

مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:

تهیه و تدوین:  
ندازندیان

ناظر علمی:  
موسی بیات

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۹/۱

شماره مسلسل:  
۲۷۰۱۸۵۱۸



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



## پیشنهاد تمدید معافیت‌های مالیاتی موضوع ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم (با آخرین اصلاحات ۱۳۹۴/۰۴/۳۱) برای فعالین حوزه گردشگری

### مقدمه

توجه به توسعه گردشگری همواره در اسناد بالادستی مختلف مورد تأکید بوده است به‌عنوان مثال در بند «۹» سیاست‌های کلی اشتغال (ابلاغیه ۱۳۹۰) به «استفاده بهینه از ظرفیت‌های اقتصادی گردشگری» تأکید شده است. در الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت (ابلاغیه ۱۳۹۷)، «گسترش قطب‌های گردشگری» مورد توجه قرار گرفته است. در بند «۱۷» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (ابلاغیه ۱۴۰۱/۰۶/۲۰) نیز «توسعه گردشگری» مورد تأکید قرار گرفته است. از این منظر توجه به موضوع گردشگری به‌عنوان یکی از اولویت‌های مقام سیاستگذار در کشور بر کسی پوشیده نیست.

در حوزه اجرایی دولت سیزدهم در سند تحول خود، بخشی را به‌صورت ویژه به ترسیم اهداف در زمینه گردشگری پرداخته است (مبحث هشتم). در این میان، دولت تأکید دارد که به‌منظور «دسترسی پذیری سفر و گردشگری داخلی»<sup>۱</sup> باید «از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در گردشگری»<sup>۲</sup> حمایت کرد. باید توجه داشت یکی از سازوکارهای حمایتی از بخش خصوصی در این حوزه، معافیت‌های مالیاتی است. این ابزار پیش‌تر در ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم اعمال شده بود. متن پیشروی، استدلالی بر ضرورت تمدید این مالیات‌هاست.

۱. راهبرد (۱) عامل (۱) سند تحول دولت سیزدهم.  
۲ اقدام (۴) راهبرد (۱) عامل (۱) سند تحول دولت س

## معافیت تأسیسات گردشگری در قانون مالیات‌های مستقیم<sup>۳</sup>

بر اساس آخرین اصلاحات قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴ مجموعه برخی معافیت‌های مالیاتی برای حوزه گردشگری در نظر گرفته شده است. به استناد صدر ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم (اصلاحیه ۱۳۹۴/۰۴/۳۱)، درآمدهای خدماتی هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری که از ابتدای سال ۱۳۹۵ برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر شده است از تاریخ شروع فعالیت به مدت پنج سال و در مناطق کمتر توسعه یافته به مدت ۱۰ سال با نرخ صفر مشمول مالیات است. باید توجه داشت که در ماده مذکور، صرفاً به اشخاص «حقوقی» اشاره شده است. به عبارتی، تنها سرمایه‌گذاران در قالب یک «شرکت» می‌توانند از معافیت در حوزه گردشگری برخوردار شوند و اگر سرمایه‌گذار حقیقی مبادرت به ایجاد یک اقامتگاه یا هتل کند از معافیت محروم خواهد بود.<sup>۱</sup> همچنین، بر اساس بند «ز» همین ماده کلیه تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی که قبل از سال ۱۳۹۵ پروانه بهره‌برداری خود را اخذ کرده باشند نیز تا سال ۱۴۰۰ از پرداخت ۵۰ درصد «مالیات بر درآمد ایزاری» بابت فعالیت‌های ایرانگردی و جهانگردی معاف هستند.<sup>۲</sup> به رغم معافیت مالیاتی در نظر گرفته شده در این قانون در جهت حمایت و تشویق به فعالیت بخش خصوصی در زمینه گردشگری به نظر می‌رسد شرایط کلان حاکم بر صنعت گردشگری در سال‌های اخیر موجب شده است تا هدف قانونگذار در این زمینه محقق نشود. به عبارتی، عدم امکان پذیرش گردشگری در کشور سبب شده تا عملاً فعالیت‌های کسب و کارهای مرتبط با این صنعت متوقف و در نتیجه استفاده از این معافیت‌ها نیز موضوعیت خود را از دست دهد. در ادامه توصیف شرایط به وجود آمده و استدلال پیرامون ضرورت تمدید ساز و کار تشویقی معافیت مالیاتی در زمینه گردشگری آورده شده است.

