

رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره « ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۲۶۹۶۷۵ » با موضوع: ابطال
دستورالعمل بند (ز) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

شماره دادنامه: ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۲۶۹۶۷۵

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۲/۰۸/۳۰

شماره پرونده: ۰۲۰۳۰۹۷

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای علیرضا وراقی

طرف شکایت: هیأت وزیران

موضوع شکایت و خواسته: ابطال دستورالعمل بند (ز) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور موضوع تصویب نامه شماره ۶۸۷۶۲/ت/۶۱۳۸۶ هـ - ۱۴۰۲/۰۴/۲۱

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال دستورالعمل بند (ز) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور موضوع تصویب نامه شماره ۶۸۷۶۲/ت/۶۱۳۸۶ هـ - ۱۴۰۲/۰۴/۲۱ را خواستار شده و در مقام تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است:

" به موجب بند (ز) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مقرر شده است: به منظور اجرای قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱/۰۱/۲۱ و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام فروشی، صادرات کلیه مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی مندرج در فهرست تصویب نامه هیأت وزیران راجع به بند (ص) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور منطبق بر قانون جهش تولید دانش بنیان در تمام نقاط کشور مشمول مالیات بر درآمد شده و از ابتدای سال ۱۴۰۲، نیم درصد به مأخذ ارزش صادراتی این کالاها به عنوان عوارض صادراتی افزوده خواهد شد. میزان قطعی این عوارض در دستورالعملی که توسط وزارت صنعت معدن و تجارت با همکاری وزارت نفت و معاونت علمی فناوری و اقتصاد دانش بنیان ریاست جمهوری ظرف دو ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد تعیین خواهد شد.

حتی قانون گذار در قسمت اخیر بند (ز) تبصره ۶ در جایی که محل هزینه کرد و محل واریز ردیف درآمدی را توضیح می دهد سقف میزان عوارض صادراتی را نیم درصد ارزش صادراتی کلیه مواد و محصولات خام و نیمه خام لحاظ نموده است. لذا:

اولاً: مطابق بند (الف) ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور، هرگونه وضع مالیات یا عوارض برای صادرات کالاهای مجاز و غیریارانه ای و جلوگیری از صادرات هرگونه کالا به منظور تنظیم بازار داخلی ممنوع اعلام شده است.

ثانیاً: بر اساس ماده ۲۹ قانون معادن به منظور ایجاد ثبات در محاسبات اقتصادی تولید مواد معدنی، مقرراتی که منجر به تحمیل هزینه غیر مرتبط و سربار برای تولید مواد مذکور می شود از تاریخ تصویب این قانون کأن لم یکن تلقی می گردد و افزایش عوارض صادرات موجب افزایش هزینه های تولید برای صنایع و تولید کنندگان خواهد شد.

نالتاً: بند ۳ از قسمت (ط) ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ مقرر می دارد: تحدید مقدار عرضه و تقاضا به منظور افزایش یا کاهش قیمت بازار ممنوع است و مصوبه مورد شکایت موجب محدودیت و بعضاً عدم صادرات خواهد شد. ضمن اینکه برخلاف بندهای ۳۵ و ۴۵ سیاست های کلی نظام است.

رابعاً: دستورالعمل مورد شکایت برخلاف ماده ۲ آیین نامه اجرایی ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر است و وضع عوارض صادراتی پیش از مقرر قانونی به دلیل ایجاد مازاد عرضه، تولید از صرفه اقتصادی خارج خواهد شد و موجب تعطیلی صنایع خواهد گردید.

خامساً: مصوبه و دستورالعمل فوق در تضاد صریح با ماده ۲ آیین نامه اجرایی ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می باشد و با وضع عوارض صادراتی بیش از مقرر قانونی به دلیل ایجاد مازاد عرضه، تولید از صرفه اقتصادی خارج خواهد شد و با عدم صادرات به دلیل عدم صرفه اقتصادی به دلیل عوارض بالاتر از سقف مقرر در ماده واحده قانون بودجه، تعطیلی صنایع و تولیدی ها را در پی خواهد شد.

بر اساس ماده ۲ آیین نامه اجرایی ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، وضع هرگونه عوارض بر صادرات کالاها و خدمات به استثنای کالاها و خدمات یارانه ای، مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین ممنوع است. کالاهای یارانه ای، مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین صرفاً در قالب این آیین نامه و منوط به رعایت شرایط زیر می توانند مشمول عوارض صادراتی گردند:

الف- وضع عوارض مزبور موجب مازاد عرضه در بازار داخل نشود.

