

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

## ۳۵. آثار اقتصادی بند «م» تبصره «۹»

### (تعرفه واردات کالاهای فرهنگی)

#### مقدمه

بررسی سوابق بند «م» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که حکم مندرج در این بند با اندکی تغییر در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۳<sup>۲</sup> نیز به تصویب رسیده بود. شایان توجه است که بند مذکور جزء موارد پیشنهادی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نبوده و توسط مجلس شورای اسلامی، به قانون الحاق گردید که در لایحه بودجه ۱۳۹۴ نیز با اندکی تغییرات توسط دولت پیشنهاد شده است. بعد از تصویب این بند، فهرست ۴۸ قلم و در مرحله بعدی ۶۹ قلم کالا از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ارائه شد که درخصوص جنبه فرهنگی برخی از کالاهای مندرج در آن مانند کابل، روتر، موس، کیبورد، کیس رایانه، قلم هوشمند، حافظه موقت رایانه، گیرنده دیجیتال، پایه خنک‌کننده رایانه و ... تردید جدی وجود داشت و در مقابل مواردی مانند مجله و کتاب و... که در قالب تعاریف رایج کالای فرهنگی می‌گنجد در فهرست مذکور، ذکر نشده بود. شایان توجه است که این فهرست تاکنون چندین بار تغییر یافته است. این مصوبه در صورت عدم دقت در فهرست پیوست، می‌تواند دارای تبعات و آثار اقتصادی متعددی در افزایش قیمت‌ها، توسعه اقتصاد زیرزمینی و قاچاق محصولات فرهنگی و سایر کالاهای مندرج در فهرست مذکور داشته که تاکنون توجه ویژه‌ای به این تبعات نشده است.

#### بررسی ابعاد اقتصادی موضوع

به نظر می‌رسد تصویب این بند به شکل کنونی می‌تواند تبعاتی به شرح ذیل داشته باشد:

۱. از بعد اقتصادی افزایش تعرفه کالاهای وارداتی به سطوح بالاتر از تعرفه بهینه، بدون انجام مطالعات کارشناسی دقیق، دارای آثاری از جمله افزایش انگیزه برای قاچاق و پیچیده‌تر شدن فضای کسب‌وکار است. در صورتی که این افزایش تعرفه واردات با هدف افزایش درآمدهای دولت انجام شده باشد، امکان دارد درخصوص کالاهای قاچاق‌پذیر، منجر به ورود کالاهای فاقد حداقل استاندارد شده و از نظر درآمدی نیز نتیجه معکوس بدهد. بنابراین افزایش تعرفه واردات لزوماً به معنای افزایش درآمد دولت نیست. تعدادی از اقلام مندرج در فهرست ارائه شده توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی که در حال حاضر افزایش ۴ درصدی حقوق ورودی برای آنها اعمال می‌شود، جزء کالاهای قاچاق‌پذیر هستند و لذا در صورت افزایش حقوق ورودی و به تبع آن افزایش قیمت‌های این کالاها، قاچاق آنها نیز افزایش یافته و درآمد دولت

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۰۷۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۱۰/۱

۱. بند «م» - در سال ۱۳۹۴ دولت مکلف است علاوه بر عوارض دریافتی برای واردات کالا و محصولات فرهنگی و صنایع دستی از قبیل لوازم صوتی و تصویری و لوح فشرده، تا چهاردرصد (۴٪) به تعرفه این گونه کالاها و محصولات افزوده و دریافت نماید و منابع حاصل را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. درآمد حاصله از محل ردیف ۱۱۱-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون اختصاص می‌یابد. فهرست کالاهای مشمول این تبصره، با پیشنهاد مشترک وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تهیه و ظرف مدت یک‌ماه از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲. تبصره «۱۴» - در سال ۱۳۹۳ دولت مکلف است علاوه بر عوارض دریافتی برای واردات کالا و محصولات فرهنگی که به نوعی آثار یا استفاده فرهنگی دارند از قبیل لوازم صوتی و تصویری و لوح فشرده، چهاردرصد (۴٪) به تعرفه این گونه کالاها و محصولات افزوده و دریافت نماید و منابع حاصل را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. درآمد حاصله از محل ردیف ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون اختصاص می‌یابد.

از این منظر کاهش نیز می‌یابد. اگر چه ممکن است برخی از کالاهای فرهنگی در حال حاضر نیز قاچاق شوند اما این مسئله نه تنها نباید موجب بی‌تفاوتی نسبت به آثار نامطلوب گسترش قاچاق در کشور شود، بلکه قاچاق‌پذیر بودن کالاهای مندرج در فهرست، مؤید ضرورت توجه به این موضوع و ارائه راهکارهایی برای مبارزه مؤثر با این پدیده است.

