

الزامات رفع تعهد ارزی صادرات محصولات غذایی و کشاورزی



انديشكده اقتصاد مقاومتي

گروه كشاورزي

فرداد ماه ۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

اندیشکده اقتصاد مقاومتی: تصمیم بهتر، آینده روشن تر

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر است که از سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز کرد. اندیشکده به مسئولین و دستگاه‌ها کمک می‌کند تا تصمیمات بهتری اتخاذ نمایند. طبق تعریف اندیشکده، اقتصاد مقاومتی یک «الگوی حکمرانی اقتصادی» است، به این معنا که سیاست‌ها، قوانین، قواعد و اقدامات طوری طراحی شود که کشور با کمترین اثرپذیری از تکان‌های داخلی و خارجی، رشد و پیشرفت پایدار داشته باشد. «شناسایی مسائل از طریق بررسی‌های میدانی و عملیاتی» در گام اول، «تولید راهکار و تصمیم برای حل مسائل با بهره‌گیری از آرای خبرگان و تجربیات جهانی و با در نظر گرفتن ملاحظات و پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری» در گام دوم، «ترویج مباحث جهت اقناع و همراه‌سازی عموم با تصمیم مدنظر» در گام سوم و «پیگیری اتخاذ تصمیم و اجرای آن» در گام چهارم، از جمله فعالیت‌هایی است که با هدف «مقاوم‌سازی اقتصاد» در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و سایر فعالیت‌های اندیشکده مطرح نمایند؛ همچنین با حمایت معنوی و مادی از اندیشکده، در تصمیم‌گیری بهتر ارکان کشور و ساخت آینده روشن‌تر سهیم شوند.

الزامات رفع تعهد ارزی صادرات محصولات غذایی و کشاورزی

کشاورزی	گروه موضوعی:
کارشناسی	نوع گزارش:
۱۴۰۴۰۳۶۲۵	شناسه:
۱۴۰۴/۰۳/۰۳	تاریخ انتشار:
مهدی فامیل محمدی	تهیه و تدوین:
مهدی سروی	مدیر مطالعه:
محمد قائدامینی	اظهار نظر کننده:
محمد امینی رعیا	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

«ارزآوری» یکی از اهداف کلیدی کشور برای حمایت از صادرات است و سیاست‌هایی مانند «الزام بازگشت ارز حاصل از صادرات»، پس از تشدید تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷ به همین منظور و با هدف تأمین ارز مورد نیاز برای واردات اقلام ضروری کشور اجرایی شدند. با این حال، برخی معتقدند این سیاست‌ها ممکن است به کاهش صادرات منجر شود. علاوه بر این، ارزش‌گذاری نادرست کالاهای صادراتی باعث می‌شود بخشی از ارز حاصل از صادرات از آمار رسمی اقتصاد خارج شود.

صادرات محصولات غذایی و کشاورزی از مبدا ایران سالانه نزدیک به ۹ میلیون تن وزن دارد. مقصد ۹۰ درصد این محصولات صادراتی کشورهای همسایه است و عمده آن را صیفی‌جات، میوه و خشکبار تشکیل می‌دهد. با وجود آنکه تناژ صادرات غذا و کشاورزی طی دهه گذشته همواره افزایشی بوده، از سال ۱۳۹۷ ارزش متوسط دلاری هر کیلوگرم کالای خوراکی صادراتی با افت ناگهانی مواجه شده است. در سالهای ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ این ارزش متوسط برابر ۱۰۱ دلار بوده، اما در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ این عدد به ۰۷ دلار سقوط کرده است. به عنوان مثال، ارزش صادراتی پسته ایران طی این مدت از ۸ دلار بر کیلوگرم به ۶ دلار بر کیلوگرم کاهش یافته است. کم‌اظهاری در آمار صادرات بخش غذا و کشاورزی طی سال‌های اخیر به طور میانگین حدود ۴۰ درصد برآورد می‌شود.

یکی از دلایل مهم این کاهش ارزش، نه کاهش قیمت محصولات ایرانی در بازار جهانی، بلکه «شیوه ارزش‌گذاری گمرکی صادرات محصولات غذایی و کشاورزی» است که بازگشت ارز حاصل از صادرات این محصولات به کشور را کاهش داده است.

در سطح جهانی، ارزش‌گذاری گمرکی بر اساس موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مانند موافقت‌نامه ارزش گمرکی (CVA) انجام می‌شود که بر ارزش معاملاتی کالاها مبتنی بر اسناد مبادله تأکید دارد. با این حال، در ایران به دلیل تحریم‌ها و عدم دسترسی به نظام بانکی بین‌المللی، اسناد مبادله اغلب غیرقابل اعتماد تلقی می‌شود و ارزش کالاهای صادراتی اغلب بر اساس قیمت عمده‌فروشی داخلی توسط گمرک تعیین می‌گردد. این روش ارزش‌گذاری، به ویژه پس از سال ۱۳۹۷، منجر به «کم‌اظهاری ساختاری» در آمار صادرات شده است.

ارزش‌گذاری گمرکی بویژه در بخش غذا و کشاورزی با چالش‌های متعددی مواجه است. بسیاری از محصولات این بخش مانند خشکبار، میوه، فرآورده‌های آرد و... قیمت‌های شفاف جهانی ندارند و ارزش آن‌ها به عوامل مختلفی مانند کیفیت، برند و کشور خریدار وابسته است. گمرک ایران برای تعیین ارزش این کالاها ناچار به مراجع قیمت‌گذار داخلی مراجعه می‌کند که باعث مخدوش شدن آمار صادرات شده است.

نبود زیرساخت‌های مناسب برای اجرای سیاست رفع تعهد ارزی، یکی از چالش‌های اصلی در این حوزه است. صادرکنندگان به دلایلی مانند نیاز به تخفیف بالا در فروش صادراتی، تقاضای خروج سرمایه و عرضه ارز در بازار غیررسمی، تمایل به کم‌اظهاری ارزش کالاهای صادراتی دارند. بنابراین ترکیب سیاست الزام بازگشت ارز با ارزش‌گذاری بخشنامه‌ای گمرکی، منجر به نقض غرض شده است. هدف از سیاست الزام به رفع تعهد، شفافیت بخشیدن به بازار ارز و افزایش ارزآوری است؛ اما در عمل، بخشی از فروش خارجی کشور از همان ابتدا از چرخه رسمی اقتصاد خارج می‌شود. این موضوع نه تنها تصویر نادرستی از تجارت خارجی کشور ارائه می‌دهد، بلکه موجب تسهیل خروج سرمایه از کشور می‌شود.

در این گزارش برای رفع چالش‌های فوق و کاهش انگیزه و امکان کم‌اظهاری ساختاری در صادرات، پیشنهادهای زیر ارائه شده است:

- **تسهیل دریافت معافیت‌های مالیاتی صادرات** برای تشویق صادرکننده به اظهار واقعی ارزش؛
 - **ساماندهی صادرکنندگان** با ایجاد سازوکارهای بورسی یا تمرکز صادرات در قالب اتحادیه‌ها و شرکت‌های مدیریت صادرات؛
 - **استفاده از داده‌های اشخاص ثالث** و ایجاد پایگاه داده غیرمتمرکز برای ارزش‌گذاری کالاها بر اساس اطلاعات شرکت‌های بازرسی و بیمه؛
 - **توسعه نظامات بانکداری بین الملل** از طریق رسمیت بخشیدن به نظام پرداخت فرامرزی کشور، تنوع در ابزارهای پرداخت و استفاده از زیرساخت‌های پرداخت تحریم‌ناپذیر؛
- بنابراین بهبود روش‌های ارزش‌گذاری گمرکی و ایجاد زیرساخت‌های مناسب برای تعیین ارزش واقعی کالاهای صادراتی، گام ضروری برای افزایش شفافیت در آمار صادرات و تضمین بازگشت ارز به چرخه رسمی اقتصاد است. با این حال، اقدام اصلی و زیرساختی جهت کاهش کم‌اظهاری صادراتی، رسمیت بخشی به نظام پرداخت بین‌المللی کشور است که در شرایط تحریم، از طریق انطباق نقشه ارزی و تجاری کشور امکان‌پذیر است.

فهرست مطالب

مقدمه.....	۷
فصل ۱. هدف گیری ارزش آوری در حمایت از صادرات.....	۸
فصل ۲. نحوه تعیین ارزش صادرات در ایران و جهان.....	۱۱
۱-۲- ارزش گذاری گمرکی در جهان.....	۱۲
۲-۲- ارزش گذاری گمرکی در ایران.....	۱۷
۳-۲- تدابیر جهانی برای جلوگیری از کم اظهار گمرکی.....	۱۸
فصل ۳. چالش های ارزش گذاری گمرکی در بخش غذا و کشاورزی.....	۲۰
فصل ۴. تورش ۴۰ درصدی آمار صادرات غذا و کشاورزی.....	۲۲
۱-۴- بررسی محصول پسته.....	۲۲
۲-۴- بررسی محصول ماکارونی.....	۲۳
۳-۴- بررسی سایر اقلام خوراکی.....	۲۵
۴-۴- بررسی اقلام غیر خوراکی.....	۲۶
فصل ۵. نبود زیرساخت مناسب برای اجرای رفع تعهد ارزی.....	۲۹
۱-۵- نقض غرض «رفع تعهد ارزی» در ترکیب با ارزش گذاری گمرکی.....	۳۰
فصل ۶. راهکارهای رفع چالش تعیین ارزش گمرکی صادرات.....	۳۱
جمع بندی و نتیجه گیری.....	۳۳
منابع.....	۳۴

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. روند تناژی و ارزشی صادرات اقلام غذا و کشاورزی..... ۹
- نمودار ۲. انگیزه اقتصادی صادرکنندگان برای اظهار خلاف واقع..... ۱۲
- نمودار ۳. ترکیب محصولات صادراتی ایران از لحاظ ارزش..... ۲۰
- نمودار ۴. کالاهای فاقد بازار همگن و دچار اشکال در ارزش گذاری گمرکی..... ۲۱
- نمودار ۵. افت قیمت صادراتی پسته ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی..... ۲۲
- نمودار ۶. افت قیمت صادراتی ماکارونی ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی..... ۲۴
- نمودار ۷. افت ارزش ۴۰ درصدی قیمت پایه صادرات اقلام غذا و کشاورزی..... ۲۶
- نمودار ۸. افت قیمت صادراتی سرامیک ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی..... ۲۷
- نمودار ۹. افت ارزش ۳۰ درصدی قیمت پایه صادرات برخی اقلام غیر خوراکی..... ۲۸
- نمودار ۱۰. کم اظهاری ۴ میلیارد دلاری صادرات در اثر تفاوت مبنای ارزش گذاری از سال ۱۳۹۷..... ۳۰
- نمودار ۱۱. تعادل بین انگیزه بیش اظهاری و کم اظهاری..... ۳۱

فهرست جداول

- جدول ۱. افت قیمت صادراتی پسته ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی..... ۲۳
- جدول ۲. افت قیمت صادراتی ماکارونی ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی..... ۲۵
- جدول ۳. افت قیمت صادراتی سرامیک ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی..... ۲۷

مقدمه

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر محوریت دو راهبرد کلیدی «درونزایی» و «برونگرایی» شکل گرفته است. راهبرد درونزایی به معنای اتکای رشد و توسعه اقتصاد بر امکانات و ظرفیت‌های مردمی، و راهبرد برونگرایی به معنای تعامل با اقتصاد بین الملل و حضور پررنگ در بازارهای تجارت جهانی و منطقه‌ای است. از آنجا که اقتصاد وابسته به نفت در تعارض با دو راهبرد درونزایی و برونگرایی قرار دارد، در واقع می‌توان گفت توسعه صادرات غیرنفتی یک اقدام اساسی و لازم برای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

«گسترش مشوق‌ها و زیرساخت‌های مورد نیاز تجارت خارجی»، «برنامه ریزی تولید ملی متناسب با صادرات»، «شکل دهی بازارهای جدید صادراتی» و «تسهیل مقررات با هدف توسعه پایدار صادرات» مهم‌ترین الزامات توسعه صادرات غیرنفتی است که در بند ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد تاکید قرار گرفته است. با این حال در خصوص توسعه صادرات نیز همچون هر سیاست دیگری، ضروری است برای حمایت‌های شکل گرفته شرایطی در نظر گرفته شود که رشد اقتصادی کشور را تضمین نماید. «ایجاد ارزش افزوده» و «خالص ارزآوری مثبت» به عنوان دو پیش شرط برای حمایت از صادرات کالا و خدمات در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عنوان شده است.

