

**گزارش نظارتی در خصوص پیامد عدم اجرای تبصره «۷»  
قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه  
حقوق ورودی بر مبنای سامانه (ETS))**



مقدمه

لازمه برقراری توازن و تعادل میان منابع و مصارف بودجه کشور، وجود منابع قابل اتکا در بودجه است که لازمه آن ارائه پیش‌بینی‌های واقع‌بینانه و صحیح از درآمدهای دولت است. یکی از منابع اصلی درآمدی دولت، مالیات بر واردات (حقوق ورودی) است که به‌عنوان یکی از اقلام مالیات‌های غیرمستقیم در ذیل درآمدهای عمومی کشور قرار می‌گیرد. تحقق این رقم به ارقام دیگر مانند میزان تحقق واردات پیش‌بینی شده و تصحیح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی (که در حال حاضر ۴۲ هزار ریال است) بستگی دارد. براساس ارقام بودجه، رقم مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ برای مالیات بر واردات، معادل ۵۴۶,۰۲۵ میلیارد ریال و مصوب سه‌دوازدهم قانون بودجه مزبور نیز ۱۳۶,۵۰۶ میلیارد ریال است. ازسوی دیگر بر اساس گزارش عملکرد مالی دولت در سه‌ماهه نخست سال ۱۴۰۰ تنها ۳۲,۸۲۴ میلیارد ریال از ناحیه مالیات بر واردات عاید دولت شده است. به‌عبارت دیگر میزان تحقق مالیات بر واردات در سه‌ماهه نخست سال ۱۴۰۰ نسبت به مصوب سه‌دوازدهم قانون بودجه، حدود ۲۴ درصد و میزان عدم تحقق آن ۷۶ درصد بوده است که اگر وضعیت فعلی یعنی عدم اجرای بند «و» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (ترخیص کلیه کالاها اعم از کالاهای اساسی و سایر کالاها با نرخ ارز ترجیحی ۴۲۰۰۰ ریالی) تداوم یابد، درصد عدم تحقق در پایان سال بسیار نگران‌کننده خواهد بود. چرا که رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بر اساس نرخ سامانه (ETS) در قانون بودجه ملحوظ شده است، لکن در حال حاضر کالاها براساس نرخ ارز ترجیحی ۴۲۰۰۰ ریالی از گمرکات کشور ترخیص می‌شوند.

معاونت مطالعات  
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۲۰۱۷۶۸۲

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۰/۵/۲۴



**۱. مروری بر سابقه نحوه محاسبه نرخ ارز مبنای حقوق ورودی**

سیاست اختصاص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی از ابتدای سال ۱۳۹۷ آغاز شده است؛ به‌طور مشخص از مردادماه ۱۳۹۷ با معرفی قلم کالا به‌عنوان کالاهای اساسی، ارز ترجیحی تنها برای واردات این ۲۵ قلم کالا اختصاص یافته است؛ در سال ۱۳۹۹ نیز با کاهش درآمدهای ارزی دولت، از فهرست و تعداد کالاهای مشمول دریافت ارز ترجیحی کاسته شده و در حال حاضر تنها به ۵ قلم از اقلام ۲۵ گانه، ارز ترجیحی تخصیص داده شده و ارز مورد نیاز برای واردات مابقی کالاها از طریق سامانه نیما تأمین می‌شود؛ اما نکته جالب اینجاست که براساس مصوبه هیئت‌وزیران مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۸، گمرک جمهوری اسلامی ایران مجاز شده است تا زمان تصویب و ابلاغ سود بازرگانی و حقوق ورودی (که زمان آن نامعلوم است)،

حقوق ورودی جهت ترخیص کالاها از گمرکات کشور را براساس ارز ۴۲۰۰۰ ریالی محاسبه نماید؛ به عبارتی مبنای محاسبه حقوق ورودی برای تمامی کالاهای وارداتی تا اطلاع ثانوی، همچنان نرخ ارز ترجیحی ۴۲۰۰۰ ریالی محاسبه شده است و که براساس بند «و» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، نرخ ارز مبنای محاسبه ارزش گمرکی کالاهای وارداتی (به استثنای کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات مصرفی پزشکی) در سال ۱۴۰۰، نرخ ارز اعلام شده بانک مرکزی (نرخ سامانه ETS) در روز اظهار است و اجرای این جزء، همانند سایر اجزای قانون بودجه از ابتدای سال جاری لازم الاجرا بوده است، اما به دلیل عدم ابلاغ به گمرکات کشور، تاکنون این مصوبه ابلاغ و اجرا نشده است. عجیب تر آنکه در مصوبه هیئت وزیران، به علی الحساب بودن این نرخ و ضرورت دریافت تضامین کافی و تعیین فرایند پرداخت مابه التفاوت اشاره ای نشده است و این، خلاف نص صریح قانون است. توضیح اینکه هیئت تطبیق و بررسی مصوبات دولت با قوانین مجلس شورای اسلامی نیز مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۸ را مغایر قانون بودجه دانسته است.<sup>۱</sup>

