



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک ماده به قانون معادن»

مقدمه

سیاستگذاری و وضع قوانین و مقررات برای بهبود محیط کسب و کار، ایجاد جذابیت برای سرمایه‌گذاری و هدایت جریان نقدینگی کشور به سمت فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی از جمله وظایف حاکمیتی قوای مجریه و مقننه کشور است. با بهبود مستمر فضای کسب و کار، تمایل سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان برای توسعه کسب و کار و سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد. بنابراین استفاده از روش‌های مناسب برای تشویق سرمایه‌گذاری و جلوگیری از خروج سرمایه از بخش تولید از اهمیت و حساسیت زیادی برخوردار است به طوری که وضع برخی قوانین و مقررات حتی با هدف تشویق سرمایه‌گذاری ممکن است موجب کاهش تمایل سرمایه‌گذاران و خروج سرمایه از بخش تولید شود. طرح «الحاق یک ماده به قانون معادن» که با هدف تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال در مناطق محروم تدوین شده، دارای ایرادهای اساسی شکلی و ماهوی است. تصویب این طرح و اجرای آن موجب مانع در برابر فعالیت‌های معدنی، سردرگمی و بلا تکلیفی معدن‌کاران، ائتلاف منابع، کاهش تمایل فعالان اقتصادی جهت سرمایه‌گذاری در مناطق محروم، خروج سرمایه از بخش معدن و صنایع معدنی، تعطیلی معادن و ایجاد تداخل در انجام وظایف دستگاه‌های اجرایی خواهد شد.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۹۰

شماره چاپ:

۱۴۴۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۴/۳

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۶۵۶۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۵/۱۶

وضعیت کلی معادن کشور

براساس آخرین آمار وزارت صنعت، معدن و تجارت از مجموع کل تعداد معادن دارای پروانه بهره‌برداری در کشور حدود ۵۸ درصد فعال و سایر معادن نیمه‌فعال یا غیرفعال هستند. از مجموع ۳۸۲ میلیون تن ماده معدنی استخراج شده در سال ۱۳۹۶، حدود ۱۴۲ میلیون تن مربوط به گروه معادن فلزی، ۱۲ میلیون تن سنگ‌های تزئینی، ۱۹۶ میلیون تن سنگ‌های ساختمانی و ۳۲ میلیون تن سایر مواد معدنی بوده است. از مجموع مواد معدنی استخراج شده در سال ۱۳۹۶، حدود ۶/۲ درصد آن به صورت خام و نیمه‌خام صادر شده است و مابقی در صنایع معدنی کشور به عنوان ماده اولیه مورد استفاده قرار گرفته است. صادرات سنگ آهن به صورت دانه‌بندی، کنسانتره و گندله نزدیک به ۸۰ درصد کل صادرات مواد خام معدنی را به خود اختصاص داده است. بنابراین آمار رسمی ارائه شده از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت و گمرک جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که اولاً، تعداد بسیاری از معادن کشور غیرفعال و نیمه‌فعال بوده و ثانیاً، میزان خام‌فروشی مواد معدنی نسبت به کل استخراج مواد معدنی از معادن عدد قابل توجهی نیست و عمده مواد معدنی استخراج شده از معادن در داخل کشور فراوری و تبدیل به محصولات با ارزش افزوده بالا می‌شوند. براساس ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۲/۰۸/۱۴، درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه بهره‌برداری به صورت استخراج شده یا کانه‌آرایی شده یا فراوری شده به عنوان حقوق دولتی

معادن پرداخت می‌شود که درآمد حاصل از محل حقوق دولتی براساس بند «پ» ماده (۴۳) قانون برنامه ششم، ۱۰۰٪ تخصیص یافته تلقی شده است و باید وزارت صنعت، معدن و تجارت در تکمیل زیرساخت‌های معدنی، تشویق صادرات و اکتشاف مواد معدنی هزینه کنند.

