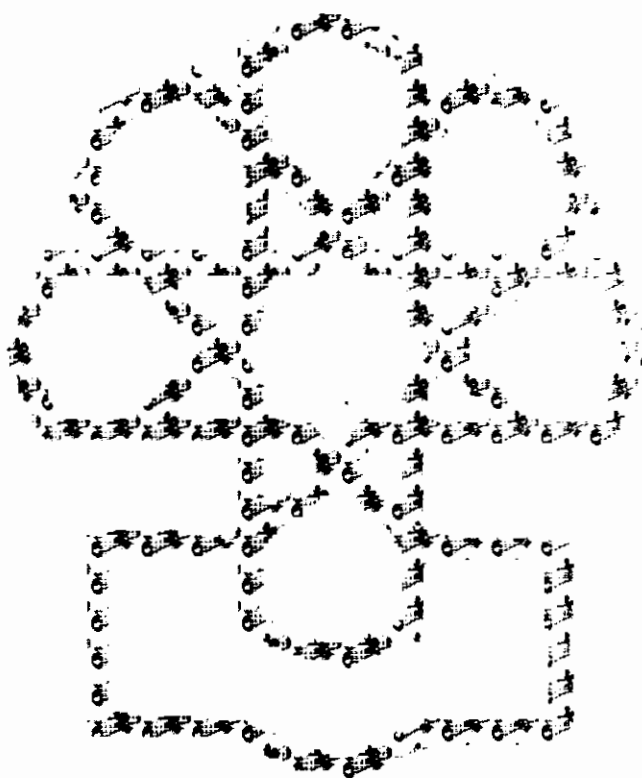


۵۱۰۶  
۹  
A  
A



# بخش صنعت در لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۱۶)



معاونت پژوهشی  
دی ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی های اقتصادی

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی مجلس  
شماره: ۱۵۰۲۸  
تاریخ: ۷۸۱۰۱۲۶

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۰۶

## بسمه تعالی

### بخش صنعت در لایحه بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۰۶

#### ۱- مقدمه

تحلیل بودجه می تواند از سه زاویه و دیدگاه اقتصادی (غیر از دیدگاه مالی) صورت گیرد: دیدگاه کلان، خرد و توسعه ای این که سند بودجه در ایران یک سند مالی - اقتصادی است یا تنها یک سند مالی می باشد خود نیاز به بحث مستقل دارد.

آنچه که در این گزارش مورد نظر است، تحلیل بودجه از دیدگاه خرد یا بخشی می باشد. بخش مورد نظر به دلیل اهمیت، بخش صنعت در این لایحه انتخاب گردیده است. در اینجا عمده تحلیل به مسئله افزایش کارایی صنایع، توزیع درآمد و افزایش رفاه مربوط می گردد.

در این گزارش ابتدا تبصره ها و بندهایی از آن تبصره ها که مستقیماً به بخش صنعت مرتبط می گردند مورد ارزیابی واقع شده اند. در قسمت دوم گزارش ارتباط بین لایحه بودجه و لایحه برنامه پنج ساله سوم<sup>۱</sup> در بخش صنعت مورد تحلیل قرار گرفته است.

#### ۲- بررسی تبصره ها و بندهایی که مستقیماً به بخش صنعت مرتبط می گردند

##### تبصره ۳۵

الف- در سال ۱۳۷۹، کالاهای زیر که توسط اشخاص حقوقی «کارخانه های دولتی تولید کننده» به صورت محصول نهایی به فروش می رسد مشمول مالیات بر فروش به شرح زیر می باشند:

۱- هر کیلوگرم فولاد تولید داخلی مبلغ هفتاد و پنج (۷۵) ریال.

۲- هر کیلوگرم مس کاند مبلغ یکصد و پنجاه و هفت (۱۵۷) ریال و هر کیلوگرم مس مفتول، اسلب و بیلت، مبلغ پانصد و سی (۵۳۰) ریال.

۳- هر کیلو تولیدات شرکت ملی پتروشیمی ایران و شرکت های تابعه (به استثنای انواع کود شیمیایی و گاز مایع) مبلغ چهل (۴۰) ریال.

عملکرد سال ۱۳۷۹ «سود ابرازی»...

ب- شرکت های تولیدکننده خودرو موظفند به ازاء فروش هر دستگاه خودرو به استثنای آمبولانس، تاکسی، اتوبوس، مینی بوس، کامیون و کامیونت و تاکسی بار مبلغ ده درصد (۱۰٪) قیمت فروش را به عنوان مالیات غیرمستقیم اخذ و به حساب درآمد عمومی موضوع ردیف ۱۵۱۹۵۰ قسمت سوم این قانون واریز نمایند.

