



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی»

چکیده

لازمه برقراری توازن و تعادل میان منابع و مصارف بودجه، وجود منابع قابل اتکا در بودجه است که حاصل پیش‌بینی‌های واقع‌بینانه و صحیح از درآمدهای دولت است. یکی از منابع اصلی درآمدی دولت، مالیات بر واردات^۱ (حقوق ورودی)^۲ است که به‌عنوان یکی از اقلام مالیات‌های غیرمستقیم، ذیل درآمدهای عمومی کشور قرار می‌گیرد و جزء درآمدهای قابل اتکای دولت در بودجه‌های سالیانه است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، با مفروض گرفتن نرخ ارز ۴۲ هزار ریال به‌عنوان مبنای اخذ حقوق ورودی، رقم این مالیات ۲۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ تحقق این رقم مصوب، به مؤلفه‌هایی مانند ارزش واردات، متوسط نرخ تعرفه واقعی، نرخ ارز و ... بستگی دارد. با توجه به برآوردها از کسری بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، لزوم توجه به اصلاحات منابع بودجه‌ای در جهت افزایش درآمدهای غیرنفتی، بیش از پیش احساس می‌شود.

از طرفی، در نظر گرفتن نرخ ارز ۴۲ هزار ریال برای محاسبه حقوق ورودی به‌جای نرخ ارز نیمایی (حدود ۲۰۰ هزار ریال)، علاوه بر کاهش درآمد دولت، نرخ مؤثر حقوق ورودی را نیز کاهش داده و در نتیجه نرخ حمایت مؤثر از کالای داخلی در مقابل کالای وارداتی عملاً به حدود یک‌پنجم^۳ کاهش یافته است. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در صورتی که نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی به نرخ ارز نیمای (متوسط ۲۰۰ هزار ریال) تغییر یابد، با فرض عدم تغییر حجم واردات، درآمد دولت از محل حقوق ورودی حدود ۹۹۸ هزار میلیارد ریال و عایدی ناشی از مالیات بر ارزش افزوده نیز ۶۶۳ هزار میلیارد ریال افزایش خواهد یافت (در مجموع ۱۶۶۱ هزار میلیارد ریال عایدی نصیب دولت می‌شود). البته برآوردهای گمرک حاکی از آن است که طبق آمار واردات سال ۱۳۹۸ عواید اجرای طرح در نیمه دوم سال جاری (با فرض نرخ ارز نیمایی ۲۰۰ هزار ریال و کاهش ۲۵ درصدی واردات در ۶ ماهه دوم سال ۱۳۹۹ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۸ و بدون اعمال هرگونه تعدیلی در نرخ حقوق ورودی) رقمی بالغ

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۶۰

شماره چاپ:
۶۱

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مطالعات مالی عمومی

و توسعه مدیریت

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۱۷۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۷/۹

۱. منظور از مالیات بر واردات در بودجه‌های سنواری، کل حقوق ورودی ریالی دریافت شده از کالاهای وارداتی است که معمولاً شامل حقوق ورودی اخذ شده از خودرویی سواری و سایر کالاها و همچنین حقوق ورودی دستگاه‌های اجرایی و نظایر آن است.

۲. براساس بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۳ حقوق ورودی عبارت است از: «چهار درصد ارزش گمرکی کالا به اضافه سود بازرگانی که توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد به‌علاوه وجوهی که به موجب قانون، گمرک مسئول وصول آن است و به واردات قطعی کالا تعلق می‌گیرد، ولی شامل هزینه‌های انجام خدمات نمی‌شود». در مجموع و به‌طور خلاصه عایدی دولت از محل واردات براساس فرمول‌های زیر محاسبه می‌گردد:

ارزش گمرکی کالا = (ارزش بهای خرید کالا + هزینه بیمه + هزینه حمل و نقل) × نرخ برابری ارز

حقوق ورودی = ارزش گمرکی کالا × نرخ حقوق ورودی

مالیات بر ارزش افزوده = (حقوق ورودی + ارزش گمرکی کالا) × ۹%

کل عایدی دولت از محل واردات = حقوق ورودی + مالیات بر ارزش افزوده

۳. در صورتی که به‌جای نرخ تسعیر نیمای (حدود ۲۰۰ هزار ریال) از نرخ ارز ترجیحی (۴۲ هزار ریال) استفاده شود، عملاً نرخ حمایت مؤثر از کالاهای تولید داخل به یک‌پنجم کاهش یافته است.

