



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه ماده (۷) قانون امور گمرکی»

مقدمه

یکی از مهمترین روش‌های تأمین هزینه‌های دولت از محل درآمدهای مالیات بر واردات کالا است که گمرک جمهوری اسلامی ایران مسئولیت اخذ و واریز آن به خزانه را بر عهده دارد. علاوه بر این بسیاری از هزینه‌های مرتبط با کالای تجاری از جمله عوارض صادراتی، مالیات بر ارزش افزوده و سایر عوارض مشخص شده در بودجه دولت، توسط گمرک وصول می‌شود. لازم به توضیح است که در فرآیند انجام تشریفات گمرکی مبنای محاسبه و اخذ عوارض متعلقه به هر کالا بر اساس اظهار اولیه صاحب کالا به گمرک ملاک عمل قرار گرفته و در صورت مغایرت مشمول اخذ تفاوت و جریمه متعلقه خواهد شد. در مواردی ممکن است پس از ترخیص کالا از گمرک و در مرحله بازبینی اسناد مشخص شود که به دلایلی از جمله تفاوت ارزش و یا تعرفه باید مالیات بیشتری از صاحب کالا اخذ می‌گردید که در این حالت اعلامیه کسر دریافتی به صاحب کالا ابلاغ می‌شود. صاحب کالا می‌تواند در مهلت‌های مقرر در قانون امور گمرکی در کمیسیون حل اختلافات گمرکی به نظر گمرک اعتراض کند و حتی در مرحله بعدی موضوع در کمیسیون تجدیدنظر بررسی می‌شود. آرای کمیسیون تجدیدنظر برای طرفین لازم‌الاجراست و در صورت تأیید نظر گمرک بدهی صاحب کالا قطعیت می‌یابد. اگر صاحب کالا از پرداخت مبالغ تعیین شده استنکاف نماید گمرک می‌تواند کالای موجود وی در تمامی گمرکات را به عنوان وثیقه نگهداری کند تا حقوق دولت را وصول نماید. صاحب کالا در صورت عدم توانایی پرداخت وجوه نقد می‌تواند وجوه مذکور را از طرق مورد پذیرش گمرک از جمله ضمانتنامه‌های بانکی تضمین کند. احکام مربوط به رویه‌های فوق در قانون امور گمرکی مورد نظر قرار گرفته و در صورت نبود این احکام قانونی وصول مطالبات گمرک در فرآیند رسیدگی حقوقی و قضایی قرار خواهد گرفت که زمانبر خواهد بود و گمرک و صاحبان کالا را با مشکلات اطاله دادرسی روبرو خواهند کرد. البته می‌توان با تدابیر مناسبی در فرآیند اصلاح قانون و نه استفساریه، مصادیق تضامین مورد پذیرش گمرک را در خصوص مؤدیان خوش حساب و صادرکنندگان و تولیدکنندگان و شرکت‌های حمل‌ونقل در جهت تسهیل ترانزیت کالا افزایش داد تا ضمن در نظر گرفتن امکان وصول مطالبات دولت سبب تسهیل فضای کسب‌وکار برای تجار و بازرگانان قانونی و شناسنامه‌دار گردد.

متن طرح استفساریه

با عنایت به عبارت «اجازه تحویل و ترخیص کالا» در ماده (۷) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی، تجویز قانونگذار مبنی بر جلوگیری از ترخیص کالاهای متعلق به بدهکاران گمرکی، صرفاً ناظر بر واردات کالا به داخل کشور است و مشمول کالای ترانزیت نمی‌شود.

پاسخ: بلی، تجویز قانونگذار مبنی بر جلوگیری از ترخیص کالاهای متعلق به بدهکاران گمرکی، صرفاً ناظر بر واردات کالا به داخل کشور است و مشمول کالاهای ترانزیت نمی‌شود.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۴۰

شماره چاپ:

۴۲۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۱۲/۱۴

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات

اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۴۷۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۵/۱۷

اهداف و دلایل توجیهی طرح

در مقدمه توجیهی طرح آمده است که با توجه به اجرای ماده (۷) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ در خصوص جلوگیری از ترخیص کالاهای متعلق به بدهکاران گمرکی، گمرکات کشور از انجام تشریفات صدور و خروج محموله‌های صادراتی و ترانزیتی به استناد ماده مذکور جلوگیری و کامیون‌های حامل کالاهای مزبور ملزم به توقف کالا در اماکن گمرکی می‌گردند لذا صاحبان کالا مجبور به پرداخت هزینه خواب وسایل نقلیه به رانندگان و مالکین خودرو هستند که این امر موجب افزایش قیمت تمام شده کالاهای صادراتی و ترانزیتی شده و مزیت صدور کالاهای مذکور را در بازار کشورهای هدف کاهش می‌دهد. مضافاً اینکه بعضاً سبب فساد و از بین رفتن کالا و ضرر و زیان افراد ذینفع می‌شود. بدیهی است در صورت ادامه رویه مذکور، صدور و ترانزیت کالا از کشور جمهوری اسلامی ایران با مشکلات جدی مواجه خواهد شد.