## ترسیم وضعیت گردشگری در چند سال اخیر

پیش از توصیف وضعیت گردشگری در چند سال اخیر، باید به این موضوع توجه داشت که صنعت گردشگری به شدت تحت تأثیر عوامل متعدد در محیط‌های خرد و کلان است. محیط کلان شامل عواملی است که صنعت را تحت تأثیر قرار داده اما تحت مدیریت و کنترل آن نیستند؛ عواملی همچون عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی-فرهنگی، آب و هوا و غیره. از این رو، جهت درک بهتر وضعیت گردشگری در کشور، توجه به عوامل کلان حاکم بر این صنعت در چند سال اخیر ضروری به نظر می‌رسد. بدین منظور در بخش حاضر شرایط این صنعت در پیش، حین و پس از اوج‌گیری شیوع بیماری کووید-۱۹ مورد اشاره قرار خواهد گرفت. شایان ذکر است از آنجایی که ابزار تخصصی احصای آمار حوزه گردشگری-حساب‌های اقماری گردشگری (TSA)- در کشور موجود نیست نمی‌توان ترسیم دقیقی از آسیب‌های وارد بر این حوزه به دست آورد. از این جهت، در بخش حاضر تنها به داده‌های در دسترس اشاره شده است:<sup>۳</sup>

۱. ر.ک: صدر ماده (۱۳۲): «درآمد ایزاری ناشی از فعالیت‌های تولیدی و معدنی اشخاص حقوقی غیردولتی در واحدهای تولیدی یا معدنی که از تاریخ اجرای این ماده از طرف وزارتخانه‌های ذی‌ربط برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر یا قرارداد استخراج و فروش منعقد می‌شود و همچنین درآمدهای خدماتی بیمارستان‌ها، هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری اشخاص یادشده که از تاریخ مذکور از طرف مراجع قانونی ذی‌ربط برای آنها پروانه بهره‌برداری یا مجوز صادر می‌شود، از تاریخ شروع بهره‌برداری یا استخراج یا فعالیت به مدت پنج سال و در مناطق کمتر توسعه یافته به مدت ده سال با نرخ صفر مشمول مالیات می‌باشد».

۲. «کلیه تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی که قبل از اجرای این ماده پروانه بهره‌برداری از مراجع قانونی ذی‌ربط اخذ کرده باشند تا مدت شش سال پس از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این ماده از پرداخت پنجاه درصد (۵۰٪) مالیات بر درآمد ایزاری معاف می‌باشند. حکم این بند نسبت به درآمد حاصل از اعزام گردشگر به خارج از کشور مجری نیست».

۳. برای کسب اطلاعات بیشتر در خصوص حساب‌های اقماری گردشگری، مفاهیم مرتبط با آن و پیشینه در داخل و خارج از کشور به گزارش تهیه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس تحت عنوان «بررسی کاربرد حساب‌های اقماری در سیاستگذاری گردشگری» به شماره مسلسل ۱۳۷۳۳ مراجعه فرمایید.

## وضعیت گردشگری پیش از شیوع بیماری کووید-۱۹

پایان سال ۱۳۹۷ و آغاز سال ۱۳۹۸ همراه با تحولات و حوادثی بود که صنعت گردشگری را تحت تأثیر قرار داد. به زعم متخصصان، شرایط نامناسب اقتصادی و گران شدن بنزین از جمله این عوامل محیط کلان بود که توانست این حوزه را متأثر سازد. علاوه بر این، در همین بازه زمانی، استان‌هایی همچون لرستان، خوزستان و گلستان درگیر سیل شدند. به عبارتی، در زمان اوج سفر- تعطیلات نوروزی- سه استان مورد توجه گردشگران به جهت پذیرش گردشگر دچار بحران گشتند. برآورد مجموع خسارات در این زمینه چیزی در حدود ۳۰۴ میلیارد ریال بوده است. در این میان، استان گلستان بیشترین آسیب در بدنه گردشگری خود را متحمل شده است؛ چیزی در حدود ۱۳۱ میلیارد ریال خسارت.<sup>۱</sup>