۲. یکی دیگر از آثار این مصوبه، **افزایش قیمت کالاهای فرهنگی در بازار مصرف** به‌واسطه افزایش هزینه‌های واردات است. بالا بردن هزینه تهیه محصولات فرهنگی از یک طرف منجر به کاهش سهم این کالاها در سبد خانوار شده و از طرف دیگر با ورود این کالاها به‌صورت قاچاق، استفاده از محصولات فرهنگی وارداتی از مسیر غیررسمی را نهادینه خواهد کرد.

۳. اختلاف نظر کارشناسی موجود در تعیین اقلام فرهنگی مندرج در فهرست مربوط به این حکم نیز موجب بروز مشکلاتی در اجرا شده است. در حال حاضر **تعریف واحدی از کالاهای فرهنگی در طبقه‌بندی‌های رایج کالایی وجود ندارد** و بسیاری از کالاهای مورد نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی کالاهای چندمنظوره‌ای هستند که به فراخور نوع استفاده از آنها می‌توانند کاربردهای مثبت و یا منفی داشته باشند به‌عبارت دیگر این اقلام فی‌نفسه کالاهای مورد استفاده در تهاجم فرهنگی محسوب نمی‌شوند، بلکه در صورت استفاده صحیح می‌توانند ابزارهای مناسبی برای نشر فرهنگ ایرانی و اسلامی نیز باشند.

با تصویب بند «م» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ این نگرانی وجود دارد که **دایره شمول این کالاها به‌دلیل تمایل برخی وزارتخانه‌ها به افزایش درآمدهای خود از این مسیر، افزایش یافته** و منجر به افزایش حقوق ورودی کالاهای وارداتی و توسعه قاچاق گردد. این موضوع وقتی تشدید می‌شود که برخی از کالاها که جنبه فرهنگی ندارند نیز به فهرست مذکور اضافه شود. این امر در سال ۱۳۹۳ نیز تاحدودی روی داده و در فهرست‌های مختلف ارائه شده توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برخی اقلام مشاهده می‌شود، که از نظر کارشناسان در ارتباط آنها با عنوان کالاهای فرهنگی تردید جدی وجود دارد.

۴. یکی دیگر از تبعات تصویب این بند آن است که می‌تواند موجب **اخلال در فرآیند تولید داخلی کالاهایی شود که مواد اولیه آنها وارداتی است**. با توجه به وجود پدیده رکود توری در اقتصاد کشور، به‌نظر می‌رسد افزایش تعرفه برخی از این محصولات می‌تواند شرایط تولید کالاهایی که مواد اولیه آنها وارداتی است را سخت‌تر نماید.

۵. در متن حکم به (عوارض دریافتی برای واردات کالا و محصولات فرهنگی و صنایع دستی از قبیل لوازم صوتی و تصویری و لوح فشرده) اشاره شده که به‌نظر می‌رسد منظور همان (نرخ حقوق ورودی مندرج در جداول پیوست قانون مقررات صادرات و واردات) است و به منظور شفاف شدن حکم ارائه شده و رفع ابهامات فعلی، تصریح به عبارات قانونی ضرورت دارد.

۶. در متن حکم به‌صورت مبهم و گنگ به این موضوع اشاره شده است که درآمد حاصله از محل ردیف ۱۱۱-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون اختصاص می‌یابد. با مراجعه به ردیف مذکور مشاهده می‌شود که مبلغ هزار میلیارد ریال برای موضوع درآمد حاصل از اخذ عوارض از واردات کالاها و محصولات فرهنگی و صنایع دستی اشاره شده و مقرر شده تا **۸۵ درصد آن به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و ۱۵ درصد به سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تخصیص یابد**. به‌نظر می‌رسد برای شفاف‌شدن آنچه نمایندگان در زمان بررسی ماده واحده تصویب می‌نمایند، لازم است به این حکم به جای درج در ردیف‌های متفرقه به‌صورت صریح در متن ماده واحده اشاره شود. ضمن اینکه در تخصیص این اعتبار به دو سازمان مذکور نیز ابهاماتی وجود دارد و مسلماً سازمان‌های دیگری (از جمله وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و ورزش و جوانان و ...) نیز وجود دارند که با توجه به نقش خود در فرهنگ می‌توانند از این بودجه استفاده نمایند.

۷. از دیگر مشکلات این حکم آن است که با توجه به ایجاد درآمد آسان از محل مالیات بر واردات و از مسیر ردیف‌های متفرقه برای دو وزارتخانه خاص، این روش می‌تواند مورد استفاده سایر سازمان‌ها و بخش‌های کشور نیز قرار گرفته و برای مثال سازمان‌های متولی بخش بهداشت و سلامت در کشور نیز متقاضی درصدی از مالیات بر واردات اخذ شده از کالاهای بهداشتی و دارویی باشند. مسلماً تسری استفاده از این روش توسط سایر سازمان‌ها نتیجه‌ای جز **تخصیص درآمدهای عمومی و برهم‌زدن انضباط بودجه‌ای نخواهد داشت**.

