجه، تعیین نرخ عوارض که منوط به ابلاغ معیارهای تعیین نرخ است، محقق نگردیده و لذا فهرست واحدهای آلاینده در قالب قانون جدید قابل بهره‌برداری نمی‌باشد.

- محل هزینه‌کرد منابع درآمدی قانون، همچنان مبهم است و هیچ‌گونه گزارشی مبنی بر تأثیرگذاری روند کنونی هزینه‌ها بر کاهش آلودگی وجود ندارد. هزینه‌های مترتب بر پایش واحدهای تولیدی و خدماتی و معدنی (مشمول قانون) در صورت اجرای صحیح قانون، توجیه‌پذیر نبوده است.

- نام عوارض همواره در مواردی استفاده می‌شود که از فرایند واحدی جهت اخذ درآمد برای بهبود مدیریت خدمات‌رسانی در کشور کمک گرفته شود. نظیر عوارض ساختمان، عوارض راه، و... ولی در ماده (۲۷) تنها واحدهای آلاینده مشمول پرداخت عوارض می‌باشند. در تهیه فهرست صنایع آلاینده موضوع عوارض آلودگی مرتبط با ارزش، رانتهای زیادی توسط گروه‌های ذی‌نفع، از صنایع اخذ می‌گردد که با اصلاح این قانون کلیه این موارد نیز مدیریت خواهد شد. بسیاری از واحدهای صنعتی با دور زدن غیرقانونی پرسنل دستگاه‌های ذی‌ربط و..... نسبت به حذف غیرقانونی نام واحد خود اقدام می‌نمایند.

جدول. مقایسه ماده (۳۸) و ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده

ماده (۳۸) (قدیم)	ماده (۲۷) (جدید) قانون مالیات بر ارزش افزوده
شمولیت واحدهای تولیدی صنعتی آلاینده	شمولیت تمامی واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی آلاینده
آلاینده‌گی بالقوه و عدم نیاز به درج در فهرست برای واحدهای پتروشیمی و پالایشگاه‌های نفت	عدم مستثنا بودن این قبیل واحدها
ارسال فهرست دوره‌ای از طریق مکاتبه	ارسال فهرست دوره‌ای از طریق سامانه
امکان اعلام درج اشتباه	عدم امکان اعلام درج اشتباه
نرخ عوارض ثابت به میزان یک درصد فروش	نرخ عوارض متغیر براساس معیارهای مندرج در قانون به میزان نیم، یک و یک‌ونیم درصد فروش
اجرا در سال بعد	اجرا در همان دوره
عدم پذیرش هزینه اقدامات رفع آلودگی	پذیرش هزینه اقدامات رفع آلودگی با تأیید محیط‌زیست

مآخذ: سازمان حفاظت محیط‌زیست، ۱۴۰۱.

اظهار نظر کارشناسی در مورد طرح اصلاحیه ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده :

- طبق قوانین محیط زیست از جمله ماده (۱۲) قانون هوای پاک^۱ و ماده (۱۵) و (۱۹) قانون حفاظت از خاک^۲ و ماده (۱) و (۴) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالابها،^۳ بسته به میزان آلودگی تولید و تخلیه شده به محیط زیست، کلیه واحدهای آلوده کننده موظف به پرداخت جریمه آلودگی هستند. لذا اجرای ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده و طرح پیشنهادی اصلاح ماده (۲۷) مصداق تعریف بیش از یک مجازات برای یک جرم مشخص است که می تواند اقتصاد کشور را تحت تأثیر منفی قرار دهد (گرچه تاکنون ماده (۲۷) به دلایل متعدد ذکر شده اجرایی نشده است).
- محور اصلی در پیش نویس اصلاحیه ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده، تسری دادن عوارض به تمامی واحدهای تولیدی است چه آلاینده باشند و چه نباشند. همچنین صنایع آلاینده با سازوکاری مبهم مشمول عوارض مضاعف شوند.
- در صورت تصویب طرح پیشنهادی و الزام بر اجرای ماده (۲۷) قانون فعلی، برای تعیین شدت آلودگی تولید شده توسط واحدها، باید به صورت فصلی پارامترهای مختلف شاخص آلودگی در نمونه های پساب، دودکش، پسماند، صدا و بو در خروجی واحدهای صنعتی، معدنی و خدماتی (حدود ۱۵۰ هزار واحد در کشور وجود دارد) اندازه گیری شود که طبق برآورد با قیمت امروز مبلغی حدود ۴۴۰۰ میلیارد تومان نیاز دارد. با توجه به اینکه برای مثال در سال ۱۳۹۹ میزان عوارض آلودگی اخذ شده در کشور حدود ۳۰۰۰ میلیارد تومان بوده است، هزینه کرد مبلغ فوق برای اخذ در آمد اخیر توجیه پذیر نیست. علاوه بر این با توجه به ظرفیت های موجود محیط زیست کشور امکان شناسایی و احراز آلودگی برای تک تک واحدهای موصوف در عمل، امکان پذیر نبوده و سبب ایجاد بی عدالتی در شناسایی و به تبع آن ایجاد نارضایتی در بین مشمولین عوارض خواهد شد.
- در این پیش نویس عنوان شده که کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی مشمول عوارض شوند. همچنین تأکید مجدد شده که این حکم در خصوص تمامی واحدهای آلاینده و غیر آلاینده است. در حال حاضر در ایران شرکتها و واحدهای تولیدی (بجز واحدهای مستقر در مناطق خاص) مالیات بسیار زیادی می پردازند. نرخ ۲۵٪ بر سود اشخاص حقوقی از جمله بالاترین نرخهای مالیاتی نسبت به سایر فعالیتها و در مقایسه با سایر کشورهاست. شرکتها در ایران متحمل هزینه های دیگری نیز در مرحله صدور مجوز و مراحل بعد می شوند. یکی از توصیه های

۱. ماده (۱۲) - سازمان مکلف است که تمامی مراکز و واحدهای صنعتی، تولیدی، عملیات معدنی، خدماتی، عمومی و کارگاهی را که آلودگی آنها بیش از حد مجاز مصوب است، مشخص نموده و مراتب را با تعیین نوع، میزان آلودگی، وسعت منطقه تحت تأثیر و حساسیت منطقه به مالکان یا مسئولان یا مدیران عامل و یا بالاترین مقام تصمیم گیر واحد ابلاغ کند تا در مهلت معینی که توسط سازمان تعیین می شود نسبت به رفع آلودگی یا تغییر تولید یا تغییر فرآیند تولید یا تعطیلی کار و فعالیت خود (بر اساس نوع آلودگی و ماهیت فرآیند کنترلی) اقدام نمایند. در طی مدت تعیین تکلیف این واحدها، طبق مفاد این قانون، به واحدهای مذکور، جریمه ایجاد و انتشار آلودگی تعلق می گیرد.

تبصره «۱» - تصمیم گیری در خصوص تعطیلی کامل کار و فعالیت کارخانجات، معادن بزرگ و واحدهای آلاینده بزرگ که تأثیرات ملی و منطقه ای دارند برعهده ستادی متشکل از وزیر صنعت، معدن و تجارت، رئیس سازمان، استاندار و بالاترین مقام دستگاه ذی ربط است.

تبصره «۲» - در صورت عدم اجرای مفاد این ماده، در پایان مهلت مقرر، سازمان از ادامه فعالیت آنها جلوگیری نموده و متخلف را جهت پیگرد قضایی، طبق مفاد این قانون به مرجع صالح قضایی معرفی می کند. واحد تولیدی علاوه بر جبران خسارات وارده به پرداخت جریمه نقدی معادل سه تا پنج برابر خسارات وارده به محیط زیست محکوم می شود.

مجازات مقرر در این تبصره در خصوص مالکان، مسئولان و مدیران کارخانجات، واحدها و کارگاه های تولیدی، صنایع نفتی و گازی، نیروگاه ها و سایر واحدهای تولیدی، خدماتی و معدنی آلوده کننده نیز که پس از تعطیلی، رأساً و بدون کسب اجازه از سازمان مبادرت به بازگشایی و ادامه فعالیت آنها نمایند، اعمال می شود.