لکن با توجه به اینکه در تعاریف ارائه شده توسط سازمان جهانی گمرک و سازمان تجارت جهانی از اصطلاح (ترخیص کالا) صرفاً برای ورود قطعی کالا استفاده می‌گردد و برای محموله‌های ترانزیتی و صادراتی عباراتی مانند «ترانزیت و صدور» به کار می‌رود و رویکرد حمایتی قانونگذار از «صادرات» در قوانین رفع محدودیت صادرات تولید کشاورزی و دامی مصوب ۱۳۷۷/۷/۸، قانون معافیت صادرات کالا و خدمات از پرداخت عوارض مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۰ و بالاخص فرمان مقام معظم رهبری در مورد «حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها» در بند «۱۰» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹، پیشنهاد می‌شود با توجه به استفاده قرینه «ترخیص کالا» در قسمت آخر ماده (۷) قانون فوق‌الذکر، ماده مذکور صرفاً در مورد کالاهای ورود قطعی قابلیت اجرا داشته باشد. معذک با عنایت به طولانی بودن مراحل الحاقی یک تبصره به ماده مزبور و یا اصلاح آن در قالب طرح یا لایحه به واسطه ابهامات قانونی اشاره شده در ماده (۷) قانون امور گمرکی، طرح استفساریه شماره ۲۴۰ برای طی مراحل قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

متن ماده (۷) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰

ماده (۷) قانون امور گمرکی - کالای موجود در گمرک، وثیقه پرداخت کلیه وجوه متعلقه به آن کالا و سایر بدهی‌های قطعی صاحب کالا^۱ بابت وجوهی است که وصول آن به موجب قانون بر عهده گمرک است. گمرک قبل از دریافت یا تأمین وجوه مذکور نمی‌تواند اجازه تحویل و ترخیص کالا را بدهد.

نکات قابل توجه در خصوص طرح استفساریه

۱. ماده (۷) قانون امور گمرکی برای تشخیص و تمیز اشخاص دارای بدهی و صاحبان کالایی که بدهی خود را در موعد مقرر به دولت پرداخت کرده‌اند تصویب شده است و برخورد متفاوت با افراد خوش حساب و بدحساب از ضرورت‌ها و ابزارهایی است که وصول به موقع مطالبات دولت رادار پی دارد.
۲. کالای موجود در گمرک به‌عنوان وثیقه بدهی صاحب کالا اعم از کالای وارداتی، صادراتی و ترانزیتی، ورود موقت و سایر رویه‌های گمرکی است و مصادیق نص صریح این ماده هیچ اشاره‌ای به انحصار این امر به بدهی ناشی از واردات نشده است.
۳. بدهی صاحب کالا پس از ابلغ و سپری شدن مهلت‌های قانونی پرداخت و یا اعتراض، قطعیت یافته و بدهکار ملزم به پرداخت و یا تأمین محل پرداخت آن است.
۴. با توجه به اینکه بند «ث» ماده (۱) قانون امور گمرکی در تعریف «ترخیص» به خروج کالا از اماکن گمرکی (اعم از صادرات و واردات) اشاره کرده است لذا از مفاد ماده (۷) شمول حکم ماده بر کالای صرفاً وارداتی استنباط نمی‌گردد و پیشنهاد مندرج در استفساریه قانونگذاری محسوب شده و مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی^۲ است. زیرا هر چند به موجب اصل هفتادوسوم قانون

۱. بند «ش» ماده (۱) - صاحب کالای تجاری شخصی است که نسخ اصلی اسناد خرید و حمل به نام او صادر شده (و در مورد کالای خریداری شده با تعهد سامانه بانکی، آن اسناد از طرف بانک مهر شده و ترخیص نیز به نام او باشد یا اسناد مزبور به نام وی ظهرونی و صحت امضای واگذارنده از طرف مقام صلاحیت‌دار گواهی شده باشد.

۲. شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این طرح مانع از تفسیری که دادستان، در مقام تمیز حق، از قوانین می‌کند نیست.

اساسی، تفسیر و شرح قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، اما به موجب تفسیر شورای نگهبان از اصل مزبور، تفسیر، صرفاً «بیان مراد مقنن» بوده و نباید منجر به تزییق قانون شود.

