

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور**  
**۱۲. مالیات بر واردات**

نام دفتر: مطالعات اقتصادی  
شماره مسلسل: ۲۲۰۱۲۲۴۷  
تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۳

**مقدمه**

سهم حدود ۶۵ درصدی مالیات بر واردات در مالیات‌های غیرمستقیم طی چند سال اخیر نشان‌دهنده نقش پررنگ این مالیات در سال‌های گذشته بوده که در قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ به ترتیب به ۶۲/۸، ۶۴/۴ و ۵۹/۳ درصد رسیده و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نیز ۶۲/۳ درصد مقرر شده است. بررسی آمار درآمدهای مالیاتی نشان می‌دهد که در قانون سال ۱۳۹۰ حدود ۲۴/۲ درصد کل درآمدهای مالیاتی از طریق مالیات بر واردات تأمین شده که در لایحه پیشنهادی در حدود ۲۵/۶ درصد پیش‌بینی شده است. این آمار بیانگر نقش پررنگ و با اهمیت مالیات بر واردات در درآمدهای مالیاتی است.

**۱. بررسی میزان تحقق مالیات بر واردات در بودجه‌های سنواتی**

بررسی سال‌های گذشته نشان می‌دهد که هر زمان دولت درآمد مالیات بر واردات را با رشدی فزاینده پیش‌بینی کرده به عدم تحقق درآمد منجر شده است، برای مثال رشد ۵۱/۷ درصدی لحاظ شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ به تحقق ۶۹/۶ درصدی آن انجامید و هر زمان دولت درآمد مالیات بر واردات را با ثبات و واقع‌بینانه پیش‌بینی کرده به بهتر شدن درصد تحقق درآمدها منجر شده است، برای مثال کاهش ۱/۳- و ۵/۱- درصدی درآمد مربوطه در قوانین بودجه مصوب سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به افزایش تحقق در سطح ۸۶/۵ و ۱۰۵/۹ درصدی منجر شد، ولی رقم مالیات بر واردات مجدداً در بودجه ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ با افزایش ۲۴/۸ و ۵۲/۶ درصدی مواجه شد که نتیجه آن تحقق ۹۳ درصدی در سال ۱۳۸۸ و ۷۶ درصدی در سال ۱۳۸۹ بوده است. بررسی‌ها بیانگر آن است که در ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ نیز تنها ۶۱/۴ درصد پیش‌بینی ۹ ماهه مالیات بر واردات تحقق پیدا کرده که مؤید عدم پیش‌بینی صحیح مالیات بر واردات در بودجه مصوب سال ۱۳۹۰ بوده است. همچنین براساس برآورد انجام شده برای عملکرد سال ۱۳۹۰ پیش‌بینی تحقق عملکرد مالیات بر واردات حدود ۸۳/۹ درصد خواهد بود.

جدول مقایسه مصوب و عملکرد مالیات بر واردات طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۱ (میلیارد ریال)

سال	قانون بودجه سال	قانون بودجه	قانون بودجه	قانون بودجه	قانون بودجه سال	قانون بودجه سال	قانون بودجه	قانون بودجه	قانون بودجه سال	لایحه بودجه سال
سال	بودجه سال	سال ۱۳۸۴	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۶	سال ۱۳۸۷	سال ۱۳۸۸	سال ۱۳۸۹	سال ۱۳۹۰ (۹ ماهه)	سال ۱۳۹۰ (دوازده‌ماهه)	سال ۱۳۹۱
مصوب	۳۷۶۸۰	۵۷۱۶۹	۵۶۴۱۵	۵۳۵۴۳	۶۶۸۴۳	۱۰۲,۰۰۰	۷۶,۵۰۰	۷۳,۴۴۸/۳	۹۷,۹۳۱	۱۱۸,۵۰۲
عملکرد	۳۵۹۵۴	۳۹۸۰۶	۴۸۸۱۸	۵۶۶۸۹/۱	۶۲۵۵۴/۴	۷۷,۸۸۶/۳	۴۲,۷۴۶/۸	۴۵,۱۰۲	*۸۲,۱۷۸	—
نرخ رشد مصوب	—	۵۱/۷۲	-۱/۳۲	-۵/۰۹	۲۴/۸۴	۵۲/۶	۵۲/۶	-۴/۰	-۴/۰	۲۱/۰
نرخ رشد عملکرد	—	۱۰/۷۱	۲۲/۶۴	۱۶/۱۲	۱۰/۳۴	۲۴/۵	۱۲/۳	۵/۵	*۵/۵	—
درصد تحقق	۹۵/۴۲	۶۹/۶۳	۸۶/۵۳	۱۰۵/۸۸	۹۳/۵۸	۷۶/۴	۵۵/۹	۶۱/۴	*۸۳/۹	؟

\* ارقام ستاره‌دار پیش‌بینی است.