تبصره «۳» - حدود مجاز انتشار آلاینده های هوا توسط سازمان پیشنهاد می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد.

۲. ماده (۱۵): سازمان مکلف است نسبت به شناسایی واحدهای آلاینده خاک اقدام نموده و به آلوده کننده اطلاع دهد که طرف مهلت معینی متناسب با نوع ماده آلاینده نسبت به حذف و رفع منشأ آلودگی، بازسازی خاک و جبران خسارت وارده اقدام کند. در صورتی که اشخاص ذی نفع نسبت به اخطار یا دستور سازمان معترض باشند، می توانند برای یک بار از سازمان درخواست تمدید مهلت مذکور را نمایند. مستنکف علاوه بر توقف فعالیت، رفع آلودگی و جبران خسارت زیست محیطی به جزای نقدی دو تا پنج برابر خسارت وارده و در صورت تکرار علاوه بر موارد یاد شده به حداکثر جزای نقدی با حکم مراجع قضایی محکوم می شود.

تبصره - در صورتی که آلودگی ایجاد شده، محیط زیست و یا سلامت را با وضعیت اضطراری مواجه کند، سازمان بدون اخطار قبلی رأساً نسبت به توقف موقت تمام یا قسمتی از فعالیت واحد آلاینده که موجب آلودگی می شود اقدام خواهد کرد و آلوده کننده به حکم مرجع قضایی علاوه بر حذف و رفع منشأ آلودگی، اعاده به وضعیت سابق و جبران خسارت، به حداکثر جزای نقدی محکوم می شود.

ماده (۱۹) - تخلیه و دفن مواد آلاینده اعم از مایع و جامد در خاک در غیر از مکان های تعیین شده ممنوع است. مرتکب علاوه بر جبران خسارت زیست محیطی، به جزای نقدی دو تا پنج برابر خسارت وارده محکوم می شود.

۳. ماده (۱) - هرگونه بهره برداری و اقدامی که منجر به تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالابها گردد، ممنوع است. مرجع تشخیص تخریب و آلودگی غیرقابل جبران، سازمان حفاظت محیط زیست می باشد که در این قانون سازمان نامیده می شود.

تبصره - آیین نامه جلوگیری از تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالابها حداکثر طرف مدت ۶ ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط سازمان تهیه می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد تا مبنای عمل سازمان مذکور و تمامی مراجع ذی ربط قرار گیرد. این آیین نامه باید متضمن حفظ و احیای تالاب های کشور باشد.

ماده (۴) - اشخاص حقیقی و حقوقی متخلف از احکام این قانون و مقررات مصوب پس از اقامه دعوا توسط سازمان، علاوه بر توقف فعالیت و جبران خسارات وارده، حسب تشخیص مرجع قضایی به پرداخت جریمه به میزان سه تا پنج برابر خسارات وارده و در صورت تکرار، علاوه بر جبران خسارات به پرداخت جریمه به میزان شش تا هشت برابر خسارات وارده محکوم می شوند.

تبصره «۱» - درآمدهای ناشی از اجرای وصول جریمه ها و خسارات موضوع این قانون طی ردیف درآمدی جداگانه که در قانون بودجه هر سال مشخص می شود، به حساب خزانه داری کل کشور واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن با پیش بینی در قوانین بودجه سنواتی به منظور جبران خسارت وارده و حفاظت، احیا و مدیریت تالابها در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار می گیرد.

تبصره «۲» - سازمان در اجرای این قانون، از پرداخت هزینه دادرسی معاف می باشد.