با وجود این تاکیدات، اتخاذ بعضی تصمیمات در کشور منجر به کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات شده است. از جمله این تصمیمات می‌توان به «شیوه ارزش‌گذاری گمرکی صادرات در محصولات غذایی و کشاورزی» اشاره کرد که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

در فصل اول این گزارش، به هدفگیری ارزآوری در حمایت‌های شکل گرفته از صادرات پرداخته شده است. موضوع فصل ۲ و ۳ نحوه تعیین ارزش کالای صادراتی در جهان و چالش‌های تعیین ارزش اقلام کشاورزی در شرایط کنونی کشور ایران است. در فصل ۴ و ۵ به این موضوع پرداخته شده که نحوه تعیین ارزش کالاهای صادراتی در کنار سیاست الزام به بازگشت ارز حاصل از صادرات، موجب کم‌اظهاری ۴۰ درصدی در صادرات گروه‌های کالایی غذا و کشاورزی شده است؛ به عبارت دیگر، نبود زیرساخت مناسب برای رفع تعهد ارزی متناسب با ارزش واقعی محصول صادراتی، این سیاست را دچار نقض غرض کرده است. پرداختن به این چالش و برخی الزامات رفع آن نیز موضوع فصل‌های پایانی گزارش است.

فصل ۱. هدف گیری ارزی در حمایت از صادرات

بخش غذا و کشاورزی سالانه نزدیک به ۹ میلیون تن صادرات کشور را به خود اختصاص می‌دهد که ارزش این میزان صادرات ۶ تا ۷ میلیارد دلار گزارش می‌شود. دو گروه کالایی با کد HS دو رقمی ۰۷ (تره‌بار) و ۰۸ (میوه و خشکبار) مجموعاً با سهم ۶۰ درصد، بیشترین تناژ صادراتی غذا و کشاورزی را به خود اختصاص دادند و از نظر ارزش دلاری نیز، خشکبار (پسته و خرما)، شیرخشک صنعتی و فرآورده‌های گوجه‌فرنگی بالاترین سهم ارزشی را دارا هستند. بزرگترین مقصد صادراتی محصولات کشاورزان ایران کشور عراق (با ۳۰ درصد سهم ارزشی و ۴۰ درصد سهم وزنی)، و پس از آن افغانستان و امارات است و بطور کلی ۹۰ درصد صادرات کشور در این بخش به کشورهای همسایه انجام می‌شود.

ارزآوری هر صنعت طی سالیان گذشته یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های اقتصادی مدنظر دولتمردان برای حمایت از آن بوده و سیاستهای مختلفی در قبال این مؤلفه اتخاذ شده است. یکی از چالشی‌ترین سیاستها در این خصوص، سیاست «الزام به بازگشت ارز حاصل از صادرات» است که پس از تنگنای ارزی ناشی از خروج آمریکا از برجام و تشدید تحریمهای ظالمانه علیه جمهوری اسلامی ایران پیگیری شد. به این ترتیب تجار ملزم شدند بخش مشخصی از ارز حاصل از صادرات خود را با قیمت نیمایی در اختیار بانک مرکزی قرار دهند تا برای واردات اقلام مورد نیاز کشور استفاده شود. در خصوص این سیاست، دیدگاههای مختلفی بین کارشناسان مطرح است. برخی کارشناسان معتقدند بازگشت ارز یک ضرورت است و با توجه به بهره‌مندی صادرکننده از نهاده ارزان قیمت در داخل کشور، ارز حاصل نیز باید در اختیار اقتصاد کشور قرار بگیرد. برخی دیگر نیز این سیاست را ضد تجاری قلمداد کرده و معتقدند این اقدام به کاهش صادرات می‌انجامد.

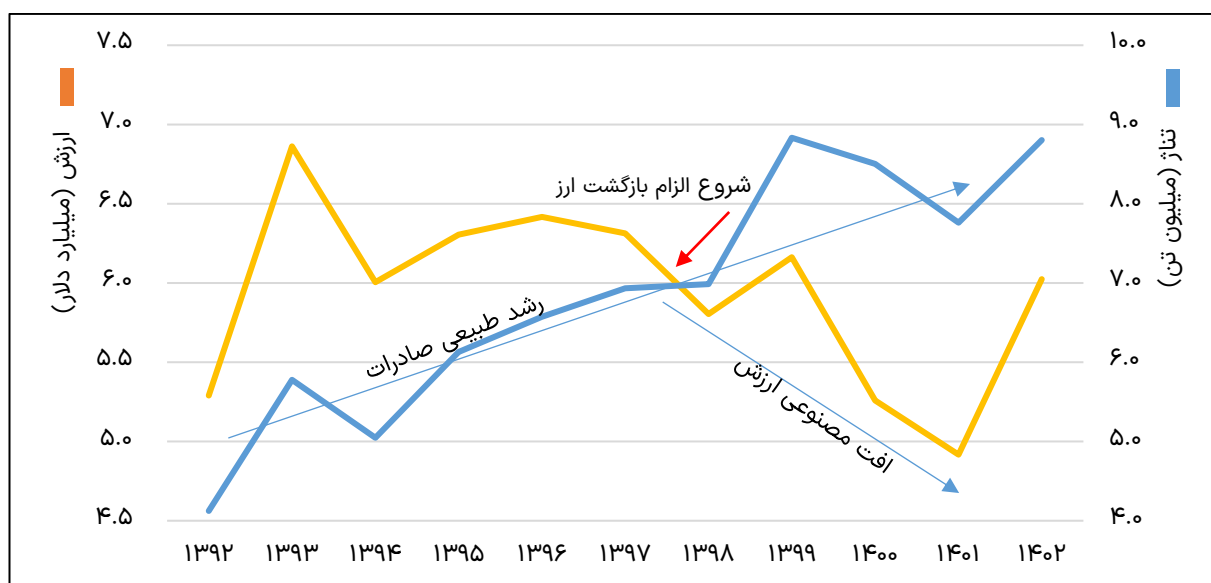
یکی دیگر از موضوعات مرتبط با مؤلفه ارزآوری و ایجاد ارزش افزوده صنایع، محاسبه شاخص قیمت واردات^۱ (MPI) و شاخص قیمت صادرات^۲ (XPI) است که هر ساله توسط مرکز آمار ایران منتشر می‌شود. مقایسه نسبت ارزش کالاهای صادراتی به کالاهای وارداتی موضوعی است که دولتمردان و کارشناسان در مصاحبه‌ها و تحلیل‌های خود همواره به آن اشاره می‌کنند. با وجود واسطه‌ای بودن بخش عمده واردات، هر کیلوگرم کالای وارداتی به کشور نسبت به واحد محصول صادراتی ارزش ۳.۵ تا ۴ برابری دارد. این گزاره نشان می‌دهد صنایع تولیدکننده محصولات صادراتی، تا چه حد صناعی خام فروش هستند و با استفاده از نهاده‌های ارزان تولید امکان رقابت در بازارهای جهانی را به دست آورده‌اند.

^۱ Import Price Index

^۲ Export Price Index

با این حال، بدیهی است چه در خصوص سیاست الزام بازگشت ارز حاصل از صادرات و چه در خصوص تحلیل ارزش افزوده صنایع صادراتی، یکی از مهم‌ترین مقدمات لازم، ارائه یک تصویر دقیق از «ارزش واقعی کالاهای صادراتی» کشور است. فرض کنید یک کالای صادراتی در بازار خارجی ۲ دلار فروش می‌رود، در حالیکه گزارش‌های رسمی حاکی از آن است که ارزش این کالای صادراتی ۱.۵ دلار است. طبیعی است که سیاستهای ارزی و تحلیل‌های اقتصادی مبتنی بر همین گزارش رسمی شکل می‌گیرد و ۰.۵ دلار باقیمانده نیز از دایره اقتصاد رسمی و شمول نظارتهای دولتی خارج خواهد شد. به همین دلیل «کم اظهاری صادرات» یک اقدام بسیار نامناسب تلقی و نوعی خروج سرمایه از کشور در نظر گرفته می‌شود.

با وجود این، طی سالیان اخیر بخشی از صادرات کشور مشمول گونه‌ای از ارزش‌گذاری شده که بدون آنکه اراده صادرکننده در آن دخیل باشد، خود بخود دچار «کم اظهاری ساختاری» شده است. برآوردها حاکی از آن است که در خصوص کالاهای حوزه کشاورزی، صنایع غذایی، بهداشتی، مصالح ساختمانی و برخی دیگر از اقلام صادراتی، ارزش اظهارنامه‌های گمرکی با ۳۰ تا ۴۰ درصد تورش مواجه است و به این ترتیب سیاستگذار را در تحلیل وضع موجود و اتخاذ تصمیم مناسب گمراه می‌کند. نمودار زیر مقادیر وزنی و ارزشی اقلام خوراکی صادرشده (شامل گروههای کالایی با تعرفه HS کد ۰۱ تا ۲۴) طی دهه اخیر را نشان می‌دهد که به صورت متناوب توسط گمرک جمهوری اسلامی منتشر می‌شود:



نمودار ۱. روند تناژی و ارزشی صادرات اقلام غذا و کشاورزی (گروه تعرفه ۰۱ تا ۲۴ کدگذاری HS)

همانطور که در نمودار فوق مشاهده می‌شود، صادرات اقلام خوراکی طی یک دهه گذشته از نظر حجمی با رشد طبیعی تدریجی همراه بوده و از ۴ میلیون تن در سال ۱۳۹۲ به ۹ میلیون تن در سال ۱۴۰۲ رسیده است. با این حال از سال ۱۳۹۷ و با آغاز سیاست الزام بازگشت ارز، این صادرات به لحاظ ارزشی دچار افت

شده است؛ به نحوی که بر خلاف روند افزایشی حجم صادرات، ارزش صادرات این اقلام در سال ۱۴۰۱ نهایتاً به میزانی کمتر از سال ۱۳۹۲ رسیده است.

طبق نمودار فوق، ارزش متوسط هر کیلوگرم محصولات خوراکی صادراتی در سالهای ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ برابر ۱.۱ دلار بوده، اما در سالهای ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ این ارزش متوسط به کمتر از ۰.۷ دلار سقوط کرده است. در سال ۱۴۰۲ به طور ویژه ارزش صادرات نیز با رشد همراه شده که علت آن صرفاً افزایش قابل توجه حجم صادرات چند قلم تره بار (سیب، انگور، کاهو، سیبزمینی و...) همراه با اصلاح جزئی ارزش گمرکی آنها (۲۰ درصد) بوده که جزئیات آن در ادامه بیان می‌شود.

حال سؤالی که پدید می‌آید این است که آیا به واقع ترکیب صادرات به نحوی تغییر یافته که ارزش افزوده کالاها ۳۶ درصد کاهش داشته است؟ و یا بازارهای صادراتی آنچنان کالای ایرانی را دچار چالش کرده که مجبور به کاهش قیمت کالا تا این میزان شده باشد؟ به نظر می‌آید تحریم‌ها بخش زیادی از سود بازرگانان را به دلیل نوع فروش واسطه‌ای تحمیل شده به صادرکننده کاسته باشد. اما این سقوط ناگهانی صرفاً ناشی از واقعیت میدانی فوق نیست و اصل وضع «سیاست بازگشت ارز» بدون لحاظ زیرساخت قانونی «اظهار واقعی ارزش صادرات» تأثیر جدی در حصول چنین نتیجه‌ای داشته است. در ادامه این گزارش به چالش همزمانی «سیاست الزام بازگشت ارز حاصل از صادرات» و «ارزش‌گذاری گمرکی صادرات» پرداخته خواهد شد.

