

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»

محمدحسام محمدی فرد

مقدمه

مطابق بررسی‌های انجام شده، سالانه حدود ۴ الی ۷ میلیارد دلار کالا از طریق کولبری و ملوانی (ته‌لنجی) وارد کشور می‌شود. [۱] واردات از طرق مذکور، بدون طی ضوابط فنی، ارزی، بهداشتی و پرداخت عوارض دولتی صورت می‌پذیرد. یکی از اهداف اصلی لایحه ارسال شده از سوی دولت با عنوان «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»، ساماندهی پدیده‌های کولبری و ملوانی (ته‌لنجی) است که فاقد قانون هستند. در رویه ته‌لنجی عملاً ضوابط و سقف قانون ساماندهی مبادلات مرزی در خصوص واردات کالای همراه ملوان رعایت نمی‌شود و به رویه جدیدی تبدیل شده است که براساس آن تمام لنج تحت عنوان ته‌لنجی وارد کشور می‌شود. رویه کولبری نیز در هیچ کدام از قوانین تجاری و گمرکی کشور تعریف نشده است. البته در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ هیئت وزیران مصوباتی را به منظور اصلاح رویه‌های مذکور به تصویب رساند اما به دلایلی نظیر خلأ قانونگذاری و سایر چالش‌ها [۲]، موفق به ساماندهی آنها نمی‌شود. اصلی‌ترین چالش‌های مرتبط با حوزه واردات کالا از طریق کولبری و ملوانی عبارتند از:

- ورود کالا بدون رعایت ضوابط بهداشتی، امنیتی، استاندارد و ...؛
- عدم پرداخت حقوق و عوارض گمرکی و کاهش درآمدهای عمومی؛
- ورود کالا بدون رعایت ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها (جهت حمایت از تولید داخل یا کنترل تقاضای ارز)؛
- افزایش تقاضای ارز و تبادل آن خارج از ضوابط و قواعد بانک مرکزی؛
- منفعت بسیار اندک مشمولان (ملوانان و مرزنشینان) از میزان معافیت و حاشیه سود واردات و فروش اقلام کولبری و ته‌لنجی؛
- وابستگی مستقیم و غیرمستقیم اقتصاد برخی از شهرها و روستاهای محروم به واردات کولبری و ملوانی (اصناف، شوتی‌ها^۱، کارگران، باربران و ...)
- تبعات امنیتی و اقتصادی مقابله با کولبری و ملوانی در مناطق محروم مرزی؛
- عدم توسعه و عدم ظرفیت اشتغال جایگزین برای اغلب مناطق دارای رویه کولبری و ته‌لنجی که به مقاومت در برابر اصلاح فرایندهای فعلی منجر شده است.

ناظران علمی: زهرا کاویانی، سیدمهدی بنی‌طبا، اظهارنظرکنندگان: مهدی سرمست شوشتری (گروه مالیات) امین‌اله پاک‌نژاد و محمد بزرگر خسروی (دفتر حقوقی)

۱. شوتی خودرویی است مجهز به موتور تقویت شده و مناسب‌سازی شده برای بارگیری حجم زیاد کالا که با سرعت بسیار زیاد در جاده‌های استان‌های مرزی تردد می‌کنند تا امکان توقف و بازرسی توسط نیروی انتظامی وجود نداشته باشد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مخصوصاً سخن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۶۱

شماره چاپ:

۱۳۹۹

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۸۱۲-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۵/۲۲



اظهار نظر کارشناسی در خصوص لایحه و گزارش کمیسیون

لایحه دولت بر ساماندهی تدریجی رویه‌های کولبری و ملوانی طی پنج سال، کنترل پلکانی حقوق ورودی و تخصیص منابع حاصل از اجرای طرح به توسعه و اشتغال همان مناطق مشمول تاکید دارد که از نقاط قوت این لایحه محسوب می‌شود. همچنین لایحه واجد ایرادات و ابهامی بود که اهم آنها عبارتند از: عدم تصریح به معافیت‌های سال اول اجرای طرح، عدم تعیین ضوابط افزایش پلکانی حقوق گمرکی که جنبه تقنینی دارد، عدم تعیین ضوابط مصارف مرزنشینان و خرده‌فروشی و عدم ضمانت اجرایی تخصیص منابع مازاد بر اجرای طرح.

کمیسیون اقتصادی ناظر به چالش‌های فوق، اصلاحاتی را مطابق جدول زیر در متن لایحه اعمال و در تاریخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۸ به تصویب رساند. مهم‌ترین عناوین اصلاحات کمیسیون عبارتند از:

- ضوابط و سازوکار تعیین مشمولان (ماده ۱)
- ضوابط افزایش پلکانی عوارض و حقوق گمرکی (تبصره ۱ ماده ۲)
- اصلاح سازوکار معافیت از مالیات بر ارزش افزوده (ماده ۲)
- تعیین سقف و میزان معافیت پس از پایان ۵ سال اجرای لایحه دولت (تبصره ۲ ماده ۱)
- تعیین نسبت توزیع منابع حاصل در امور زیرساختی و اشتغالزایی هر منطقه (ماده ۳)
- تغییرات در اعضای کارگروه راهبری (ماده ۴)
- تعیین ساختار جهت نظارت بر حسن اجرای مصوبات (ماده ۵)

