

دوره هفتم - سال چهارم
تاریخ چاپ: ۱۳۸۶/۵/۲۱
شماره چاپ: ۱۸۶۱
شماره ثبت: ۷۳۱

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«لایحه حذف بند «و» تبصره (۷)
قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور»

دفاتر: مطالعات اقتصادی
مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۰۰
شماره مسلسل: ۸۵۱۸
مرداد ماه ۱۳۸۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. موضوع بند «و» تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۸۶
۲	۲. موضوع لایحه
۳	۳. اهداف مطالعه
۳	۴. بررسی موضوع
۸	۵. نتیجه گیری
۱۰	۶. پیشنهادات
۱۱	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه حذف بند «و» تبصره (۷)
قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور»

چکیده

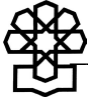
ثبات قوانین اقتصادی و پرهیز از تغییرات مستمر در مقررات حوزه اقتصاد، یکی از عوامل مؤثر بر تسهیل فعالیت بنگاه‌ها و ارتقای رشد اقتصادی است.

حذف احکام و قوانینی که به صورت موردی، احکام قوانین دائمی را با اختلال مواجه می‌کند، می‌تواند یکی از سیاست‌هایی باشد که به ثبات قوانین در حوزه اقتصاد کمک شایانی کند.

از این رو گزارش حاضر می‌کوشد به لزوم رعایت مقررات دائمی مربوط به حقوق ورودی مواد اولیه و کالاهای نهایی، اشاره کرده و با توجه به قواعد و اصول اقتصادی، قانونی و ... بر اهمیت ثبات قوانین در این خصوص تأکید کند.

مقدمه

استفاده از ابزارهای تعرفه‌ای یکی از روش‌های قانونمند و در عین حال فنی و اقتصادی است که در صورت انتخاب نرخ بهینه برای آن می‌تواند تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده دولت و منافع اقتصادی تولیدکنندگان و واردکنندگان را تضمین و تأمین نماید. به همین



دلیل همواره انتخاب نرخ بهینه مذکور محل اختلاف میان واردکنندگان با مرجع تعیین‌کننده حقوق ورودی است و ایجاد تعادل میان حقوق ورودی کالاهای واسطه‌ای با کالاهای نهایی مدنظر سیاست‌گذاران (دولت) و قانون‌گذار (مجلس) قرار گرفته است.

۱. موضوع بند «و» تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۸۶

در این بند از قانون بودجه^۱ در راستای حمایت از تولید و تشویق به سرمایه‌گذاری مقرر شده است که حداقل تعرفه کالاهای نیمه ساخته (S.K.D)، نود درصد (۹۰ درصد) کالای ساخته شده (C.B.U) و حداقل تعرفه قطعات منفصله (C.K.D) ده درصد (۱۰ درصد) کالای ساخته شده تعیین شود. در ضمن خودرو از این قاعده مستثنا شده و این حکم تنها شامل کالاهایی می‌شود که بعد از تاریخ ۱۳۸۵/۱۲/۲۹ گشایش اعتبار شده‌اند.

۲. موضوع لایحه

هدف از ارائه این لایحه حذف بند «و» تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ است و در مقدمه توجیهی به این موضوع اشاره شده است که تعیین درصدها و محاسبه تعرفه مذکور در این بند از بودجه درخصوص محصولات تولیدی الکترونیکی و محصولات مشابه، گمرک کشور را با مشکلاتی مواجه ساخته، از این رو درخواست شده است تا این بند از بودجه حذف شود.

۱. قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور، مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۶.

**۳. اهداف مطالعه**

این مطالعه ضمن بررسی موضوع فوق از اهداف زیر برخوردار است و سعی دارد به ابهاماتی در این زمینه‌ها پاسخ دهد:

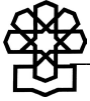
- الف) رویه و شیوه قانونی تعیین حقوق ورودی (حقوق پایه و سود بازرگانی)،
- ب) نکات لازم درخصوص تعیین میزان نرخ سود بازرگانی،
- ج) رابطه میان حقوق ورودی مواد اولیه و کالاهای ساخته شده.