بر ۴۰ هزار میلیارد تومان عاید دولت شود.^۱ اگرچه این انتظار وجود دارد که در صورت افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی به نرخ ارز نیمای قیمت برخی از کالاها افزایش نسبی یابد، اما بررسی‌های این مرکز نشان می‌دهد:

اولاً قیمت کنونی برخی از کالاها در بازار از قیمتی که بر مبنای محاسبه حقوق ورودی جدید (بر اساس نرخ ارز نیمای) برآورد می‌شود بیشتر است،

ثانیاً نگرانی افزایش قیمت برخی کالاها و در نتیجه بروز آثار محدود تورمی و رکودی را می‌توان با کاهش نرخ سود بازرگانی کالاهای هدف، کنترل نمود.

در خصوص اینکه تخصیص ارز با نرخ ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی، دارای چه پیامدهای مخربی برای اقتصاد ایران است، به کرات و در گزارش‌های مختلف مرکز پژوهش‌ها بحث و تحلیل شده است^۲ و لذا در این گزارش به این موضوع پرداخته نمی‌شود. اما نکته قابل توجه آن است که با وجود آنکه در حال حاضر بخش اصلی واردات با نرخ نیمای صورت می‌گیرد، مبنای محاسبه حقوق ورودی همچنان نرخ ارز ترجیحی ۴۲ هزار ریالی است. در مجموع به نظر می‌رسد تغییر نرخ ارز مبنای حقوق ورودی از نرخ ارز ترجیحی (۴۲ هزار ریال) به نرخ ارز نیمایی با توجه به کاهش درآمدهای نفتی و وضعیت اقتصادی ناشی از کرونا و همچنین با هدف جلوگیری از پولی شدن کسری بودجه که تبعات تورمی برای اقتصاد کشور خواهد داشت، یک ضرورت است.

۱. مفاد طرح و هدف آن

متن طرح پیشنهادی به شرح ذیل است:

«از ابتدای فروردین سال ۱۳۹۹ نرخ ارز مبنای حقوق ورودی برای کلیه کالاهای وارده و صادره، نرخ ارز نیمایی اعلامی از سوی بانک مرکزی است که با رعایت ماده (۱۴) قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ (بر اساس برابری نرخ ارز اعلام شده توسط بانک مرکزی در روز اظهار) می‌باشد. به منظور حداقل‌سازی آثار تورمی و رکودی اجرای این سیاست کمیسیون ماده (۱) وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است نسبت به اصلاح حقوق ورودی واقعی اقدام نماید».

هدف این طرح جبران کسری بودجه دولت از طریق اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی از نرخ ارز ترجیحی به نرخ ارز نیمایی و جلوگیری از پولی شدن کسری بودجه (افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه) است.

۲. پیشینه اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی

الف) افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی در کشور مسبوق به سابقه بوده است. در زمستان ۱۳۹۰، بانک مرکزی نرخ ۱۲۲۶۰ ریال به ازای هر دلار را به عنوان نرخ ارز رسمی کشور اعلام کرد. در اواخر آذرماه ۱۳۹۱ ادامه سیاست فروش ارز بر مبنای نرخ ۱۲۲۶۰ ریال برای هر دلار آمریکا مقدور نبود و لذا سیاست فروش ارز بر مبنای نرخ مبادله‌ای معادل حدوداً ۲۴۵۰۰ ریال برای هر دلار آمریکا در قالب ارز مبادله‌ای به اجرا گذاشته شد. بعد از دونرخی شدن ارز بر اساس ابلاغیه وزارت امور اقتصادی و دارایی از ابتدای آذرماه ۱۳۹۱ نرخ

۱. نامه دریافتی از گمرک جمهوری اسلامی ایران با شماره ۹۹/۶۱۱/۹۹ در پاسخ به نامه شماره ۸۲-۱۳۳۰۰/۴۰۷۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۰۴.

