



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۳۴

شماره چاپ:

۶۵۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۴/۲۵

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۱۷۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۶/۹

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح لغو بند (۵۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور»

بیان مسئله

وضع حقوق ورودی و تعیین نرخ بهینه تعرفه یکی از عوامل مهم در حمایت از تولید داخلی است، چراکه بسیاری از کالاهای تولیدی کشور مواد اولیه و واسطه‌ای مورد نیاز خود را از محل واردات تأمین می‌کنند. از سوی دیگر تولید نیاز به تأمین منابع از محل‌های مختلف از جمله واردات کالاهای مواد اولیه و واسطه‌ای دارد. آمارهای گمرک نشان می‌دهد که بالغ بر ۸۰ درصد از کالاهای وارداتی کشور را مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر این آمار گویای آن است که تا چه حد برخی تولیدات داخلی به مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای وابستگی دارد، از این رو تعیین نرخ تعرفه واردات بر حمایت از تولید نقش بسزایی دارد. در همین راستا قواعد و مقرراتی برای دستیابی به نرخ تعرفه بهینه توسط مجلس شورای اسلامی وضع شده است. برای مثال ماده (۱۲۱) قانون امور گمرکی^۱ مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ صراحت دارد که حقوق ورودی مواد اولیه و واسطه‌ای نباید از کالای آماده بیشتر باشد که این یکی از اصول اصلی و اساسی تعیین تعرفه است و حذف آن مسلماً بخشی از تولید را دچار مشکل می‌کند. همچنین در ماده (۱۲) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی^۲ مصوب ۱۳۸۸/۸/۲۵ نیز تلاش شده است تعرفه قطعات منفصله نیمه‌ساخته (S.K.D) و قطعات کاملاً منفصله (C.K.D) به میزان هشتاد درصد (۸۰٪) و ده درصد (۱۰٪) تعرفه اقلام واردات ساخت کامل (C.B.U) باشد و این بدان معناست که مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای با نرخ کمتری نسبت به کالاهای نهایی وارد کشور شوند تا بتوان علاوه بر حمایت از تولید، میزان اشتغال را با ایجاد ارزش افزوده افزایش داد. بنابراین ماده (۱۲۱) قانون امور گمرکی و ماده (۱۲) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی در راستای حمایت از تولید بوده‌اند لغو آن به موجب ماده (۵۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کاملاً به ضرر تولید است و لازم است ماده (۵۸) قانون بودجه حذف گردد.

۱. ماده (۱۲۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ - حقوق ورودی قطعات و لوازم و موادی که برای مصرف در ساخت یا مونتاژ یا بسته‌بندی اشیاء یا مواد یا دستگاه‌ها وارد می‌گردد در مواردی که مشمول ردیفی از جدول تعرفه شود که مجموعاً مأخذ حقوق ورودی آن بیشتر از جمع مأخذ حقوق ورودی شیء یا ماده یا دستگاه آماده باشد به تشخیص و نظارت وزارت صنعت، معدن و تجارت به مأخذ حقوق ورودی شیء یا ماده یا دستگاه آماده مربوط وصول می‌شود.

۲. ماده (۱۲) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۸/۸/۲۵ - جهت حمایت از تولید داخل، تعرفه قطعات منفصله نیمه‌ساخته (S.K.D) و قطعات کاملاً منفصله (C.K.D) تلفن همراه، لوازم برقی خانگی و سایر وسایل برقی (به استثنای خودرو و صنایع فناوری پیشرفته (های تک) با تأیید وزارت صنایع) نسبت به تعرفه واردات ساخت کامل (C.B.U) آنها به ترتیب هشتاد درصد (۸۰٪) و ده درصد (۱۰٪) تعیین می‌گردد. کلیه اقلامی که قبلاً توسط دولت، جداول تعرفه‌ای بلندمدت (دوساله و بیشتر) و یا قوانین خاص برای آنها تدوین و اعلام گشته است با توجه به برنامه‌ریزی قبلی و اقدام احتمالی سرمایه‌گذاران به تشخیص وزارت صنایع و معادن از مفاد این بند مستثناست.