۴. بررسی موضوع

بر اساس ماده (۲) قانون موسوم به تجمیع عوارض^۱ «حقوق گمرکی، مالیات، حق ثبت سفارش کالا، انواع عوارض و سایر وجوه دریافتی از کالاهای وارداتی تجمیع گردیده و معادل ۴ درصد ارزش گمرکی کالا تعیین می‌شود. به مجموع این دریافتی و سود بازرگانی که طبق قوانین مربوطه توسط هیأت وزیران تعیین می‌شود، حقوق ورودی اطلاق می‌گردد».

با توجه به این ماده مشخص است که قانونگذار برای حقوق گمرکی، مالیات حق ثبت سفارش کالا و انواع عوارض و سایر وجوه تمامی کالاها، مبلغ ثابتی را معین کرده و تفاوت حقوق ورودی کالاهای مختلف به تفاوت نرخ سود بازرگانی آن‌ها

۱. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی، مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۵ شورای محترم نگهبان.



بازمی‌گردد که ابزار اقتصادی دولت برای تنظیم بازار خارجی و داخلی کالاها می‌باشد. به علت اهمیت موضوع رعایت نکات ضروری درخصوص تعیین میزان نرخ سود بازرگانی و به تبع آن حقوق ورودی، قانونگذار در تبصره «۱» ذیل این ماده به سه موضوع به شرح زیر اشاره می‌کند:

- الف) در راستای حمایت مؤثر از اشتغال و کالای تولید یا ساخت داخل در برابر کالای وارداتی باشد.
- ب) دربرگیرنده نرخ ترجیحی و تبعیض‌آمیز بین واردکنندگان دولتی با بخش‌های خصوصی، تعاونی و غیردولتی نباشد.

ج) نرخ حقوق ورودی قطعات، لوازم و موادی که برای مصرف در فرآوری یا ساخت یا مونتاژ یا بسته‌بندی اشیاء یا مواد یا دستگاه‌ها وارد می‌گردند از حقوق ورودی محصول فرآوری شده یا شیء یا ماده یا دستگاه آماده پایین‌تر باشد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، بند «الف» این ماده بر حمایت از اشتغال و تولید کالای ساخت داخل تأکید دارد. هر چند در نگاه اول می‌توان اذعان نمود که سود بازرگانی بالا می‌تواند به‌عنوان ابزاری در راستای حمایت از کالای ساخت داخلی تلقی شود ولی درخصوص کالاهایی که به‌عنوان مواد اولیه محسوب می‌شود، این موضوع مصداق نداشته و افزایش هزینه واردات این مواد به منزله افزایش قیمت تولید کالای داخلی، کاهش قدرت رقابت‌پذیری و در نتیجه گرایش به واردات کالای ساخته شده و کاهش استفاده از ارزش افزوده آن بخش و کاهش سطح اشتغال می‌شود، از این‌رو دقت و تأمل بر نوع کالا از اهمیت بسزایی برخوردار است، به‌همین دلیل در بند «ج» تأکید می‌شود که حقوق ورودی کالای مواد اولیه باید از محصول فرآوری شده و

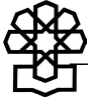


آماده کم‌تر باشد که اختلاف موضوع این بررسی نیز به همین نکته بازمی‌گردد. از طرف دیگر در ماده (۳۹) قانون امور گمرکی^۱ به صراحت عنوان می‌شود که «حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض قطعات و لوازم و موادی که برای مصرف در ساخت یا مونتاژ یا بسته‌بندی اشیا یا مواد یا دستگاه‌ها وارد می‌گردد در مواردی که مشمول ردیفی از جدول تعرفه شود که مأخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض آن بیش‌تر از مأخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض شیء یا ماده یا دستگاه آماده باشد به تشخیص و نظارت وزارتخانه صنعتی ذی‌ربط به مأخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض شیء یا ماده یا دستگاه آماده مربوط وصول خواهد شد».

