



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۴۸

شماره چاپ:

۱۵۲۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۴/۶

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۰۹۴۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۵/۱۵

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷»

مقدمه

طرح اصلاح ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷) با هدف جمع‌بندی و تنقیح قوانین مربوط به هزینه ارائه خدمات به مسافری پروازهای داخلی و خارجی کشور و در راستای اجرایی کردن برخی از اهداف مصرح در سند چشم‌انداز و قانون برنامه پنجم توسعه (ماده (۱۶۱)) برای ارتقای ایمنی، رعایت استانداردهای بین‌المللی در بخش تجهیزات و تأسیسات فرودگاهی ارائه شده است.

طراحان این طرح معتقدند که در ۱۶ سال گذشته و علی‌رغم تورم‌های سالیانه و افزایش قیمت‌ها در کلیه بخش‌های اقتصاد، هیچ تغییری در مبالغ و منابع دریافتی موضوع ماده (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب سال ۱۳۷۳) از طرف شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور به‌عنوان شرکت دولتی با ساختار درآمد - هزینه‌ای صورت نگرفته است. در ادامه ضرورت توجه به خدمات قابل ارائه به مسافران خارجی در شرایط رقابتی با توجه به کیفیت خدمات ارائه شده در فرودگاه‌های بین‌المللی و محیط رقابتی فرودگاه‌های کشورهای آسیای جنوب غربی، ضرورت تأمین هزینه‌های مربوط به دستگاه‌های مستقر در فرودگاه‌ها، الزام حفظ ایمنی پروازها، افزایش هزینه‌های جاری با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و ... از جمله موضوعاتی هستند که طراحان طرح در بیان ضروری بودن تصویب این طرح به آن اشاره داشته‌اند.

این طرح در واقع به نوعی خواستار دائمی کردن حکم بند «۶۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در قالب اصلاح ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده است. در بند «۶۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ عوارض دریافتی شرکت فرودگاه‌های کشور (موضوع ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده) از دو درصد (۲٪) به پنج درصد (۵٪) افزایش یافته است. علاوه بر این در این ماده عوارض دریافتی سازمان هواپیمایی کشور از هر مسافر عازم خارج از کشور (موضوع ماده (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین) از هفتاد هزار ریال (۷۰,۰۰۰ ریال) به دویست و پنجاه هزار ریال (۲۵۰,۰۰۰ ریال) افزایش یافته است.

۱. بند «۶۲» به منظور نگهداری و بهسازی و تجهیز فرودگاه‌های کوچک و مناطق محروم، عوارض موضوع ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده از دو درصد (۲٪) به پنج درصد (۵٪) و عوارض موضوع بند «الف» ماده (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ از هفتاد هزار (۷۰,۰۰۰ ریال) به دویست و پنجاه هزار (۲۵۰,۰۰۰ ریال) افزایش می‌یابد. منابع حاصله در اختیار شرکت فرودگاه‌های کشور قرار می‌گیرد تا در چارچوب ماده (۵۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت هزینه نماید.

۲. ماده (۴۸) - به منظور تأمین هزینه اجرای برنامه‌های نگهداری، بهسازی و امنیت پرواز و توسعه زیربنای فرودگاه‌ها و نیز استفاده از تجهیزات و سیستم‌های جدید فرودگاهی و هوانوردی و امنیتی، به شرکت فرودگاه‌های کشور اجازه داده می‌شود با تصویب شورای عالی هواپیمایی کشوری دو درصد (۲٪) قیمت فروش بلیط مسافران پروازهای داخلی را دریافت کند.

۳. ماده (۸۷) - سازمان هواپیمایی کشوری موظف است از هر مسافر که توسط هواپیما عازم خارج از کشور است مبلغ هفتاد هزار (۷۰,۰۰۰ ریال) دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور واریز نماید. معادل هشتاد درصد (۸۰٪) درآمد واریز شده فوق، از محل اعتباری که همه‌ساله به همین منظور در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه در اختیار سازمان هواپیمایی کشوری قرار خواهد گرفت تا در موارد زیر هزینه گردد:

الف) معادل شصت درصد (۶۰٪) جهت مطالعه، اجرا و تجهیز فرودگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)،

ب) معادل بیست درصد (۲۰٪) جهت تجهیز فرودگاه‌های عملیاتی.

اظهار نظر کارشناسی

همان‌طور که اشاره شد طرح اصلاح ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده تلاش دارد که منابع درآمدی «شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور» را تثبیت و تقویت کند. توجه به برخی نکات در این خصوص ضروری است:

● شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور دارای ۵۴ فرودگاه (۸ فرودگاه بین‌المللی) در کشور است که ۵۴۳۵ نفر در سال ۱۳۸۹ در این شرکت مشغول به کار بوده‌اند. بودجه این شرکت نشان می‌دهد که درآمدهای شرکت از سال ۱۳۸۶ تاکنون رشد ملایمی داشته است اما نکته مهم زیان‌ده بودن این شرکت از سال ۱۳۸۷ تاکنون است.