۵. اگر صاحب کالا یک مرتبه مبادرت به واردات کالا کرده و از محل آن دارای بدهی به گمرک باشد و اساساً دیگر قصد واردات کالا نداشته باشد، منحصر کردن شمول قانون به محموله‌های وارداتی موجب می‌شود که گمرک نتواند حقوق دولت را از این فرد در سایر رویه‌های ترانزیتی و صادراتی دریافت کند و این بدهی تا زمانی که صاحب کالا قصد واردات مجدد را نداشته باشد کماکان باقی مانده و گمرک امکان وصول مطالبات دولت را نخواهد داشت.

۶. بر اساس رویه‌های جاری گمرک، متناسب با بدهی اشخاص در صورت امکان تفکیک کالا می‌تواند بخشی از کالا به عنوان وثیقه نگهداری و مابقی را ترخیص کند.

۷. اشاره به دریافت و یا تأمین وجوه در انتهای این ماده این امکان را به صاحب کالا می‌دهد تا با پرداخت و یا تأمین وجوه، کالای خود را در موعد مقرر خارج کند و از افزایش قیمت تمام شده و ضرر و زیان جلوگیری نماید.

۸. از آنجا که معمولاً ترانزیت کالا توسط شرکت‌ها به نیابت از صاحب کالا انجام می‌گردد، لذا توقف کالای ترانزیتی به دلیل بدهی موضوع ماده (۷) صاحب کالا در عمل به ندرت اتفاق می‌افتد.

۹. در مواردی که صاحب کالا و ترانزیت‌کننده کالا یک شخص است ممکن است توقف کالای ترانزیت به دلیل بدهی مشکل‌ساز شود. عنوان بدهی می‌تواند شامل جریمه، کسر دریافتی و سایر موارد باشد.

۱۰. بر اساس این ماده می‌توان جهت حمایت از صادرکنندگان و محموله‌های عبوری، دریافت تضامین معتبر را در اجرای ملاک عمل قرار داد تا ضمن حمایت از صادرات و گسترش ترانزیت، حقوق دولت نیز تضییع نگردد.

۱۱. در خصوص صادرات کالا ممکن است بدهی ایجاد شده به دلیل حقوق ورودی کالای وارداتی نباشد و در برخی موارد از صادرات عوارض صادراتی اخذ می‌گردد و ممکن است کالای صادرکننده به دلیل عدم پرداخت عوارض صادراتی به عنوان وثیقه نگهداری گردد.

۱۲. در حال حاضر سیستم رایانه‌ای گمرک پیش از اظهار، بدهی و یا عدم بدهی صاحب کالا را بررسی کرده و در صورت وجود بدهی عملاً امکان اظهار کالا را پیدا نمی‌کند تا اشخاص نسبت به پرداخت و یا تضمین پرداخت بدهی خود اقدام نمایند.

۱۳. تکلیف گمرک بر اساس قانون، وصول حقوق گمرکی و سایر عوارض است و اصلاح قانون باعث می‌گردد که گمرک از ابزار لازم جهت دریافت مطالبات دولت برخوردار نبوده و وصول بدهی توسط مراجع قضایی زمانبر و همراه با مشکلات خاص خود شود.

پیشنهادها

با توجه به مفاد استفساریه و حکم صریح مندرج در ماده و هدف قانونگذار، مفاد استفساریه از قانون مذکور استنباط نمی‌شود و پیشنهاد می‌گردد که حمایت از صادرات و ترانزیت کالا در قالب تسهیل تضامین مورد قبول گمرک پیگیری شود تا اقدام در جهت حمایت از صادرات و ترانزیت کالا موجب کاهش اختیارات گمرک در وصول مطالبات دولت نگردد. بنابراین تحقق هدف طراحان استفساریه نیازمند اصلاح ماده (۷) قانون امور گمرکی است، زیرا به موجب بند «ث» ماده (۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ ترخیص کالا اعم از صادرات و واردات بوده و محدود کردن آن به صرفاً واردات تغییر و تزییق قانون تلقی می‌شود در حالی که تفسیر، صرفاً باید بیان مراد مقنن باشد و منجر به تزییق قانون نشود. لازم به توضیح است که با توجه به این موضوع که در لایحه اصلاح موادی از قانون امور گمرکی با شماره ثبت ۱۰۷ که هم‌اکنون در کمیسیون تخصصی اقتصادی در حال بررسی است، تسهیل تضامین و تأمین پرداخت حقوق ورودی به گمرک در راستای حمایت از تولید، صادرات و ترانزیت کالا را دستور کار قرار داد. با توجه به موارد فوق، تصویب طرح استفساریه فوق توصیه نمی‌شود.