فصل ۲. نحوه تعیین ارزش صادرات در ایران و جهان

قانون امور گمرکی، جمع‌آوری و انتشار آمار واردات و صادرات کالا از کشور را برعهده گمرک جمهوری اسلامی گذاشته است. مواد ۱۴ تا ۱۶ این قانون، مرجع تعیین ارزش کالای تجاری را سیاهه (فاکتور) و اسناد مبادله خرید و فروش عنوان می‌کند. اما در صورتی که اسناد مبادله «قابل قبول نباشد» قانون به گمرک اجازه داده است ارزش کالای صدور را با استعلام از مراجع ذی‌ربط و براساس قیمت عمده فروشی کالا در بازار داخلی با تعدیلات لازم درخصوص تجارت فرامرزی تعیین نماید.

ارزش تعیین شده برای کالای صادراتی در طول سه دهه گذشته، فارغ از استفاده در آمارهای مرتبط با شاخص‌های اقتصادی همچون XPI (شاخص قیمت صادرات) به جهت مقایسه ارزش کالاهای صادراتی و وارداتی کشور، کاربردهای متفاوتی در رابطه با بازرگانان داشته است. برخی از این کاربردها در ادامه بیان می‌شود:

- از بهمن ۱۳۷۳ تا اسفند ۱۳۸۰ سیاست پیمان‌سپاری ارزی برقرار بود و صادرکنندگان باید پیش از انجام صادرات به میزان ارزش کالای صادراتی نزد بانک وثیقه (ارزی و ریالی) می‌گذاشتند و متعهد می‌شدند ارز حاصل از صادرات را به بانک مرکزی بفروشند. این سیاست در سال ۱۳۸۱ با یکسان سازی نرخ ارز و مقررات زدایی از صادرات متوقف شد.
- از سال ۱۳۸۰ در قالب بودجه سالانه، برای برخی از کالاهای خاص جایزه صادراتی در نظر گرفته شد. این سیاست در برنامه چهارم توسعه از سال ۱۳۸۵ به شکل جدی‌تر مورد توجه قرار گرفت و در قالب برنامه مشخص حمایت از کالاهای دارای ارزش افزوده، معادل ۰.۵ تا ۴ درصد ارزش کالا جایزه صادراتی در نظر گرفته شد که از سوی ادارات توسعه صادرات استانها به صورت ریالی به صادرکننده پرداخت می‌شد. این سیاست تا پایان برنامه چهارم توسعه ادامه داشت و تمدید نشد.
- در قالب برنامه پنجم توسعه، به عنوان سیاست جایگزین برای تشویق به صادرات، اخذ هرگونه مالیات از صادرات کالاهای غیرنفتی ممنوع اعلام شد. بنابراین از سال ۱۳۹۰ تا کنون صادرات کالا از ارزش افزوده معاف است و ارزش صادراتی کالا به منظور لحاظ در پرونده مالیاتی شرکت و بازپس‌گیری سهم فروش خارجی از مالیات ارزش افزوده پرداخت شده توسط تولیدی مورد استفاده قرار می‌گیرد.^۳
- از سال ۱۳۹۷ در قالب مصوبات کمیته اقدام ارزی (و از سال ۱۴۰۱ در قالب تبصره ۶ ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز) صادرکنندگان موظف هستند ارز حاصل از صادرات خود را به روشهای مختلف به شبکه بانکی کشور برگردانند. سیاست رفع تعهد ارزی صادرات که هم‌اکنون در حال پیگیری است، ارتباط تنگاتنگی با ارزش‌گذاری کالای صادراتی توسط گمرک دارد و این ارزش‌گذاری گمرکی به عنوان مبنای بدهکاری ارزی صادرکننده از سوی بانک مرکزی در نظر گرفته می‌شود.

^۳ طبق ماده ۱۴۱ قانون مالیات مستقیم، صادرات غیرنفتی و کشاورزی علاوه بر مالیات بر ارزش افزوده، از مالیات بر درآمد نیز معافند.

ذکر این نکته ضروری است که مرجعیت تعیین ارزش کالای صادراتی پیش از سال ۱۳۹۰ برعهده کمیته تعیین ارزش ماده ۳۳ آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات بود که در وزارت بازرگانی تشکیل می‌شد. البته این ارزش‌گذاری «صرفاً به منظور استفاده آماری گمرک» بود و سایر کاربردهای ارزش کالا بر اساس اسناد مبادله تعیین می‌شد. اما بر اساس ماده ۱۶ قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ مرجع تعیین ارزش گمرکی کالای صادراتی، سیاهه و اسناد تسلیمی صادرکننده مبنی بر قیمت فروش کالا و هزینه‌های صادراتی است و در صورت عدم ارائه اسناد یا نامتناسب بودن ارزش اظهار شده به دلایل مستند، گمرک باید این ارزش را تعیین نماید.

پس از آنکه نظام تجارت خارجی کشور در اثر تحریم‌ها به تدریج از شبکه بانکداری بین الملل منفصل شد و شرکت‌های ترستی کار مبادلات ارزی را برعهده گرفتند، اسناد مبادله غیرقابل ارزیابی و مخدوش شناخته شد. بنابراین گمرک مبتنی بر اختیار قانونی خود در ماده ۱۶ قانون امور گمرکی، اسناد مبادله را به جز در مواردی که اعتبار آن شفاف باشد، مورد توجه قرار نمی‌دهد و بر اساس یک جدول که دفتر تعیین ارزش گمرک متناوباً منتشر می‌کند، ارزش محموله‌های صادراتی هر کد تعرفه را تعیین و همین ارزش را به صادرکننده جهت اظهار و سایر مراجع از جمله بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی و وزارت صمت جهت تصمیم‌گیری اعلام می‌کند.

با توجه به مطالب گفته شده در این بخش، مشخص شد که تا پیش از سال ۱۳۹۷، ارزش بالاتر صادرات معادل معافیت مالیاتی بیشتر بود و به این ترتیب الگویی از قیمت‌های بیش برآورد شده را شکل می‌داد. اما پس از سال ۱۳۹۷ ارزش بالاتر صادرات به معنای الزام به بازگشت ارز بیشتر می‌شد و به همین دلیل فعالان اقتصادی تغییر در الگوی قیمت‌های صادراتی و کاهش آن را ترجیح می‌دادند.



نمودار ۲. انگیزه اقتصادی صادرکنندگان برای اظهار خلاف واقع

۲-۱- ارزش‌گذاری گمرکی در جهان

اختلاف نظر بین دولت‌ها و بازرگانان بر سر ارزش کالای صادراتی/ وارداتی سابقه طولانی در سراسر جهان دارد. این اختلاف نظر منحصر در بخش‌های یک کشور نیست و گاه در بین کشورهای واردکننده و صادرکننده نیز وجود دارد. در این بخش به سابقه تعیین ارزش گمرکی در دنیا و راه‌حل‌های ارائه شده برای رفع اختلافات در تعیین این ارزش پرداخته می‌شود.

۲-۱-۱- ارزش‌گذاری گمرکی

اولین تلاش در سطح دنیا برای ایجاد موافقت‌نامه ارزش‌گذاری گمرک به «موافقت‌نامه عمومی تعرفه‌ها و تجارت» (GATT) در سال ۱۹۴۸ برمی‌گردد. ماده ۷ موافقت‌نامه مذکور ارزش کالاهای وارداتی برای اهداف مالیاتی و گمرکی را براساس «ارزش واقعی کالا» تعیین می‌کند. با این حال تعریفی از ارزش‌گذاری ارائه نداده و همچنین جزئیاتی در مورد نحوه محاسبه ارزش واقعی یک محصول پیشنهاد نکرده است. در تلاش مجدد برای بهبود مقررات دومین توافق‌نامه با عنوان «قانون اجرای ماده هفتم GATT مبنی بر ارزش‌گذاری گمرکی» طی مذاکرات دور توکیو در بین سال‌های ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۹ تنظیم شد. در نهایت نیز «موافقت‌نامه ارزش گمرکی» (CVA)^۴ طی مذاکرات دور اروگوئه در بین سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۴ منعقد و به عنوان جایگزین برای همه اعضای سازمان تجارت جهانی لازم الاجرا شد. به همین دلیل مبنای قانون گمرکی در کشورهای عضو WTO متن موافقت‌نامه اروگوئه است.

۲-۱-۲- ارزش‌گذاری در فقدان اسناد قابل اعتماد

هدف موافقت‌نامه CVA ارائه یک سازوکار برای ارزش‌گذاری گمرکی کالاها است تا ارزش‌های خودسرانه و یا ساختگی گمرکی کنار گذاشته شود. مبنای ارزش‌گذاری در این موافقت‌نامه در ماده ۱ «ارزش معاملاتی» یا «قیمت واقعی پرداخت شده/ قابل پرداخت هنگام فروش برای صادرات به کشور واردکننده» است. همچنین در ماده ۸ موافقت‌نامه گفته شده است ارزش معاملاتی با سایر عوامل موثر بر ارزش کالا که در فاکتور درج نمی‌شود (نظیر هزینه کارمزدها و...) تعدیل می‌شود. با این حال در صورتی که ارزش معاملاتی مبتنی بر سیاهه خرید (فاکتور) قابل اعتماد نباشد، از ۵ روش جایگزین به صورت سلسله مراتبی برای ارزش‌گذاری می‌توان استفاده کرد:

- ارزش مبادله کالاهای همسان: طبق ماده ۲ ارزش گمرکی براساس مبادله کالاهای همسان فروخته شده برای صادرات به همان کشور واردکننده، تحت شرایط زمانی مشابه تعیین می‌شود.
- ارزش مبادله کالاهای مشابه: طبق ماده ۳ ارزش گمرکی براساس مبادله کالاهای مشابه فروخته شده برای صادرات به همان کشور واردکننده، تحت شرایط زمانی مشابه تعیین می‌شود.
- روش تفریقی: طبق ماده ۵ ارزش گمرکی از رابطه قیمت فروش عمده کالا در کشور مقصد منهای کسر هزینه‌های معین (همچون هزینه‌های حمل و بیمه) تعیین می‌شود.

^۴ Customs Valuation Agreement

- روش محاسباتی: براساس ماده ۶ ارزش براساس هزینه‌های مواد و تولید در کشور مبدأ به اضافه هزینه‌های معین دیگر مانند بسته بندی، هزینه‌های عمومی و سود تولیدکننده تعیین می‌شود. تحت شرایطی واردکننده می‌تواند درخواست کند ترتیب دو روش فوق برعکس شود.
- روش بازگشتی: براساس ماده ۷ مقامات گمرکی می‌توانند رویه خود را طبق هر یک از روش‌های قبلی با انعطاف بیشتر (و در نظر نگرفتن بعضی از قیود) اجرا کنند به شرطی که منطقی و مطابق با اصول ماده هفتم موافقت‌نامه GATT باشد.