جدول بودجه شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور به شماره طبقه‌بندی ۲۸۰۵۲۰

سال	درآمد	هزینه	سود (زیان)
عملکرد ۱۳۸۶	۲,۵۰۸	۱,۷۶۰	۷۴۸
عملکرد ۱۳۸۷	۲,۸۳۲	۲,۰۰۵	(۸۳)
مصوب ۱۳۸۸	۳,۵۰۰	۳,۵۰۰	۰
مصوب ۱۳۸۹	۳,۶۹۶	۳,۶۹۶	۰
مصوب ۱۳۹۰	۳,۹۱۷	۳,۹۱۷	۰

مآخذ: قانون بودجه کل کشور و گزارش عملکرد مالی شرکت‌های دولتی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در سال‌های مختلف.

● شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور طبق ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی جزو شرکت‌های گروه (۲) محسوب می‌شود که باید ۸۰ درصد سهام آن به بخش خصوصی واگذار شود. زیرا نام این شرکت در فهرست شرکت‌های گروه سه موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی ذکر نشده بلکه نام «سازمان هواپیمایی کشوری» ذکر شده است. همچنین این شرکت در بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۶۶۰/ت/۴۳۰۸۱ ک - ۱۳۸۸/۵/۲۴ هیئت وزیران که در آن سازمان‌های توسعه‌ای معرفی شده‌اند به عنوان سازمان توسعه‌ای شناخته نشده است.

● نکته مهم طرح پیشنهادی این است که هم ۵ درصد عوارض مسافران داخلی و هم دویست و پنجاه هزار ریال (۲۵۰,۰۰۰ ریال) عوارض هر مسافر خارجی به «شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور» اختصاص یابد در حالی که طبق قوانین موجود (ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و بند «۶۲» قانون بودجه ۱۳۹۰) فقط عوارض مسافران داخلی به این شرکت تعلق داشته و عوارض مسافران خارجی (طبق ماده (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین) به «سازمان هواپیمایی کشوری» که یک مؤسسه دولتی است، اختصاص دارد. بنابراین اگر این طرح تصویب شود قسمتی از درآمدهای اختصاصی سازمان هواپیمایی کشوری به شرکت فرودگاه‌های کشور واگذار می‌شود.

● همان‌طور که در بخش قبل اشاره شد، در صورت تصویب این طرح بیست درصد (۲۰٪) از مجموع درآمد واریز شده به حساب درآمد عمومی کشور (بخشی از عوارض مسافر عازم خارج از کشور موضوع ماده (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳) کاسته شده و این مبالغ نیز عیناً به عنوان درآمد شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌ها منظور خواهد شد. این امر منجر به کاهش درآمدهای عمومی کشور شده و لذا تصویب این طرح را مخالف اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی می‌کند.

● ۵۴ فرودگاه در کشور وجود دارد و هر فرودگاه دارای شرایط خاص خود است. لذا، اینکه قیمت خدمات آن برای همه مسافران و در همه زمان‌ها و مکان‌ها با نرخ یکسان تعیین شود با قواعد اقتصادی و اصل انصاف سازگار نیست. بنابراین این شیوه قیمتگذاری همان‌طور که در بند «ب» ماده (۱۶۱) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است، باید اصلاح شود.

● از ساخت و بهره‌برداری فرودگاه‌ها، دو وظیفه اصلی شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور است که شواهد موجود نشان می‌دهد که در انجام این دو وظیفه مشکلات زیادی وجود دارد. به نظر می‌رسد این مشکلات چندان ناشی از کمبود بودجه این شرکت نباشد بلکه این مشکلات بیشتر ناشی از عوامل دیگری از جمله: نقش نمایندگان شهرهای مختلف برای ساخت فرودگاه‌هایی که توجیه اقتصادی ندارند، تمرکز ساخت و بهره‌برداری فرودگاه‌های کشور در اختیار «شرکت دولتی» فرودگاه‌های کشور که با توجه به ابعاد بزرگ آن از ناکارایی و ناکارآمدی‌های زیادی رنج می‌برد، عدم استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی و اقتصادی موجود در کشور مانند شهرداری‌ها و بخش خصوصی برای بهره‌برداری از فرودگاه‌ها و ارائه خدمات جانبی در فرودگاه‌ها، عدم استفاده روش‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی برای ساخت فرودگاه‌ها، نبود قواعد حمایتی شفاف برای ساخت و بهره‌برداری از فرودگاه‌ها در کشور.