جدول ۱. مقایسه مفاد لایحه دولت و مصوبه کمیسیون اقتصادی

مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس	لایحه دولت
ماده ۱- به منظور رونق اقتصاد مناطق مرزی، ایجاد شفافیت و رصدپذیر نمودن واردات، توزیع و عرضه کالاهای مبادله مرزنشینی، تقویت معیشت مرزنشینان و کاهش مبادلات غیررسمی در مرزهای زمینی و آبی، واردات کالا از طریق شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از پانصد (۵۰۰) تن، ملوانی (ته‌لنجی) و فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری) به مدت پنج سال از زمان ابلاغ آیین‌نامه موضوع ماده (۶) این قانون مطابق با ترتیبات این قانون مجاز و پس از آن کالاهای وارداتی به استثنای میزان مورد نیاز مرزنشینان و اصناف مستقر در مناطق مرزی، تابع قوانین و مقررات تجارت خارجی می‌باشد.	ماده ۱- به منظور رونق اقتصاد مناطق مرزی، ایجاد شفافیت و رصدپذیر نمودن واردات، توزیع و عرضه کالاهای مبادله مرزنشینی، تقویت معیشت مرزنشینان و کاهش مبادلات غیررسمی در مرزهای زمینی و آبی، واردات کالا از طریق شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از (۵۰۰) تن، ملوانی (ته‌لنجی) و فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبران) به مدت پنج سال مطابق با ترتیبات این قانون مجاز و پس از آن کالاهای وارداتی به استثنای میزان مورد نیاز مرزنشینان و اصناف مستقر در مناطق مرزی، تابع قوانین و مقررات تجارت خارجی می‌باشد.
تبصره ۱- ضوابط احراز صلاحیت مشمولین، استان‌ها و شهرستان‌های مشمول این قانون در چارچوب قوانین و مقررات ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط هیئت وزیران تصویب و ابلاغ خواهد شد. انجام تشریفات قانونی واردات کالاهای موضوع این قانون، در چارچوب تصویب‌نامه هیات وزیران توسط واحدهای تولیدی و صنفی مستقر در مناطق مرزی مشمول نیز امکانپذیر خواهد بود.	تبصره ۱- استان‌های مشمول این قانون توسط هیئت وزیران تعیین خواهند شد.
تبصره ۲- سقف و ارزش کل واردات کالا از طریق رویه‌های موضوع این ماده، سالانه به میزان حداکثر ده درصد (۱۰٪) ارزش واردات کل کشور به مآخذ سال	تبصره ۲- سقف و ارزش کل واردات کالا از طریق رویه‌های موضوع این ماده، به میزان حداکثر ده درصد (۱۰٪) حجم واردات سال قبل تعیین و انجام آن

مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس	لابحه دولت
<p>قبل تعیین و انجام آن منوط به ثبت آماری در سامانه جامع تجارت (موضوع بند(الف) ماده(۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی)، اخذ شناسه کالا و شناسه رهگیری(موضوع ماده(۱۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی)، ثبت اطلاعات در سامانه جامع انبارها(موضوع بند(ث) ماده(۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی) و تعیین منشأ ارز کالاهای وارداتی می‌باشد.</p> <p>پس از سال پنجم اجرای این قانون، تولیدکنندگان کوچک و متوسط و اصناف مستقر در شهرستان‌های مرزی مشمول می‌توانند با تخفیف سی درصدی(۳۰٪) از عوارض و حقوق ورودی، سالانه تا سقف یک درصد(۱٪) ارزش واردات کل کشور به ماخذ سال قبل و با رعایت ترتیبات مندرج در این تبصره نسبت به واردات کالا اقدام نمایند.</p>	<p>منوط به ثبت آماری در سامانه جامع تجارت (موضوع بند (الف) ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، اخذ شناسه کالا و شناسه رهگیری(موضوع ماده (۱۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، ثبت اطلاعات در سامانه جامع انبارها(موضوع بند (ث) ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز) و تعیین منشأ ارز کالاهای وارداتی می‌باشد.</p>
<p>ماده ۲- به منظور هدایت تدریجی مبادلات غیررسمی در مرزها به چارچوب تجارت رسمی، کالاهای وارداتی از طریق مبادلات مرزنشینی در مرحله ترخیص کالا صرفاً مشمول پرداخت پنجاه درصد(۵۰٪) میزان عوارض و مالیات بر ارزش افزوده تعیین شده برای رویه تجاری هستند و در سال اول اجرای این قانون از سایر عوارض و مالیات‌ها معاف می‌باشند. در مرحله فروش کالا توسط مشمولین این قانون، مابه‌التفاوت مالیات و عوارض فروش با مالیات و عوارض خرید موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده، به عنوان اعتبار مالیاتی ارزش افزوده برای ایشان لحاظ می‌شود اما مابقی زنجیره تبادل کالا در کشور موظف به پرداخت کامل آن می‌باشند.</p>	<p>ماده ۲- به منظور هدایت تدریجی مبادلات غیررسمی در مرزها به چارچوب تجارت رسمی، کالاهای وارداتی از طریق مبادلات مرزنشینی صرفاً مشمول پرداخت پنج درصد (۵٪) مالیات بر ارزش افزوده در مرحله ترخیص کالا می‌باشند و از سایر عوارض و مالیات‌ها معاف می‌باشند.</p>
<p>تبصره ۱- اعمال معافیت کامل یا پلکانی حقوق ورودی (حقوق گمرکی و سود بازرگانی) توسط دولت برای کالاهای وارداتی موضوع این ماده مطابق ضوابط و وارداتی موضوع این ماده مطابق ضوابط و شاخص‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در طول اجرای این قانون مجاز می‌باشد.</p>	<p>تبصره ۱- اعمال معافیت کامل یا پلکانی حقوق ورودی (حقوق گمرکی و سود بازرگانی) توسط دولت برای کالاهای وارداتی موضوع این ماده مطابق ضوابط و وارداتی موضوع این ماده مطابق ضوابط و شاخص‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در طول اجرای این قانون مجاز می‌باشد.</p>
<p>تبصره ۲- امهال پرداخت مالیات بر ارزش افزوده متعلقه به کالاهای وارداتی، با اخذ تضامین معتبر(موضوع بند(ح) ماده(۱) قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۹۰ - و اصلاحات بعدی آن) و حداکثر به مدت سه ماه از تاریخ ترخیص قطعی کالا از گمرک مجاز می‌باشد.</p>	<p>تبصره ۲- امهال پرداخت مالیات بر ارزش افزوده متعلقه به کالاهای وارداتی، با اخذ تضامین معتبر (موضوع بند (ح) ماده (۱) قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۹۰ - و اصلاحات بعدی آن) و حداکثر به مدت سه ماه از تاریخ ترخیص قطعی کالا از گمرک مجاز می‌باشد.</p>
<p>ماده ۳- کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص در خزانه‌داری کل کشور واریز و به صورت تخصیص صددرصد(۱۰۰٪) و مزاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی به همان استان مرزی اختصاص و برای تقویت زیرساخت‌های مربوط به امنیت و اقتصاد مرز در استان‌های مشمول (شامل تجهیز بازارچه‌های مرزی، اسناد معابر و خلأهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا، تقویت و تجهیز بنادر و گمرکات کوچک)، تقویت معیشت و پرداخت‌های حمایتی هدفمند و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان در مناطق مشمول هزینه می‌گردد.</p>	<p>ماده ۳- کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص در خزانه‌داری کل کشور واریز و به صورت تخصیص صددرصد(۱۰۰٪) و مزاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی به همان استان مرزی اختصاص و برای تقویت زیرساخت‌های مربوط به امنیت و اقتصاد مرز در استان‌های مشمول (شامل تجهیز بازارچه‌های مرزی، اسناد معابر و خلأهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا، تقویت و تجهیز بنادر و گمرکات کوچک)، تقویت معیشت و پرداخت‌های حمایتی هدفمند و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان در مناطق مشمول هزینه می‌گردد.</p>

مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس	لابحه دولت
مبارزه با قاچاق (انسداد معابر و خلأهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا)، در مناطق مشمول هزینه می‌گردد.	
تبصره ۱- دولت موظف است ظرف شش ماه طرح آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی و طرح توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور را تهیه و تصویب نماید.	تبصره ۱- دولت موظف است ظرف شش ماه طرح آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی و طرح توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور را تهیه و تصویب نماید.
تبصره ۲- به منظور برقراری امنیت و واپایش (کنترل) مؤثر مرزها، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز موظف است با همکاری وزارت کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به شناسایی معابر و مسیرهای اصلی ورود و خروج کالای قاچاق از مرزهای شرقی، غربی و جنوبی کشور و تهیه اطلس جغرافیای جرم قاچاق در مناطق مرزی اقدام نماید. دولت موظف است علاوه بر اعتبارات این قانون، بودجه متناسب با اجرای اطلس مذکور را ظرف پنج سال به‌نحوی در قوانین بودجه سنواتی تخصیص دهد که ضمن انسداد کامل مرزهای غیررسمی استان‌های موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون، از فعالیت مبادی ورودی غیرمجاز زمینی و دریایی که خارج از نظارت گمرک جمهوری اسلامی ایران است، جلوگیری به عمل آید.	تبصره ۲- به منظور برقراری امنیت و واپایش (کنترل) مؤثر مرزها، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز موظف است با همکاری وزارت کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به شناسایی معابر و مسیرهای اصلی ورود و خروج کالای قاچاق از مرزهای شرقی، غربی و جنوبی کشور و تهیه اطلس جغرافیای جرم قاچاق در مناطق مرزی اقدام نماید. دولت موظف است علاوه بر اعتبارات این قانون، بودجه متناسب با اجرای اطلس مذکور را ظرف پنج سال به‌نحوی در قوانین بودجه سنواتی تخصیص دهد که ضمن انسداد کامل مرزهای غیررسمی استان‌های موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون، از فعالیت مبادی ورودی غیرمجاز زمینی و دریایی که خارج از نظارت گمرک جمهوری اسلامی ایران است، جلوگیری به عمل آید.
تبصره ۳- دولت موظف است با همکاری و مشارکت نهادهای عمومی و انقلابی، برنامه جامع و عملیاتی توسعه فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان با تمرکز بر کولبران، ملوانان شناورهای سنتی باری و صیادی را با امعان نظر به سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتب با آن و متناسب با سطح محرومیت و توسعه‌نیافتگی مناطق و اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی به‌نحوی تدوین و اجرایی نماید که تا پایان سال پنجم اجرای این قانون، مرزنشینان واجد شرایط لازم، از شغل پایدار و با درآمد کافی همراه با نظام تأمین اجتماعی مناسب بهره‌مند باشند.	تبصره ۳- دولت موظف است با همکاری و مشارکت نهادهای عمومی و انقلابی، برنامه جامع و عملیاتی توسعه فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان با تمرکز بر کولبران، ملوانان شناورهای سنتی باری و صیادی را با امعان نظر به سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتب با آن و متناسب با سطح محرومیت و توسعه‌نیافتگی مناطق مرزی و تخصیص اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی به‌نحوی تدوین و اجرایی نماید که تا پایان سال پنجم، مرزنشینان واجد شرایط لازم، از شغل پایدار و با درآمد کافی همراه با نظام تأمین اجتماعی مناسب بهره‌مند باشند.
ماده ۴- به‌منظور راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون، کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه با شرح وظایف ذیل تشکیل می‌گردد. همچنین نماینده سازمان اطلاعات سپاه، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با تعیین کمیسیون اقتصادی مجلس، به عنوان ناظر و بدون حق رأی در این کارگروه عضویت خواهند داشت. نماینده سایر دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با تشخیص رییس کارگروه می‌تواند بدون حق رأی در جلسات شرکت کند:	ماده ۴- به‌منظور راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون، کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران با شرح وظایف ذیل تشکیل می‌گردد:
<ol style="list-style-type: none"> ۱- تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و فرایندهای اجرایی مرتبط؛ ۲- تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالانه هر یک از استان‌ها؛ ۳- افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی متعلق به کالاهای وارداتی در چارچوب قوانین و مقررات؛ ۴- هماهنگی، پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن؛ 	<ol style="list-style-type: none"> ۱- تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و فرایندهای اجرایی مرتبط. ۲- تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالانه هر یک از استان‌ها. ۳- افزایش پلکانی حقوق ورودی متعلق به کالاهای وارداتی. ۴- هماهنگی، پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن. ۵- تعیین ضوابط و شرایط خروج تجمیعی و تجاری کالاها از استان‌های مرزی.

مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس	لایحه دولت
۵. تعیین ضوابط و شرایط خروج کالاها از استان‌های مرزی در چارچوب قوانین و مقررات؛	
۶. تعیین ضوابط تخصیص و توزیع منابع موضوع ماده (۳) این قانون و پیگیری و نظارت بر آن در چارچوب قوانین و مقررات.	
ماده ۵- نظارت بر حسن اجرای این قانون در استان‌های مشمول برعهده شورای ساماندهی مبادلات مرزی هر استان می‌باشد. شورای مذکور موظف است گزارش عملکرد اجرای احکام این قانون را در بازه‌های زمانی سه ماهه به کارگروه موضوع این ماده ارائه نماید. گزارش‌های مذکور در صورت تشخیص رئیس کارگروه، جهت قرائت در دستور کار جلسات کارگروه قرار خواهد گرفت.	
ماده ۶- آیین‌نامه‌های مرتبط با این قانون ظرف سه ماه توسط کارگروه ماده (۴) تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	ماده ۵- آیین‌نامه‌های مرتبط با این قانون ظرف سه ماه توسط کارگروه ماده (۴) تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

علی‌رغم آنکه مجموع لایحه دولت و اصلاحات کمیسیون اقتصادی مناسب ارزیابی می‌گردد، اما مواردی به منظور اصلاح گزارش کمیسیون اقتصادی پیشنهاد می‌شود:

۱. در عبارت پایانی مندرج در صدر ماده ۲ آمده: «در مرحله فروش کالا توسط مشمولین این قانون، مابه‌التفاوت مالیات و عوارض فروش با مالیات و عوارض خرید موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده، به عنوان اعتبار مالیاتی ارزش افزوده برای ایشان لحاظ می‌شود اما مابقی زنجیره تبادل کالا در کشور موظف به پرداخت کامل آن می‌باشند». هر چند که در حالت فعلی هیچ مالیاتی از واردات کولبری و ته‌لنجی اخذ نمی‌شود و این معافیت در سال اول اجرای طرح منجر به کاهش درآمدهای دولت نمی‌گردد، ولی ایجاد استثنا در فرایند محاسبه و اخذ مالیات بر ارزش افزوده چالش‌هایی را برای مجریان و مودیان به همراه خواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود این عبارت حذف شده و صرفاً در مرحله ورود کالا به کشور از پرداخت بخشی از مالیات بر ارزش افزوده مستثنی باشند.