در «موافقت‌نامه GATT برای ارزش‌گذاری کالا» شرایطی برای قابل استفاده بودن «ارزش معاملاتی کالا» در نظر گرفته شده است که عبارتند از:

(الف) هیچ محدودیتی در مورد عرضه یا استفاده از کالا توسط خریدار وجود نداشته باشد، مگر محدودیتی که توسط قوانین یا مقامات دولتی معین یا در منطقه جغرافیایی با فروش کالا تحمیل یا الزام شده است؛

(ب) فروش یا قیمت، شرایط و ملاحظات نداشته باشد که نتوان برای کالای مورد نظر ارزش تعیین کرد؛

(ج) هرگونه عواید بعدی حاصل از فروش مجدد که به نحوی به فروشنده تعلق گیرد، به قیمت واقعی پرداخت شده اضافه شود؛

(د) خریدار و فروشنده با هم مرتبط نباشند. البته صرفاً مرتبط بودن خریدار و فروشنده دلیل کافی برای مردودی ارزش معاملاتی در ارزش‌گذاری گمرکی نیست، بلکه در مواردی که خریدار و فروشنده با هم مرتبط هستند، اگر این رابطه بر قیمت اثر نداشته باشد ارزش معاملاتی پذیرفته می‌شود.

مهم‌ترین مانع برای مراجعه به ارزش معاملاتی در اسناد گمرکی، وجود ارتباط بین خریدار و فروشنده است که کشورهای مختلف جهان در این خصوص با چالش مواجهند. با این حال، موافقت‌نامه GATT افراد مرتبط را تشریح نکرده است. اما بر اساس «آیین‌نامه شماره ۹۲/۲۹۱۳ شورای اروپا برای ایجاد قانون گمرکی»^۵ (ماده ۱۴۳)، افراد فقط در صورتی مرتبط تلقی می‌شوند که:

- اعضای نزدیک یک خانواده باشند.
- نماینده یا مدیر مشاغل یکدیگر باشند.
- شرکای قانونی شناخته شده در تجارت باشند.

^۵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01993R2454-20150501>

- کارفرما و کارمند باشند.
- هر طرفی در شرکت مقابل بیشتر از ۵٪ سهامدار است.
- یکی از آنها به طور مستقیم یا غیرمستقیم دیگری را کنترل کند.
- هر دوی آنها به طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط شخص ثالثی کنترل شوند.
- آنها با هم به طور مستقیم یا غیرمستقیم شخص ثالثی را کنترل کنند.

۲-۱-۳- مقررات ویژه کشورها برای ارزش گذاری گمرکی

برخی کشورها علاوه بر قواعد عمومی WTO، مقررات مخصوصی برای ارزش گذاری گمرکی دارند. به طور مثال بر اساس ماده ۲۶ قانون گمرکی ترکیه در صورتی که نتوان با استفاده از ارزش معاملاتی یا با استفاده از روش های جایگزین (ارزش کالای یکسان، مشابه، روش تفریقی و روش محاسباتی) کالا را ارزش گذاری گمرکی کرد، ارزش باید بر اساس داده های موجود در ترکیه با استفاده از ابزارهای معقول مطابق با اصول موافقت نامه GATT تعیین شود. با این حال این اطلاعات نباید قیمت فروش کالاهای ترکیه ای در داخل ترکیه، قیمت کالا در بازار داخلی کشور صادرکننده، قیمت کالاهایی که از ترکیه به کشوری صادر می شود و یا مقادیر ساختگی باشد.

در ترکیه برای برخی کالاهای خاص وارداتی، قیمت گذاری به صورت دولتی صورت می پذیرد. به طور مثال «مصوبه قیمت گذاری فرآورده های دارویی مصرف انسانی»^۶ دولت را موظف می کند یک سامانه قیمت گذاری مرجع در این خصوص ایجاد کند.

بر اساس قانون گمرکی شورای همکاری خلیج فارس (GCC) اگر مشخص شود که تعیین نهایی ارزش گمرکی به تأخیر افتاده است، واردکننده حق دارد کالای خود را با ارائه تضمین کافی به صورت سپرده یا نقدی ترخیص کند. شخص مکلف به پرداخت حقوق گمرکی، در صورتی که اعتراضی نسبت به ارزش گذاری گمرکی داشته باشد، می تواند بدون پرداخت جریمه به مدیر گمرک بندرگاه، کمیته داوری ارزشیابی و یا در سطح فراتر از گمرک، یعنی در یک نهاد قضایی مستقل شکایت کند.^۷

هرچند مبنای ارزش گذاری کشورهای GCC عینا منطبق بر موافقت نامه عمومی تعرفه و تجارت (اروگوئه) گذاشته شده و به ارزش معاملاتی اعتبار بخشیده است، در عین حال تصریح می کند گمرک حق دارد برای اطمینان از صحت مندرجات اسناد، اقدامات لازم را انجام داده و محدودیتی متوجه گمرک نخواهد بود. اداره گمرک می تواند کلیه اسناد و قراردادها را درخواست کند بدون آنکه مجبور به پذیرش کلیه موارد مندرج در

^۶ [https://www.verginet.net/UserFiles/File/pusula_serisi/customs\(1\).pdf](https://www.verginet.net/UserFiles/File/pusula_serisi/customs(1).pdf)

^۷ ماده ۱ آیین نامه اجرایی ماده ۲۶ (ارزش گذاری) قانون GCC

آنها یا در اصل فاکتورها باشد. طبق ماده ۲۷ این قانون، اصل بر آن است که اظهارنامه گمرکی با جزئیات اصل فاکتور همراه بوده و ارزش کالا باید با ارائه کلیه فاکتورها و اسناد اصلی منعکس کننده ارزش ثابت باشد. با این حال مدیریت گمرک می تواند اجازه نهایی شدن فرایند ترخیص را بدون ارائه اصل فاکتورهای معتبر و مدارک مورد نیاز بدهد و در عوض تعهد بگیرد که ظرف مدت حداکثر ۹۰ روز از تاریخ تعهد، مدارک لازم توسط واردکننده فراهم شود.

طبق قانون گمرکی ترکیه^۸ ارزش گمرکی برخی محموله ها همچون کالاهای فاسدشدنی و کالاهایی که قراردادشان به نحوی است که ارزششان هنوز معین نیست، را می توان به درخواست اظهارکننده با روش های ساده شده تعیین کرد. ماده ۵۳ آیین نامه اجرایی این روش های ساده شده در ارزش گذاری گمرکی را تبیین می کند. این آیین نامه که مبتنی بر دستورالعمل های اداره کل مالیات و اتحادیه گمرکی کمیسیون اروپا (DG TAXUD)^۹ و توصیه های موافقت نامه عمومی تعرفه و تجارت (GATT) تنظیم شده است، به صاحبان محموله ها اجازه می دهد بدون ارائه برخی اسناد به گمرک، کالای خود را ترخیص کنند. از آنجا که ممکن است بخشی از عناصر تعیین کننده ارزش در زمان واردات مشخص نباشد، گمرک این مجوز را دارد تا بر اساس معیارهایی ارزش تخمین زده شده در اظهارنامه اجمالی را بپذیرد و با دریافت تضمین از صاحب کالا اجازه ترخیص آن را صادر کند.^{۱۰}

۲-۱-۴- تحقق سایر مقررات دولتی مبتنی بر ارزش گذاری گمرکی

ارزش گذاری گمرکی افزون بر آنکه به منظور وصول حقوق و عوارض گمرکی مورد استفاده قرار می گیرد، مبنای وصول درآمدهای مالیاتی مستقیم و غیرمستقیم در کشورهای مختلف است.

ماده ۶۵ قانون گمرک چین تاکید می کند در مورد وصول مالیاتی که گمرک از طرف سایر ادارات دولتی در هنگام ورود کالا انجام می دهد، باید مبتنی بر ارزش گذاری گمرکی عمل شود. واردکنندگان کالا به ترکیه نیز باید همراه با حقوق و عوارض گمرکی، مالیات بر ارزش افزوده بپردازند که میزان آن طبق ۴ فهرست مبتنی بر ارزش گمرکی کالا تعیین می شود.^{۱۱} در امارات نیز اداره مالیات فدرال برای جمع آوری مالیات بر ارزش افزوده ارقام وارداتی با ادارات گمرک این کشور مشارکت می کند. در این کشور به منظور ترخیص کالاهای وارداتی، کلیه مشاغل دارای مالیات بر ارزش افزوده باید شماره ثبت مالیات (TRN)^{۱۲} را به اداره گمرک ارائه دهند. اگر

^۸ بند ۲ ماده ۳۱ قانون گمرکی ترکیه

^۹ European Commission's Directorate-General for Taxation and Customs Union (DG TAXUD)

^{۱۰} <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-93-october-2020/overview-of-simplification-on-customs-valuation-in-the-european-union/>

^{۱۱} https://www.verginet.net/UserFiles/File/pusula_serisi/VAT.pdf

^{۱۲} Tax Registration Number

شماره ثبت مالیات معتبر باشد، اداره گمرک به مشاغل اجازه می‌دهد کالاهای وارداتی را بدون پرداخت مالیات بر ارزش افزوده در گمرک ترخیص کنند.^{۱۳}

۲-۲- ارزش‌گذاری گمرکی در ایران

بند ت ماده ۴ قانون برنامه هفتم توسعه، بانک مرکزی را موظف می‌سازد سیاست‌های ارزی و زیرساخت‌های تبادلات ارزی را به نحوی اصلاح نماید که انگیزه و امکان بیش‌اظهاری در واردات و کم‌اظهاری در صادرات کالاها وجود نداشته باشد.

طبق این بند، گمرک جمهوری اسلامی ایران نیز مکلف است نسبت به اصلاح سازوکارهای گمرکی اقدام نماید، به نحوی که از سال اول برنامه، سالانه حداقل برای ۱۰ قلم (شناسه HS) از کالاهای وارداتی دارای بالاترین مأخذ تعرفه گمرکی و ۱۰ قلم کالای صادراتی با بیشترین میزان ارزش صادرات در سال قبل، شناسه اختصاصی تعرفه (TSC)^{۱۴} صادر و ارزش‌گذاری نماید.

قانون امور گمرکی ارزش‌گذاری گمرکی کالاها را مبتنی بر قواعد بین‌المللی مورد اشاره در فوق از جمله موافقتنامه CVA بنیان نهاده است. در ماده ۱۵ قانون تصریح شده است هرگاه ارزش اظهاریه بنا به استناد دلایل و مدارک قابل قبول مورد پذیرش گمرک نباشد، ارزش کالا بر طبق روش‌های ۵ گانه مذکور تعیین شود. با این حال با عنایت به فقدان سازوکار مشخص در تشخیص مرتبط بودن یا مرتبط نبودن طرفین مبادله، عملاً حجم قابل توجهی از اقلام تجاری نمی‌توانند از ارزش معاملاتی به عنوان ارزش گمرکی استفاده کنند و باید از طریق روش‌های ۵ گانه تعیین ارزش شوند.^{۱۵}

این چالش در ارزش‌گذاری کالاهای صادراتی نیز وجود دارد. ارزش‌گذاری غیردقیق در اقلام صادراتی منجر به سوءاستفاده یا متضرر شدن صادرکنندگان در حوزه بازگشت ارز حاصل از صادرات یا مشوق‌های صادراتی خواهد شد. به منظور رفع چالش‌های فوق، اقداماتی انجام شده است لکن به دلیل وجود پیچیدگی‌های مذکور، همچنان چالش‌های این حوزه برقرار است. به عنوان مثال در گمرک جهت ایجاد وحدت رویه و جلوگیری از تفسیرهای متعدد برای ارزش یک کالا، کارشناسان می‌توانند از سامانه TSC استفاده نمایند که در آن ارزش کالا متناسب با کد تعرفه کالا نمایش داده می‌شود؛ البته این سامانه مانع از ارزیابی سایر ابعاد و اسناد کالا نمی‌باشد چراکه ممکن است کیفیت و کارکرد محصول اظهار شده متفاوت باشد.

^{۱۳} <https://www.cargolineme.com/blog/customs-clearance-in-dubai-complete-guide/>

^{۱۴} Tariff specification code

^{۱۵} ظاهراً با توجه به محدود بودن یا تفسیرپذیر بودن کالای مثل و مشابه، از دو شیوه آخر استفاده بیشتری می‌شود که در آن امکان تفسیر و اعمال سلیقه بیشتر است و گمرک نیز در پیشنهاد اصلاح قانون، خواستار حذف دو مورد آخر گردیده است.