۲. رجوع شود به گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس با شماره مسلسل‌های ۱۶۲۸۴، ۱۶۴۲۰ و ۱۶۹۲۹ و عناوین «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۶۱. ارزیابی نتایج اختصاص ارز با نرخ ترجیحی و پیشنهادات اصلاحی»، «سیاست حمایتی جایگزین ارز ترجیحی» و «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

۷۰. واردات کالاهای اساسی با ارز ترجیحی».

ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی برای کلیه کالاهای وارده و صادره، نرخ مبادله‌ای اعلامی از سوی بانک مرکزی تعیین شد. ضمن اینکه به‌منظور کنترل آثار تورمی اجرای این سیاست، نرخ تعرفه کالاها کاهش پیدا کرد. همان‌طور که در جدول زیر مشاهده می‌شود نرخ تعرفه واقعی در سال ۱۳۹۲ حدود ۶/۵ درصد بوده که تقریباً نصف نرخ تعرفه واقعی سال ۱۳۹۰ بوده است.

ب) عملکرد مالیات بر واردات طی سال‌های مذکور نشان می‌دهد همان‌طور که انتظار می‌رود، نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی نقش مهمی در میزان عایدی دولت از محل این مالیات داشته است. برای مثال مقایسه ارقام سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۳ نشان می‌دهد علی‌رغم اینکه میزان واردات و نرخ تعرفه واقعی تفاوت چندانی ندارند به‌دلیل افزایش نرخ ارز به حدود ۲۶۳۸ تومان عملکرد مالیات بر واردات در سال ۱۳۹۳ حدود ۷۵ درصد نسبت به سال ۱۳۹۱ رشد داشته است.

جدول ۱. مؤلفه‌های محاسبه مالیات بر واردات^۱ (حقوق ورودی)

سال	ارزش واردات (میلیون دلار)	ارزش ریالی واردات (میلیارد ریال)	نرخ ارز (ریال)*	عملکرد مالیات بر واردات (میلیارد ریال)	تعرفه واقعی (درصد)**
۱۳۹۰	۶۱۸۰۸	۶۹۴۱۹۵	۱۰۸۸۹	۷۸۹۳۰	۱۱/۳۷
۱۳۹۱	۵۳۴۵۰	۸۳۳۱۸۴	۱۵۵۸۷	۷۶۴۰۳	۹/۱۷
۱۳۹۲	۴۹۷۰۹	۱۲۳۱۲۱۰	۲۴۷۶۷	۸۰۳۹۸	۶/۵۳
۱۳۹۳	۵۳۵۶۹	۱۴۱۳۴۱۱	۲۶۳۸۰	۱۳۳۴۲۶	۹/۴۴
۱۳۹۴	۴۱۵۳۹	۱۲۲۲۶۶۷	۲۹۴۳۳	۱۱۵۵۴۲	۹/۴۵
۱۳۹۵	۴۳۶۸۴	۱۳۶۸۲۸۰	۳۱۳۲۹	۱۸۲۹۳۹	۱۳/۳۷
۱۳۹۶	۵۴۴۵۹	۱۸۴۹۲۲۵	۳۳۹۶۱	۲۲۶۷۱۵	۱۲/۲۶
۱۳۹۷	۴۲۶۱۲	۱۷۷۴۳۶۶	۴۱۶۴۹	۱۸۷۳۷۳	۱۰/۵۶
۱۳۹۸	۴۳۷۳۵	۱۸۳۵۸۰۲	۴۱۹۷۵	۱۵۸۸۲۵***	۸/۶۵

مأخذ: محاسبات محقق و گزارش‌های عملکرد مالی دولت طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۸، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

* نرخ ارز از تقسیم واردات ریالی به دلاری محاسبه شده است.