تبصره- برای کالاهای پذیرش شده در بورس کالا، مازاد عرضه صرفاً بر اساس فرآیند عرضه و تقاضای کالا در عرصه (رینگ) داخلی بورس مزبور تعیین می شود به گونه ای که اگر پس از عرضه در سه نوبت متوالی به قیمت متناسب، تقاضا وجود نداشته باشد، مازاد عرضه احراز می شود. برای سایر کالاها مازاد عرضه مبتنی بر تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت، حسب مورد با کسب نظر وزارت جهاد کشاورزی و اتاق های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

ب- فرآوری کالاها و ایجاد خدمات در زنجیره های ارزش بالاتر دارای توجیه فنی و اقتصادی باشد.

پ- سهم هدف گذاری شده کشور از بازار جهانی مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین ذیربط (در صورت انجام هدف گذاری توسط دستگاه های مربوط) کاهش نیابد.

ت- وضع عوارض صادراتی برای مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین نباید موجب کاهش قیمت به نحوی گردد که تولید از صرفه اقتصادی خارج شده و متوقف شود.

تبصره- در صورت کاهش و یا توقف تولید، وزارتخانه ذی ربط مکلف است با ارایه گزارشی به شورای اقتصاد که در آن میزان و منشأ کاهش تولید مشخص شده باشد، لغو یا کاهش عوارض صادراتی کالای مزبور را درخواست نماید. لذا ابطال مصوبه مورد تقاضا می باشد."

متن مصوبه مورد شکایت به شرح زیر می باشد:

" دستورالعمل بند (ز) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

ماده ۱- در این دستورالعمل، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می روند:

۱- مواد خام و نیمه خام: کلیه مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیر فلزی محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی موضوع فهرست پیوست تصویب نامه شماره ۱۳۳۲۹۱/ت ۶۰۳۳۴ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۷/۲۷.

۲- شورا: شورای راهبردی فناوری ها و تولیدات دانش بنیان .

۳- قانون: قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱.

ماده ۲- میزان قطعی عوارض صادراتی فهرست مواد خام و نیمه خام مطابق جدول پیوست که تأیید شده به مهر دفتر هیأت دولت است، تعیین می شود.

تبصره ۱- هشتاد واحد درصد عوارض صادرات انواع قراضه فلزات مندرج در جدول پیوست (کد تعرفه های ۷۲۰۴۲۹۰۰، ۷۲۰۴۱۰۰۰، ۷۲۰۴۲۹۰۰، ۷۲۰۴۳۰۰۰، ۷۲۰۴۴۱۰۰، ۷۲۰۴۴۹۰۰، ۷۴۰۴، ۷۵۰۳، ۷۶۰۲، ۷۸۰۲، ۷۹۰۲، ۸۰۰۲، ۸۱۰۱۹۷، ۸۱۰۳۳۰۰۰، ۸۱۰۴۲۰۰۰، ۸۱۰۵۳۰۰۰، ۸۱۱۰۲۰۰۰، ۸۱۱۰۰۱۰، ۸۱۱۲۱۳۰۰، ۸۱۱۲۲۲۰۰، ۸۱۱۲۵۲۰۰، ۸۱۱۲۶۱۰۰، ۸۱۱۲۹۲۰۰) بر اساس مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۰۷/۰۷ شورای اقتصاد می باشد.

تبصره ۲- گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف است میزان عوارض تعیین شده در فهرست پیوست را از ابتدای سال جاری اعمال و اخذ نماید.

ماده ۳- وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است منابع وصول شده موضوع این دستورالعمل (به استثنای عوارض موضوع تبصره (۱) ماده (۲) این دستورالعمل) را به ردیف درآمدی شماره (۱۱۰۵۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور واریز کند.

تبصره- گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف است گزارش عملکرد اجرای این ماده را به تفکیک کد تعرفه های جدول پیوست، هر سه ماه یک بار به هیأت وزیران، شورا و وزارت صنعت، معدن و تجارت ارسال نماید.