ارقام فوق حاکی از آن است که رشد ۲۱ درصدی پیش‌بینی مالیات بر واردات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و رشد ۴۴/۲ درصدی رقم درج شده در لایحه سال ۱۳۹۱ (۱۱۸,۵۰۲) نسبت به پیش‌بینی عملکرد مالیات بر واردات سال ۱۳۹۰ (۸۲,۱۷۸) جای تأمل فراوان دارد.

**۲. سنجش میزان تحقق مالیات بر واردات مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱**

می‌توان عنوان کرد که نرخ افزایش ۴۴/۲ درصدی مالیات بر واردات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۰ براساس فروض:

- الف) افزایش ارزش واردات،
- ب) افزایش متوسط حقوق ورودی،

ج) افزایش نرخ ارز،

د) ترکیبی از آنها استوار است.

- فرض الف): افزایش حجم واردات در سال ۱۳۹۱ و ثبات نرخ متوسط تعرفه واقعی در سطح عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ (۱۱/۶ درصد).

تحلیل: جهت تحقق رشد ۴۴/۲ درصدی مالیات بر واردات پیش‌بینی شده در لایحه ۱۳۹۱ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۰ حجم واردات در کشور نیز باید ۴۴/۲ درصد افزایش یابد. واردات ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ رقمی معادل ۴۴,۷۲۶ میلیون دلار (معادل ۴۷۶,۴۲۵ میلیارد ریال) بوده که نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۵/۷- درصد کاهش یافته است. از مقایسه این رقم با واردات ۹ ماهه ۱۳۸۹ (۴۷,۴۵۳ میلیون دلار) و رقم واردات کل سال ۱۳۸۹ (۶۴,۳۶۴ میلیون دلار) پیش‌بینی می‌شود که عملکرد واردات در سال ۱۳۹۰ رقمی حدود ۶۰,۶۶۵/۲ میلیون دلار باشد. اگر مالیات بر واردات سال ۱۳۹۱ بخواید ۴۴/۲ درصد بیشتر از عملکرد سال ۱۳۹۰ باشد رقم واردات باید به حدود ۸۷,۴۷۹ میلیون دلار برسد که با توجه به روند کاهشی واردات در ۹ ماهه سال جاری و پیش‌بینی ادامه این روند در ماه‌های پیش‌رو، تحقق مالیات بر واردات از طریق افزایش فزاینده ارزش واردات قابل حصول نیست.

نتیجه فرض الف): رشد فزاینده و ۴۴/۲ درصدی واردات محتمل نبوده و پیش‌بینی می‌شود که درآمد ناشی از مالیات بر واردات برآورد شده در لایحه بودجه ۱۳۹۱ محقق نشود.

- فرض ب): افزایش مالیات بر واردات به واسطه افزایش نرخ تعرفه واقعی و ثبات حجم واردات در سطح سال ۱۳۹۰.

تحلیل: برای تحقق ۹۷,۹۳۱ میلیارد ریال درآمد ناشی از مالیات بر واردات در سال ۱۳۹۰ با نرخ متوسط تعرفه برابر ۱۱/۶ درصد باید ۸۴۴,۲۳۳ میلیارد ریال واردات انجام شود. اگر بخواهیم رقم مندرج در لایحه (۱۱۸,۵۰۲ میلیارد ریال) را با فرض ثبات واردات در سطح سال ۱۳۹۰ به دست بیاوریم میزان نرخ حقوق ورودی باید به ۱۸/۳ درصد برسد، بنابراین لازم است که جهت تحقق رشد ۴۴/۲ درصدی مالیات بر واردات پیش‌بینی شده در لایحه ۱۳۹۱، میانگین نرخ تعرفه واقعی از ۱۱/۶ درصد در ۹ ماهه ۱۳۹۰ به ۱۸/۳ درصد در سال ۱۳۹۱ برسد.