** نرخ تعرفه واقعی از تقسیم عملکرد مالیات بر واردات بر ارزش ریالی کل واردات محاسبه شده است.

*** تفاوت رقم عملکرد مالیات بر واردات در سال ۱۳۹۸ (۱۵۸۸۲۵ میلیارد ریال) نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (۳۲۵۱۵۰ میلیارد ریال) علاوه بر بیش‌برآوردی رقم مصوب قانون بودجه، به‌دلیل اعطای تخفیفات و ترجیحاتی از قبیل: تخفیف حقوق ورودی، معافیت ماشین‌آلات خط تولید، معافیت طلای بانک مرکزی، معافیت تجهیزات نظامی، معافیت رؤسای کشورها، معافیت کالای امداد و نجات، معافیت مأموران سیاسی، معافیت هیئت‌امنا، تخفیف مناطق محروم، تخفیف مناطق آزاد و ویژه، تخفیف مبادلات مرزی، تخفیف اسقاط، تخفیف ترجیحات تعرفه، تخفیف جانبازان، تخفیف ارزش‌افزوده مناطق آزاد، معافیت مؤسسات دانش‌بنیان و ... می‌باشد.

در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ نیز با افزایش نرخ ارز مجدداً سیاست‌های پیشین تکرار شد. در فروردین‌ماه ۱۳۹۷، نرخ ثابت ۴۲ هزار ریال به ازای هر دلار به‌عنوان نرخ رسمی ارز تعیین شد. با این‌حال همان‌گونه که انتظار می‌رفت با بحرانی‌تر شدن وضعیت بازار ارز و اختلاف شدید نرخ ارز ۴۲ هزار ریالی و نرخ ارز بازار آزاد، بانک مرکزی اقدام به تأسیس سامانه نیما به‌عنوان بستری برای تخصیص ارز مورد نیاز برای واردات کالاها (به‌غیر از کالاهای اساسی) نمود که این سیاست تاکنون تداوم یافته است.^۲ متأسفانه علی‌رغم تغییر نرخ ارز

۱. حسین هورانی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۴. مالیات بر واردات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۸۶۱، زمستان ۱۳۹۸

۲. مرور بر روند تغییرات نرخ ارز در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ و سپس سال‌های ۱۳۹۷ به بعد نشان می‌دهد که سیاستگذار تجربه شکست‌خورده گذشته را مجدداً تکرار کرده است. همان‌طور که در سال ۱۳۹۲ امکان ادامه سیاست ارز ۱۲۳۶ تومانی برای کالای اساسی میسر نبود، در حال حاضر نیز ادامه تخصیص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار امکان‌پذیر نبوده و در نتیجه در آینده نزدیک متوقف خواهد شد. بنابراین لازم است تا هرچه زودتر در جهت اصلاح این سیاست اقدام شود.

تخصیص یافته به واردات اغلب کالاها (از نرخ ۴۲ هزار ریال به نرخ نیما)، تاکنون نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی تغییر نیافته و همان ارز ترجیحی است.