متخصصان اقتصادی که در رویکرد تحولی مجلس محترم و دولت جدید نیز قابل مشاهده است، این است که با جایگزینی سایر مالیات‌ها، بار مالیاتی بر تولید و نرخ مالیات بر سود شرکت‌ها کاهش یابد. در حالی که در این پیش‌نویس این رویکرد مترقی و به نفع تولید کنار گذاشته شده و ضد آن عمل شده که کلیه واحدهای تولیدی چه آلاینده باشند چه غیرآلاینده، چه سودده باشند چه زیان‌ده، باید سالیانه عوارضی از مأخذ فروش محصول تحت عنوان عوارض سز بپردازند. با تصویب این طرح قطعاً فشار مالیاتی مضاعفی به تمام فعالان اقتصادی وارد خواهد شد.

• طبق تعاریف موجود، کلمه عوارض نوعی از مالیات است که پرداخت‌کننده آن در مقابل کار و یا دریافت خدمات متقبل می‌گردد. از آنجایی که طبق ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده و طرح پیشنهادی، عوارض آلاینده‌گی که توسط صنایع پرداخت و در نهایت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تعلق می‌گیرد غالباً بدون ارائه کار و با خدمات خاصی از سوی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اخذ می‌گردد و با مفهوم کلمه عوارض همخوانی ندارد (لذا کلمه جریمه آلاینده‌گی به لحاظ بازاریابی و تنبیهی که در آن مستتر است می‌تواند جایگزین مناسبی برای کلمه عوارض آلاینده‌گی باشد).

• این طرح قصد دارد که دایره شمول عوارض سبز را افزایش دهد در حالی که در متن فعلی ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰، سازوکاری طراحی شده که می‌توان مصادیق واحدهای آلاینده را کاهش یا افزایش داد. در قانون فعلی معیارهای تعیین سطح آلاینده‌گی واحدها به کارگروهی متشکل از نمایندگان سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صنعت، معدن و تجارت، کشور و امور اقتصادی و دارایی (سازمان) سپرده شده است. به عبارت دیگر اگرچه نمی‌توان طبق قانون فعلی تمامی شرکت‌ها و واحدها را مشمول عوارض سبز دانست، اما در صورت صلاحدید دولت و کارگروه مربوطه با تغییر شاخص آلاینده‌گی می‌توان شاخص سخت‌گیرانه‌تری اعمال نمود تا واحدهای بیشتری به رعایت استانداردهای سازمان محیط‌زیست ملزم شوند. پس ارائه طرح برای تغییر دایره شمول چندان ضرورتی ندارد و تنها واحدهای بدون هیچ آلاینده‌گی مشمول عوارض می‌شوند که در بندهای گذشته ایرادهای اقتصادی آن بیان شد.

• متن طرح پیشنهادی بسیار پرابهام است و از نظر حقوقی برخی مفاد آن خلاف قانون اساسی است. برای مثال در صدر حکم از یک سو عنوان شده کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی و تمامی واحدهای آلاینده و غیرآلاینده مشمول عوارض شوند از سوی دیگر گفته شده به تشخیص سازمان محیط‌زیست. اگر کلیه واحدها بناست مشمول شوند پس تشخیص سازمان محیط‌زیست چه جایگاهی دارد؟ اگر بناست فقط برخی واحدها مشمول شوند که در قانون فعلی سازوکار دقیق آن پیش‌بینی شده است، پس ضرورت ارائه طرح چیست؟

○ در جای دیگر این طرح جرائم مالیاتی مضاعفی علاوه بر عوارض سبز برای صرفاً صنایع آلاینده در نظر گرفته شده است که نرخ، سازوکار تشخیص و افراد مشمول آن روشن نیست و این خلاف اصل پنجاهویکم قانون اساسی است، زیرا نرخ و ابعاد مالیات را به دولت سپرده است، رویه گذشته شورای نگهبان حاکی از ایراد بر چنین مواردی است. یا متنی که در تعریف عوارض سبز و جریمه آلاینده‌گی آمده تکرار حکم صدر ماده است و متن آن متن حقوقی نیست و بیشتر به جنبه چرایی آن اشاره دارد که آوردن چنین متنی در قانون مرسوم نیست و بیشتر مناسب مقدمه توجیهی طرح است. در مجموع متن این طرح از انسجام لازم و دقت فنی و حقوقی برخوردار نیست.