- مستفاد از بند «۶۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، هدف از تدوین و تصویب این ماده و افزایش عوارض مصرح در آن، صرفاً نگهداری و بهسازی و تجهیز «فرودگاه‌های کوچک و مناطق محروم» بوده که این امر با توجه به نیاز این مناطق و اولویت آنها در اختصاص بودجه می‌باشد؛ در حالی که در طرح پیشنهادی، هر چند به مناطق محروم اشاره شده است، اما مصارف این افزایش عوارض، به صورت متعددی تعریف شده (مانند: استفاده از آخرین تجهیزات نوین فرودگاهی و...) که نتیجه این امر اختصاص بودجه‌ای کمتر به این مناطق می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌شود در ماده، درصد مشخصی از این افزایش، جهت «مناطق محروم و فرودگاه‌های کوچک» تعیین و مشخص شود.
- با وجود تصریح بند «د» ماده (۱۶۱) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۹۰^۱ به بحث «ضرورت ارتقای ایمنی هواپیماها، پروازها و فرودگاه‌ها» و علیرغم اشاره مقدمه توجیهی به این موضوع، و با لحاظ افزایش قابل توجه میزان عوارض و امکان تخصیص بودجه در این راستا، در ماده پیشنهادی اشاره‌ای به این موضوع نشده است. به علاوه در ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، به مباحث «امنیت پرواز» و «استفاده از سیستم‌های امنیتی» اشاره و تصریح شده است؛ در حالی که در متن پیشنهادی با وجود اهمیت موضوع، اشاره‌ای به آن نشده است.
- با توجه به اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده، اصلاح این قانون در این دوره ضرورتی ندارد. براین اساس پیشنهاد می‌شود اصلاحات مورد نظر در هر مورد احصاء شده و پس از اتمام دوره اجرای آزمایشی ارائه شوند.

جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

- اگر ماده (۴۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده متناسب و یا فراتر از بند «۶۱» قانون بودجه ۱۳۹۰ اصلاح گردد راه حل موقتی قانون بودجه ۱۳۹۰ برای همیشه تثبیت خواهد شد و فرآیند مشارکت بخش خصوصی در ساخت و بهره‌برداری فرودگاه‌های کشور متوقف و سیطره ناکارآمد شرکت فرودگاه‌های کشور در حمل‌ونقل هوایی کشور تداوم خواهد یافت.
- در مجموع پیشنهاد می‌شود با توجه به مغایرت مفاد طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و این موضوع که فرآیند خصوصی‌سازی امور حمل‌ونقل به‌ویژه حمل‌ونقل هوایی هنوز در مراحل اولیه خود قرار دارد و همچنین الزامات بند «ب» ماده (۱۶۱) قانون برنامه پنجم توسعه (که دلالت بر «واقعی نمودن نرخ» خدمات فرودگاهی دارد)، طرح پیشنهاد شده رد شود تا شرایط برای اجرای مراحل زیر در آینده حاصل شود:
الف) هر چه سریع‌تر شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور تفکیک شود و هر فرودگاه کشور خود به صورت یک شرکت مستقل اداره شود.
- ب) در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی ضروری است برنامه واگذاری فرودگاه‌های کشور به بخش خصوصی و شهرداری‌های کشور تهیه و اجرا گردد.
- ج) ساخت فرودگاه‌های مورد نیاز کشور در آینده با مشارکت بخش خصوصی و عمومی و با کمک مالی شفاف دولت انجام گیرد.

۱. بندهای «ب» و «ج» از ماده (۱۶۱) -

ب) دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه نسبت به متنوع‌سازی نرخ خدمات حمل‌ونقل هوایی بار و مسافر اقدام نماید و از ابتدای سال سوم برنامه ضمن آزادسازی کامل نرخ حمل‌ونقل هوایی، خدمات فرودگاهی و شبکه پروازی، لغو تخفیفات تکلیفی و هرگونه معافیت در زمینه بهره‌برداری از خدمات ناوبری هوایی، فرودگاهی، نشست و برخاست، خدمات پروازی، واگذاری اماکن و سایر موارد مرتبط نسبت به واقعی نمودن نرخ آنها اقدام کند.

تبصره - ارائه خدمات کمک ناوبری هوایی و نشست و برخاست به صورت انحصاری بر عهده شرکت فرودگاه‌ها (دولت) خواهد بود.

ج) به‌منظور ساماندهی امور حمل‌ونقل هوایی، ارتقای رقابت‌پذیری با رویکرد لغو انحصارات مربوط به حمل‌ونقل هوایی شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران از جمله مواد (۵) و (۷) قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳/۲/۶ و واگذاری به بخش‌های خصوصی و تعاونی و خدمات‌رسانی بهینه صنعت هوایی و اعمال حاکمیت مناسب، دولت موظف است نسبت به اصلاح وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های سازمان هواپیمایی کشوری با هدف تقویت و متناسب نمودن وظایف و اختیارات حاکمیتی آن سازمان و همچنین اصلاح اساسنامه شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران تا پایان سال دوم برنامه اقدام قانونی نماید.