۲. البته لازم به ذکر است ایجاد معافیت از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده، بر کالا اعمال می‌گردد و اعمال آن بر افراد یا اشخاص حقیقی و حقوقی مرسوم نبوده و فرایندهای اجرایی را با مشکلاتی همراه خواهد نمود؛ از این‌رو باید دقت شود این تصمیم قانونگذار برای معافیت ۵۰ درصدی از مالیات بر ارزش افزوده، منجر به یک رویه غلط برای اعطای معافیت به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی نگردد چرا که فرایند و زنجیره اخذ مالیات بر ارزش افزوده را با مشکلات جدی مواجه خواهد نمود. لذا پیشنهاد می‌شود این معافیت نیز همانند حقوق ورودی به صورت پلکانی (حداقل سالانه معادل ۱۲.۵ درصد میزان مقرر در کشور^۱) کاهش یابد به گونه‌ای که در پایان سال پنجم (یا زودتر از آن) معادل مالیات بر ارزش افزوده مقرر در کل کشور گردد.

۳. در پایان تبصره ۲ ماده ۱ آمده: «پس از سال پنجم اجرای این قانون، تولیدکنندگان کوچک و متوسط و اصناف مستقر در شهرستان‌های مرزی مشمول می‌توانند با تخفیف سی درصدی (۳۰٪) از عوارض و حقوق ورودی، سالانه تا سقف یک درصد (۱٪) ارزش واردات کل کشور به ماخذ سال قبل و با رعایت ترتیبات مندرج در این تبصره نسبت به واردات کالا اقدام نمایند»؛ با عنایت به حجم میزان معافیت قابل توجه پس از ۵ سال، زمینه سوءاستفاده و خروج تجمیعی کالا از استان فراهم خواهد بود و اصناف منطقه از

۱. با توجه به آنکه در سال اول مشمول پرداخت ۵۰ درصد میزان مالیات بر ارزش افزوده هستند، در صورتی که در ۴ سال بعدی اجرای قانون سالانه ۱۲.۵ درصد به آن افزوده شود، در پایان سال پنجم معادل مالیات بر ارزش افزوده مقرر در کشور خواهد شد.

این موضوع متضرر خواهند شد. لذا پیشنهاد می‌شود سقف واردات و میزان تخفیف کاهش یابد تا انگیزه‌های سوءاستفاده و خروج کالا از استان کاهش یابد.

۴. مطابق ماده ۳، حدود ۴۰ درصد منابع حاصله از اجرای این قانون به زیرساخت‌های اقتصادی منطقه (نظیر تکمیل بازارچه‌ها) و زیرساخت‌های مبارزه با قاچاق کالا اختصاص می‌یابد؛ با عنایت به اهمیت توسعه اشتغال و بهبود معیشت مشمولان، پیشنهاد می‌شود سهم این موضوع افزایش یافته و دولت از سایر منابع خود زیرساخت‌های مورد نیاز بازارچه‌ها، اسکله‌ها و مبارزه با قاچاق کالا را تامین نماید.