با توجه به اینکه بعد از تصویب قانون تجمیع عوارض (۱۳۸۱ تاکنون) هیچ‌گاه میانگین نرخ تعرفه واقعی تا این اندازه بالا نبوده و در طول چند سال گذشته نیز سیاست ثبات نسبی از طرف دولت مورد توجه قرار گرفته است، اتخاذ این سیاست با ابهام جدی مواجه است. همچنین بیش از ۸۵ درصد واردات کشور را کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای تشکیل می‌دهند که از نرخ حقوق ورودی صفر تا ۱۲ درصدی برخوردارند و با توجه به اعطای تخفیف‌ها و معافیت‌های متعدد در نرخ حقوق ورودی برای واردات، این امر مستلزم رشد فزاینده نرخ تعرفه در کالاهای مصرفی است که آن هم به قاچاق کالا و محرومیت از درآمد حقوق ورودی می‌انجامد.

در هر حال افزایش نرخ تعرفه لزوماً به معنای تحقق درآمدهای ناشی از مالیات بر واردات نخواهد بود، زیرا با افزایش هزینه واردات رسمی، کالاها مسیر خود را تغییر داده و از مسیر رسمی به اقتصاد زیرزمینی منتقل می‌شوند و این اقدام می‌تواند به توسعه قاچاق در کشور نیز بیانجامد.

نتیجه فرض ب): افزایش ۶/۶۴ درصدی نرخ حقوق ورودی، نسبت به پیش‌بینی نرخ سال جاری محتمل نبوده و پیش‌بینی می‌شود که درآمد ناشی از مالیات بر واردات برآورد شده در لایحه بودجه ۱۳۹۱ محقق نشود.

- فرض ج): افزایش مالیات بر واردات به واسطه افزایش نرخ ارز

تحلیل: هرچند افزایش نرخ ارز موجب افزایش عواید حاصل از تبدیل مالیات بر واردات به ریال می‌شود ولی با توجه به رابطه معکوس نرخ ارز با واردات می‌تواند به کاهش حجم واردات و کاهش حقوق ورودی دریافتی نیز بیانجامد. همچنین افزایش نرخ ارز با توجه به وابستگی تولید کشور به واردات مواد اولیه و واسطه‌ای به افزایش هزینه تولید و کاهش قدرت رقابت‌پذیری کالاهای داخلی منجر می‌شود. افزایش نرخ ارز به افزایش تورم در جامعه منجر شده و قابل توصیه نیست. در ضمن نرخ تبدیل دلار در گمرک در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ به ترتیب معادل ۹,۹۱۷ و ۱۰,۳۳۵ ریال بوده و در ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ نیز ۱۰,۶۸۴ ریال محاسبه شده است که به نظر می‌رسد نرخ ارز مرجع گمرکی در سال آتی نیز رشد فزاینده‌ای نخواهد داشت.

نتیجه فرض ج): افزایش نرخ ارز از طرفی واردات را کاهش و از طرف دیگر نرخ تبدیل عواید را افزایش می‌دهد و مشخص نیست که برآیند آن افزایش یا کاهش مالیات بر واردات است.

- فرض د): افزایش همزمان و ترکیبی واردات، نرخ حقوق ورودی و نرخ ارز فرض دیگری است که با توجه به مطالب ارائه شده، تحقق آن با ابهاماتی مواجه است.

شایان ذکر است پیش‌بینی غیرواقعی درآمدها و عدم تحقق آنها در عمل موجب در نظرگیری هزینه‌هایی در قوانین بودجه خواهد شد که منابع آنها قابل تأمین نبوده و به کسری بودجه و عدم شفافیت در نظام بودجه‌بندی منجر خواهد شد.

درخصوص ردیف شماره ۱۱۰۴۰۰ با عنوان (بند چهارم: مالیات بر واردات) موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. با توجه به پیش‌بینی عدم تحقق رشد ۲۱ درصدی مالیات بر واردات نسبت به مصوب سال گذشته و عدم تحقق رشد ۴۴/۲ درصدی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال گذشته در بالاترین سطح می‌توان عملکرد مالیات بر واردات سال ۱۳۹۰ را با توجه به نرخ ۵/۵ درصدی رشد عملکرد مالیات بر واردات در ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ افزایش داد و رقم ۸۶,۶۹۷ میلیارد ریال را به‌عنوان پیش‌بینی واقع‌بینانه برای مالیات بر واردات سال ۱۳۹۱ ارائه کرد.