۳. برآورد منابع حاصله در صورت اجرای طرح و اثر آن بر قیمت کالاهای وارداتی

همان طور که پیش تر اشاره شد، در سال ۱۳۹۸ درآمد دولت از محل حقوق ورودی حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان محقق شده و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نیز در این ردیف ۲۰ هزار میلیارد تومان عایدی با همان نرخ تسعیر سال ۱۳۹۸ (۴۲۰۰۰ ریال) از محل حقوق ورودی در نظر گرفته شده که تغییر نرخ تسعیر مبنای محاسبه گمرک، می تواند درآمد قابل توجهی برای دولت به همراه داشته باشد. مطابق ستون چهارم جدول ۲، افزایش درآمد دولت ناشی از تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی، با در نظر گرفتن فروض تغییر نرخ تسعیر از ارز ترجیحی به ۲۰۰ هزار ریال نیمایی، عدم تغییر نرخ مأخذ حقوق ورودی و ثبات میزان واردات سال ۱۳۹۸ برای هر مأخذ محاسبه شده است. همان طور که در این جدول مشاهده می شود با فرض عدم تغییر جدی واردات و نرخ تعرفه ورودی نسبت به سال ۱۳۹۸ و با فرض آنکه متوسط نرخ نیما در سال ۱۳۹۹، ۲۰۰ هزار ریال باشد حدود ۹۹۸ هزار میلیارد ریال به درآمد دولت از محل افزایش حقوق ورودی اضافه خواهد شد. همچنین در ستون پنجم جدول مذکور افزایش درآمد ناشی از مالیات بر ارزش افزوده برآورد شده است که رقم آن حدود ۶۶۳ هزار میلیارد ریال است. طبعاً با گذشت نیمی از سال ۱۳۹۹، در صورت تصویب این طرح و اجرای آن از نیمه دوم سال ۱۳۹۹، رقم عایدی متناسب با ۶ ماهه دوم سال به حدود نصف ارقام پیش بینی شده فوق کاهش خواهد یافت.

مهم ترین ملاحظه ای که در خصوص افزایش نرخ تسعیر حقوق ورودی وجود دارد، احتمال افزایش قیمت کالاهای وارداتی است. در این خصوص لازم است تأکید شود افزایش قیمت کالاهای وارداتی ناشی از افزایش نرخ تسعیر، اجتناب ناپذیر است. بررسی ها نشان می دهد افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی از نرخ ارز ترجیحی به نرخ ارز نیما (۲۰۰ هزار ریال) به طور متوسط باعث افزایش ۱۸/۵ درصدی هزینه واردات و قیمت کالاهای وارداتی خواهد شد که به تفکیک مأخذ حقوق ورودی در جدول ۲ ارائه شده است. همان طور که در این جدول مشاهده می شود افزایش قیمت کالاهای وارداتی به واسطه تغییر نرخ ارز مبنای حقوق ورودی با فرض عدم تعدیل نرخ سود بازرگانی، بسته به نرخ مأخذ از ۱۰ تا ۷۸ درصد متغیر خواهد بود که نکته اساسی آن است که میزان افزایش قیمت کالاهای اساسی به دلیل پایین بودن نرخ مأخذ آنها (۴ و ۵ درصد) با فرض ثبات شرایط، به طور متوسط حدود ۱۰ تا ۱۱ درصد خواهد بود.

جدول ۲. میزان عایدی ناشی از تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی از نرخ ارز ترجیحی (۴۲ هزار ریال) به نرخ ارز نیمایی (حدود ۲۰۰ هزار ریال) و میزان افزایش قیمت به تفکیک نرخ تعرفه با فرض ثبات سایر شرایط