• همان‌طور که اشاره شد متأسفانه در این طرح، به جای رویکرد تنظیم‌گری، رویکرد درآمدی به این عوارض داشتند و در تبصره «۱۲» بیان شده که وجوه این منبع صرف الزامات محیط‌زیستی مندرج در قانون شهرداری‌ها و دهیاری‌ها شود. این نحوه توزیع حاوی چند ایراد جدی است: اولاً خلاف اصل بودجه‌ریزی یکپارچه است. با توجه به اینکه درآمدهای یک پایه مالیاتی ممکن است نوسان داشته باشد در سنوات مختلف، نباید درآمد یک منبع درآمدی را به یک مصرف خاص گره زد، زیرا اگر کم یا مازاد باشد در یک سال برای قسمت هزینه‌کرد دچار چالش بودجه‌ای می‌شویم. بنابراین اصطلاحاً باید از استخر درآمدی و استخر هزینه‌ای در بودجه سنواتی استفاده شود. هزینه‌های ضروری تجمیع و درآمدها نیز تجمیع گردد (Gruber, 2016). ثانیاً نحوه توزیع میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ابهام دارد و روشن نیست؛ در نتیجه منجر به بروز اختلاف در اجرا خواهد شد. ثالثاً باید این مالیات تنظیمی طراحی شود نه درآمدی. رابعاً با افزایش سهم یک‌درصدی شهرداری‌ها در قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده و قانون جدیدالتصویب درآمد پایدار شهرداری‌ها، شهرداری‌ها نیازی به منبع جدید ندارند و می‌توانند الزامات محیط‌زیستی را از محل افزایش درآمدهایی که در یک سال اخیر در قوانین جدید برای آنها پیش‌بینی شده پوشش دهند.

• همچنین معروض می‌دارد طرح فوق مغایر با اصل انصاف است بدین سبب که دریافت عوارض و دریافت جریمه توأمان عادلانه نبوده و حتی با اصل تناسب بین جرم و مجازات در تضاد است.

جمع‌بندی

با توجه به جمیع نکات زیر اعم از مغایرت‌ها و تناقضات، فشار مضاعف بر تولیدکنندگان، تعارض با منطق اقتصادی و تجارب جهانی، ابهام‌های متعدد حقوقی و بودجه‌ریزی و عدم رعایت اصول حقوقی و اقتصادی، این طرح مورد تأیید نیست.

• با توجه به اینکه اجرای ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و طرح پیشنهادی اصلاح ماده (۲۷) مصداق تعریف بیش از یک مجازات برای یک جرم مشخص است (با استناد به ماده (۱۲) قانون هوای پاک و ماده (۱۵) و (۱۹) قانون حفاظت از خاک و ماده (۱) و (۴) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های)، می‌تواند اقتصاد کشور را تحت تأثیر منفی قرار دهد.

• در این طرح عنوان شده است که کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی مشمول عوارض شوند. همچنین تأکید مجدد شده که این حکم در خصوص تمامی واحدهای آلاینده و غیر آلاینده است. در حال حاضر در ایران شرکت‌ها و واحدهای تولیدی (بجز واحدهای مستقر در مناطق خاص) مالیات بسیار زیادی می‌پردازند. نرخ ۲۵٪ بر سود اشخاص حقوقی از جمله بالاترین نرخ‌های مالیاتی نسبت به سایر فعالیت‌ها و در مقایسه با سایر کشورهاست. شرکت‌ها در ایران متحمل هزینه‌های دیگری نیز در مرحله صدور مجوز و مراحل بعد می‌شوند. با تصویب این طرح قطعاً فشار مالیاتی مضاعفی به تمام فعالان اقتصادی وارد خواهد شد.

• با توجه به اینکه در این طرح جرایم مالیاتی مضاعفی علاوه بر عوارض سبز برای صرفاً صنایع آلاینده در نظر گرفته شده است که نرخ، سازوکار تشخیص و افراد مشمول آن روشن نیست، خلاف اصل پنجاهویکم قانون اساسی است.