ج- در سال ۱۳۷۹ مالیات غیرمستقیم برخی از کالاها به شرح زیر تعیین می شود:

۱- هر خط انشعاب جدید تلفن همراه یک میلیون و پانصد هزار (۱,۵۰۰,۰۰۰) ریال؛

۱. در زمان ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ هنوز لایحه برنامه پنج ساله سوم به صورت قانون منتشر و چاپ نشده است.

- ۲- مالیات به ازای هر سیصد (۳۰۰) سی سی نوشابه به تولید داخلی موضوع ماده (۱) قانون اجازه وصول مالیات غیرمستقیم از برخی کالاها و خدمات از بیست (۲۰) ریال به هفتاد (۷۰) ریال افزایش یابد.
- ۳- مالیات فولاد وارداتی تا میزان دوپست و پنجاه (۲۵۰) ریال در هر کیلو با تصویب شورای اقتصاد.
- د- قانون ممنوعیت ورود برخی از کالاهای غیر ضروری مصوب سال ۱۳۷۴ در مورد سیگار لازم الاجرا نبوده و با مجوز شرکت دخانیات تأمین کسری سیگار مورد نیاز در سال ۱۳۷۹ از طریق واردات مجاز می‌باشد.

...

ط- دستورالعمل اجرایی این تبصره را وزارت امور اقتصادی و دارائی تهیه و ابلاغ می‌کند.

قبل از ورود به هرگونه تحلیل می‌توان به‌طور ساده نتیجه اعمال این تبصره از بودجه را افزایش قیمت تلفن همراه، نوشابه، یخچال، ماشین لباسشویی، خودرو، لوله‌های p.v.C، به ظروف ملامین، کولر و... پیش‌بینی نمود.

حال چگونگی این افزایش در قیمت‌ها و کاهش در رفاه مردم از این تبصره نتیجه می‌گردد.

عمده محصولات می‌باشند. افزایش قیمت این محصولات به دلیل اعمال مالیات بر فروش می‌گردند. از جمله کالاهای تولید کالاهای پستین آنها افزایش یابند. برای مثال افزایش قیمت فولاد موجب افزایش قیمت خودرو می‌گردد و در نتیجه اثر رفاهی منفی بر مصرف‌کنندگان خواهد داشت. ممکن است استدلال گردد که اگر مالیات اخذ شده در جهت توزیع مجدد درآمد و افزایش رفاه جامعه صرف گردد آن‌گاه ممکن است نتیجه این تبصره بهبود وضعیت رفاهی مردم باشد. صحت این استدلال به کارایی استفاده از منابع مالیاتی برمی‌گردد. آمارها نشان می‌دهد که استفاده از این منابع از کارایی بالایی در امر توزیع مجدد درآمد و افزایش رفاه جامعه برخوردار نمی‌باشد (شاید یکی از دلایل عدم تمایل مردم به پرداخت مالیات به همین مسئله مربوط گردد). بحث کارایی استفاده از منابع مالیاتی خود نیاز به بحثی مستقل دارد.

امانکته مهم‌تر این است که کل هزینه‌های مالیاتی، به دلیل ساختار انحصار چند جانبه حاکم بر بازارهای تولیدات صنایع واسطه‌ای و اکثر صنایع بالادستی آنها به مصرف‌کنندگان منتقل می‌گردد.

بنابراین انتظار این است که اعمال این تبصره منجر به کاهش رفاه مردم گردد.

اما آیا وضعیت تولیدکنندگان را بهبود می‌بخشد. قدر مسلم اگر تولیدکنندگان کالاهای نهایی در موقعیتی نمی‌بودند که بتوانند این افزایش مالیات را به مردم منتقل سازند، آن‌گاه این سیاست موجبات افزایش هزینه و کاهش سود آنها را به دنبال می‌داشت، برای درک بهتر مطلب فرض کنید که صنعت تولید خودرو برای تولید هر دستگاه خودرو به میزان ۱۰۰ واحد قطعه و مواد استفاده کرده و خودرو ساخته شده را در بازار به قیمت ۱۴۰ واحد به فروش می‌رساند. در این صورت به میزان ۴۰ واحد (۱۴۰-۱۰۰) محدوده‌ای است که می‌تواند دستمزد پرداخته و سود کسب نماید. حال فرض کنید که دولت به میزان ده درصد بر مواد و قطعات این صنعت مالیات اعمال کند. آن‌گاه محدوده هزینه دستمزد و سود از ۴۰ واحد به ۳۰ واحد تقلیل می‌یابد. حال به چه میزان این صنایع را تضعیف نموده‌ایم. آیا پاسخ همان ده درصد مالیات اخذ شده بر قطعات و مواد مورد نیاز این صنعت می‌باشد. در این مثال نرخ تضعیف مؤثر در صنعت خودروسازی ۲۵ درصد خواهد بود.