نرخ حقوق ورودی	میزان واردات سال ۱۳۹۸ (میلیون دلار)	سهم از واردات (درصد)	عایدی ناشی از حقوق ورودی (هزار میلیارد تومان)	عایدی ناشی از مالیات بر ارزش افزوده (هزار میلیارد تومان)	عایدی کل (هزار میلیارد تومان)	افزایش هزینه واردات و قیمت کالاهای وارداتی (درصد)*
۴	۳۳	۰/۱	۰/۰۲۱	۰/۰۴۷	۰/۰۶۸	۱۰/۳
۵	۱۶۶۹۳	۳۸/۳	۱۳/۲	۲۴/۳	۳۷/۵	۱۱/۱
۱۰	۶۹۳۵	۱۵/۹	۱۱	۱۰/۴	۲۱/۴	۱۵/۱
۱۲	۶۰۱	۱/۴	۱/۱۰۲	۱/۰۰۲	۲/۱۰۴	۱۶/۷
۱۵	۴۳۱۰	۹/۹	۱۰/۲	۶/۵	۱۶/۷	۱۹/۰
۱۷	۵	۰/۰	۰/۰۱۲	۰/۰۰۶	۰/۰۱۸	۲۰/۶
۲۰	۵۲۴۷	۱۲/۰	۱۶/۵	۸/۳	۲۴/۸	۲۲/۹
۲۲	۵۹	۰/۱	۰/۲۰۵	۰/۰۸۴	۰/۲۸۹	۲۴/۴
۲۶	۵۱۱۰	۱۱/۷	۲۰/۸	۸/۲	۲۹	۲۷/۴
۳۰	۱۱۱	۰/۳	۰/۵۲۷	۰/۱۵۸	۰/۶۸۵	۳۰/۳
۳۲	۲۵۹۳	۵/۹	۱۳/۱	۴/۱	۱۷/۲	۳۱/۷
۳۶	۱۴	۰/۰	۰/۰۸۱	۰/۰۰۲	۰/۱۰۱	۳۴/۶
۴۰	۱۳۸۸	۳/۲	۸/۹	۲/۵	۱۱/۴	۳۷/۴
۵۵	۴۸۶	۱/۱	۴/۱۸	۰/۷۲	۴/۹	۴۷/۶
۱۰۶	۳	۰/۰	۰/۰۳۶	۰/۰۰۳	۰/۰۳۹	۷۸/۰
مجموع	۴۳۵۸۸	۱۰۰	۹۹/۸۶۴	۶۶/۳۴	۱۶۶/۲	۱۸/۵

مآخذ: محاسبات محقق و گزارش‌های عملکرد مالی دولت طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۸، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
* محاسبات این ستون در پیوست گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره مسلسل ۱۶۸۶۴ بیان شده است.

۴. ادله موافقان و مخالفان

۴-۱. ادله موافقان اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی

- افزایش نرخ حمایت مؤثر از کالای داخلی در مقابل کالای وارداتی در راستای تقویت تولید داخل.
- کاهش حاشیه سود واردکنندگان و افزایش رفاه مصرف‌کنندگان. زیرا با منابع حاصله دولت می‌تواند در قالب بسته حمایتی از مصرف‌کنندگان حمایت نماید. شایان ذکر است علی‌رغم اینکه مبنای محاسبه حقوق ورودی کلیه کالاها در حال حاضر نرخ ارز ترجیحی است، اما در سطح بازار براساس ارز نیمایی قیمتگذاری می‌شوند و ضعف در نظارت نیز بر این مسئله دامن می‌زند.
- جبران کسری بودجه دولت و جلوگیری از پولی شدن آن.
- مدیریت بهتر منابع ارزی به دلیل کاهش ارزش واردات سالیانه و کاهش تقاضای ارز برای انجام واردات علی‌الخصوص در شرایط فعلی که دولت با محدودیت منابع ارزی مواجه است.

در خصوص ارجحیت این سیاست نسبت به سایر روش‌های جایگزین همان‌گونه که در گزارش مرکز پژوهش‌ها^۱ نیز اشاره شده، اگرچه اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی نسبت به سایر روش‌های جبران کسری بودجه دولت از قبیل واگذاری سهام دولت در شرکت‌های

۱. آنتشار و همکاران، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با شماره مسلسل ۱۷۰۲۹ با عنوان «راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاستگذاری (ویرایش اول)» مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۰.

