

شهرداری‌ها و نقش آن‌ها در مالیات بر ارزش افزوده

در ابتدای طرح و اجرای مالیات بر ارزش افزوده، سهم شهرداری‌ها در وصول از کالا، خدمات و معاملات تجاری همانند سهم دارایی ۵۰ به ۵۰ بود. همان‌طور که می‌دانیم پیش از این، سهم شهرداری‌ها از مالیات تولید یک درصد بود که طبق قانون مالیات بر ارزش افزوده این رقم به ۱/۵ درصد افزایش یافت. بر اساس قانون برنامه پنجم توسعه در سال اول اجرای برنامه، یک درصد به نرخ سه درصدی این مالیات افزوده شد و به چهار درصد رسید. در حال حاضر نرخ این مالیات به پنج درصد رسیده است که سهم عوارض ۲/۱ درصد و سهم مالیات ۲/۹ می‌باشد. این در حالی است که پیش‌بینی می‌شود سهم این مالیات در کشور در پایان برنامه پنجم توسعه به ۸ درصد برسد.

بیان این نکته در این جا لازم است که از مزایای اجرای این طرح، واریز این مبالغ به حساب شهرداری هر شهر می‌باشد. درآمد مزبور موجب ثبات در برنامه‌ریزی‌های شهرداری‌ها برای خدمات مورد نیاز شهروندان می‌شود.

حال برای اطلاع‌رسانی کارشناسان و مجریان درآمدی شهرداری‌ها، به برخی از قوانین مالیات بر ارزش افزوده که مربوط به حقوق شهرداری‌ها می‌باشد، اشاره می‌شود.

بر اساس تبصره ۷ ماده ۱۷، مالیات‌هایی که در زمان خرید کالاها و خدمات توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها برای انجام وظایف و خدمات قانونی پرداخت می‌گردند، طبق مقررات، این قانون قابل تهاتر یا استرداد خواهد بود. طبق ماده ۳۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده، شهرداری‌ها مکلفند اطلاعات موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی خود مربوط به املاک، مشاغل و سایر موارد که در امر شناسایی یا تشخیص عملکرد مالی مؤدیان مورد نیاز سازمان امور مالیاتی کشور می‌باشد را حسب درخواست رئیس کل سازمان مذکور در اختیار این سازمان قرار داده و امکان دسترسی هم‌زمان سازمان امور مالیاتی کشور به این اطلاعات را در پایگاه‌های اطلاعاتی ذی‌ربط فراهم آورند. به نظر می‌رسد ماده ۳۸ و ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده از مهمترین مواد مرتبط با شهرداری‌های کشور می‌باشد که به صورت کامل در اینجا به آن‌ها پرداخته می‌شود:

ماده ۳۸: نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده ۱۶ این قانون به شرح زیر تعیین می‌گردد:

الف- کلیه کالاها و خدمات مشمول نرخ ماده ۱۶ این قانون ۱/۵ درصد

ب- انواع سیگار و محصولات دخانی، ۳ درصد

ج- انواع بنزین و سوخت هواپیما، ۱۰ درصد

د- نفت سفید و نفت گاز، ۱۰ درصد و نفت کوره ۵ درصد.

تبصره ۱: واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که استانداردها و ضوابط حفاظت از محیط زیست را رعایت نمی‌نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان محیط زیست (تا پانزدهم اسفندماه هر سال برای اجرا در سال بعد)، همچنین پالایشگاه‌های نفت و واحدهای پتروشیمی، علاوه بر مالیات و عوارض متعلق به موضوع این قانون، مشمول پرداخت یک درصد از قیمت فروش به عنوان آلاینده‌گی می‌باشند. حکم ماده ۱۷ این قانون و تبصره‌های آن به عوارض آلاینده‌گی موضوع این ماده، قابل تسری نمی‌باشد.

عوارض موضوع این تبصره، در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل استقرار واحد تولیدی و در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه تبصره ۲ ماده ۳۹ واریز می‌شود، تا بین دهیاری‌های همان شهرستان توزیع گردد.