لازم است ذکر شود که ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی به گمرک امکان داده است تا «با دلایل و مدارک قابل دفاع» ارزش مندرج در اسناد تسلیمی را نپذیرد. به استناد همین ماده قانونی در برخی موارد مبنای اصلی ارزش‌گذاری به کار گرفته نمی‌شود و این سازمان از روش‌های جایگزین به وجود آورنده ارزش قیمتی استفاده می‌کند که در صورت اعتراض بازرگان موجب ارجاع به کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی می‌شود.

در خصوص کالاهای وارداتی، پس از اظهار فاکتور خرید، گمرک باید ارزش کالای وارداتی را بررسی و تأیید کند. سامانه TSC برای جستجوی ارزش کالا تهیه شده که گمرک از قبل بانک اطلاعاتی ارزش انواع کالا را در این سامانه در اختیار واردکننده می‌گذارد تا ارزش کالای خود را در این سامانه جستجو نماید. کد تی.اس.سی بر اساس مشخصات فنی، فیزیکی، شیمیایی و مدل کالا تعیین می‌شود.

بر خلاف ارزش کالاهای وارداتی که در سامانه TSC و توسط کارشناسان گمرک مشخص می‌شود، وضعیت ارزش‌گذاری صادراتی پیچیده‌تر است، چرا که افزون بر نقش این ارزش در دریافت عوارض صادراتی و معافیت درآمدهای صادراتی از مالیات، ارزش کالای صادراتی برای تعیین میزان ارز حاصل از صادرات جهت رفع تعهد ارزی صادرکننده برای بانک مرکزی نیز حائز اهمیت است.

از سال ۱۳۷۲ طبق ماده ۳۳ آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات، کمیته دائمی نرخ‌گذاری کالاهای صادراتی (ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت) موظف بود قیمت کالاهای صادراتی و تغییرات آن را براساس حدود قیمت فروش آنها در بازارهای بین‌المللی تعیین و به گمرک ایران اعلام نماید. اما از سال ۱۳۹۰ طبق ماده ۱۶ قانون گمرکی و ماده ۲۲ آیین‌نامه این قانون، وظیفه تعیین قیمت کالای صادراتی در صورت عدم ارائه اسناد و یا نامتناسب بودن ارزش اظهار شده به دلایل مستند، بعهده گمرک گذاشته شد. گمرک باید ارزش کالای صدوری را با استعلام از مراجع ذیربط و براساس قیمت عمده‌فروشی آن در بازار داخلی به اضافه هزینه‌هایی که تا خروج از قلمرو گمرکی به آن تعلق می‌گیرد تعیین کند. از دی ماه ۱۳۹۴ براساس تفاهم‌نامه همکاری بین گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان توسعه تجارت ایران، تعیین ارزش کالاهای صادراتی به گمرک محول شد که هر ماه طی یک فایل بارگذاری شده در سایت گمرک اعلام قطعی می‌شود.

۲-۳- تدابیر جهانی برای جلوگیری از کم‌اظهاری گمرکی

کم‌اظهاری واردات به منظور پرداخت حقوق ورودی کمتر، معضلی است که سایر کشورهای جهان نیز کم و بیش با آن روبرو بوده‌اند. مکانیزم «قیمت مرجع»^{۱۶} تدبیری است که برخی کشورها برای جلوگیری از تخلف در ارزش‌گذاری گمرکی از آن استفاده می‌کنند.

¹⁶ Reference Pricing

به طور مثال سیاست «حداقل قیمت صادرات/ واردات»^{۱۷} در اسناد کشور هند از جمله «سیاست تجارت خارجی ۲۰۲۳»^{۱۸} منتشر شده توسط وزارت صنعت و بازرگانی این کشور قابل مشاهده است. این مکانیزم با تعیین قیمت مرجع برای کالاهای وارداتی، مبنای پرداخت حقوق گمرکی را همین قیمت قرار می‌دهد و اجازه پرداخت درآمدهای دولتی با رقمی پایین‌تر را نمی‌دهد. هدف دیگر از این اقدام، تضمین شیوه‌های تجارت منصفانه و محافظت از بازارهای داخلی در برابر رقابت ناعادلانه (دامپینگ) است.

جزئیات پیاده سازی و سخت گیری در مکانیزم حداقل قیمت می تواند به طور قابل توجهی از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. در هند چنانچه ارزش اظهار شده واردات کمتر از قیمت مرجع باشد، کالا مورد بررسی بیشتر در شعبه ارزش گذاری ویژه (SVB)^{۱۹} و ارجاع به مراجع قضایی قرار می‌گیرد.^{۲۰} هیئت مرکزی مالیات غیرمستقیم و گمرکات هند (CBIC)^{۲۱} دستورالعمل‌ها و اطلاعیه‌هایی را در مورد ارزش گذاری گمرکی منتشر می‌کند که اغلب شامل قیمت گذاری مرجع برای کالاهای خاص است.

وضع سیاست «حداقل قیمت صادرات» نیز برای اطمینان از اعلام دقیق ارزش های صادراتی در آمارهای تجاری اجرا می‌شود. در برخی موارد هدف از وضع «حداقل قیمت صادرات» جلوگیری از صادرات بی‌رویه کالای خاص و تنظیم بازار داخلی است. مقامات گمرک هند در بسیاری موارد از قیمت های مرجع در سیاستهای تجاری خود استفاده می‌کنند. به طور مثال وضع حداقل قیمت صادرات برای برنج باسماتی هندی از سال ۲۰۱۱ با این هدف انجام شد که از کمبود کالای اساسی در بازار داخلی جلوگیری شود.

در سال ۲۰۲۳ برای جلوگیری از صادرات بی‌رویه پیاز، دولت هند اقدام به وضع حداقل قیمت صادرات پیاز ۸۰۰ دلار بر تن کرد.^{۲۲} همچنین در سال ۲۰۲۴ در خصوص عسل با وضع حداقل قیمت صادرات ۲۰۰۰ دلار بر تن برای این کالا، دولت هند تلاش دارد تا از کم اظهارهای صادراتی این محصول جلوگیری نماید.^{۲۳} پشوانه قانونی دولت هند برای اجرای چنین سیاستی، ماده ۵ قانون تجارت خارجی (توسعه و تنظیم)^{۲۴} مصوب ۱۹۹۲ است که طبق آن، دولت مرکزی می‌تواند با اعلام قبلی در رسانه‌ها، سیاست صادرات و واردات را به منظور اهداف رفاهی تغییر دهد. با این حال از آنجا که سیاست حداقل قیمت گمرکی در هند برای کنترل اختلالات فصلی تولید اجرا می‌شود، همواره سیاستی موقتی است که طول عمر معین چند ماهه دارد و مجدداً برداشته می‌شود.

¹⁷ Minimum Import/ Export Price Policy

¹⁸ <https://www.dgft.gov.in/CP/>

¹⁹ Special Valuation Branch (SVB) Investigation Process

²⁰ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=75d0d899-03c0-41fd-8d2f-7fa1423f608f>

²¹ Central Board Of Indirect Taxes & Customs

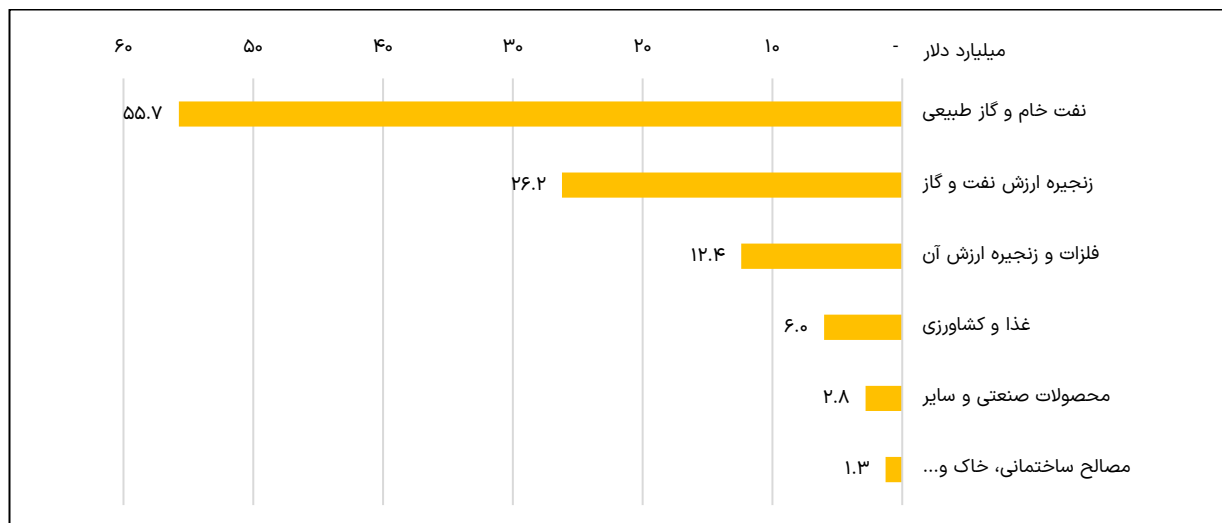
²² <https://www.sriramsias.com/upsc-daily-current-affairs/minimum-export-price-mep/>

²³ <https://content.dgft.gov.in/Website/dgftprod/32d42ad7-3efd-4c36-9ead-1cf5e0691bf2/Notification%20No.%2075-2023-english.pdf>

²⁴ <https://www.dgft.gov.in/CP/?opt=ftd-ract>

فصل ۳. چالش‌های ارزش‌گذاری گمرکی در بخش غذا و کشاورزی

در سال ۱۴۰۲ طبق آمار گمرک، صادرات کشور معادل ۱۰۴ میلیارد دلار اعلام شد. این صادرات در یک تقسیم‌بندی از نظر تولید و مصرف به شرح زیر دسته‌بندی می‌شود:



نمودار ۳. ترکیب محصولات صادراتی ایران از لحاظ ارزش

محصولات صادراتی تشریح شده در نمودار فوق از نظر صادرکننده به سه بخش تقسیم می‌شوند:

- ۱) صادرکننده محصولات گروه نفت خام و گاز طبیعی که ۵۵.۷ میلیارد دلار ارزش دارد و بخش عمده صادرات را تشکیل می‌دهد، وزارت نفت و شرکت‌های دولتی زیر مجموعه آن است. گمرک برای تعیین ارزش صادراتی این محصولات، با استعلام از وزارت نفت عمل می‌کند؛
- ۲) صادرات کامودیتی‌های حوزه نفت و گاز و محصولات مبتنی بر آنها ۲۶.۲ میلیارد دلار و فلزات و زنجیره ارزش مبتنی بر آنها نزدیک به ۱۲.۴ میلیارد دلار ارزش دارد. عمده صادرکنندگان این بخش شرکت‌های دولتی یا بورسی هستند. با توجه به شفافیت صورتهای مالی این شرکتها برای سهامداران، صادرکننده نمی‌تواند قیمتهای فروش صادراتی خود را با اختلاف جدی نسبت به قیمتهای جهانی و بازارهای منطقه‌ای اظهار کند، به همین دلیل ارزش گمرکی آنها تفاوت چندانی نسبت به واقعیت فروش ندارد؛
- ۳) سایر محصولات شامل اقلام غذا و کشاورزی، محصولات صنعتی و صنایع ساختمانی است که عمده صادرکنندگان آن خارج از بورس فعالیت می‌کنند. ارزش‌گذاری این محصولات که بیش از ۱۰ میلیارد دلار از صادرات کشور را در بر می‌گیرند، محل چالش برای گمرک است.

