

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح بند (ی) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور» (یک فوریتی)

۱. ضمن تصویب قانون بودجه ۱۳۸۵ کل کشور و در بند «ی» تبصره «۱» مقرر گردید که به منظور تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده ذیل ردیف‌های مربوط به «حقوق ورودی»، تمامی معافیت‌ها و تخفیف‌ها (به استثنای معافیت‌های موضوع ماده (۳۷) قانون امور گمرکی و ماده (۸) قانون ساماندهی مبادلات مرزی) برای اشخاص حقیقی و حقوقی و برای همه کالاها و از هر مرز ورودی به کشور منظور شده در قوانین و مقررات خاص و عام در سال ۱۳۸۵ لغو شود. همچنین در جزء (۱) بند «ه» تبصره «۷» تأکید شد که شورای اقتصاد و سایر مراجع نمی‌توانند به صورت موردی سود بازرگانی را تخفیف دهند. اتخاذ این تصمیم بدون بحث در مورد آثار آن بر روی سایر موارد و تنها با توجه به افزایش رقم حقوق ورودی (افزایش حقوق ورودی خودرو از ۲۰۰۰ به ۴۰۰۰ میلیارد ریال و حقوق ورودی سایر کالاها از ۴۵,۳۷۶/۶ میلیارد ریال به ۵۲۰۰۰ میلیارد ریال) در مجلس شورای اسلامی صورت گرفت. همچنین استثنائات ذکر شده نیز صرفاً بر مبنای یادآوری برخی اعضای کمیسیون انتخاب و تصریح گردید.

۲. با اجرای قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور از ابتدای سال مشخص گردید که حکم بند «ی» تبصره «۱» برخی معافیت‌هایی که طبق قوانین مربوطه تصویب شده است را نیز لغو می‌نماید. از جمله معافیت حقوق ورودی ماشین‌آلات تولیدی، معافیت گمرکی لوازم امدادی اهدایی به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و اقلام عمده دفاعی کشور.

۳. به‌رغم آن‌که بند «ی» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۵ صرفاً از بعد تحقق درآمد پیش‌بینی شده برای حقوق ورودی به تصویب رسید، اما در حال حاضر و با توجه به مطرح شدن یک طرح و یک لایحه جهت اصلاح آن سه بحث متفاوت در این ارتباط مطرح گردیده است:

۱-۳. لغو بند مزبور با احیای مجدد معافیت‌های موضوع قوانین مربوط، با ماده (۴) برنامه چهارم توسعه که تخفیف، ترجیح یا معافیت از پرداخت مالیات و حقوق ورودی را برای اشخاص حقیقی و حقوقی ممنوع می‌نماید مغایر است.

۲-۳. با پذیرش معافیت‌های مزبور ارقام پیش‌بینی شده برای درآمدهای مربوط به حقوق ورودی در قانون بودجه ۱۳۸۵ کل کشور تحقق نخواهد یافت.

۳-۳. معافیت‌های موضوع برخی قوانین از جمله معافیت حقوق ورودی ماشین‌آلات تولیدی موضوع ماده واحده مورخ ۱۳۵۹/۲/۲۴ شورای انقلاب نباید نامحدود تلقی شود. اساس و پایه هر حمایت تنها با توجه به دوره زمانی محدود قابل توجیه است و هیچ حمایتی به‌عنوان یک اصل نامحدود از نظر زمانی قابل توصیه نمی‌باشد. به همین دلیل است که حمایت از صنایع نوپا و بخش‌های دچار بحران به دلیل ایجاد تعادل در بازارهای مختلف (عرضه و تقاضا، تراز تجاری و اشتغال) لازم و ضروری است ولی اعمال بلندمدت این حمایت‌ها خود به معنای دور شدن از تعادل و شرایط رقابتی و قیمت تمام شده واقعی است.

گروهی که با استفاده از این معافیت‌ها به فعالیت خود ادامه می‌دهند هیچ‌گاه به رفع ساختاری و اساسی مشکلات خود نمی‌پردازند. از این رو حمایت از بخش‌های دارای معضل یا صنایع نوپا تنها در کوتاه‌مدت توصیه می‌شود و همواره باید از حمایت‌های بلندمدت پرهیز شود. همچنین میزان اثربخشی

وجود این معافیت بر روند فعالیت و تأثیر آن بر شاخص‌های بخش یا منطقه‌ای که از آن حمایت استفاده می‌کند روشن نیست.