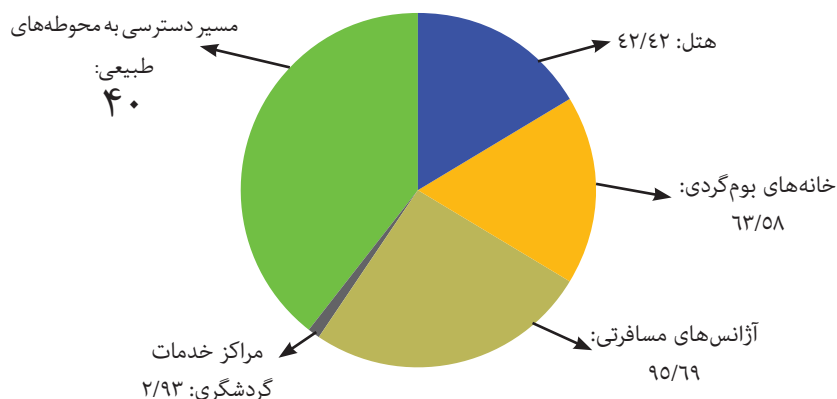
جدول میزان خسارت‌های وارد بر گردشگری ناشی از سیل ۱۳۹۸ به تفکیک استان (میلیارد ریال)

استان	خوزستان	لرستان	گلستان	مجموع
میزان خسارت	۱۰۷/۵۳	۶۵/۲۳	۱۳۱/۴۴	۳۰۴/۲

مأخذ: گزارش ارزیابی نیازهای بازسازی و بازتوانی پس از بلایا (سیل فروردین ۱۳۹۸)، سازمان ملل متحد، مهر ۱۳۹۸.

به نظر تأسیسات اقامتی گردشگری (اعم از هتل‌ها و خانه‌های بوم‌گردی) با خسارت حدود ۱۰۶ میلیارد ریالی، بیشترین سهم از خسارات را در قیاس با سایر زیرساخت‌های گردشگری متحمل شده‌اند.

نمودار ۱. میزان آسیب‌ها به تفکیک زیرساخت‌های گردشگری



مأخذ: گزارش ارزیابی نیازهای بازسازی و بازتوانی پس از بلایا (سیل فروردین ۱۳۹۸)، سازمان ملل متحد، مهر ۱۳۹۸.

## وضعیت گردشگری در زمان شیوع بیماری کووید-۱۹

شیوع بیماری کووید-۱۹ آسیبی جدی به صنایع مختلف وارد آورده است. در این میان، گردشگری در جمهوری اسلامی ایران به شدت آسیب دید. تاجایی که به گزارش شورای جهانی سفر و گردشگری تنها در یک سال ۲۰۲۰-۲۰۱۹ درآمدهای حاصل از گردشگری ورودی به کشور در حدود ۸۶ درصد و درآمد حاصل از گردشگری داخلی در حدود ۴۴ درصد کاهش داشته است. براساس آمارهای داخلی نیز تنها در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۹ نسبت به مدت مشابه در سال ۱۳۹۸ (پیش از شیوع کرونا) تعداد گردشگران ورودی به کشور حدود ۹۳ درصد و تعداد گردشگران خروجی از کشور در حدود ۹۱ درصد کاهش داشته‌اند. تعداد گردشگران داخلی نیز در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ طی ۱۱ ماه در حدود ۸۸ درصد کاهش را تجربه کرده است.<sup>۱</sup> علاوه بر این، براساس داده‌های موجود با شیوع و پیروس کووید-۱۹ در مجموع ۸۷,۵۲۵ نفر در حوزه گردشگری شغل خود را از دست داده‌اند و ۲۰۷۱۴۳ میلیارد ریال به تأسیسات گردشگری خسارت وارد شده است. در این میان، مراکز اقامتی با ۵۴ درصد خسارت (معادل ۱۱۰,۸۰۱ میلیارد ریال) بیشترین میزان خسارت را متحمل شده‌اند. مراکز اقامتی به لحاظ میزان بیکاری ناشی از شیوع بیماری نیز بیشترین سهم را از آن خود ساخته‌اند؛ (۵۲ درصد برابر با ۴۷,۰۷۹ نفر)<sup>۲</sup>

۱. رک: گزارش ارزیابی نیازهای بازسازی و بازتوانی پس از بلایا (سیل فروردین ۱۳۹۸)، سازمان ملل متحد، مهر ۱۳۹۸.