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۲ در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای محترم نگهبان رسیده است. در این قانون بندی تحت عنوان بند «۵۸» اضافه شده است که در اصل لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ وجود نداشت و در فرآیند بررسی در مجلس شورای اسلامی این بند به لایحه اضافه شده است که بدون در نظر گرفتن آثار مخرب آن بر تولید به تصویب مجلس شورای اسلامی نیز رسیده است. با ابلاغ این بند به گمرک و سایر دستگاه‌های ذیربط به نوعی در تعرفه بهینه خلل ایجاد شده است و انگیزه تولیدکنندگان را از بین برده است چراکه تولیدکننده داخلی هر چقدر هم که در تولید دارای مزیت باشد، نمی‌تواند با کالاهایی که به صورت کالاهای نهایی با تعرفه کمتر وارد کشور می‌شوند رقابت کند و این یعنی تعطیل شدن تولید و افزایش آمار بیکاری و... به عبارت دیگر کاهش تعرفه کالاهای نهایی نسبت به مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای ممکن است افزایش فزاینده واردات را موجب شود تا حدی که کالای مشابه تولید داخل با آسیب‌های جدی مواجه شود. برای پرهیز از این موضوع قانونی به نام نقطه خطر^۱ در سیاست‌های تجاری لحاظ می‌شود که می‌توان با اتکا به آن تعدیل‌هایی را در نرخ تعرفه به عمل آورد.

۲. آمارهای گمرک نشان می‌دهد که بالغ بر ۸۰ درصد از کالاهای وارداتی کشور را مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر وضع حقوق ورودی و نرخ بهینه تعرفه یکی از عوامل مهم در حمایت از تولید داخلی است. زیرا بسیاری از کالاهای تولیدی کشور مواد اولیه و واسطه‌ای مورد نیاز خود را از محل واردات تأمین می‌کنند. اجرای این بند باعث می‌شود که در بخش تولید اختلال ایجاد گردد چراکه با اجرای بند فوق واردات کالاهای نهایی مقرون به صرفه‌تر از واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای می‌باشد. براساس آمارهای منتشره توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران واردات کشور در ۱۲ ماهه سال ۱۳۹۱ نسبت به مدت مشابه از نظر وزنی حدود ۲/۶۴ درصد افزایش یافته است و این بدان معناست که واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای بیشتر از کالاهای نهایی بوده است. حال با اجرای بند «۵۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ انگیزه واردات کالاهای نهایی نسبت به کالاهای واسطه‌ای و مواد اولیه افزایش می‌یابد.

۳. تولید نیاز به تأمین منابع اولیه خود از محل‌های مختلف از جمله واردات کالاهای مواد اولیه و واسطه‌ای دارد. با توجه به اینکه درصد بالایی از کالاهای وارداتی کشور را مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای تشکیل می‌دهند از این رو تعیین نرخ تعرفه واردات بر حمایت از تولید تأثیر بسزایی دارد، در همین راستا قواعد و مقرراتی برای دستیابی به نرخ تعرفه بهینه توسط مجلس وضع شده است.

برای مثال ماده (۱۲۱) قانون امور گمرکی صراحت دارد که حقوق ورودی مواد اولیه و واسطه‌ای نباید از کالای آماده بیشتر باشد. این ماده یکی از اصول اصلی و اساسی تعیین تعرفه است و حذف آن مسلماً بخش تولید را دچار مشکل خواهد کرد. همچنین در ماده (۱۲) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی تلاش شده تا تعرفه قطعات منفصله (S.K.D) و کاملاً منفصله (C.K.D) ۸۰ درصد و ۱۰ درصد نسبت به اقلام ساخت کامل باشد و این امر یعنی مواد اولیه و واسطه‌ای با نرخ تعرفه کمتر به کشور وارد شوند تا بتوان از تولید حمایت کرد.