ماده ۴- معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان رییس جمهور موظف است گزارش نحوه هزینه کرد منابع حاصل موضوع این دستورالعمل جهت اجرای قانون را هر شش ماه یکبار به هیأت وزیران ارائه کند.- معاون اول رئیس جمهور"

در پاسخ به شکایت مذکور، معاون هماهنگی و برنامه ریزی امور حقوقی دستگاه های اجرایی ریاست جمهوری (حوزه معاونت حقوقی رئیس جمهور) به موجب لایحه شماره ۱۰۴۹۲۸/۵۲۰۹۳ - ۱۴۰۲/۰۶/۱۴ اعلام کرده است:

" ۱- موضوع وضع و دریافت عوارض برای صادرات مواد اولیه فرآوری نشده پیش تر در بند «د» ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۴ و ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ نیز مقرر شده بوده و در نهایت ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ به عنوان حکم دائمی در این خصوص تصویب شد. سیاست عدم وجود محدودیت مطلق برای صادرات مواد خام و نیمه خام در سال های بعد از تصویب قانون یاد شده، تغییر چشم گیری داشته است. به نحوی که در بند (ص) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، ضمن وضع عوارض و مالیات بر درآمد حاصل از صادرات مواد خام و نیمه خام، تعیین موارد و مصادیق مشمول مالیات و عوارض صادراتی و تعیین فهرست را بر عهده هیأت وزیران قرار داده است. بند «ز» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۲ نیز ضمن تأکید بر اجرای تصویب نامه هیأت وزیران راجع به بند «ص» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مقرر نمود: «به منظور اجرای قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۱۱ و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام فروشی، صادرات کلیه مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیر فلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی مندرج در فهرست تصویب نامه هیأت وزیران راجع به بند «ص» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور منطبق بر قانون جهش تولید دانش بنیان در تمام نقاط کشور مشمول مالیات بر درآمد شده و از ابتدای سال ۱۴۰۲، نیم درصد به مأخذ ارزش صادراتی این کالاها به عنوان عوارض صادراتی افزوده خواهد شد. میزان قطعی این عوارض در دستورالعملی که توسط

وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت نفت و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان ریاست جمهوری ظرف دو ماه پس از لازم الاجر شدن این قانون تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد، تعیین خواهد شد.»

لذا آخرین اراده مقنن در خصوص صادرات کلیه مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیر فلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی خام و نیمه خام، وضع عوارض و مالیات بر آن ها و تعیین میزان قطعی توسط دولت است.

۲- شاکی ادعا دارد که بر اساس بند «ز» تبصره ۶ قانون بودجه، هیأت وزیران حداکثر به میزان نیم درصد از مأخذ ارزش صادراتی کالای ذکر شده را می تواند به عنوان عوارض تعیین نماید و بیش از آن خارج از صلاحیت و مغایر حکمت مقنن است. در این خصوص باید توجه داشت که فراز نخست بند «ز» علاوه بر بیان این مطلب که نیم درصد به میزان عوارض صادراتی افزوده می شود، مقرر می دارد که میزان قطعی عوارض در هر صورت در دستورالعمل اجرایی مصوب هیأت وزیران تعیین می شود. لذا اگر کلام شاکی درست باشد، این حکم از قانون بودجه لغو و بیهوده خواهد شد.

۳- همچنین در این صورت، استناد به فراز دوم بند «ز» که به موجب آن مقرر شده است، «... برای شرکت های تولیدی مشمول عوارض موضوع این بند، در صورت سرمایه گذاری در فعالیت های تحقیق و توسعه، تا سقف میزان عوارض صادراتی کلیه مواد و محصولات خام و نیمه خام موضوع این بند، اعتبار مالیاتی لحاظ شده...» هم بلاوجه است؛ زیرا اعتبار مالیاتی قلمداد نمودن مبلغ سرمایه گذاری شرکت تولیدی مشمول عوارض، حداکثر تا سقف نیم درصد تجویز شده است و نیم درصد در این فراز، سقف میزان عوارض موضوع فراز نخست این بند نیست؛ بلکه بیشینه میزان تعیین اعتبار مالیاتی است که می توان برای یک شرکت در زمان اعمال این بند در نظر گرفت. لیکن شاکی با تفسیر نادرست از عبارت «تا سقف میزان عوارض صادراتی معادل نیم درصد» ادعا دارد که مراد از افزایش به میزان نیم درصد در فراز نخست بند «ز»، تعیین سقف برای بیشینه میزان عوارض معادل نیم درصد از مأخذ صادرات است.