بررسی کلیات طرح

همان‌طور که در مقدمه این گزارش ذکر شده است، سیاستگذاری و وضع قوانین و مقررات برای بهبود فضای کسب‌وکار و ایجاد ثبات اقتصادی در کشور از مهم‌ترین وظایف دولت و مجلس محسوب می‌شود. تشویق سرمایه‌گذاری و هدایت جریان نقدینگی کشور به سمت فعالیت‌های اقتصادی مولد در فضای باثبات اقتصادی و با استفاده از انواع روش‌های حمایتی و رفع موانع و پیچیدگی‌های موجود امکان‌پذیر است. برخورد دستوری در فعالیت‌های اقتصادی و محدود کردن فعالان اقتصادی در مدیریت مالی بنگاه‌ها، نه تنها موجب تشویق سرمایه‌گذاری و رونق تولید نخواهد شد بلکه به کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری به‌ویژه در مناطق محروم و خروج سرمایه از کشور منجر می‌شود. طرح حاضر با هدف تشویق سرمایه‌گذاری به‌ویژه در مناطق محروم و جلوگیری از خروج سرمایه از بخش تولید کشور تهیه شده است:

ماده واحد - متن زیر به‌عنوان ماده (۱۴) مکرر به قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۰۳/۲۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، الحاق می‌شود: ماده (۱۴) مکرر - وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است کلیه معادن مستقر در «مناطق محروم و کمتر توسعه یافته» و «مناطق برخوردار» را ملزم کند تا به ترتیب سی (۳۰٪) درصد و پانزده (۱۵٪) درصد از سود سالیانه خود را در استان مربوطه جهت اشتغال‌زایی سرمایه‌گذاری کنند.

در صورت تخلف معادن از این حکم، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است گزارش تخلف را به سازمان امور مالیاتی ارسال کند. سازمان امور مالیاتی مکلف است پنجاه (۵۰) درصد از میزان سودی را که شرکت‌ها جهت سرمایه‌گذاری اختصاص نداده‌اند، به‌عنوان مالیات دریافت و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کند. مبلغ مذکور توسط شورای برنامه‌ریزی استان، صرف حمایت از تولید و اشتغال می‌شود.

این طرح دارای ایرادهای اساسی شکلی و ماهوی است که به برخی از آنها اشاره شده است:

الف) ایرادها و ابهام‌های شکلی

- الحاق ماده به‌عنوان ماده مکرر مغایر با اصول تنقیحی است، بنابراین با توجه به در راستا بودن موضوع ماده واحد با ماده (۱۴) قانون معادن، الحاق تبصره ذیل ماده (۱۴) پیشنهاد می‌شود.

- کلمه «معادن» در متن این طرح به اشتباه به‌کار رفته است و باید از عبارت «بهره‌برداران معادن» و «دارندگان قرارداد استخراج و فروش معادن» استفاده شود زیرا معدن مرتکب تخلف نمی‌شود و موضوع حق و تکلیف قانونی قرار نمی‌گیرد.

- عبارت «سود سالیانه» دارای ابهام است و منظور دقیق طراح از این عبارت مشخص نبوده، مبنا و نحوه محاسبه «سود سالیانه» شرکت‌های بهره‌بردار مشخص نیست.

- معیار، محدوده و سایر ضوابط مربوط به «اشتغال‌زایی» و «سرمایه‌گذاری» مشخص نشده است.

- تعریف و ضابطه قانونی مشخصی جهت تعیین «مناطق کمتر توسعه یافته» و «مناطق برخوردار» وجود ندارد. مصوبه مورخ

۱۳۸۸/۰۴/۱۰ هیئت‌وزیران نیز که تحت عنوان «تصویب‌نامه در خصوص تعیین مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته در امور حمایتی» به تصویب رسیده است، علاوه بر اینکه این خلأ قانونی را رفع نمی‌کند، صرفاً به تعیین مصادیق مناطق محروم پرداخته و معیار و ضابطه‌ای در این زمینه ارائه نداده است.

- هدف «حمایت از تولید و اشتغال» مندرج در ذیل ماده نیز دارای ابهام است و هیچ ضابطه‌ای ندارد و مشخص نیست که چه اقدام‌هایی به‌عنوان مصادیق حمایت از تولید و اشتغال محسوب خواهد شد.