از سوی دیگر با توجه به عدد در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، مقرر شده بود تغییرات در نرخ حقوق ورودی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت به گونه ای اصلاح شود که حداقل حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال از این ناحیه به عایدی دولت از مالیات بر واردات افزوده شود به طوری که میزان حقوق ورودی دریافت شده از کالاهای اساسی و مواد اولیه و واسطه ای نسبت به سال ۱۳۹۹ تغییری نکند. این موضوع در حالی است که با توجه به کاهش قابل توجه نرخ ارز در اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ فرصتی طلایی برای اجرای این سیاست (تغییر نرخ ارز مبنای حقوق ورودی) حتی بدون کاهش نرخ حقوق ورودی کالاها ایجاد گردید<sup>۲</sup> که متأسفانه دولت از این فرصت ایجاد شده استفاده نمود. به هر حال، عدم اجرای حکم مربوطه از قانون بودجه سال ۱۴۰۰، خلاف آشکار مصوبه مجلس شورای اسلامی بوده و ضروری است حکم قانونی مزبور هرچه سریع تر اجرا شود. همچنین می توان این اطمینان را به سیاستگذار داد که منافع اجرای این سیاست بسیار بیشتر از مضار اندک و کوتاه مدت آن است که در ادامه به برخی از آثار مثبت و منفی اجرای این بند قانونی به طور مختصر اشاره می شود.

## ۲. تبیین آثار اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی

در خصوص اینکه واردات کالاهای اساسی با نرخ ارز ترجیحی (۴۲۰۰۰ ریالی) دارای چه پیامدهای مخربی برای اقتصاد است، به کرات در گزارش های مختلف مرکز توضیح داده شده است؛ اما با وجود آنکه بخش اصلی واردات با نرخ نیما صورت می گیرد، مبنای محاسبه حقوق ورودی همچنان نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریالی است. این موضوع علاوه بر آنکه نوعی مزیت برای واردات محسوب می شود، درآمدزایی دولت را دچار چالش جدی می کند؛ آن هم در شرایطی که طبق پیش بینی ها، کسری بودجه دولت در سال ۱۴۰۰ قابل توجه خواهد بود. در واقع در نظر گرفتن نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریالی برای محاسبه حقوق ورودی، فارغ از خلاف قانون بودن، علاوه بر کاهش درآمد دولت، نرخ مؤثر حقوق

۱. شایان ذکر است پیرو نامه شماره ۵/۲۶۷۷۵ ب مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۲ ریاست محترم مجلس شورای اسلامی خطاب به جناب آقای حسن روحانی (رئیس جمهور وقت) در خصوص اصلاح حقوق ورودی و سود بازرگانی در راستای اجرای بند «و» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، تذکر داده شده است که رویه فعلی اجرایی در گمرکات کشور جهت ترخیص کالاها مغایر قانون بودجه است. به علاوه متعاقب بررسی های صورت گرفته توسط هیئت تطبیق و بررسی مصوبات دولت با قوانین و مستنداً به صدر ماده واحده و تبصره «۴» الحاقی به «قانون نحوه اجراء اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی» مراتب جهت اقدام لازم و اعلام نظر قطعی به رئیس جمهور ابلاغ شده است و مقرر شده طرف بازه زمانی يك هفته ای پاسخ لازم به مجلس شورای اسلامی شورای اسلامی ارائه گردد و گرنه این مصوبه ملغی الاثر خواهد بود.