۴- استناد به سابقه نظارت بر تصویب قانون از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان در شرح دادخواست، زمانی می تواند به عنوان دلیلی بر اثبات ادعای شاکی مورد استناد قرار گیرد که در متن نهایی ابلاغ شده قانون بودجه، قرائنی وجود داشته باشد. متن اولیه مصوب مجلس به این قرار بوده است: «... حداقل نیم درصد از ارزش صادراتی این کالاها به عنوان عوارض صادراتی اخذ خواهد شد. ... میزان قطعی این عوارض به تصویب هیأت وزیران می رسد.» با ایراد ابهام به عبارت «حداقل»، عبارت زیر جایگزین شده است: «نیم درصد به مأخذ ارزش صادراتی این کالاها به عنوان عوارض صادراتی افزوده خواهد شد. ... میزان قطعی این عوارض ... به تصویب هیأت وزیران می رسد.» به خوبی مشاهده می شود که تنها تفاوت این دو بند، حداقل یا میزان افزایش است که با توجه به تکیه مجلس بر قسمت «تعیین میزان قطعی عوارض توسط هیأت وزیران» و تأمین هدف آن که همان تصویب میزان عوارض به تشخیص نهایی هیأت وزیران بوده است، خللی به آن وارد نشده است. آنچه در متن مصوب به عنوان قانون مشاهده می شود عیناً حکمی است که در متن ابتدایی مصوب مجلس هم وجود داشته است و مرتفع نمودن ایرادات مطروحه در اصل حکم (تصویب میزان قطعی عوارض توسط هیأت وزیران و به تشخیص آن) تغییری به وجود نیاورده است. بنابراین فارغ از ایراد شورای نگهبان، از آنجایی که تعیین تکلیف درصد نهایی با هیأت وزیران بوده و این مرجع نیز بر اساس تشریفات مقرر در بند یاد شده، جدول موضوع شکایت را به تصویب رسانده است، ایرادی از این جهت بر آن وارد نیست.

۵- استناد شاکی به قوانین مختلف از جمله ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ماده ۲۳ قانون احکام دائمی توسعه کشور در نفی وضع عوارض بر صادرات مواد خام و نیمه خام، فارغ از خروج موضوعی برخی از آن ها، در مواجهه با صراحت حکم مقرر در قوانین بودجه ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ دایر بر «وضع عوارض صادراتی برای کاهش صادرات مواد خام به خارج از کشور» و «صلاحیت انحصاری هیأت وزیران» برای این مهم قابلیت استناد ندارند. به عبارت دیگر، نگاه به قیود مندرج در موارد ذکر شده از حیث وضع عوارض بر صادرات، با هدف از وضع مقررات مندرج در قانون بودجه ۱۴۰۲ مغایرت کامل دارد و فارغ از آنکه آیا واقعا در عمل آنچه که شاکی ادعا دارد روی داده باشد یا خیر، قابل ترتیب اثر دادن نیست.

۶- ادعای شاکی در خصوص اینکه عوارض تعیین شده سبب کاهش صادرات شده و این امر اسباب کاهش اشتغال در داخل را فراهم آورده است، نمی تواند توجیه کننده غیرقانونی بودن دستورالعمل مورد شکایت و در عین حال جهتی برای ابطال آن باشد. هیأت وزیران مکلف بوده است برای عبور از خام فروشی و تکمیل زنجیره ارزش، عوارض صادراتی برای مواد خام و نیمه خام وضع نماید. پر واضح است که عبور از خام فروشی اسباب تعطیلی کسب و کارهایی را به همراه دارد که از طریق صادرات مواد خام و نیمه خام منتفع بودند. لذا آنچه که شاکی به آن اعتراض دارد، نه مصوبه هیأت وزیران بلکه حکم مقرر در قانون بودجه است."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۲/۰۸/۳۰ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

براساس بند (ز) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مقرر شده است که: «به منظور اجرای قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۱۱ و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام فروشی، صادرات کلیه مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی مندرج در فهرست تصویب نامه هیأت وزیران راجع به بند (ص) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور منطبق بر قانون جهش تولید دانش بنیان در تمام نقاط کشور مشمول مالیات بر درآمد شده و از ابتدای سال ۱۴۰۲، نیم درصد به مأخذ ارزش صادراتی این کالاها به عنوان عوارض صادراتی افزوده خواهد شد. میزان قطعی این عوارض در دستورالعملی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت نفت و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان ریاست جمهوری ظرف دو ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد، تعیین خواهد شد...» نظر به اینکه بر مبنای بند قانونی مذکور اختیار تعیین میزان قطعی عوارض موضوع بند فوق به هیأت وزیران واگذار شده و هیأت وزیران نیز منطبق با قانون در مقررره مورد شکایت به تعیین عوارض یادشده اقدام کرده است، لذا تصویب نامه شماره ۶۸۷۶۲/ت/۶۱۳۸۶ هـ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۲۱ هیأت وزیران با عنوان دستورالعمل بند (ز) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور خارج از حدود اختیار و خلاف قانون نیست و ابطال نشد. این رای براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است.