## وضعیت گردشگری پس از شیوع بیماری کووید-۱۹

با گسترش واکسیناسیون در کشور و کاهش آمار مبتلایان به بیماری کووید-۱۹ آرامش نسبی به صنعت گردشگری کشور بازگشت، چنانچه ستاد هماهنگی خدمات سفر کشور از رشد سفرها در نوروز ۱۴۰۱ خبر داد. این در حالی بود که بسیاری از کشورهای معاند با طرح ایران‌هراسی، جمهوری اسلامی ایران را به‌عنوان مقصدی ناامن به شهروندان خود معرفی کردند.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

نظر به اهمیت حوزه گردشگری از منظر سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان کشور طبق ماده (۱۳۲) آخرین اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴، برخی معافیت‌ها برای فعالیت حوزه گردشگری در نظر گرفته شده است. این در حالی است که حوادث پیش‌آمده از ابتدای سال ۱۳۹۸ تاکنون نظیر افزایش قیمت سوخت، شرایط نامناسب اقتصادی، وقوع سیل در برخی استان‌ها، شیوع بیماری کووید-۱۹ موجبات وارد آمدن خسارات جدی به این صنعت را فراهم آورده است. علاوه بر خسارات وارده، به‌دلیل شیوع بیماری کووید-۱۹ عملاً بخشی از زمان بهره‌مندی از این معافیت‌ها با تعطیلی مراکز اقامتی و تأسیسات ایرانگردی و گردشگری هم‌زمان بوده است. از این منظر و با توجه به اولویت‌دهی به «توسعه گردشگری» از سوی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در بند (۱۷) سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و تأکید دولت در سند تحول به حمایت از فعالیت بخش غیردولتی در این حوزه، تمدید معافیت‌های موضوع ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم برای دو سال پیشنهاد می‌شود. علاوه بر این، نظر به اینکه قانونگذار در صدر ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم صرفاً به اشخاص حقوقی تأکید داشته است، اضافه شدن اشخاص «حقیقی» پیشنهاد دیگر در زمینه ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌ها به‌شمار می‌رود. باید توجه داشت که اطلاق واژه «حقوقی» بیشتر برای شرکت‌ها به‌کار برده می‌شود، این در حالی است که اشخاص «حقیقی» مربوط به سرمایه‌گذاران محلی حوزه گردشگری است که به‌مراتب حمایت و توجه بیشتری را می‌طلبند. متن پیشنهادی قانون در این خصوص به شرح ذیل است:

#### قانون راجع به تمدید معافیت‌های ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم (با آخرین اصلاحات

#### ۱۳۹۴/۰۴/۳۱) برای فعالان حوزه گردشگری

**ماده واحد-** به‌منظور حمایت از کسب‌وکارهای گردشگری آسیب‌دیده از شیوع بیماری کرونا و بنا به تشخیص و با تأیید وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مشوق‌های زیر لحاظ می‌گردد:

**الف)** هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری متعلق به اشخاص حقیقی که مجوز فعالیت یا پروانه بهره‌برداری را طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۵ دریافت کرده باشند در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ مشمول معافیت مالیاتی صدر ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ می‌شوند.

**ب)** معافیت مالیاتی در نظر گرفته شده برای هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری در صدر ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ برای واحدهایی که مجوز فعالیت یا پروانه بهره‌برداری را طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۵ دریافت کرده باشند به مدت دو سال تمدید می‌گردد.

**ج)** حکم بند «ر» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ تا پایان سال ۱۴۰۲ تمدید می‌گردد.

تمدید این معافیت‌ها می‌تواند در یکی از قالب‌های ذیل پیشنهاد شود:

■ تکرار تمدید معافیت‌ها در قوانین بودجه در طی دو سال

■ طرح به‌عنوان یکی از موارد اصلاحیه در قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۳۱

■ طرح در قالب یک حکم در قانون برنامه هفتم توسعه

۱. اختلاف در آمارهای داخلی و خارجی به جهت عدم پیاده‌سازی سیستم یکپارچه و جهانی تهیه آمارهای تخصصی در کشور تحت عنوان حساب‌های اقماری گردشگری است.

۲. ر.ک: گزارش تهیه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «بررسی راهکارهای بهبود وضعیت گردشگری در مواجهه با کرونا» (شماره مسلسل: ۱۸۱۸۵)

۳. ر.ک: <https://www.kojaro.com>