تفسیر و توضیح^۲ این ماده این‌گونه است که «چنان‌چه کالای وارده توسط واحد تولیدی مشمول ردیفی از تعرفه گمرکی شود که نرخ حقوق گمرکی و سود بازرگانی و حتی عوارض آن هر کدام جداگانه یا در مجموع از نرخ همین حقوق ورودی که به کالای ساخته شده از آن در صورت ورود به صورت ساخته شده تعلق می‌گرفت بیش‌تر باشد، به شرطی که کالای وارده در واحد تولیدی مورد نظر به همان کالای ساخته شده تبدیل شود و واحد مربوطه در وزارتخانه صنعتی یا تولیدی ذی‌ربط حکم لازم در این خصوص با ذکر مشخصات بارنامه و اعتبار اسنادی یا بروات اسنادی و سیاهه و پیش‌فاکتور متعلق به کالا به عنوان گمرک صادر نماید می‌تواند در ورود علی‌رغم ردیف تعرفه گمرکی از تسهیلات ردیف تعرفه گمرکی مربوط به کالای

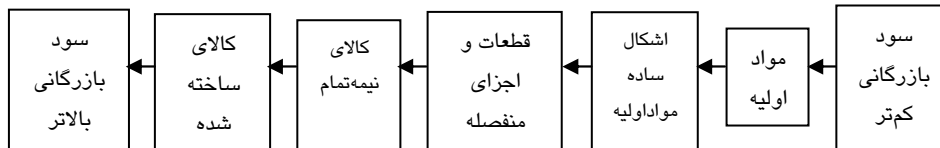
۱. قانون امور گمرکی، مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰، مجلس شورای ملی.

۲. بنایی، رضا، قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرائی آن، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ص ۵۸، ۱۳۸۱.



ساخته شده یا محصول نهایی استفاده نماید.

اصولاً باید نرخ‌های مربوط به کدهای مختلف کالا (تعرفه‌های گمرکی) در ابتدا طوری انتخاب شوند که همواره حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض کالای ساخته شده از کالای نیمه‌تمام، کالای نیمه‌تمام از قطعات و اجزای منفصله و قطعات و اجزای منفصله از اشکال ساده مواد اولیه و اشکال ساده مواد اولیه از خود مواد اولیه و مواد خام بیش‌تر باشد، ولی از آن‌جا که مواد خام و اولیه، اشکال ساده ساخته شده از آن‌ها و بالاخره اجزا و قطعات منفصله و حتی شکل نیمه‌تمام کالای نهایی دقیقاً معلوم نیست به مصرف ساخت نهایی کدام کالا می‌رسد (مصرف مشترک)، طبیعی است که در تمام موارد رعایت اصل مذکور در وضع نرخ حقوق و عوارض ورودی مقدور نبوده و وضع ماده (۳۹) قانون امور گمرکی نیز برای چنین مواردی است که دقیقاً با وجود قبول مصرف مشترک کالا (مواد و قطعات) در ساخت محصولات گوناگون، تحت نظارت وزارتخانه ذی‌ربط برای مصرف در کالای نهایی معین اجازه استفاده از تسهیلات و تحقق اصل مورد بحث را می‌دهد»^۱.





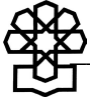
علاوه بر موارد قانونی فوق در ماده (۳۱۴) لایحه امور گمرکی^۱ نیز این موضوع مورد نظر قرار گرفته و عنوان شده است که قطعات منفصله که توسط واحدهای تولیدی برای سوار کردن وارد می‌شود در صورتی که طبق قواعد تفسیری سیستم هماهنگ شده در ردیف کالای کامل طبقه‌بندی شود، مشمول هفتاد درصد (۷۰٪) مأخذ حقوق ورودی تعرفه کالای کامل خواهد بود. در مواردی که دولت مأخذ ویژه کمتری برای این قطعات منفصله وضع کند تخفیف موضوع این ماده اعمال نخواهد شد.^۲

بنابراین همان‌طور که مشاهده می‌شود در تمامی قوانین مربوطه، موضوع تعیین نرخ حقوق ورودی کمتر برای کالاهای غیرنهایی نسبت به کالای ساخته شده مورد نظر قرار گرفته است زیرا مطابق اصول اقتصادی ورود کالاهای نیمه‌ساخته و مواد اولیه و تبدیل آن‌ها به کالای نهایی در کشور موجب ایجاد اشتغال، افزایش سطح ارزش افزوده، جلوگیری از خروج ارز و انتقال دانش و تکنولوژی به داخل کشور می‌شود. به همین دلیل است که خروج مواد اولیه از کشور همواره مورد انتقاد قرار گرفته و از ورود مواد اولیه به کشور استقبال می‌شود.