۲. شایان ذکر است درآمد دولت از ناحیه مالیات بر واردات، حاصل ضرب سه مؤلفه به شرح زیر است:  
نرخ ارز  $\times$  نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی  $\times$  نرخ حقوق ورودی کالاها (تعرفه)

حال با توجه به اینکه در اردیبهشت ماه ۱۴۰۰، نرخ ارز، به سطوح پایین تری نسبت به قیمت جاری رسیده بود چنانچه نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی براساس حکم قانون بودجه سال ۱۴۰۰ اجرا می شد و حتی با فرض اینکه تعرفه، بدون تغییر باقی می ماند (همان نرخ تعرفه سال ۱۳۹۹) شاهد افزایش چشمگیری در قیمت ها در سطح بازار نبودیم چرا یک مؤلفه از حاصل ضرب فوق کاهش یافته بود و مؤلفه دیگر افزایش.

ورودی را نیز کاهش می‌دهد و در نتیجه، نرخ حمایت مؤثر از کالای داخلی در مقابل کالای وارداتی را نیز عملاً کاهش داده است. محاسبات عایدی ناشی از تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی از نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریالی به نرخ ارز مفروض در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد در صورت اجرای بند «و» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه ارزش گمرکی کالاهای وارداتی (به‌استثنای کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات مصرفی پزشکی)) براساس نرخ سامانه ETS با نرخ متوسط ۲۴۰,۰۰۰ ریال، درآمد دولت از محل حقوق ورودی در ۷ ماهه باقی‌مانده از سال ۱۴۰۰ بالغ بر ۳۲۵,۲۹۰ میلیارد ریال بدون احتساب مالیات بر ارزش‌افزوده و ۵۹۸,۲۵۰ میلیارد ریال با احتساب مالیات بر ارزش‌افزوده خواهد شد<sup>۱</sup> که این رویه، می‌تواند تا حدودی از میزان کسری بودجه و ناترازی بودجه در سال ۱۴۰۰ بکاهد. ازسوی دیگر هرچند بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد افزایش نرخ ارز مبنای نرخ حقوق ورودی، به‌صورت محدود (حداکثر ۱۰ درصد) منجر به افزایش قیمت برخی کالاها خواهد شد که دولت می‌تواند با کاهش نرخ تعرفه کالاهای مورد دغدغه، این آثار را نیز کاهش داده و بازار را کنترل نماید.

بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد افزایش قیمت کالاهای وارداتی به‌واسطه تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی با فرض تعدیل (کاهش) و عدم تعدیل نرخ حقوق ورودی از نرخ ارز ترجیحی به نرخ ارز مفروض در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بسته به گروه کالایی از صفر تا ۱۲/۴ درصد در حالت تعدیل حقوق ورودی و از ۰/۱۹ درصد تا ۱۴/۷۲ درصد در حالت عدم تعدیل حقوق ورودی متغیر خواهد بود. نکته اساسی آن است که میزان افزایش قیمت کالاهای غذایی اساسی به‌دلیل پایین بودن نرخ مأخذ آنها (۴ و ۵ درصد) با فرض ثبات شرایط و عدم تعدیل نرخ حقوق ورودی در بدبینانه‌ترین حالت حداکثر به‌طور متوسط حدود ۳/۷۶ درصد خواهد بود.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به تخلف محرز دولت دوازدهم در اجرای نحوه محاسبه نرخ ارز مبنای حقوق ورودی قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ضروری است نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی در راستای اجرای بند «و» تبصره «۷» قانون بودجه مزبور به نرخ ارز سامانه (ETS) تغییر یابد و در صورت عدم اجرای آن در دولت سیزدهم، لازم است مجلس شورای اسلامی از ابزارهای نظارتی خود جهت اجرای این بند از قانون بودجه استفاده حداکثری نماید.

در پایان شایان ذکر است، عدم اجرای این بند از قانون بودجه پیامدهای جبران‌ناپذیری از جمله تعمیق کسری بودجه، افزایش نرخ تورم و ... را برای اقتصاد کشور به‌دنبال خواهد داشت که جبران عواقب آن به‌سادگی امکانپذیر نخواهد بود. ازسوی دیگر با توجه به محاسبات انجام گرفته باید متذکر شد، اجرای این سیاست منجر به افزایش درآمدهای دولت به میزان حداقل ۳۰۰ هزار میلیارد ریال خواهد شد که به‌نظر می‌رسد تحقق این امر کاملاً اجرایی است و محاسبات نشان می‌دهد متوسط قیمت وارداتی این کالاها نیز در بدبینانه‌ترین حالت بیش از ۱۰ درصد افزایش نخواهد یافت.

۱. شایان ذکر است رقم محاسبه شده با فرض واردات به میزان سال ۱۳۹۸ است.