گمرک برای تعیین ارزش محصولات صادراتی از قبیل خشکبار، ماکارونی، شوینده‌ها، سرامیک و... که عمدتاً تحت عنوان کلی کالاهای «تند مصرف»^{۲۵} قرار می‌گیرند، به دلیل آنکه قیمت‌های شفاف جهانی ندارند و از طرفی وابستگی زیادی به کیفیت محصول، نشان (برند) فروشنده، کشور خریدار و... دارند، راهکار رجوع به مراجع قیمتگذار همچون سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان و همچنین اتحادیه‌های صنفی مرتبط با هر محصول را برگزیده است. به این ترتیب گمرک فارغ از کشور مقصد، تخفیف‌ها و سودهای احتمالی و نوع قرارداد صادراتی، بصورت مقطوع تعیین می‌کند چه مقدار ارز از صادرات هر واحد کالا حاصل شده است.

هرچند این سیاست از روی ناچاری اتخاذ شده و منطق آن در شرایط تحریم بانکی قابل درک است، اما در بسیاری از کالاها باعث اشتباه در محاسبه ارزش افزوده واقعی ایجاد شده در فرآیند تولید می‌شود. این سیاست به طور همزمان امکان سوء استفاده را برای برنگرداندن ارز حاصل از صادرات به برخی تجار می‌دهد و امکان بهره‌مندی از معافیت مالیاتی بر محصول صادراتی را از برخی دیگر سلب می‌کند.

به طور کلی ۹۰ ردیف تعرفه، ارزش ۹۰ درصد صادرات غیرنفتی ایران را در برمی‌گیرند. از این میان، حدود ۶۰ ردیف تعرفه وجود دارد که به دلیل نوع فروش در گروه ۳ دسته بندی پیش گفته قرار می‌گیرند و می‌توانند دچار چالش در ارزش‌گذاری گمرکی باشد. نمودار زیر این کالاها را نشان می‌دهد.



نمودار ۴. کالاهای فاقد بازار همگن و دچار اشکال در ارزش‌گذاری گمرکی

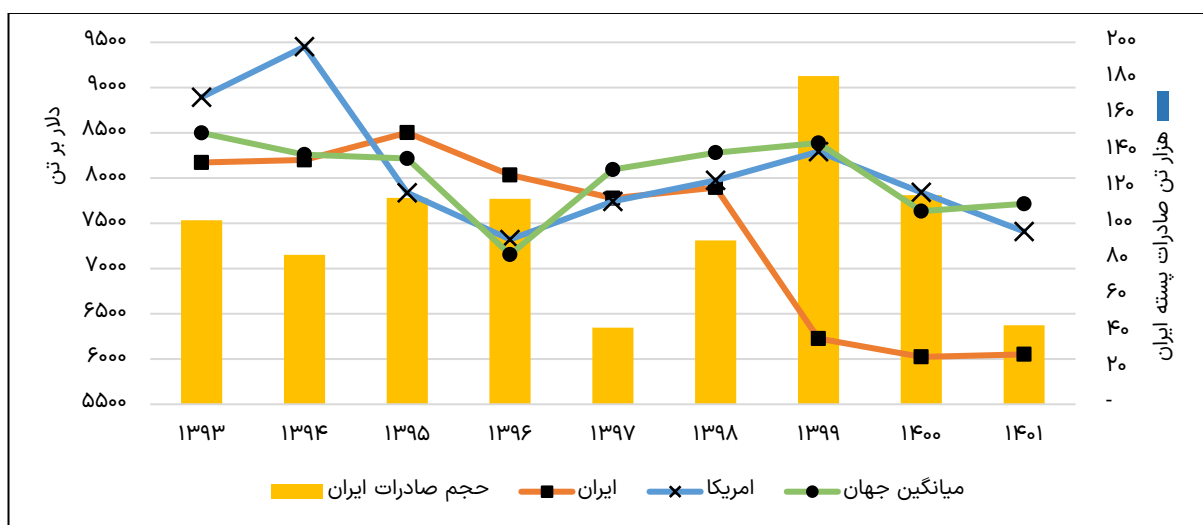
^{۲۵} کالاهای تند مصرف یا FMCG (سرواژه از عبارت Fast Moving Consumer Goods) شامل محصولات هستند که مصرف‌کنندگان به طور مکرر و در دوره‌های کوتاه زمانی، خریداری می‌کنند. از انواع کالاهای تندمصرف می‌توان به مواد غذایی آماده، انواع نوشیدنی‌ها، محصولات بهداشتی و آرایشی، لوازم خانگی، محصولات شوینده و محصولات دارویی اشاره کرد.

فصل ۴. تورش ۴۰ درصدی آمار صادرات غذا و کشاورزی

برای ارزیابی صحت ارزش گمرکی کالای صادراتی، می‌توان روند ارزش کالای صادراتی را طی دهه ۹۰ شمسی با میانگین ارزشهای گمرکی سایر کشورها مقایسه کرد. در صورت ثبات ارزشهای جهانی و افت ناگهانی این ارزش برای ایران در سالهای پس از ۱۳۹۷، می‌توان گفت ارزش‌گذاری بخشنامه‌ای گمرک، هم فرآیند رفع تعهد ارزی و هم تحلیل شاخصهای اقتصادی را دچار خطا کرده است. بر اساس برآوردهای این بخش، مشاهده می‌شود ارزش واحد کالاهای عمده صادراتی در حوزه اقلام خوراکی با ۴۰ درصد سقوط ارزش و در حوزه اقلام غیرخوراکی با ۳۵ درصد سقوط ارزش نسبت به قبل از سال ۱۳۹۷ گزارش می‌شود.

۴-۱- بررسی محصول پسته

در این بخش، تغییر ناگهانی ارزش گمرکی محصول صادراتی پسته (با کد تعرفه ۰۸۰۲۵۱۰۰) بعد از سال ۱۳۹۷ بررسی می‌شود. روند ارزش کالای صادراتی ایران نسبت به میانگین جهانی و همچنین آمریکا بعنوان رقیب ایران در این محصول در نمودار زیر مقایسه شده است:^{۲۶}



نمودار ۵. افت قیمت صادراتی پسته ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی در مقایسه با روندهای جهانی

طبق نمودار فوق، قیمت پسته ایران تفاوت چندانی با میانگین جهانی و پسته آمریکا نداشته و تا پیش از سال ۱۳۹۷ هم‌روند بودند، اما بعد از ارزش‌گذاری بخشنامه‌ای گمرک، ناگهان میانگین ارزش پسته ایران از ۸۰۰۰ دلار بر تن به ۶۰۰۰ دلار کاهش یافته است. همانطور که مشاهده می‌شود با کاهش قیمت پایه گمرکی، صادرات پسته در سال ۱۳۹۹ رکورد تاریخی خود را شکسته و به بیش از ۱۷۵ هزار تن رسیده است.

^{۲۶} مأخذ: گمرک و سایت trademap برگرفته از آمار گمرک کشورها

برای بررسی نوسان احتمالی قیمتها در مقصد صادراتی، طبق گزارش گمرک به طور مثال کشور آلمان^{۲۷} هم پیش از سال ۱۳۹۷ و هم پس از آن بازار جذابی برای پسته ایران بوده است. مختصات این بازار در جدول زیر آمده است:

جدول ۱. افت قیمت صادراتی پسته ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی

بازار مقصد		قیمت ایران		قیمت ایران		میانگین قیمت وارداتی به آن
پسته		(آمار گمرک ایران)		(آمار گمرک مقابل)		کشور (گمرک مقابل)
		قبل ۹۷	بعد ۹۷	قبل ۹۷	بعد ۹۷	قبل ۹۷
آلمان		۸۶۸۰	۶۷۰۰	۸۸۰۰	۸۱۰۰	۸۳۰۰

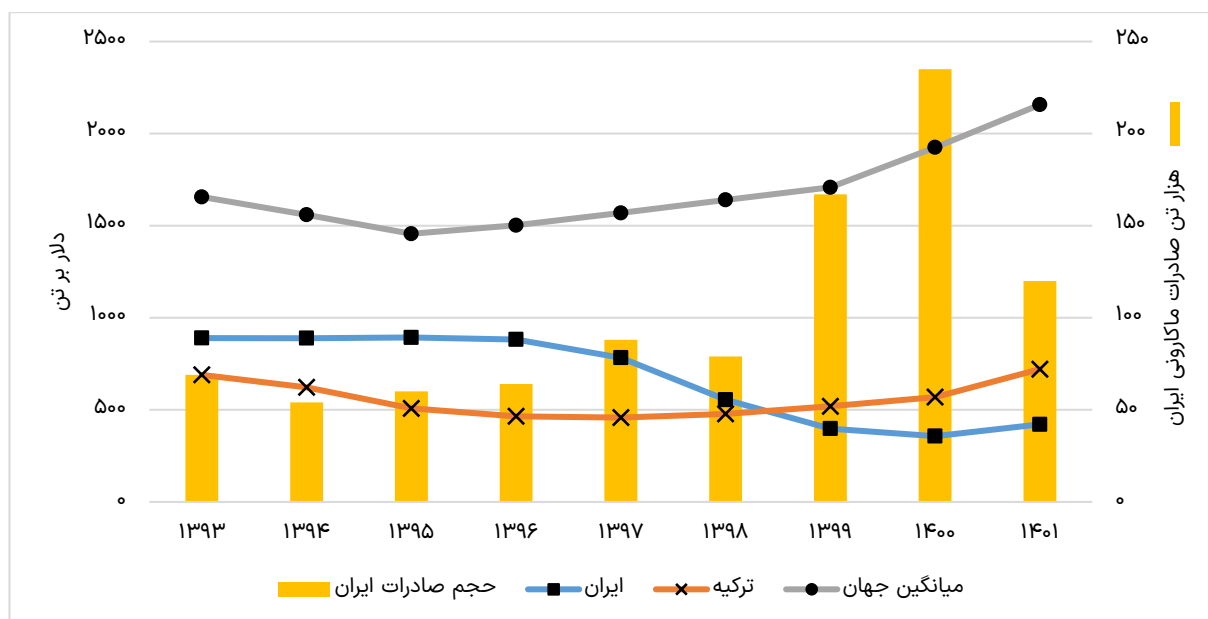
(مأخذ: گمرک و سایت trademap برگرفته از آمار گمرک کشورها)

در جدول فوق ستون ۱ نشانگر قیمت اظهار شده در گمرک ایران برای صادرات محصول به کشور آلمان، ستون ۲ قیمت اظهار شده به گمرک کشور آلمان برای واردات محصول ایرانی به این کشور و ستون ۳ متوسط قیمت جهانی وارداتی همان محصول به گمرک کشور آلمان است. همانطور که مشاهده می شود میانگین قیمت پسته صادراتی ایران به آلمان در سالهای منتهی به ۹۷ بر اساس گزارش گمرک آلمان اندکی بیشتر از قیمت گزارش شده به گمرک ایران است که با لحاظ هزینه های مبادله می تواند طبیعی باشد. قیمت گزارش شده به گمرک آلمان بعد از سال ۱۳۹۷ با افت ۸ درصدی مواجه شده که می تواند ناشی از هزینه های تحریم باشد. اما در گمرک ایران، افت ارزش ۲۵ درصد گزارش شده که مشخصا ناشی از مبنای نادرست قیمتگذاری گمرکی است. با توجه به صادرات متوسط ۱۰۰ هزار تنی پسته در سالهای اخیر، افت ارزش ۲۰۰۰ دلاری ناشی از قیمتگذاری گمرکی پس از سال ۹۷ موجب تفاضل ۲۰۰ میلیون دلاری در ارزش اظهار شده با ارزش واقعی است که بخش زیادی از آن می تواند در بازار غیررسمی به فروش رفته یا به خروج سرمایه منتهی شود.