غیردولتی، واگذاری دارایی‌های غیرمالی عمومی، ایجاد بدهی فراتر از مقدار پیش‌بینی شده در بودجه، اخذ عوارض از تراکنش‌های بانکی، افزایش نرخ مالیات ارزش افزوده، افزایش مالیات خرید و فروش سهام، اخذ مالیات سود سهام، اخذ مالیات سود سپرده بانکی، اخذ مالیات عایدی سرمایه و مالیات دارایی (ثروت)، افزایش استفاده از حامل‌های جایگزین بنزین (مانند CNG & LPG) و صادرات بنزین، حذف ارز ترجیحی کالاهای اساسی، کاهش فرار مالیاتی از طریق شفافیت تراکنش‌ها و ... دارای مخالفان مؤثر بوده و نیازمند وضع قانون است، اما در میان راهکارهای شناخته شده، دارای درآمد قابل توجه و هماهنگ با ملاحظات اقتصادی (اصلاح رویه) است.

۲-۴. ادله مخالفان اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی

- با توجه به افزایش نرخ مبنای محاسبه حقوق ورودی، ممکن است حاشیه سود واردکنندگان برخی از کالاها کاهش یافته و چه بسا انجام واردات برای آنها صرفه اقتصادی نداشته باشد و با توجه به حجم بالای واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای از کل واردات (حدود ۷۰ تا ۸۵ درصد از کل واردات کشور) موجب افزایش نسبی هزینه تولید شود.
- با توجه به شرایط اقتصادی کشور اگر بنا باشد منابع حاصله صرفاً صرف جبران کسری بودجه دولت شود و در کنار آن بسته حمایتی (بخش مصارف) در نظر گرفته نشود، افزایش قیمت کالاها منجر به ایجاد فشار مضاعفی بر آحاد افراد جامعه به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر خواهد شد.

۵. نکات حقوقی طرح

- با توجه به زمان تصویب طرح، عطف به‌ماسبق نمودن آن به ابتدای فروردین ماه ۱۳۹۹، علاوه بر آنکه مخالف انتظارات مشروع شهروندان بوده، مغایر موازین اسلامی به‌نظر می‌رسد. بنابراین لازم است زمان آغاز اجرای قانون به‌جای ابتدای سال ۱۳۹۹ از زمان تصویب و یا ابلاغ قانون باشد.
- با عنایت به بند «د» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ پیشنهاد می‌گردد به‌جای استفاده از عبارت «نرخ ارز نیمایی»، عبارت «نرخ سامانه نظام یکپارچه ارزی (نیما)» جایگزین شود.
- مبنای قانونی و صلاحیت‌های کمیسیون ماده (۱) وزارت صنعت، معدن و تجارت مشخص نبوده و لازم است که مبنای قانونی آن به‌صراحت ذکر شود، اگر مراد از کمیسیون مزبور، کمیته موضوع ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۳ است، عنوان آن در متن طرح به‌صورت صحیح درج نشده است، با فرض اصلاح نیز، مطابق بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی حقوق ورودی متشکل از. حقوق گمرکی (معادل ۴ درصد ارزش گمرکی کالا) و سود بازرگانی که توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد، است. بنابراین حقوق گمرکی به جهت ماهیت تقنینی که توسط قانون تعیین شده است، قابل تغییر توسط مقام اجرایی نبوده و از این جهت مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی می‌باشد. بنابراین ضروری است عبارت «حقوق ورودی واقعی» در متن طرح به‌عبارت «سود بازرگانی» تغییر یابد.

۶. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

الف) نتایج بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در نظر گرفتن نرخ تسعیر ارز ۴۲ هزار ریال برای محاسبه حقوق ورودی (ادامه روند فعلی)، علاوه بر کاهش درآمد دولت، نرخ مؤثر حقوق ورودی را نیز کاهش می‌دهد و در نتیجه نرخ حمایت مؤثر از کالای داخلی در مقابل کالای وارداتی را عملاً کاهش داده است. به عبارت دیگر نرخ مؤثر حقوق ورودی با در نظر گرفتن نرخ تسعیر ۴۲ هزار ریال عملاً بلااثر شده و به حدود یک‌پنجم کاهش یافته است.