۸. شایان توجه است که درآمد مصوب ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۴۵ با عنوان اخذ عوارض واردات کالا و محصولات فرهنگی از محل تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ مبلغ ۱,۰۵۶,۰۰۰ میلیون ریال بوده است که به استناد آمار اخذ شده از گمرک ایران در **۸ ماهه اول سال ۱۳۹۳ تنها ۲۱۶ میلیون ریال از این محل وصول شده است**. مسلماً اخذ این درآمد اندک و ناچیز با توجه به آثار مخرب این‌گونه پیشنهادات بر نظام تعرفه‌ای و تجاری و توسعه قاچاق کالا و ارز و بی‌انضباطی بودجه‌ای به صرفه و صلاح نمی‌باشد.

۹. یکی دیگر از مشکلات این بند **برهم‌زدن ساختارها و سازوکارهای قانونی تعیین نرخ تعرفه است**. مطابق قانون مقررات صادرات و

واردات، مرجع تعیین نرخ حقوق ورودی (نرخ تعرفه واردات) به صورت تخصصی، کمیسیون ماده (۱) آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات است و هرگونه سازوکار خارج از این موضوع اولاً موجب تعیین نرخ‌های غیرکارشناسی و ثانیاً موجب بروز اختلاف نظرها و مقاومت‌هایی در درون بخش اجرایی کشور می‌شود.

## پیشنهاد

با توجه به ابعاد و آسیب‌های مطروحه درخصوص بند «م» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، می‌توان دو سناریوی ذیل را ارائه کرد:

### سناریوی اول: حذف

اگر هدف از وضع این حکم، صرفاً افزایش تعرفه محصولات فرهنگی وارداتی به منظور محدود نمودن ورود این کالاها و تشویق تولیدات فرهنگی داخلی و جلوگیری از آسیب‌های فرهنگی است، این امر به موجب بند «۴» ذیل ماده (۱) آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات جزء اختیارات کمیته دائمی مقررات صادرات و واردات (یا همان کمیسیون ماده (۱)) بوده و این اقدام می‌تواند از طریق درخواست متولیان مربوط به تولید و تنظیم بازار کالاهای فرهنگی در دستور کار کمیسیون ماده (۱) قرار گیرد و ضرورتی به تکرار و اشاره به احکام غیربودجه‌ای در ضمن لایحه بودجه نبوده و پیشنهاد می‌شود این حکم حذف شود.

### سناریوی دوم: اصلاح

اگر مطابق آنچه در حکم مربوط مشهود است هدف از این بند، کسب درآمد از محل افزایش تعرفه محصولات فرهنگی وارداتی و اختصاص درآمد حاصله از محل ردیف ۱۱۱-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون باشد، لازم است برای حل آسیب‌های اشاره شده در این گزارش به جای ارائه فهرست‌های مطول و تعیین نرخ حقوق ورودی برای آنها، بدون طی تشریفات قانونی کارشناسی و عدم بررسی این نرخ‌ها و عناوین کالاها توسط کارگروه‌های تخصصی با حضور ذینفعان و ذیربطان که مسلماً به ایجاد بی‌نظمی در نظام تعرفه‌ای کشور منجر می‌شود، از ظرفیت قانونی کمیسیون ماده (۱) آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات استفاده کرد تا این کمیته به فراخور شاخص‌هایی از قبیل ضریب قاچاق‌پذیری و یا ضرورت حمایت از تولیدات مشابه داخلی به حقوق ورودی کالاهای مورد نظر تا ۴ درصد اضافه نماید. با این اقدام می‌توان، ضمن تأمین درآمد مورد نظر با انجام مطالعات کارشناسی، از بروز آسیب در نظام تعرفه‌ای کشور و توسعه قاچاق کالا جلوگیری کرد.

#### بند اصلاحی پیشنهادی:

«بند «م» - در سال ۱۳۹۴ دولت مکلف است تا چهار درصد (۴٪) به نرخ حقوق ورودی برخی از کالاها و محصولات فرهنگی و صنایع دستی مندرج در جداول پیوست آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات افزوده و دریافت نماید و منابع حاصل را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه داری کل کشور واریز کند. درآمد حاصله از محل ردیف ۱۱۱-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون به نسبت ۸۵ درصد و ۱۵ درصد به ترتیب به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری اختصاص می‌یابد. فهرست کالاهای مشمول این بند، ظرف مدت یک ماه از تصویب این قانون به پیشنهاد مشترک وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تهیه و نرخ حقوق ورودی آن با رعایت ضریب قاچاق‌پذیری و حمایت از تولید داخلی و نظایر آن به تصویب کمیسیون ماده (۱) آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات می‌رسد.»