۴-۲- بررسی محصول ماکارونی

محصول دیگری که پس از سال ۱۳۹۷ با افت ناگهانی در ارزش گمرکی مواجه است، ماکارونی (با کد تعرفه ۱۹۰۲۱۹۰۰) است که روند قیمتی آن در نمودار زیر با ترکیه (بعنوان رقیب منطقه ای) و میانگین جهان مقایسه می شود:

^{۲۷} هرچند دو مقصد اصلی صادرات پسته ایران، عراق و امارات است، اما به دلیل فقدان آماردهی صحیح توسط این کشورها، در این گزارش به کشور آلمان پرداخته شد.



نمودار ۶. افت قیمت صادراتی ماکارونی ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی در مقایسه با روندهای جهانی

(مأخذ: گمرک و سایت [trademap](http://trademap.ir) برگرفته از آمار گمرک کشورها)

تولید ماکارونی در کشورهای مختلف کیفیت و بازه قیمتی متنوعی دارد. طبق نمودار فوق میانگین ارزش ماکارونی صادراتی جهان بیش از ۱۵۰۰ دلار بر تن است و در سالهای اخیر به دلیل تورم و قیمت جهانی گندم به بیش از ۲۰۰۰ دلار رسیده است. اما طبق نمودار فوق همواره ارزش ماکارونی ایران در حدود ۹۰۰ دلار بر تن و همچون رقیب منطقه‌ایش ترکیه پایین‌تر از میانگین جهانی بوده است. با این حال پس از تعیین ارزش بخشنامه‌ای گمرک در سال ۱۳۹۷، ناگهان ارزش ماکارونی صادراتی ایران به پایین‌تر از ۴۰۰ دلار بر تن رسیده است. سودآوری بالایی که در نتیجه این ارزش‌گذاری نادرست (از محل بازنگرداندن مازاد ارز حاصل از صادرات نسبت به ارزش پایه گمرکی به چرخه رسمی ارز) در دسترس تجار قرار گرفت، موجب جهش ناگهانی صادرات ماکارونی کشور و تبدیل ایران به هشتمین صادرکننده ماکارونی جهان در سال ۱۴۰۰ شد. با وجود روند صعودی که ارزش ماکارونی در سطح جهانی دارد، ارزش گمرکی این محصول در ایران (به دلیل اثرگذاری غیرمستقیمی که بر بازار داخل دارد) همچنان پایین نگه داشته می‌شود.

برای بررسی نوسان احتمالی قیمتها در مقصد صادراتی، طبق گزارش گمرک به طور مثال کشور کنیا^{۲۸} هم پیش از سال ۱۳۹۷ و هم پس از آن بازار جذابی برای ایران بوده که مختصات این بازار در زیر آمده است:

^{۲۸} هرچند دو مقصد اصلی صادرات ماکارونی ایران عراق و افغانستان است، اما به دلیل فقدان آماردهی صحیح توسط این کشورها، در این گزارش به کشور کنیا پرداخته شد.

جدول ۲. افت قیمت صادراتی ماکارونی ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی

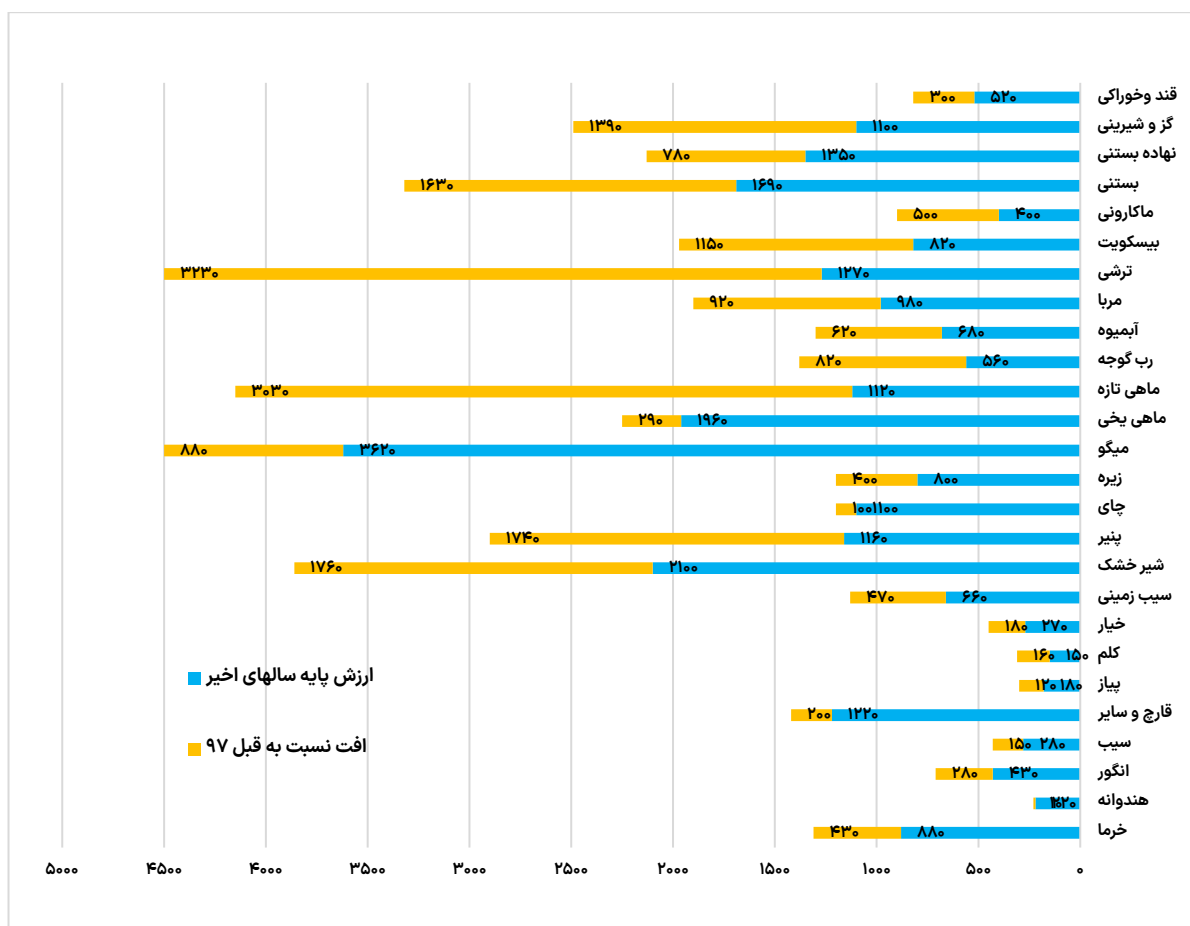
بازار مقصد ماکارونی		قیمت ایران (آمار گمرک ایران)		قیمت ایران (آمار گمرک مقابل)		میانگین قیمت وارداتی به آن کشور (گمرک مقابل)
قبل ۹۷	بعد ۹۷	قبل ۹۷	بعد ۹۷	قبل ۹۷	بعد ۹۷	
۷۵۰	۴۰۱	۵۸۰	۴۸۰	۵۰۰	۵۰۶	کنیا

(مأخذ: گمرک و سایت **trademap** برگرفته از آمار گمرک کشورها)

همانطور که در جدول فوق مشاهده می شود، میانگین قیمت ماکارونی وارداتی به کنیا مطابق روند جهانی رو به افزایش تدریجی بوده است. به طور مثال قیمت ماکارونی رقیب صادراتی ایران یعنی ترکیه نیز طی دهه گذشته در بازار کنیا حوالی قیمت سابقش معادل ۴۶۰ دلار بر تن باقی مانده است. با این حال در خصوص ماکارونی ایران، افت قیمت ۱۰۰ دلاری در بازار کنیا مطابق گزارش گمرک این کشور مشاهده می شود که می تواند ناشی از هزینه های تحریم باشد. اما قیمت اعلامی به گمرک ایران قبل و بعد از ۹۷ دچار افت ۳۵۰ دلاری شده است. با توجه به حجم ۱۰۰ هزار تنی (متوسط) صادرات ماکارونی در سالهای اخیر، این افت قیمت پایه گمرکی به معنای تورش (کم اظهاری) ۳۵ تا ۵۰ میلیون دلاری در آمار صادرات این محصول است.

۳-۴- بررسی سایر اقلام خوراکی

همانطور که گفته شد، حدود ۹۰ درصد صادرات اقلام خوراکی ذیل ۳۰ ردیف تعرفه انجام می شود. مطابق الگوی محاسباتی فوق، می توان میانگین ارزش کالای صادراتی بعد از سال ۱۳۹۷ را با قبل از سال ۱۳۹۷ مقایسه و به این شکل، تورش صورت گرفته در آمار صادرات کشور را به طور اجمالی بررسی کرد. در نمودار زیر ارزش کالاهای صادراتی خوراکی قبل و بعد از سال ۹۷ مقایسه شده اند:

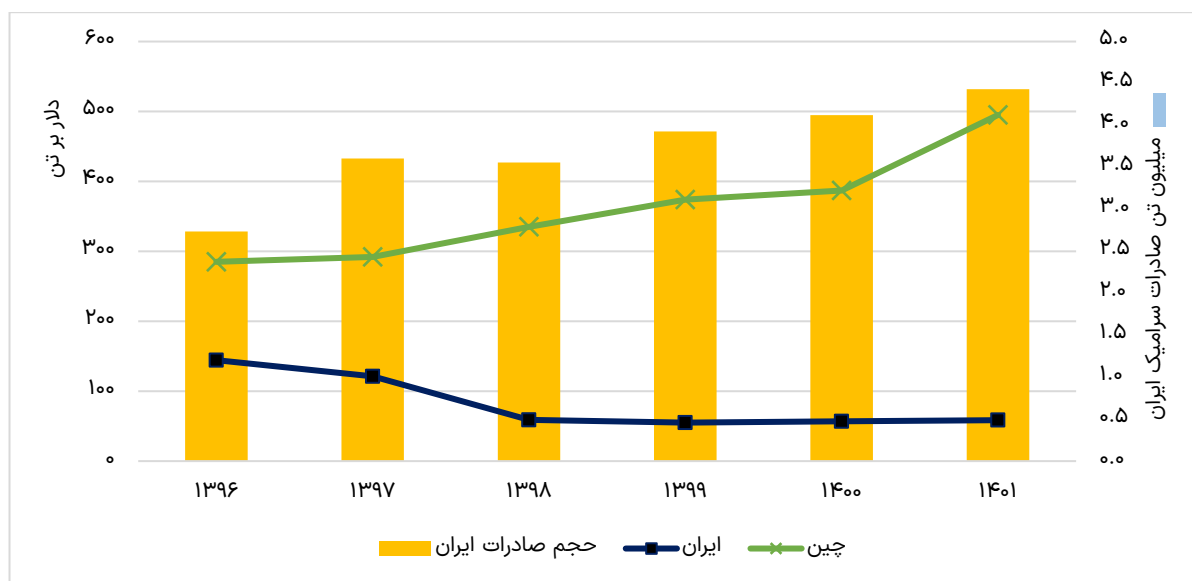


نمودار ۷. افت ارزش ۴۰ درصدی قیمت پایه صادرات اقلام غذا و کشاورزی (۳۰ قلم عمده منتخب)

همانطور که در نمودار فوق نشان داده شده است، در اکثر اقلام عمده صادراتی پس از سال ۱۳۹۷ سقوط ناگهانی ارزش رخ داده است. به طور میانگین در این ۳۰ قلم، افت ارزش ۴۰ درصدی قیمت پایه مشاهده می شود که با در نظر گرفتن متوسط وزن صادراتی هر قلم طی سالهای اخیر، معادل ۲.۷ میلیارد دلار تورش در آمار صادرات اقلام خوراکی کشور است. ذکر این نکته ضروری است که تنها در هندوانه، گوجه فرنگی و چای بین سالهای قبل و بعد ۹۷ تفاوت چندانی در قیمت رخ نداده و لذا در نمودار نیامدند. همچنین در نمودار فوق، کالای زعفران با ۶۱ درصد و پسته با ۲۵ درصد افت ارزش پایه نمایش داده نشدند.