البته مطابق نظر دفتر زیربنایی مرکز پژوهش‌ها، ورود مواد نیمه‌ساخته صنعتی نیز، تابع قواعد و اصول اقتصادی است. ورود بی‌رویه کالای نیمه‌ساخته خارجی با استفاده از دامپینگ می‌تواند منجر به ایجاد فضای عدم مزیت برای کالای مشابه داخلی شود. برای مثال در یک صنعت خاص، بنگاهی که بدون وابستگی به کالای وارداتی به تولید اقدام می‌کند در مقایسه با بنگاهی که مواد اولیه وارداتی را به‌کار

۱. لایحه امور گمرکی، شماره چاپ ۵۱۶، شماره ثبت ۲۸۰، دوره هفتم، سال اول، ۱۳۸۴.

۲. فروش کالا در کشور خارجی به قیمتی پایین‌تر از قیمت فروش داخلی یا هزینه تولید.



می‌گیرد و با استفاده از سیاست حمایتی دامپینگ هزینه‌هایش کاهش می‌یابد، از عدم مزیت برخوردار می‌شود.

البته در این خصوص می‌توان با تعیین نرخ مؤثر بهینه در سطحی مناسب ضمن کمک به تولید با تأمین مواد اولیه مناسب، تولید داخلی را نیز حمایت کرد.

استفاده از چتر حمایتی تعرفه‌ها، همانند بسیاری دیگر از انواع حمایت‌های اقتصادی تنها در کوتاه‌مدت توصیه می‌شود و استمرار این‌گونه حمایت‌های دائمی موجب کاهش کارایی و کیفیت کالاهای تولید داخل شده و فضای رقابتی را با انحراف مواجه می‌کند. بنابراین علی‌رغم لزوم توجه به حمایت از تولید داخل با ابزار تعرفه، این‌گونه حمایت‌ها می‌باید طی برنامه‌ای زمانبندی شده تعدیل شوند تا تولیدات داخلی با ارتقای سطح کمی و کیفی محصولات خود از امکان رقابت در بازارهای جهانی برخوردار شوند.

۵. نتیجه‌گیری

۱. اصل اساسی، پیوند همه مسائل اقتصادی با یکدیگر است که در مورد نظام تعرفه‌ها نیز باید مورد توجه قرار گرفته و به‌صورت جزیره‌ای و جداگانه عمل نشود. بنابراین هرگونه وضع یا تغییر در تعرفه‌ها می‌باید براساس تحلیل‌های کارشناسی بوده و آثار آن بر سایر بخش‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد تا در صورت لزوم تعرفه کالاهای مرتبط با آن نیز مورد تجدید نظر قرار گیرد.

۲. از بعد اقتصادی این حکم قابل دفاع است که حقوق ورودی مواد اولیه کمتر از مواد تولیدی باشد تا در اثر ورود مواد اولیه رشد اقتصادی، استفاده از ارزش افزوده



و در نتیجه ارتقای سطح اشتغال و تولید نیز حاصل شود. از بعد قانونی نیز موارد متعددی مانند بندهای «الف» و «ج» و «تبصره ۱»، ماده (۲) قانون موسوم به تجمیع عوارض و ماده (۳۹) قانون امور گمرکی بر لزوم استفاده از تعرفه کالای آماده در زمانی که تعرفه کالای آماده کمتر از تعرفه مواد اولیه باشد دلالت دارد.

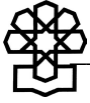
۳. یکی از اصول اساسی در برخورد با مسائل اقتصادی، اصل شفافیت است. استفاده از استثنائات و احکام جداگانه در قوانین بودجه به منظور اصلاح مسائل اقتصادی می‌تواند از شفافیت قوانین کاسته و حذف این موارد می‌تواند در جهت ثبات قوانین اصلی کمک کند.

۴. پیچیدگی قوانین و احکام اقتصادی و ارجاع مستمر قوانین به یکدیگر همانند تعیین درصدی از درصدی دیگر (حکم ذکر شده در قانون بودجه) از شفافیت قانون می‌کاهد و حذف آن و استفاده از رویه‌های معمول می‌تواند به ثبات قوانین اقتصادی بیانجامد.