- در خصوص دامنه شمول حاکمیت مفاد ماده‌واحد نسبت به معادنی که پروانه بهره‌برداری داشته و هم‌اکنون در حال فعالیت هستند و معادنی که پس از تصویب این قانون پروانه اخذ می‌کنند ابهام وجود دارد، به دلیل آنکه در عبارت «کلیه معادن مستقر در مناطق کمتر توسعه‌یافته و مناطق برخوردار» مشخص نیست آیا منظور از معادن مستقر، معادنی است که بعد از تصویب مشمول ماده‌واحد می‌شوند یا شامل معادنی که قبل از تصویب این قانون در محل مستقر بوده‌اند نیز می‌گردد. ابهام مذکور اجرای مفاد مندرج در ماده پیشنهادی را با مشکل مواجه خواهد کرد.

ب) ایرادها و ابهام‌های ماهوی

- میزان سود حاصل از فعالیت معادن براساس مقیاس معدن و نوع ماده معدنی متفاوت است. معادن بزرگ، متوسط و کوچک میزان سود سالیانه متفاوتی دارند و ممکن است سود حاصل از فعالیت سالیانه یک معدن کوچک برای سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال در منطقه کافی نباشد. بنابراین تسری دادن این حکم به کل معادن بدون در نظر گرفتن مقیاس معدن و نوع ماده معدنی درست نیست.

- ممکن است یک بنگاه اقتصادی در کنار معدن اقدام به احداث واحد فرآوری یا صنایع معدنی کنند. در این صورت محاسبه سود سالیانه بسیار پیچیده خواهد بود.

- «اشتغال‌زایی» می‌تواند حاصل طیف وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی باشد. بنابراین الزام بهره‌برداران معادن به سرمایه‌گذاری در حوزه‌هایی که ممکن است تخصصی در آن نداشته باشند، غیرمنطقی است و نتایج مطلوبی نخواهد داشت.

- الزام بهره‌برداران معادن به سرمایه‌گذاری در «استان مربوطه» ایجاد محدودیت در سرمایه‌گذاری است. در صورتی که استان مربوطه ظرفیت سرمایه‌گذاری در حوزه موردنظر بهره‌برداران معادن را نداشته باشد، به‌اجبار آنان را به سمت فعالیت در حوزه‌های غیرتخصصی سوق خواهد داد.

- در صورتی که بهره‌برداران معادن تمایل داشته باشند تا درصد مشخص شده در این طرح را به‌منظور فعالیت معدنی سرمایه‌گذاری کنند، به دلیل پیچیدگی‌های فنی و اداری موجود در اخذ پروانه بهره‌برداری معادن، ممکن است امکان فعالیت معدنی در همان استان برای آنها فراهم نباشد و مجبور باشند تا در استان دیگری سرمایه‌گذاری کنند.

- «سرمایه‌گذاری» نیازمند بررسی دقیق و همه‌جانبه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی است و سرمایه‌گذار تمایل دارد تا سرمایه خود را در طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی صرف کند. بنابراین نمی‌توان از بهره‌برداران معادن انتظار داشت تا صرفاً با اختصاص درصدی از سود سالیانه خود، طرح‌ها و پروژه‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی را در همان استان اجرا کنند.

- بهره‌برداران با توجه به انفال بودن معادن، سهم دولت را در قالب حقوق دولتی و مالیات بر درآمد پرداخت می‌کنند. بهره‌برداران معادنی هم که قرارداد استخراج و فروش دارند و پروانه بهره‌برداری معدن به نام آنان نیست براساس قرارداد، سهم دارنده پروانه بهره‌برداری را پرداخت می‌کنند. این طرح علاوه بر مالیات، حقوق دولتی و ... هزینه دیگری را در قالب

سرمایه‌گذاری بخشی از سود به سرمایه‌گذار تحمیل می‌کند و می‌تواند باعث کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران جهت ورود به حوزه معدن و حتی باعث خروج بهره‌برداران فعلی از این حوزه شود، چه آنکه سرمایه‌گذاری سود حاصل از بهره‌برداری از معدن در همان منطقه و استان، لزوماً مطلوب نظر سرمایه‌گذاران نیست.

