

خلاصه گزارش
ساماندهی معافیت‌های منطقه‌ای
(تخفیف سود بازرگانی برخی بنادر و گمرکات)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی
شماره مسلسل: ۱-۲۲۷۳۸-۲۲۰
تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۱۸

مقدمه

یکی از موضوعاتی که همواره مسئولان منطقه‌ای و نمایندگان محترم مردم در مجلس شورای اسلامی بر آن تأکید داشته‌اند، استفاده از تمامی امتیازات قانونی در راستای بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود و رشد و اعتلای شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و امنیتی و ... مناطق مختلف است. یکی از این امتیازات قانونی، برخورداری از **معافیت منطقه‌ای و تخفیف سود بازرگانی** برای واردات کالاست که با اهداف مختلفی از جمله، ایجاد اشتغال، توسعه مبادلات رسمی، کاهش محرومیت، جلوگیری از مهاجرت، جذب و توسعه سرمایه‌گذاری، افزایش امنیت و استفاده از ظرفیت‌های زیربنایی منطقه و ... در قالب مصوبات هیئت وزیران به برخی مناطق اعطا شده است. با عنایت به طرح مشکلاتی درخصوص اثربخشی این معافیت‌ها و ارائه درخواست‌هایی جهت تسری آن به مناطق دیگر مطالعاتی در این مرکز در این خصوص انجام شده است که نتایج آن به شرح ذیل است:

نتایج حاصل از بررسی

بررسی روند وضع قوانین و مقررات مربوط به معافیت‌های منطقه‌ای و ارزیابی کمی و کیفی اثربخشی آن گویای نتایج زیر است:

۱. تاکنون مصوبات متعددی توسط هیئت وزیران تصویب و ابلاغ شده است که ناظر بر اعطای معافیت منطقه‌ای به برخی از بنادر و گمرکات است. این مصوبات دارای دو ویژگی ساختاری است. اولاً به **تعداد محدودی از بنادر و گمرکات** با نرخ‌های تخفیف متفاوت اشاره شده است و ثانیاً فهرستی از **کالاهای خاص از شمول این معافیت استثناء شده است**.

۲. تعدد معافیت‌های اعطایی به بخش‌های مختلف موجب شده است که قانونگذار همواره ساماندهی تخفیفات، ترجیحات و معافیت‌ها را به‌عنوان یکی از اصول اصلی در قوانین متعدد^۱ مورد نظر قرار دهد. با توجه به صراحت قوانین مصوب مجلس درخصوص حذف کلیه معافیت‌ها و احصای برخی از آنها به‌عنوان **معافیت‌های قانونی** به‌نظر می‌رسد مصوبات هیئت وزیران مبنی بر ارائه تخفیف سود بازرگانی محل اشکال باشد.

۳. بررسی کلیت موضوع معافیت‌ها، گویای آن است که وضع معافیت، اهداف متعددی را دنبال می‌کند که تحقق آن اهداف در گرو اعمال سطح بهینه و مطلوبی از معافیت‌های مذکور است. از این دیدگاه، **معافیت‌ها مطلوب و یا نامطلوب تلقی نمی‌شوند**، بلکه مقایسه تحقق اهداف با هزینه‌های تحمیل شده به اقتصاد می‌تواند بیانگر لزوم استمرار و یا تجدیدنظر در سیاست اتخاذ شده برای ارائه معافیت مذکور باشد.

۴. بررسی واردات از ۱۰۳ گمرک مختلف کشور حاکی از آن است که از ۶۱ میلیارد دلار واردات انجام شده در سال ۱۳۹۰، بیش از یک‌پنجم آن یعنی حدود ۱۲/۳ میلیارد دلار از ۱۳ گمرک دارای تخفیف‌های ۱۰، ۱۵، ۲۰ و ۲۵ درصدی به کشور وارد شده است. این گمرکات در رتبه‌های متفاوتی از جمله رتبه‌های ۲، ۶، ۷، ۱۵، ۱۷، ۲۲، ۲۹، ۳۹، ۴۱، ۵۶، ۶۱، ۶۶ و ۱۰۲ قرار داشته‌اند. این آمار بیانگر آن است که **اعطای تخفیف به تنهایی به معنای ایجاد رونق در گمرک مذکور محسوب نمی‌شود**، زیرا برای مثال گمرک چوئبیده علی‌رغم

۱. از جمله تبصره «۲۱» قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳، ماده (۵۸) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹، جزء «۱» بند «س» تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۳۸۱ مصوب ۱۳۸۰، تبصره «۴» ماده (۲) قانون تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱، جزء «۱» بند «ر» تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۳۸۲ مصوب ۱۳۸۱، ماده (۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع مصوب ۱۳۸۲، جزء «۱» بند «ر» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۳ مصوب ۱۳۸۲، بند «الف» ماده (۲) قانون اصلاح قانون تجمع عوارض مصوب ۱۳۸۳، ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳، بند «ی» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۵ مصوب ۱۳۸۴، قانون اصلاح بند «ی» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۵ مصوب ۱۳۸۵، تبصره «۲» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ و تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹.

برخورداری از معافیت ۲۰ درصدی در میان ۱۰۳ گمرک کشور در رتبه ۱۰۲ قرار دارد.