۵. با توجه به موارد فوق کلیت موضوع بند «و» تبصره (۷) قانون بودجه با ابهاماتی مواجه است، از طرف دیگر با بررسی اجزای این بند، موارد ابهامی دیگری به شرح زیر مشاهده می‌شود.

الف) تعرفه مصوب دولت (سود بازرگانی) بخشی از کل حقوق ورودی محسوب می‌شود که درصدی از ارزش کالا را شامل می‌شود. تعیین درصدی مشخص بر بخشی از حقوق ورودی که درصدی از ارزش کالا است مسائل و مشکلات پیش روی گمرک را بسیار پیچیده کرده و بر عدم شفافیت رویه‌ها می‌افزاید.

ب) تعرفه کالای نیمه‌ساخته (S.K.D)، ۹۰ درصد کالای ساخته شده (C.B.U) در نظر گرفته شده که مسلماً به‌منزله حمایت از واردات این کالاها در راستای تولید و



تشویق به سرمایه‌گذاری نخواهد بود، زیرا تخفیف ۱۰ درصدی بخشی از سود بازرگانی، پوشش‌دهنده هزینه‌های متعدد تولید نخواهد بود.

ج) تعرفه قطعات منفصله (C.K.D)، ۱۰ درصد کالای ساخته شده (C.B.U) در نظر گرفته شده است که مسلماً این شکاف موجب افزایش روند فزاینده ورود این قطعات شده و نه تنها در راستای حمایت از تولید قلمداد نمی‌شود بلکه موجب حذف تولیدکنندگان داخلی قطعات از بازار داخلی می‌شود.

د) در کلیه امور گمرکی جهت جلوگیری از آسیب به واردکنندگان، استفاده از مأخذ تعرفه کمتر در موارد تغییر تعرفه در فاصله گشایش اعتبار و اظهار کالا توصیه شده و حکم انتهای این ماده عدالت اقتصادی در برخورد با صاحبان کالا را با خدشه مواجه می‌کند.

۶. پیشنهادها

با توجه به دلایل ذیل پیشنهاد می‌شود که بند «و» تبصره «۷» قانون بودجه مطابق ماده واحده لایحه مربوطه حذف شود.

۱. حذف این بند با توجه به مواد قانونی متعدد و رویه کلی جاری (استفاده از جداول تعرفه) مشکلی در اعمال نرخ حقوق ورودی کمتر برای کالاهای مواد اولیه، نیمه‌ساخته و قطعات منفصله نسبت به کالای ساخته شده ایجاد نمی‌کند.

۲. این بند به منزله استثنائی بر اصل روش تعیین تعرفه یعنی مراجعه به ضمامن قانون مقررات صادرات و واردات و جدول سیستم هماهنگ شده توصیف و کدگذاری کالا است. با توجه به این که نرخ حقوق ورودی قطعات کلیه کالاها در این جداول مورد



نظر قرار گرفته است، بهترین حالت استناد به جداول تعرفه است. بنابراین علاوه بر مشکلاتی که به واسطه ابهامات موجود در این بند به وجود آمده است، به طور کلی هرگونه حکمی مانند بند «و» تبصره «۷» که بر یک قاعده و روش کلی استتفا ایجاد کند می‌تواند از شفافیت مقررات اقتصادی کاسته و ثبات قوانین را دچار خدشه کند. از این رو حذف این تبصره و بازگشت به قاعده کلی تعیین تعرفه براساس جداول قانون مقررات و صادرات قابل توصیه است.

منابع و مآخذ

۱. بنائی، رضا، قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرائی آن، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۱.
۲. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی، مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۵ شورای محترم نگهبان.
۳. قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور، مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۶.
۴. لایحه امور گمرکی، شماره چاپ ۵۱۶، شماره ثبت ۲۸۰، دوره هفتم، سال اول، ۱۳۸۴.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۵۱۸

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه حذف بند «و» تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور»

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)، مطالعات زیربنایی
تهیه و تدوین: سعید غلامی باغی
ناظر علمی: فتح‌آ... تاری، محمدرضا محمدخانی
متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات
ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. قانون بودجه (Budget Law)

۲. تعرفه (Tariff)

۳. کالاهای نیم‌ساخته (Goods in Process)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۵/۳۰