- دریافت ۵۰ درصد سودی که شرکت‌ها به سرمایه‌گذاری اختصاص نداده‌اند توسط سازمان امور مالیاتی و واریز آن به خزانه براساس تجارب موجود درخصوص حقوق دولتی، موجب بازگشت آن برای حمایت از تولید و اشتغال در استان نخواهد شد و براساس اولویت‌های کشور توسط سازمان برنامه و بودجه تخصیص و هزینه خواهد شد.

- این طرح با هدف اصلی اصلاح ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم موضوع ماده (۳۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ که معافیت مالیاتی ۱۰ ساله در مناطق محروم و پنج‌ساله در سایر مناطق برای درآمد ابرازی ناشی از فعالیت‌های تولیدی و معدنی دارای پروانه بهره‌برداری یا قرارداد استخراج و فروش دارند در تضاد است.

- این طرح موجب زمینه قانون‌گریزی در کشور خواهد شد به نحوی که بهره‌برداران معادن سعی خواهند کرد تا میزان سود سالیانه خود را به صورت غیرواقعی ابراز کنند (دو دفتری و سه دفتری شدن مسائل مالی شرکت‌ها) و یا با سندسازی (به‌طور مثال اقدام به ثبت محدوده معدنی یا اخذ جواز تأسیس و ...) وانمود کنند که در حال سرمایه‌گذاری بخشی از سود سالیانه خود هستند. در این صورت نه تنها سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی انجام نخواهد شد بلکه بخشی از منابع و امکانات کشور اتلاف می‌شود.

- تصویب این طرح جذابیت سرمایه‌گذاری در معادن ایران را برای سرمایه‌گذاران به‌ویژه سرمایه‌گذاران خارجی به شدت کاهش خواهد داد.
- تصویب این طرح تمایل سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در مناطق محروم را کاهش خواهد داد زیرا این طرح سرمایه‌گذاران در مناطق کمتر توسعه‌یافته را با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌کند. درواقع این طرح در ذات خود نوعی مجازات برای سرمایه‌گذارانی است که در مناطق محروم به فعالیت اقتصادی اقدام می‌کنند.

- معادن (به‌ویژه معادن کوچک و متوسط) کشور با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو هستند که می‌توان به عدم ثبات اقتصادی، نوسانات نرخ ارز، تحریم‌ها (تأمین قطعات و ماشین‌آلات معدنی)، تداخلات با محیط زیست و منابع طبیعی، مسئولیت‌های اجتماعی، فقدان زیرساخت‌های کافی در حوزه انرژی و حمل‌ونقل و... اشاره کرد. بنابراین تدوین و تصویب چنین طرح‌هایی جذابیت معادن برای سرمایه‌گذاری را تا اندازه زیادی کاهش خواهد داد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرح «الحاق یک ماده به قانون معادن» که با هدف تشویق سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی تدوین شده است ایرادهای اساسی شکلی و ماهوی دارد. تصویب این طرح نه تنها موجب تشویق سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی نخواهد شد بلکه زمینه دور زدن قانون را ایجاد کرده و جذابیت سرمایه‌گذاری در معادن و صنایع معدنی به‌ویژه در مناطق محروم را به شدت کاهش خواهد داد و امکان جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش معدن وجود نخواهد داشت. این طرح درحقیقت نوعی مجازات برای سرمایه‌گذارانی است که در مناطق محروم اقدام به فعالیت اقتصادی می‌کنند. تصویب این طرح و اجرای آن موجب ایجاد مانع در برابر فعالیت‌های معدنی، سردرگمی و بلاتکلیفی معدن‌کاران، اتلاف منابع، کاهش تمایل فعالان اقتصادی جهت سرمایه‌گذاری در مناطق محروم، خروج سرمایه از بخش معدن و صنایع معدنی، تعطیلی معادن و ایجاد تداخل در انجام وظایف دستگاه‌های اجرایی خواهد شد.

بنابراین با توجه به محتوای اصلی طرح و اشکال‌های مطرح شده، کلیات طرح حاضر قابل دفاع نیست.