۴. با توجه به منطق تصویب بند «ی» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۵ کل کشور ذیلاً هر یک از استدلال‌های مزبور بررسی می‌شود:

۴-۱. ماده (۴) برنامه چهارم توسعه برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت در پرداخت مالیات و حقوق ورودی علاوه بر آنچه در قوانین مربوطه تصویب شده است را ممنوع می‌سازد. لذا بخشی از مفاد لایحه اصلاح بند «ی» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۵ کل کشور که مبتنی بر قوانین مربوطه است با ماده (۴) برنامه چهارم مغایرت ندارد.

۴-۲. بار مالی این لایحه به صورت عدم تحقق بخشی از درآمدهای پیش‌بینی شده به صورت زیر قابل برآورد است:

• جز «۱» بند «ی»: در قانون بودجه ۱۳۸۵ معافیت ماده (۸) قانون ساماندهی مبادلات مرزی درخصوص مرزنیسان مورد توجه قرار گرفته است. در لایحه دولت پیشنهاد شده است که معافیت تبصره «۲» ماده (۶) درخصوص ملوانان و کارکنان کشتی‌ها بر آن افزوده شود. با توجه به آمارهای سنوات گذشته و با استناد به ماده (۱۸) آیین‌نامه اجرائی قانون مقررات صادرات و واردات، برآورد کارشناسی نشان می‌دهد که میزان معافیت ملوانان و کارکنان کشتی‌ها هر بار در حدود ۴,۴۰۰,۰۰۰ ریال برای هر نفر بوده و با تخمین ۴ مورد در سال و حضور ۱۲,۰۰۰ نفر در این بخش، بار مالی اضافی (به صورت عدم تحقق درآمد) به میزان حدود ۲۲ میلیارد ریال خواهد بود (با فرض نرخ تعرفه ۱۰ درصد).

• جز «۳» بند «ی»: معافیت‌های گمرکی مربوط به اقلام دفاعی کشور اثر درآمدی بر روی بودجه ندارد، زیرا در صورت لغو معافیت مزبور باید متناسب با واردات اقلام دفاعی، اعتبار لازم برای پرداخت حقوق گمرکی در اختیار نیروهای مسلح قرار گیرد.

• جز «۴» بند «ی»: با توجه به برآورد میزان ارزش واردات این ماشین‌آلات در حدود ۱۱۸۰ میلیون دلار و نرخ ارز ۹,۲۰۰ ریالی و متوسط تعرفه ۷ درصد میزان ارزش ریالی این معافیت در حدود ۷۶۰ میلیارد ریال می‌باشد. در ضمن در مورد اجزای «۵» و «۶» بند «ی» لایحه پیشنهاد برآوردی در دست نیست. ضمن آن‌که بند «۵» برای اولین بار پیشنهاد گردیده است و لذا در مورد ماشین‌آلات و تجهیزات تحقیقاتی لایحه درصدد وضع معافیت جدید است (مغایر ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه).

علاوه بر این در مورد بند «۲» نیاز به ذکر است که در قانون بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، ماده (۳۷) قانون امور گمرکی به صورت کلی به عنوان استثنائی بر حکم لغو معافیت‌ها مورد توجه قرار گرفت با این حال در این لایحه تنها قسمتی از معافیت‌های گمرکی مورد نظر قرار گرفته است که قانون موسوم به تجمیع عوارض آن‌ها را تأیید کرده بود. توجه به این نکته از بعد حقوقی دارای اهمیت است زیرا تأکید تبصره بودجه بر کل ماده (۳۷) امور گمرکی با توجه به حذف موادی از این ماده دارای ابهام است و تقسیم‌بندی لایحه دولت مطابق قانون تجمیع عوارض می‌تواند ابهام مذکور را مرتفع سازد.

۴-۳. اتخاذ تصمیماتی مانند حذف تخفیف‌ها، ترجیحات و معافیت‌های مالیاتی یا گمرکی در راستای اصلاحات اقتصادی فراتر از ظرفیت لایحه بودجه سنواتی است و لوائح بودجه صرفاً باید منعکس‌کننده آثار چنین تصمیماتی باشد. همان‌طور که اعمال سیاست‌های حمایتی در بلندمدت به لحاظ اقتصادی فاقد توجیه است، حذف یک‌باره حمایت‌هایی که تاکنون براساس منطق و اصول اقتصادی و سیاست‌های حمایتی اعمال می‌شد نیز می‌تواند ضربه‌ای بر روند رو به رشد صنایع کشور باشد.