تبصره ۲: در صورتی که واحدهای تولیدی به منظور ارتقای مهارت و سلامت کارکنان خود، مراکز آموزشی و ورزشی ایجاد کرده یا در این خصوص هزینه نمایند، با اعلام وزارت کار و امور اجتماعی می‌توانند ده درصد (۱۰٪) عوارض موضوع بند (الف) این ماده را تا سقف هزینه صورت گرفته، درخواست استرداد نمایند. در صورت تأیید هزینه‌های مزبور توسط سازمان امور مالیاتی کشور، وجوه مربوط، حسب مقررات این قانون، قابل تهاتر یا استرداد خواهد بود.

تبصره ۳: به منظور تأسیس و توسعه واحدهای آموزشی مورد نیاز در مناطق کمتر توسعه یافته، معادل نیم درصد (۵٪) از عوارض وصولی بند (الف) این ماده، به حساب مخصوص در خزانه به نام وزارت آموزش و پرورش واریز می‌گردد و معادل آن از محل اعتباری که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌گردد، در اختیار وزارت یاد شده قرار خواهد گرفت تا توسط وزارت آموزش و پرورش در امر توسعه و احداث مراکز آموزشی مورد نیاز در مناطق مزبور هزینه گردد. آیین نامه اجرایی این تبصره به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های آموزش و پرورش کشور و امور اقتصاد و دارایی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

ماده ۳۹: مؤدیان مکلفند عوارض و جرایم متعلق به موضوع ماده (۳۸) این قانون را به حساب‌های رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود، واریز نمایند:

الف) عوارض وصولی بند (الف) ماده (۳۸) در مورد مؤدیان داخل حریم شهرها، به حساب شهرداری محل و در مورد مؤدیان خارج از حریم شهرها، به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور به منظور توزیع بین دهیاری‌های همان شهرستان بر اساس شاخص جمعیت و میزان کمتر توسعه یافته‌گی.

ب) عوارض وصولی بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده ۳۸ به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور.

تبصره ۱: سه درصد (۳٪) از وجوه واریزی که به حساب‌های موضوع این ماده واریز می‌گردد، در حساب مخصوص، نزد خزانه به نام سازمان امور مالیاتی کشور واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاص که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌گردد، در اختیار سازمان مزبور که وظیفه شناسایی، رسیدگی، مطالبه و وصول این عوارض را

عده‌دار می‌باشد، قرار خواهد گرفت تا برای خرید تجهیزات، آموزش و تشویق کارکنان و حسابرسی هزینه نمایند. وجوه پرداختی به استناد این بند، به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثنی است.

تبصره ۲: حساب تمرکز وجوه قید شده در این ماده توسط خزانه‌داری کل کشور به نام وزارت کشور افتتاح می‌شود. وجوه واریزی به حساب مزبور (به استثنای نحوه توزیع مذکور در قسمت‌های اخیر بند (الف) این ماده و تبصره (۱) ماده (۳۸) این قانون) به نسبت بیست درصد (۲۰٪) برای کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) براساس شاخص جمعیت، شصت درصد (۶۰٪) برای سایر شهرها براساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی جمعیت و بیست درصد (۲۰٪) برای دهیاری‌ها براساس شاخص جمعیت، تحت نظر کارگروهی متشکل از نمایندگان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کشور و یک نفر ناظر به انتخاب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، مطابق آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، توزیع و توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها هزینه می‌شود. هرگونه برداشت از حساب تمرکز وجوه به جز پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و وجوه موضوع ماده (۳۷)، تبصره‌های (۲) و (۳) ماده ۳۸ این قانون و تبصره (۱) این ماده، ممنوع می‌باشد. وزارت کشور موظف است که گزارش عملکرد وجوه دریافتی را هر سه ماه یکبار به شورای عالی استان‌ها و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید

تأمین مالی پایدار شهر

یکی از مهمترین دغدغه‌های مدیران و برنامه‌ریزان شهری، دستیابی به توسعه پایدار شهری است. با توجه به رشد شدید شهرنشینی، تقاضا برای کالاها و خدمات در شهرها از افزایش قابل ملاحظه‌ای برخوردار است. در این راستا، تأمین نیازهای شهروندان، مستلزم وجود منابع مالی کافی است. اما نکته حائز اهمیت در بحث تأمین و اصلاح منابع مالی شهرداری‌ها، پایداری منابع درآمدی است؛ به طوری که این درآمدها باید علاوه بر داشتن قابلیت اتکا و استمرارپذیری، تهدیدی برای توسعه پایدار شهری نیز نباشند.

از سوی دیگر، تأمین مالی شهرداری‌ها دارای پیچیدگی‌های خاص خود می‌باشد. از یک سو مدیران شهری باید درآمد مورد نیاز خود را از نظام شهر و شهروندان تأمین کنند و از سوی دیگر، منبع درآمدی باید به گونه‌ای باشد که فرایند حرکت شهر به سمت توسعه پایدار شهری را با خطر روبرو نساخته و فرصت زندگی برای نسل‌های حال و آینده را نیز حفظ نماید. به بیان دیگر، منابع درآمدی شهرها باید با مبانی نظری توسعه پایدار شهری همراه بوده و از خصلت و ویژگی‌های پایداری برخوردار باشند. اما همان‌طور که می‌دانیم کلیه منابع درآمدی شهرداری‌ها، درآمدهای پایدار نیستند و شهرداری‌ها نمی‌توانند در بلندمدت به این درآمدها تکیه نمایند.

تجربه شهرداری‌های کشورهای پیشرفته در زمینه شیوه کسب درآمد و تأمین هزینه‌های شهر، حاکی از انجام مطالعات گسترده در زمینه دستیابی به راهکارهای کارآمد جهت تأمین منابع درآمدی جدیدی برای تأمین هزینه‌های

شهر و شهرداری می‌باشد. همچنین در تعدادی از شهرداری‌های کشورمان اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات‌رسانی به شهروندان، ناشی از فقدان منابع مالی کافی می‌باشد و از آنجایی که منابع درآمدی پایدار، سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند، باید درآمد شهرداری‌ها، در ماهیت خود به سمت منابع پایدار، منظم و قابل وصول حرکت کند و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد.

درآمد پایدار در طرح جامع درآمدهای پایدار، این‌گونه تعریف شده است:
آن دسته از درآمدهای شهرداری که از خصایص زیر برخوردار باشند و برای وصول آن بتوان برنامه‌ریزی‌های اجرایی لازم را تعریف کرد:

۱- تداوم‌پذیری (دارای ثبات بوده و حداقل در کوتاه‌مدت دچار نوسانات شدید نشوند)

۲- مطلوب بودن (کسب درآمد از آن محل، موجب ارتقای رویکرد و عدالت‌محوری شود و به ساختارهای محیط‌زیستی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی لطمه نیاورد)

۳- انعطاف‌پذیری (پایه درآمدی، طی زمان بزرگ شود و با گسترش مخارج گسترش یابد تا از مضیقه مالی اجتناب شود).

با وجود این تعریف، اگر چه شهرداری‌ها به صورت‌های مختلف قادر به تأمین منابع مالی هستند، اما همه اقلام درآمدی دارای ویژگی‌های درآمدهای پایدار نمی‌باشند.

شایان ذکر است که اقلام درآمدی شهرداری‌ها به چهار دسته اصلی عوارض و مالیات‌های دریافتی، فروش خدمات، استقراض و دریافت کمک‌های بلاعوض تقسیم می‌گردند و هر کدام به دسته‌های فرعی تقسیم می‌شوند.