اظهارنظر در خصوص مصوبه کمیسیون اقتصادی

جدول ۲. اظهارنظر کارشناسی در خصوص احکام

ماده - تبصره	موافق مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهارنظر کارشناسی
ماده ۱- به منظور رونق اقتصاد مناطق مرزی، ایجاد شفافیت و رصدپذیر نمودن واردات، توزیع و عرضه کالاهای مبادله مرزنشینی، تقویت معیشت مرزنشینان و کاهش مبادلات غیررسمی در مرزهای زمینی و آبی، واردات کالا از طریق شناورهای سنتی و فلزی با ساختار لنج با ظرفیت ناخالص کمتر از پانصد (۵۰۰) تُن، ملوانی (ته‌لنجی) و فعالان مرتبط با مبادلات مرزی (کولبری) به مدت پنج سال از زمان ابلاغ آیین‌نامه موضوع ماده (۶) این قانون مطابق با ترتیبات این قانون مجاز و پس از آن کالاهای وارداتی، تابع قوانین و مقررات کشور می‌باشد.		✓		پوشش خلا مقرراتی در حوزه تجارت مرزنشینان و ساماندهی تدریجی آن، مناسب ارزیابی می‌گردد. در ماده ۶، زمان تهیه آیین‌نامه سه ماه پیش‌بینی شده است و دولت مکلف به تصویب آیین آن در مدت مذکور می‌باشد. تعلیق اجرای قانون به ابلاغ آیین‌نامه قانون، مغایر اصول قانون‌گذاری از جمله لازم الاجرا بودن قانون است. چراکه ممکن است از طرف دولت، با عدم رعایت وظیفه قانونی، قانون موقوف الاجرا شود. در نتیجه پیشنهاد می‌شود بجای تعلیق به زمان ابلاغ آیین‌نامه، مدت زمان مشخصی (سه ماه) درج شود.
تبصره ۱- ضوابط احراز صلاحیت مشمولین، استان‌ها و شهرستان‌های مشمول این قانون در چارچوب قوانین و مقررات ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط هیئت وزیران تصویب و ابلاغ خواهد شد. انجام تشریفات قانونی واردات کالاهای موضوع این قانون، در چارچوب تصویب‌نامه هیات وزیران توسط واحدهای تولیدی و صنفی مستقر در مناطق مرزی مشمول نیز امکانپذیر خواهد بود.		✓		واگذاری اختیار به دولت جهت احراز صلاحیت مشمولان لایحه (در چارچوب مقررات) در کنار تعیین سقف کلی واردات (که در تبصره بعدی به آن اشاره شده است) می‌تواند در اجرای هرچه بهتر این طرح توسط دولت موثر باشد. عبارت «ضوابط احراز صلاحیت مشمولین» دارای ابهام است.
تبصره ۲- سقف و ارزش کل واردات کالا از طریق رویه‌های موضوع این ماده، سالانه به میزان حداکثر ده درصد (۱۰٪) ارزش واردات کل کشور به مآخذ سال قبل تعیین و انجام آن منوط به ثبت آماری در سامانه جامع تجارت (موضوع بند الف) ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی)، اخذ شناسه کالا و شناسه رهگیری (موضوع ماده (۱۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی)، ثبت اطلاعات در سامانه جامع انبارها (موضوع بند ث) ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ و اصلاحات بعدی) و تعیین منشأ ارز کالاهای وارداتی می‌باشد. پس از سال پنجم اجرای این قانون، تولیدکنندگان کوچک و متوسط و اصناف مستقر در شهرستان‌های مرزی مشمول می‌توانند با تخفیف		✓		با عنایت به حجم میزان معافیت قابل توجه پس از ۵ سال، زمینه سوءاستفاده و خروج تجمیعی کالا از استان فراهم خواهد بود و اصناف منطقه از این موضوع متضرر خواهند شد. لذا پیشنهاد می‌شود سقف واردات و میزان تخفیف به ترتیب به نیم‌درصد و بیست‌درصد کاهش یابد تا انگیزه‌های سوءاستفاده و خروج کالا از استان کاهش یابد. عبارت «رویه تجاری» دارای ابهام است و پیشنهاد می‌گردد عبارت «رویه ورود قطعی» جایگزین آن شود.

ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
سی درصدی (۳۰٪) از عوارض و حقوق ورودی، سالانه تا سقف یک درصد (۱٪) ارزش واردات کل کشور به ماخذ سال قبل و با رعایت ترتیبات مندرج در این تبصره نسبت به واردات کالا اقدام نمایند.					
ماده ۲- به منظور هدایت تدریجی مبادلات غیررسمی در مرزها به چارچوب تجارت رسمی، کالاهای وارداتی از طریق مبادلات مرزنشینی در مرحله ترخیص کالا صرفاً مشمول پرداخت پنجاه درصد (۵۰٪) میزان عوارض و مالیات بر ارزش افزوده تعیین شده برای رویه تجاری هستند و در سال اول اجرای این قانون از سایر عوارض و مالیات‌ها معاف می‌باشند. در مرحله فروش کالا توسط مشمولین این قانون، مابه‌التفاوت مالیات و عوارض فروش با مالیات و عوارض خرید موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده، به عنوان اعتبار مالیاتی ارزش افزوده برای ایشان لحاظ می‌شود اما مابقی زنجیره تبادل کالا در کشور موظف به پرداخت کامل آن می‌باشند.			✓		هر چند که در حالت فعلی هیچ مالیاتی از واردات کولبری و تهنجی اخذ نمی‌شود و این معافیت در سال اول اجرای طرح منجر به کاهش درآمدهای دولت نمی‌گردد، ولی ایجاد استثنا در فرایند محاسبه و اخذ مالیات بر ارزش افزوده چالش‌هایی را برای مجریان و مودیان به همراه خواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت پایانی صدر ماده (در مرحله فروش کالا ... تا انتهای ماده) حذف شده و صرفاً در مرحله ورود کالا به کشور از پرداخت بخشی از مالیات بر ارزش افزوده مستثنی باشند. البته لازم به ذکر است ایجاد معافیت از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده، بر کالا اعمال می‌گردد و اعمال آن بر افراد یا اشخاص حقیقی و حقوقی مرسوم نبوده و فرایندهای اجرایی را با مشکلاتی همراه خواهد نمود؛ از این رو باید دقت شود این تصمیم قانونگذار برای معافیت ۵۰ درصدی از مالیات بر ارزش افزوده، منجر به یک رویه غلط برای اعطای معافیت به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی نگردد چرا که فرایند و زنجیره اخذ مالیات با ارزش افزوده را با مشکلات جدی مواجه خواهد نمود. لذا پیشنهاد می‌شود این معافیت نیز همانند حقوق ورودی به صورت پلکانی (حداقل سالانه معادل ۱۰ درصد میزان مقرر در کشور) کاهش یابد به گونه‌ای که در پایان سال پنجم یا زودتر از آن معادل مالیات بر ارزش افزوده مقرر در کل کشور گردد.
تبصره ۱- اعمال پلکانی حقوق گمرکی و سایر عوارض قانونی از سال دوم اجرای این قانون سالانه به میزان بیست درصد (۲۰٪) مقرر در رویه تجاری و اعمال معافیت کامل یا پلکانی سود بازرگانی توسط دولت برای کالاهای وارداتی موضوع این ماده مطابق ضوابط و شاخص‌هایی که در چارچوب قانون ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در طول اجرای این قانون مجاز است.			✓		با عنایت به آنکه تعیین سود بازرگانی در اختیار دولت است، تعیین ضوابط افزایش پلکانی حقوق ورودی در متن قانون مناسب ارزیابی می‌گردد. عبارت «رویه تجاری» دارای ابهام است و پیشنهاد می‌گردد عبارت «رویه ورود قطعی» جایگزین آن شود. عبارت «پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون» زائد به نظر می‌رسد.
تبصره ۲- امهال پرداخت مالیات بر ارزش افزوده متعلقه به کالاهای وارداتی، با اخذ تضامین معتبر (موضوع بند (ح) ماده (۱) قانون امور گمرکی- مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۲ - و اصلاحات بعدی آن) و حداکثر به مدت سه ماه از تاریخ ترخیص قطعی کالا از گمرک مجاز می‌باشد.				✓	با عنایت به لزوم هدایت تدریجی مرزنشینان به تجارت رسمی، این امتیاز مناسب ارزیابی شده و بر اساس آن مشمولان قادرند پس از فروش کالا و افزایش سرمایه، مالیات خود را پرداخت نمایند.
ماده ۳- کلیه درآمدهای گمرکی و مالیاتی حاصل از اجرای این قانون به حساب مخصوص در خزانه‌داری کل کشور واریز و به صورت تخصیص صددرصد (۱۰۰٪) و مازاد بر اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنوایی به همان استان مرزی اختصاص و شصت درصد (۶۰٪) آن برای تقویت معیشت و اشتغال مرزنشینان (پرداخت‌های حمایتی			✓		بازگشت منابع حاصل از اجرای طرح به همان استان، مناسب ارزیابی شده لکن پیشنهاد می‌شود دولت از سایر منابع اقدام به تکمیل زیرساخت‌های گمرکی و مقابله با قاچاق نموده و حداقل ۸۰ درصد منابع حاصله در امور مربوط به اشتغال و معیشت مردم هزینه گردد.

ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
هدفمند، تامین زیرساخت‌های مورد نیاز حوزه اشتغال و ایجاد اشتغال پایدار، بیست درصد (۲۰٪) برای زیرساخت‌های اقتصاد مرز (شامل تجهیز بازارچه‌های مرزی، تقویت و تجهیز بنادر و گمرکات کوچک) و بیست درصد (۲۰٪) برای تقویت زیرساخت‌های مربوط به امنیت و مبارزه با قاچاق (انسداد معابر و خلأهای مرزی، خورهای غیرمجاز و آلوده به قاچاق کالا)، در مناطق مشمول هزینه می‌گردد.					
تبصره ۱- دولت موظف است ظرف شش ماه طرح آمایش و تحول در بازارچه‌های مرزی و طرح توسعه و تجهیز بنادر کوچک استان‌های ساحلی جنوب کشور را تهیه و تصویب نماید.	✓				آمایش بنادر و بازارچه‌ها می‌تواند در کاهش هزینه‌ها و جلوگیری از ایجاد بازارچه‌ها و بنادر فاقد صرفه جلوگیری نماید.
تبصره ۲- به منظور برقراری امنیت و واپایش (کنترل) مؤثر مرزها، وزارت کشور موظف است با همکاری ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به شناسایی معابر و مسیرهای اصلی ورود و خروج کالای قاچاق از مرزهای شرقی، غربی و جنوبی کشور و تهیه اطلس جغرافیای جرم قاچاق در مناطق مرزی اقدام نماید. دولت موظف است علاوه بر اعتبارات این قانون، بودجه متناسب با اجرای اطلس مذکور را ظرف پنج سال به نحوی در قوانین بودجه سنواتی تخصیص دهد که ضمن انسداد کامل مرزهای غیررسمی استان‌های موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون، از فعالیت مبادی ورودی غیرمجاز زمینی و دریایی که خارج از نظارت گمرک جمهوری اسلامی ایران است، جلوگیری به عمل آید.	✓				مستندسازی، یکپارچه‌سازی و انتشار اطلاعات معابر و مبادی قاچاق کالا و تدوین برنامه مبارزه با قاچاق کالا در مبادی مذکور بر اساس یک برنامه عملیاتی جامع، مناسب ارزیابی می‌گردد.
تبصره ۳- دولت موظف است با همکاری و مشارکت نهادهای عمومی و انقلابی، برنامه جامع و عملیاتی توسعه فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان با تمرکز بر کوله‌بران، ملوانان شناورهای سنتی باری و صیادی را با توجه به سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و اسناد ملی و استانی مرتبط با آن و متناسب با سطح محرومیت و توسعه نیافتگی مناطق و تخصیص اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی به نحوی تدوین و اجرایی نماید که تا پایان سال پنجم اجرای این قانون، مرزنشینان واجد شرایط لازم، از شغل پایدار و با درآمد کافی همراه با نظام تأمین اجتماعی مناسب بهره‌مند باشند.			✓		استفاده از ظرفیت و منابع نهادهای عمومی و انقلابی نظیر قرارگاه محرومیت‌زدایی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، بنیاد علوی (بنیاد مستضعفان)، بنیاد برکت (ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ع))، قرارگاه پیشرفت و آبادانی و ... می‌تواند توسعه اشتغال و بهبود معیشت مرزنشینان را تسریع نماید.
ماده ۴- به منظور راهبری، نظارت و هماهنگی اجرای این قانون، کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارتخانه‌های کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه با شرح وظایف ذیل تشکیل می‌گردد. همچنین نماینده سازمان اطلاعات سپاه، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با تعیین کمیسیون اقتصادی مجلس، به عنوان ناظر و بدون حق رأی در این کارگروه عضویت خواهند داشت. نماینده سایر دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با تشخیص رییس کارگروه می‌تواند بدون حق رأی در جلسات شرکت کند:			✓		تعیین کارگروه راهبری قانون با اختیارات و مسئولیت‌های کافی، مناسب ارزیابی می‌شود. هرچند که افزایش اعضای کارگروه می‌تواند چالش‌هایی را به همراه داشته باشد، اما با عنایت به تفکیک اعضا (دارای حق رأی و بدون حق رأی) این چالش تا حد زیادی مرتفع گردیده است. رابطه بند ۶ با اختیارات شورای برنامه ریزی استان، (موضوع ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه توسعه) دارای ابهام است. از حیث اصول قانون نویسی و تنقیحی باید مشخص شود که کدام قانون، حاکم خواهد بود و الا با بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت خواهد داشت.