۲. در ردیف شماره ۱۱۰۴۰۱ به موضوع حقوق ورودی خودرو و سایر کالاها (براساس موضوع بند «۳» ماده (۱۲۱) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی - خرده‌فروشی ۱۲ درصد، عمده‌فروشی ۸ درصد) اشاره شده است. با توجه به تصویب قانون امور گمرکی در جلسه علنی ۱۳۹۰/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ابلاغ آن در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۱۶ به دولت، قانون قبلی (مصوب ۱۳۵۰) و آیین‌نامه اجرایی (مصوب ۱۳۵۱) آن نسخ می‌شود و نمی‌توان به آنها استناد نمود.

۳. در لایحه بودجه امسال ردیفی با شماره ۱۱۰۴۰۵ با عنوان نیم درصد عوارض بر واردات اضافه شده است:

اولاً در ردیف شماره ۱۱۰۴۰۱ حقوق ورودی معادل ۱۱۴,۶۶۷ میلیارد ریال برآورد شده که با برآورد تعرفه حدود ۱۱/۶ درصدی می‌توان بیان کرد که معادل ۹۸۸,۵۰۹ میلیارد ریال واردات برآورد شده است. اگر بخواهیم نیم درصد آن را به‌عنوان عوارض اخذ کنیم حداقل رقمی حدود ۴,۹۴۲ میلیارد ریال می‌شود که در این ردیف تنها ۵۶۵ میلیارد ریال درج شده و این اعداد نشان‌دهنده تعارض آشکار در ارقام مندرج در بودجه است. از رقم ۵۶۵ میلیارد ریالی درج شده در بودجه استنباط می‌شود که این رقم مربوط به (نیم درصد از رقم ردیف مالیات بر واردات) است و نه (نیم درصد عوارض بر ارزش واردات). اگر این رقم به واسطه برخی احکام از جمله ماده (۱۶۳) قانون امور گمرکی (موضوع واریز به حساب هلال‌احمر) دریافت می‌شود باید معادل نیم درصد از رقم ردیف مالیات بر واردات باشد و نه نیم درصد ارزش سیف کالای وارداتی توسط واردکنندگان که در بخشنامه گمرک ابلاغ شده است.

ثانیاً درج ردیفی به‌عنوان نیم درصد عوارض بر واردات حتی اگر مستند به ماده (۱۶۳) قانون امور گمرکی باشد، در تعارض آشکار با تعریف حقوق ورودی در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و هدف از تصویب قانون موسوم به تجمیع عوارض است. درج این موضوع برای اولین بار در بودجه سال ۱۳۹۰ از طرف مجلس پیشنهاد و در ۱۳۹۰/۲/۱۹ تصویب و در ۱۳۹۰/۳/۱ به دولت ابلاغ شد. گمرک ایران نیز در بخشنامه مورخ ۱۳۹۰/۴/۵ با شماره ۱۰۴/۷۳/۸۷۸/۱۱۳/۶۶۸۵۱ اعلام نمود که اخذ ۰/۵ درصد عوارض براساس ارزش سیف کالاهای وارداتی از ۱۳۹۰/۱/۱ الزامی است و مطابق آن به تمامی واحدهای خود ابلاغ کرد که کلیه اظهارنامه‌ها براساس این مصوبه مشمول ۰/۵ درصد عوارض، اضافه بر حقوق ورودی که تاکنون پرداخته‌اند می‌باشد و به این ترتیب کلیه اظهارنامه‌ها از تاریخ ۱۳۹۰/۱/۱ مشمول مطالبه‌نامه کسر دریافتی شدند که اعتراض صاحبان کالاهای وارداتی را در پی داشت.

با توجه به اینکه این ردیف موجب بروز مشکلاتی در برنامه‌ریزی بازرگانان برای واردات گردیده و با قوانین ثابت و دائمی این موضوع نیز در تعارض است پیشنهاد می‌شود حذف گردد.