شایان ذکر است در اجرای اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب جلسه علنی مورخ ۱۳۸۶/۵/۷ مجلس و کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی تصویب گردید و مجلس محترم با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ موافقت نمود و مطابق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام ارسال گردید. موارد ایراد شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۸/۵ مجمع محترم تشخیص

1. Peril-point Prevision : (منظور حدی از تعرفه کالا است که اگر از آن پایین‌تر بیاید اثر منفی بر روی تولید خواهد گذاشت)

مصلحت نظام با اصلاحاتی به تصویب نهایی رسید و طی نامه ۵۳۱۰۳ مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی واصل گردیده است. به اعتقاد برخی تشکل‌ها و ذی‌نفعان بخش تولید، در ماده (۱۲) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی، تعیین نرخ معین تعرفه قطعات کاملاً منفصله (C.K.D) در سطح ۱۰ درصد و یا قطعات منفصله نیمه‌ساخته (S.K.D) در سطح ۸۰ درصد نسبت به اقلام ساخت کامل در مواردی می‌تواند انگیزه تولید قطعات در کشور را کاهش داده و تولید قطعات در داخل را مختل نماید. به همین دلیل به دنبال اصلاح ماده (۱۲) قانون رفع برخی از موانع تولید باید این اجازه داده شود که حسب شرایط تولید داخلی کالاها و به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت، نرخ‌های متفاوت تعرفه برای قطعات تعیین گردد و در واقع تعیین نرخ قطعی توسط قانونگذار در این ماده و برای همه موارد صحیح نبوده است. البته لازم به ذکر است که اعتبار این قانون تا تاریخ ۱۳۹۲/۹/۱۸ می‌باشد. لازم است در صورت مطرح شدن تمدید اعتبار آن بازنگری ماده (۱۲) جهت رفع مشکل فوق‌الذکر صورت گیرد.

حتی با فرض اینکه این ماده نیز موضوعیت نداشته باشد براساس بند «۴» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات هیئت وزیران که در جلسه‌های مورخ ۷، ۱۰ و ۱۳۷۳/۱/۱۴ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۰/۶۴۹۴۵ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۲۳ وزارت بازرگانی و به استناد ماده (۲۳) قانون مقررات صادرات و واردات - مصوب سال ۱۳۷۲ - آیین‌نامه اجرایی قانون فوق و جداول ضمیمه آن تصویب شده است، اصلاحات و تغییرات مندرجات جدول تعرفه گمرکی ضمیمه مقررات صادرات و واردات می‌تواند بنا به تشخیص کمیسیون ماده (۱) وزارت صنعت، معدن و تجارت تغییر نماید و نیازی به وجود این ماده ندارد.

همچنین پیرو بخشنامه شماره ۴۷۸۴۴/۲۴/۹۱/۱۱۳/۹۰۶/۶۲/۷۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۷ پیوست تصویر نامه شماره ۶۵۹-۹۲/۲۱۰ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰ اداره کل مقررات صادرات و واردات وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویر تصویب‌نامه شماره ۱۷۱۲۰/ت ۴۹۰۴۲ ه مورخ ۱۳۹۲/۲/۱ هیئت وزیران منضم به جداول پیوست آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات که با مهر دفتر هیئت دولت تأیید شده است، درخصوص سود بازرگانی کالاهای مشمول ردیف تعرفه‌های جداول پیوست آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات حقوق ورودی قطعات منفصله (S.K.D) و کاملاً منفصله (C.K.D) کمتر از قطعات کامل است.

۴. با توجه به آمارهای مربوط به پرونده‌های متشکله قاچاق که توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۱ منتشر شده است، تعداد کل پرونده‌های تشکیل شده در حوزه قاچاق ۱۲/۷۵ درصد کاهش یافته است که با اجرای بند «۵۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ منجر به افزایش حقوق ورودی مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای شده و همین امر منجر به افزایش انگیزه قاچاق می‌شود. به عبارت دیگر ممنوعیت و محدودیت تجارت درخصوص کشوری مانند ایران که دارای مرزهای گسترده‌ای است، منجر به تشویق تجارت از طرق غیررسمی می‌شود. درحال حاضر براساس اعلام نظر مسئولین ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز برآوردهایی در حدود ۱۲ تا ۲۰ میلیارد دلار برای حجم قاچاق در کشور وجود دارد. این مقدار از قاچاق کالا و ارز که عمدتاً به قاچاق وارداتی اختصاص دارد، «در حدود یک‌سوم کل واردات کشور است. این حجم از قاچاق کالا در کشور نشان می‌دهد افزایش بی‌رویه نرخ‌های تعرفه نمی‌تواند اهداف مورد نظر سیاستگذار را تأمین کند».