ب) نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در صورتی که نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی به نرخ ارز نیما (متوسط ۲۰۰ هزار ریال) تغییر یابد و از ابتدای نیمه دوم سال ۱۳۹۹ طرح فوق به اجرا درآید، درآمد دولت از محل حقوق ورودی نزدیک به ۴۹۹ هزار میلیارد ریال و عایدی ناشی از مالیات بر ارزش افزوده نیز حدود ۳۳۱ هزار میلیارد ریال افزایش خواهد یافت که نسبت به ارقام ارائه شده در خصوص کسری بودجه دولت، رقم چشمگیری است و می‌تواند به عنوان یک منبع قابل اتکا برای جبران کسری بودجه دولت باشد. این مسئله موجب می‌شود دولت دست‌اندازی کمتری به منابع بانک مرکزی کند و تورم نیز کمتر افزایش یابد. البته لازم است دولت مکلف شود بخشی از منابع حاصل از تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی به نرخ ارز نیما برای کلیه کالاها را در قالب سیاست‌های حمایتی (نقدی یا کالایی) به مصرف‌کنندگان نهایی اختصاص دهد.

ج) بررسی‌ها نشان می‌دهد افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی از نرخ ارز ترجیحی به نرخ ارز نیما (۲۰۰ هزار ریال) به طور متوسط باعث افزایش ۱۸/۵ درصدی قیمت کالاهای وارداتی خواهد شد که بسته به نرخ مأخذ از ۱۰ تا ۷۸ درصد متغیر خواهد بود.^۱ نکته اساسی آن است که میزان افزایش قیمت کالاهای اساسی به دلیل پایین بودن نرخ مأخذ (۴ و ۵ درصد) به طور متوسط حدود ۱۰ تا ۱۱ درصد خواهد بود. نگرانی افزایش قیمت برخی کالاها و در نتیجه بروز آثار محدود تورمی و رکودی اگرچه قابل توجه است، اما می‌توان با اصلاح (کاهش) سود بازرگانی کالاهای هدف و همچنین اجرای سیاست حمایتی (که در بند «ب» بیان شد)، این نگرانی را مدیریت و کنترل کرد.

د) مبنای قانونی و صلاحیت‌های کمیسیون ماده (۱) وزارت صنعت، معدن و تجارت در متن طرح مشخص نبوده و لازم است که مبنای قانونی آن به صراحت ذکر گردد. اگر مراد از کمیسیون مزبور، کمیته موضوع ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۳ است، لازم است عنوان آن در متن طرح به صورت صحیح درج گردد. از سوی دیگر با توجه به ماهیت تقنینی حقوق گمرکی که قابل تغییر توسط مقام اجرایی نیست؛ این طرح مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی بوده و ضروری است برای رفع مغایرت با این اصل، عبارت «حقوق ورودی واقعی» در متن طرح به عبارت «سود بازرگانی» تغییر یابد.

هـ) با توجه به عدم امکان عطف به ماسبق نمودن اصلاح نرخ ارز حقوق ورودی به ابتدای سال ۱۳۹۹، ضروری است زمان آغاز اجرای قانون به جای ابتدای سال ۱۳۹۹ از زمان تصویب و یا ابلاغ قانون باشد.

در مجموع با توجه به وضعیت کسری بودجه دولت و ضرورت جلوگیری از پولی شدن آن و سایر مزایای بیان شده در متن گزارش، تصویب این طرح مبنی بر تغییر مبنای محاسبه نرخ حقوق ورودی از نرخ ارز ترجیحی به نرخ ارز نیمایی با اعمال اصلاحات ذکر شده و تعدیل نرخ سود بازرگانی و همچنین اجرای سیاست حمایتی برای گروه‌های هدف، پیشنهاد می‌گردد.

۱ البته افزایش ۷۸ درصدی مربوط به گروه بسیار کوچکی از کالاهای وارداتی است که مجموع واردات آنها حدود ۳ میلیون دلار است.