ماده - تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
<p>۱. تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و فرایندهای اجرایی مرتبط؛</p> <p>۲. تعیین نوع کالای وارداتی و سقف سالانه هر یک از استان‌ها؛</p> <p>۳. افزایش پلکانی عوارض و سود بازرگانی متعلق به کالاهای وارداتی در چارچوب قوانین و مقررات؛</p> <p>۴. هماهنگی، پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن؛</p> <p>۵. تعیین ضوابط و شرایط خروج کالاها از استان‌های مرزی در چارچوب قوانین و مقررات؛</p> <p>۶. تعیین ضوابط تخصیص و توزیع منابع موضوع ماده (۳) این قانون و پیگیری و نظارت بر آن در چارچوب قوانین و مقررات.</p>					
<p>ماده ۵- نظارت بر حسن اجرای این قانون در استان‌های مشمول برعهده شورای ساماندهی مبادلات مرزی هر استان می‌باشد. شورای مذکور موظف است گزارش عملکرد اجرای احکام این قانون را در بازه‌های زمانی سه ماهه به کارگروه موضوع این ماده ارائه نماید. گزارش‌های مذکور در صورت تشخیص رئیس کارگروه، جهت قرائت در دستور کار جلسات کارگروه قرار خواهد گرفت.</p>					با عنایت به اهمیت نقش دستگاه‌های استانی در اجرای این قانون، این ماده مبنی بر حسن اجرای مقررات مناسب ارزیابی می‌گردد.
<p>ماده ۶- آیین‌نامه‌های مرتبط با این قانون ظرف سه ماه توسط کارگروه ماده (۴) تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>					تعیین بازه زمانی به منظور اجرای این قانون (بر اساس ماده ۱) و تدوین آیین‌نامه‌های مربوطه توسط دولت مناسب ارزیابی می‌گردد.

جمع‌بندی

با عنایت به مطالب فوق، از جمله پیشنهاد دولت محترم مبنی ساماندهی تدریجی واردات کالا از طریق کولبری و ملوانی و همچنین توجه به توسعه مناطق مرزی و ایجاد اشتغال پایدار با رویکرد توزیع منابع حاصله از اجرای این قانون به همان مناطق، ضمن موافقت با کلیات لایحه (اصلاح شده توسط کمیسیون اقتصادی)، پیشنهادهایی به منظور کاهش معضلات اجرایی و زمینه بروز تخلفات جهت اصلاح لایحه مذکور ارائه گردید.

منابع و مأخذ

- ۱- گزارش مقدماتی برآورد حجم قاچاق با روش شکاف عرضه و تقاضا؛ ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸).
- ۲- برای مشاهده توضیحات تفصیلی به گزارش «اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» با شماره مسلسل ۱۸۸۱۲ مراجعه نمایید.

جدول ۳. جدول خلاصه‌ی اظهار نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده ۱			✓	
تبصره ۱			✓	
تبصره ۲			✓	
ماده ۲			✓	
تبصره ۱			✓	
تبصره ۲	✓			
ماده ۳			✓	
تبصره ۱	✓			
تبصره ۲	✓			
تبصره ۳			✓	
ماده ۴			✓	
ماده ۵	✓			
ماده ۶	✓			