۵. بررسی‌های آماری گویای آن است که ۱۳ گمرک دارای تخفیف سود بازرگانی در سال ۱۳۹۰، حدود ۲۰ درصد واردات را به خود اختصاص داده‌اند. با این حال تمامی این گمرکات در تأمین کالاهای وارداتی نقش یکسانی ایفا نکرده‌اند، زیرا تنها ۱۲ درصد (۱۲٪) واردات از یک بندر (بندر امام) به کشور وارد شده است و ۸ گمرک دارای این تخفیف تنها حدود یک درصد (۱٪) واردات کشور را به خود اختصاص داده‌اند.

۶. محاسبات انجام شده درخصوص هزینه مستقیم تحمیلی به ردیف درآمدی مالیات بر واردات از محل این تخفیف بیانگر آن است که از ۸۰,۷۶۵ میلیارد ریال حقوق ورودی تخمینی کل کشور در سال ۱۳۹۰، حدود ۱۶,۲۱۶ میلیارد ریال از گمرکات دارای تخفیف اخذ شده است که در صورت عدم اعطای این معافیت، رقم مذکور می‌توانست با فرض ثبات واردات به ۱۹,۰۱۲ میلیارد ریال برسد. بنابراین هزینه مستقیم تخفیف ارائه شده حدود ۲,۷۹۵ میلیارد ریال برآورد می‌شود.

۷. یکی از انتقاداتی که در زمینه معافیت‌های منطقه‌ای مطرح است، اعطای آن به برخی مبادی ورودی است که از ظرفیت مناسبی از نظر زیرساخت برخوردار نیستند، برای مثال بندری با سطح آبخور غیراستاندارد، گمرکات فاقد پس‌کرانه‌های لجستیکی و مناطق فاقد زیرساخت‌های مناسب برای حمل‌ونقل و... موجب عدم اثربخشی معافیت‌های منطقه‌ای و ناکارایی این امتیاز برای برخی از مناطق شده است.

۸. یکی از مهمترین انتقادات مطروحه در این زمینه چگونگی فرآیند انتخاب مناطق دارای معافیت و عدم تعیین ضوابط و معیارهای مشخص است، بررسی‌های انجام شده گویای آن است که کلیه مصوبات مربوط به این موضوع با پیگیری مسئولان استانی انجام شده و به دلیل فقدان معیارهای مشخص و فنی، بخش‌های مستعدی از کشور که ظرفیت پذیرش حجم عمده‌ای از تجارت را دارند و با محرومیت‌ها و محدودیت‌های منطقه‌ای متعددی نیز مواجه هستند، از این معافیت بی‌بهره‌اند.

۹. شایان توجه است که این معافیت‌ها می‌تواند هزینه‌های غیرمستقیم از جمله ایجاد رکود و عدم مزیت در مناطق همجوار و تمرکز بودجه‌های عمرانی و تأمین زیرساخت‌ها در این مناطق و از بین رفتن ظرفیت‌های مناطق همجوار را نیز به دنبال داشته باشد و از این رو در چگونگی اعطای آن باید به ظرفیت‌های موجود در کلیه مناطق مرزی و محروم توجه کرد.

با عنایت به موارد فوق به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی برای اقدامات نظارتی و حتی در صورت لزوم، تقنینی از طرف مجلس شورای اسلامی جهت ساماندهی معافیت منطقه‌ای و ارائه تخفیف سود بازرگانی به برخی مناطق در راستای شفاف‌سازی معیارها و ضوابط مناطق برخوردار، اصلاح فرآیند انتخاب مناطق و بررسی مجدد مناطق دارای معافیت و مناطق همجوار و سایر نقاط مرزی دارای ظرفیت مناسب، یکپارچه‌سازی معافیت‌ها و نحوه بهره‌مندی از یک یا چند معافیت، ضروری باشد.

پیشنهادها

۱. تصویب ماده واحده قانونی توسط مجلس شورای اسلامی به منظور تکلیف دولت به ضابطه‌مندی و ساماندهی تخفیفات اعطایی به مناطق برخوردار از تخفیف سود بازرگانی
۲. تعیین مرجع واحد برای بررسی (برای مثال کمیسیون ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات و یا هیئت وزیران) و تصویب (برای مثال شورای اقتصاد و یا هیئت وزیران و یا مجلس شورای اسلامی) معافیت‌های مذکور،
۳. تدوین ضوابط و معیارهای مشخص برای برخورداری از معافیت مذکور،
۴. بررسی مجدد مناطق دارای معافیت از تخفیف سود بازرگانی و الحاق مناطق همجوار و یا سایر مناطق دارای ضوابط مصوب،
۵. تدوین ضابطه مشخص برای کالاهای مستثنا از تخفیف سود بازرگانی برای تمامی مناطق برخوردار از این امتیاز،
۶. استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان حمل‌ونقل ریلی و حمل‌ونقل جاده‌ای به منظور توسعه زیرساخت‌های مناطق مورد نظر برای افزایش میزان اثربخشی تخفیفات اعطایی،
۷. الزام قانونی برای بازنگری در میزان تخفیف و معافیت‌های اعطایی با توجه به عملکرد منطقه مذکور،
۸. لزوم تعیین سقف زمانی مشخص و محدود برای استفاده از تخفیفات اعطایی.