حال چگونگی این صنعت در موقعیت اولیه قرار می‌گیرد. قطعاً ساده‌ترین راه افزایش قیمت محصول به

میزان ۵، ۷ درصد خواهد بود. بنابراین اگر این صنایع در وضعیتی (موقعیت انحصار چندجانبه دولتی همراه با وجود موانع تجاری تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای) باشند که بتوانند این افزایش هزینه‌ها را به مردم منتقل نمایند، آن‌گاه قیمت محصول را حدود ۷/۵ درصد افزایش خواهند داد (البته می‌توانند راه دشوارتر را انتخاب نمایند که همان افزایش کارایی عوامل و بهره‌وری تولید باشد).

این مثال ساده روشی را به دست می‌دهد که می‌توان با جای‌گذاری اعداد واقعی میزان تقریبی افزایش قیمت را از اعمال این بند تبصره محاسبه نمود.

به هر حال آنچه که اهمیت دارد، افزایش قیمت و کاهش رفاه مردم است.

حال نکته دیگری که استدلال فوق را تقویت می‌کند این است که به دلیل وجود عدم کارایی در این صنایع و مشکل تراکم کارکنان این واحدها اکثر این واحدهای تولیدی یا از سود بسیار پایین برخوردار هستند یا اصولاً زیان‌ده می‌باشند. در این صورت افزایش مالیات قطعات و مواد اولیه از میزان سود آنها خواهد کاست یا به میزان زیان آنها خواهد افزود که در نتیجه درآمدهای دولت کاهش خواهد یافت یا میزان کمک‌های دولتی به این واحدها به لزوم افزایش خواهد یافت.

از آنجایی که دولت در تأمین منابع مالی پیش‌بینی شده در بودجه بر درآمدهای مالیاتی تأکید دارد و نیز یارانه‌های تولیدی را روز به روز کمتر می‌نماید، انتظار می‌رود همان‌گونه که یاد شد، این افزایش مالیات به‌طور مستقیم به مردم منتقل گردد.

بند «ب» این تبصره نیز بر افزایش قیمت خودرو بیش از پیش مؤثر بوده و در مجموع فشار بیشتری به مردم تحمیل خواهد گردید.

بحث افزایش قیمت تلفن همراه که در بند «ج» - ۱ این تبصره آمده است کاملاً روش بوده و نیازی به توضیح بیشتر ندارد. نکته مهم دیگر بند «ج» - ۳ این تبصره است که مصرف‌کنندگان فولاد را قطعاً در موقعیت افزایش قیمت آن قرار می‌دهد و امکان جایگزینی بین فولاد داخلی و وارداتی را کاهش می‌دهد.

### ۳- بررسی ارتباط بین لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و لایحه برنامه پنج ساله سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) در بخش صنعت

مواد ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۰۹ فصل ۱۴ لایحه برنامه سوم به بخش صنعت اختصاص دارند. این مواد به شرح زیر هستند:

ماده ۱۰۷- کلیه اصناف تولیدی مستقر در شهرها چنانکه در قالب کارگاه‌های دارای ۱۰ نفر یا بیشتر متشکل شوند ضمن استفاده از تسهیلات ویژه درخصوص واگذاری اقساطی زمین در شهرک‌های صنعتی از حمایت‌ها و تسهیلات اعتباری که توسط دولت تعیین می‌گردد، برخوردار خواهند بود.

ماده ۱۰۸- به منظور فعال کردن بانک تخصصی صنعت و معدن در جهت تجهیز منابع مالی بخش صنعت و معدن و تشویق، ترویج و هدایت بخش غیردولتی در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و معدنی، توسعه کارآفرینی و کمک به انتقال فناوری، اقدامات ذیل به عمل خواهد آمد:

الف- بانک صنعت و معدن در دو سال نخست برنامه، سهام کلیه شرکت‌های تحت پوشش خود را به بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار خواهد کرد.

ب- در مأموریت بانک مزبور و سازماندهی درونی آن خط اعتباری خاصی برای حمایت از صنایع کوچک ایجاد می‌گردد.

ج - به بانک صنعت و معدن اجازه داده می‌شود، صندوق‌های خاص سپرده‌گیری برای رشته‌ها یا طرح‌های معینی ایجاد کرده و از امکانات بازارهای مالی داخلی و خارجی در جهت اهداف مذکور در اساسنامه و مؤکد در این قانون استفاده کند.