برخی از اقلام فرعی درآمدهای پایدار و ناپایدار شهرداری‌ها و کسب منابع مالی به شرح ذیل می‌باشد:

• درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

• عوارض حاصل از صدور پروانه‌های ساختمانی

• عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل

• عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد

• درآمد حاصل از پارکینگ شهری

• کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

- استقراض از بانک‌ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی
- بهای خدمات شهری و درآمدهای مؤسسات انتفاعی
- مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
- انتشار اوراق مشارکت
- عوارض نوسازی
- مالیات بر ارزش افزوده

به جرأت می‌توان بیان نمود که مهمترین درآمد پایدار شهرداری‌های کشور که به دلایل مختلف مغفول مانده است، مبحث عوارض نوسازی می‌باشد. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان، تحت عنوان مالیات بر دارایی‌های غیرمنقول از آن نام برده می‌شود از اقلامی است که هر ساله می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن نیز سلامت محیط زیست شهری را، دچار مخاطره نمی‌نماید و پتانسیل درآمدی شهرداری‌ها را به صورت مستمر جهت بالا بردن توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی، افزایش می‌دهد. هر چند در سال‌های اخیر در شهرهای کشور این رقم نسبت به گذشته، سهم خود را در درآمدهای شهرداری‌ها افزایش داده اما از کل درآمدهای شهرداری‌ها سهم بسیار کوچکی دارد.

در بحث عوارض نوسازی و عوارض مستغلات، ظرفیت‌های قابل اتکای پایدار و مطلوبی وجود دارد. به منظور دستیابی به درآمدهای قابل ملاحظه حاصل از عوارض نوسازی و استفاده از عوارض بالقوه این منبع درآمدی، پیش‌نیازهایی وجود دارد که در مبنای تعیین میزان و دریافت عوارض باید در نظر گرفت. این پیش‌نیازها عبارتند از:

- تعیین قیمت روز املاک و مستغلات
 - ایجاد بانک اطلاعات املاک و مستغلات
 - افزایش کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی
 - شفاف‌سازی مبنای محاسبات (تعاملی منطقی بین شهرداری‌ها و پرداخت‌کنندگان عوارض)
 - شفاف‌سازی میان درآمدهای شهرداری و هزینه‌های صورت گرفته در سطح شهر
 - رفع بی‌اعتمادی از پرداخت‌کنندگان عوارض نوسازی و جلب مشارکت آنان در زمینه پرداخت به موقع عوارض.
- لازم به ذکر است که در شرایط فعلی، مبنای تعیین عوارض نوسازی قیمت‌های منطقه‌ای با قیمت‌های روز واقعی زمین و املاک، تفاوت بارزی دارد. در این راستا، باید نگرش تصمیم‌گیران شهری در زمینه وضع نرخ عوارض نوسازی، به تدریج از قیمت‌های منطقه‌ای به قیمت‌های روز املاک و مستغلات، تغییر جهت دهد.
- اما همان‌طور که پیشتر نیز اشاره شد، با شروع اجرای مالیات بر ارزش افزوده، شهرداری‌ها برای کسب بیشتر درآمدهای پایدار امیدوارتر شده‌اند. به عبارتی، پس از عوارض نوسازی، سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده،

می‌تواند به عنوان بهترین منبع درآمدی پایدار برای شهرداری‌های کشور شناخته شود و باعث پویایی و پایداری نظام درآمدی آن‌ها گردد. با دریافت این مالیات، شهرداری‌ها می‌توانند شکاف بین درآمد و هزینه‌های خود را پر کنند.

در نهایت می‌توان چنین بیان داشت که به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار، ضروری است که ابتدا ماهیت و نحوه شکل‌گیری ارقام درآمدی تعریف و سپس آن‌ها را با ملاک‌های پایداری سنجید. سلامت جسمی و روحی شهروندان، حفظ کیفیت محیط شهری، توسعه زیرساخت‌ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان، نیاز به برنامه‌ریزی بلندمدت صحیح و دقیق جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سمت اتکا به درآمدهای پایدار دارد.