درخصوص ایجاد بار مالی برای دولت توسط این طرح و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نکات ذیل قابل

ذکر است:

۱. اولاً: تجربه سال‌های گذشته نشان داده زمانی که تعرفه از حد متعارف و مناسب بالاتر رود منجر به کاهش درآمد دولت شده و میزان واردات کاهش یافته و در عوض میزان قاچاق افزایش می‌یابد و در این میان هم تولیدکننده متضرر می‌شود و هم دولت، که به‌عنوان نمونه می‌توان به افزایش تعرفه سیگار و طلا اشاره کرد که با افزایش تعرفه آنها نه تنها واردات آنها افزایش نیافت بلکه درآمد دولت نیز کاهش یافت. ثانیاً: هیچ تضمینی وجود ندارد که با افزایش تعرفه میزان درآمد دولت افزایش و با کاهش تعرفه میزان درآمد دولت کاهش یابد بلکه باید نرخ بهینه تعرفه که منجر به حداکثر درآمدزایی برای دولت می‌شود را لحاظ نمود که با اصول اقتصادی نیز سازگار باشد.

۲. مغایرت با نظریه تفسیری شورای نگهبان

«با توجه به بند «۱» نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان، اصلاح قانون بودجه در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه (یعنی تغییر احکام قانون بودجه) می‌بایست به‌صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد، لذا این طرح که در مقام اصلاح حکم مقرر در بند «۵۸» قانون بودجه می‌باشد، مغایر این نظریه و در نتیجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی می‌باشد».

شایان ذکر است، اگرچه علی‌الظاهر موضوع طرح پیشنهادی تغییر در احکام بودجه است ولی نتیجه‌ای که از لغو بند فوق حاصل می‌شود این است که در واقع منجر به تغییر ارقام بودجه (درآمد دولت ناشی از تغییر تعرفه) می‌شود. به عبارت دیگر حذف این بند موجب تغییر در ارقام درآمدی بودجه خواهد شد و صدور یک حکم جدید نیست.

۳. مغایرت با قانون برنامه پنجم توسعه

«طبق تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه، برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت مالیاتی و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی طی سال‌های اجرای برنامه ممنوع است، لذا تصویب این طرح که به معنای برقراری معافیت حقوق ورودی است مغایر قانون برنامه می‌باشد».

اگرچه ایراد فوق مطرح است اما با توجه به ضربات جبران‌ناپذیری که به اقتصاد وارد می‌آورد می‌توان براساس ماده (۱۸۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، با دوسوم آرای نمایندگان این بند را لغو کرد.

جمع‌بندی

مروری بر نظام تعرفه‌ای دنیا که با هدف لزوم حمایت از تولیدات داخلی وضع شده است نشان می‌دهد که با افزایش ارزش افزوده یک کالا نرخ تعرفه آن نیز افزایش می‌یابد به عبارت دیگر نرخ تعرفه کالاهای نهایی بیشتر از نرخ تعرفه مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای می‌باشد و منطق این امر حمایت از صنایع داخلی کشور می‌باشد و قانون امور گمرکی و جداول تعرفه نیز عمدتاً این موضوع را دنبال می‌کنند. در حالی که مفاد بند «۵۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مغایر با این موارد است.

به عبارت دیگر اجرای بند «۵۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ منجر به افزایش انگیزه قاچاق و افزایش بیکاری و ایجاد اختلال در تولید کشور می‌شود و چه بسا با افزایش واردات کالاهای نهایی که در اثر کاهش تعرفه نسبت به مواد اولیه رخ داده است حتی در صناعی که دارای مزیت می‌باشیم، مزیت خود را از دست دهیم. بنابراین باید برای اجتناب از موارد فوق بند «۵۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ حذف گردد.

پیشنهاد

حذف بند «۵۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مورد تأیید است.