د- در طی برنامه سوم بخشی از منابع بانک صنعت و معدن، از محل اعتبارات عمرانی بودجه‌های سنواتی فصول صنعت و معدن یا تسهیلات بین بانکی تأمین خواهد شد تا در جهت اهداف فوق الذکر و یا اهدافی که توسط دولت تعیین می‌شود مصرف کند.

ماده ۱۰۹- به منظور تأمین منافع ملی و نیازهای عمده الکترونیکی نظامی و غیرنظامی در داخل کشور دولت موظف است در طول برنامه صنایع الکترونیک (الکترونیکی، مخابراتی، اتوماسیون و اپتیک) موجود در بخش‌های مختلف را از طریق سیاست‌گذاری و سرمایه‌گذاری‌های متمرکز و هماهنگ، سازماندهی و تقویت کند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های صنایع، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و پست و تلگراف و تلفن تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

اما در لایحه بودجه تنها در بند «ه» تبصره ۴۲ به صنایع اساسی الکترونیک و میکرو الکترونیک پرداخته شده است.

تبصره ۴۲- بند «ه»: برای حمایت از سرمایه‌گذاری در صنایع اساسی الکترونیک و میکرو الکترونیک اجازه داده می‌شود براساس جدولی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد عوارضی از قطعات الکترونیکی وارداتی و تولید داخلی اخذ و به حساب درآمد عمومی ردیف ۵۹۱۱۰۰ قسمت سوم این قانون واریز گردد.

جدای انتقاداتی که به لایحه برنامه سوم در بخش صنعت، به دلیل فقدان استراتژی مشخص صنعتی شدن، وارد است. نکته مهم این است که در برنامه سوم هدف تقویت صنایع الکترونیک «از طریق سیاست‌گذاری و سرمایه‌گذاری متمرکز» در این صنایع می‌باشد اما در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ با اخذ عوارض از قطعات الکترونیک وارداتی و تولید داخلی این صنایع نه تنها تقویت بلکه تضعیف نیز می‌گردند. همان‌گونه که در قسمت قبل ذکر گردید اخذ عوارض و اعمال مالیات بر قطعات و مواد اولیه یک صنعت، آن صنعت را با نرخ تضعیف مؤثری بیش از آن نرخ عوارض و مالیات اعمال شده، مواجه خواهد ساخت. بنابراین اگر طبق برنامه سوم قرار بر این است که از طریق سیاست‌گذاری صنایع الکترونیک تقویت گردند، در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ از طریق سیاست‌گذاری این صنایع تضعیف می‌گردند که آشکارا متناقض با سیاست تشویقی مورد نظر در برنامه سوم است.

اما از دید سرمایه‌گذاری متمرکز که در برنامه سوم جهت تقویت این صنایع پیش‌بینی شده است، ممکن است جهت توجیه سازگاری برنامه سوم و لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ این استدلال صورت گیرد که عوارض اخذ شده صرف سرمایه‌گذاری در این صنایع گردیده و در نتیجه هیچ تناقضی از این زاویه بین برنامه سوم و لایحه بودجه وجود ندارد.

اما این استدلال چندان موجه نمی‌باشد. اخذ عوارض موجب می‌گردد که منابع داخلی این صنایع که می‌توانست توسط خود این صنایع سرمایه‌گذاری و اسباب توسعه و بسط فعالیت‌شان را فراهم آورده کاهش

یافته و به خزانه دولت واریز گردد. اما سؤال اساسی این است که آیا دولت قادر به تخصیص مجدد کاراتر این منابع به خود این صنایع خواهد بود. اگر جواب به این پرسش مثبت باشد، لایحه بودجه از این زاویه با برنامه سوم هیچ تناقضی نداشته و هر دو کاملاً در یک راستا می‌باشند. اما از آنجایی که مکانیسم تخصیص منابع دولتی در امر سرمایه‌گذاری مستقیم نبوده و تخصیص در نهایت از طریق بازارهای مالی و سرمایه صورت می‌گیرد، از این رو در نتیجه عدم هدایت صحیح منابع دولتی به این بازارها و نیز وجود ضعف و عدم کارایی در بازارهای مالی و سرمایه در امر تخصیص منابع، می‌توان انتظار داشت که اخذ عوارض و تمرکز آن در خزانه دولت، نتواند به طور مؤثرتر از سرمایه‌گذاری منابع داخلی توسط خود صنایع مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین بر اساس استدلالات فوق می‌توان نتیجه گرفت که لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و برنامه پنج ساله سوم بدون ارتباط با یکدیگر و حتی به طور متناقض با هم تدوین گردیده‌اند. این مشکل به ماهیت مستقل و بی‌ارتباطی بودجه ریزی و برنامه‌ریزی در ایران باز می‌گردد.