۴-۴- بررسی اقلام غیر خوراکی

کالاهای دچار چالش در ارزش گذاری گمرکی منحصر در اقلام خوراکی نیست. به طور مثال محصول دیگری که پس از سال ۱۳۹۷ با افت ناگهانی در ارزش گمرکی مواجه است، سرامیک (به طور نمونه کاشی مربع با ضریب جذب بین ۰.۵ تا ۱۰ درصد با کد تعرفه ۶۹۰۷۲۲۰۰) است. با توجه به تنوع کیفیت و بازه قیمت این محصول، روند قیمتی سرامیک ایران در نمودار زیر با چین (بعنوان رقیب منطقه ای با کیفیت کالای مشابه) مقایسه می شود:



نمودار ۸. افت قیمت صادراتی سرامیک ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی در مقایسه با سرامیک چین

همانطور که در نمودار مشخص است، قیمت سرامیک چین بعنوان رقیب منطقه‌ای این محصول، در سالهای اخیر افزایشی بوده است. در خصوص سرامیک صادراتی ایران، پیش از سال ۱۳۹۷ ارزش هر تن محصول بیش از ۱۵۵ دلار گزارش می‌شد، اما پس از سال ۱۳۹۷ و تغییر مبنای ارزش گذاری گمرک، ارزش اظهارنامه‌ای این محصول به ۵۵ دلار کاهش یافته است. در هر صورت به طور مشخص تحریمها و تغییر قیمتگذاری تاثیری بر حجم صادرات سرامیک ایران نداشته و روند افزایش تدریجی صادرات این کالا مشهود است.

برای بررسی نوسان احتمالی قیمتها در مقصد صادراتی، طبق گزارش گمرک به طور مثال کشور پاکستان هم پیش از سال ۱۳۹۷ و هم پس از آن بازار جذابی برای ایران بوده که مختصات این بازار در زیر آمده است:

جدول ۳. افت قیمت صادراتی سرامیک ایران پس از الزام رفع تعهد ارزی

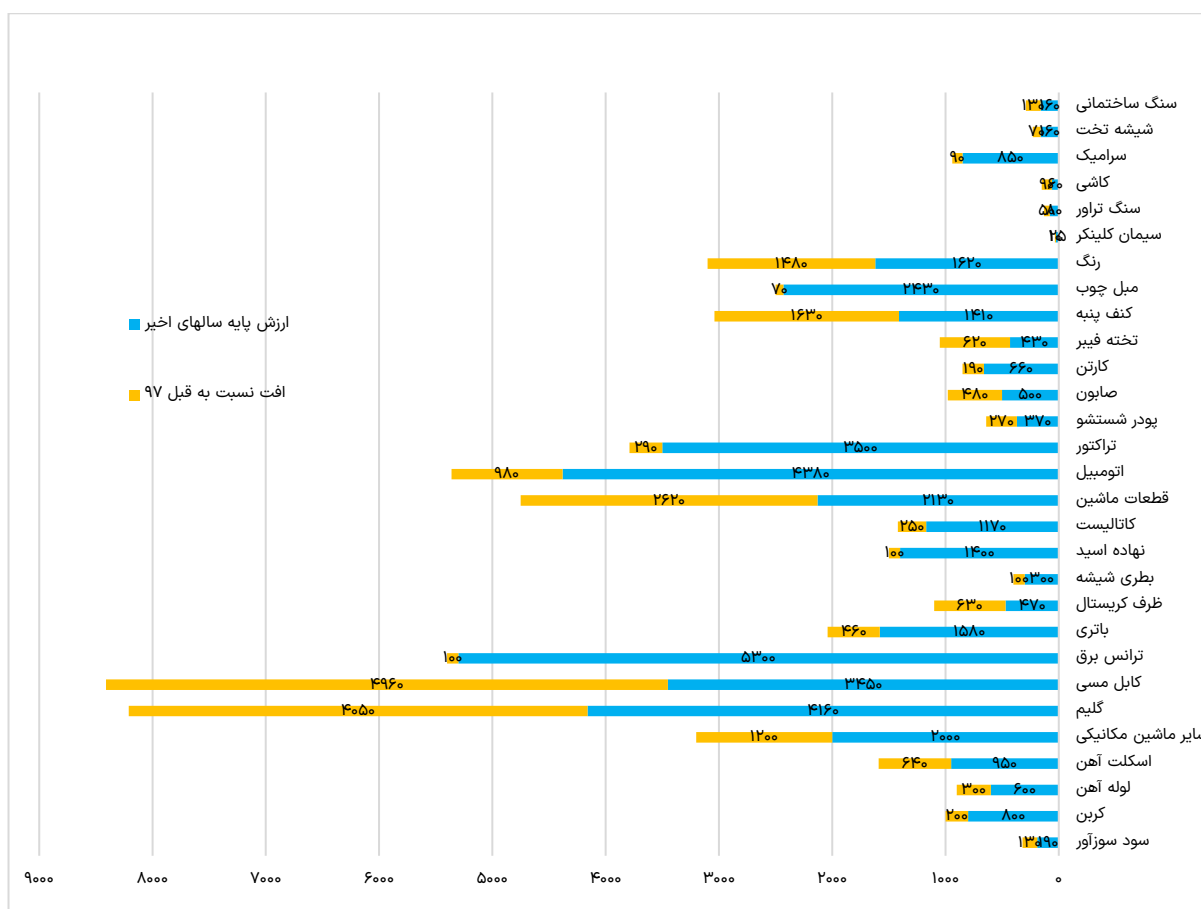
بازار مقصد سرامیک		قیمت ایران (آمار گمرک ایران)		قیمت ایران (آمار گمرک مقابل)		میانگین قیمت وارداتی به آن کشور (گمرک مقابل)	
		قبل ۹۷	بعد ۹۷	قبل ۹۷	بعد ۹۷	قبل ۹۷	بعد ۹۷
پاکستان		۱۵۵	۵۵	۲۷۰۰	۳۲۰۰	۲۹۰۰	۴۷۰۰

(مأخذ: گمرک و سایت trademap برگرفته از اداره آمار پاکستان)

همانطور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، قیمت اعلامی سرامیک توسط گمرک ایران بصورت دلار بر تن و اداره آمار پاکستان بصورت دلار بر ۱۰۰۰ متر مربع گزارش می‌شود. میانگین قیمت سرامیک وارداتی به پاکستان مطابق روند تورم جهانی افزایش جدی داشته است. به طور مثال قیمت سرامیک رقیب صادراتی ایران یعنی چین طی دهه گذشته در بازار پاکستان حوالی ۵۰ درصد رشد کرده است. قیمت سرامیک ایران نیز بر اساس گزارش اداره آمار پاکستان از ۲۷۰۰ دلار به ۳۲۰۰ دلار بر ۱۰۰۰ متر مربع رسیده است. اما قیمت اعلامی

توسط گمرک ایران بعد از ۱۳۹۷ تقریباً یک سوم قبل این تاریخ شده است. با توجه به حجم ۴ میلیون تنی صادرات سرامیک در سالهای اخیر، این افت قیمت پایه گمرکی به معنای کم اظهاری ۴۰۰ میلیون دلاری در آمار صادرات این محصول است که جای تأمل دارد.

مشابه بخش قبل، حدود ۹۰ درصد صادرات اقلام غیر خوراکی نیز ذیل ۳۰ ردیف تعرفه انجام می‌شود. مطابق الگوی محاسباتی فوق، می‌توان میانگین ارزش کالای صادراتی بعد از سال ۱۳۹۷ را با قبل از سال ۱۳۹۷ مقایسه و به این شکل، تورش صورت گرفته در آمار صادرات کشور را به طور اجمالی بررسی کرد. در نمودار زیر ارزش کالاهای صادراتی غیر خوراکی قبل و بعد از سال ۹۷ مقایسه شدند:



نمودار ۹. افت ارزش ۳۰ درصدی قیمت پایه صادرات برخی اقلام غیر خوراکی (۳۰ قلم عمده منتخب)

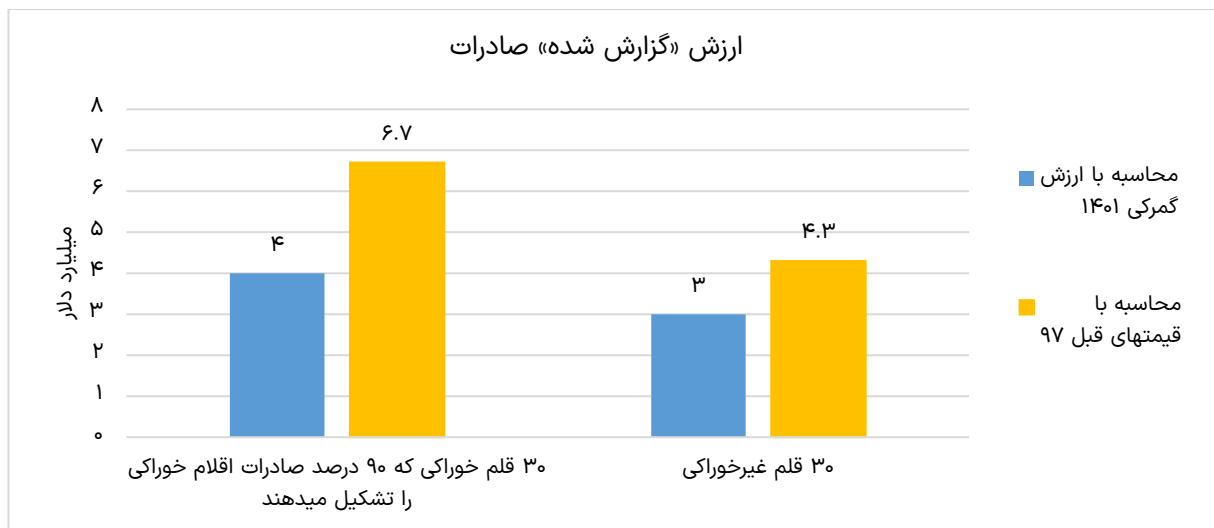
همانطور که در نمودار فوق نشان داده شده است، در اکثر اقلام عمده صادراتی غیر خوراکی نیز پس از سال ۱۳۹۷ سقوط ناگهانی ارزش رخ داده است. به طور میانگین در این ۳۰ قلم، افت ارزش ۳۵ درصدی قیمت پایه مشاهده می‌شود که با در نظر گرفتن متوسط وزن صادراتی اقلام طی سالهای اخیر، معادل ۱.۳ میلیارد دلار تورش در آمار صادرات اقلام غیر خوراکی کشور است. ذکر این نکته ضروری است که تنها در گوگرد، لاتکس و آنتی بیوتیک بین سالهای قبل و بعد ۹۷ تفاوت چندانی در قیمت رخ نداده و لذا در نمودار نیامدند. همچنین در نمودار فوق، کالای فرش با ۸۰ درصد و توربین با ۵۰ درصد افت ارزش پایه نمایش داده نشدند.

فصل ۵. نبود زیرساخت مناسب برای اجرای رفع تعهد ارزی

در بخش قبل مشاهده شد که در خصوص برخی از کالاها، به طور مشخص بعد از سال ۱۳۹۷ ارزش کالای صادراتی اعلام شده توسط گمرک دچار افت ناگهانی شده است. دست اندرکاران صنایع مختلف درخصوص علت افت ارزش قیمت پایه گمرکی موارد مختلفی مطرح می‌کنند:

- **نیاز به تخفیف بالا:** بعد از تحریمها بهای واقعی فروش کالایشان به دلیل کاهش دسترسی به بازارهای بین‌المللی، ارائه تخفیف و حضور واسطه‌ها دچار افت شده و پایین تر از قیمت میانگین جهانی قرار می‌گیرد؛
- **بیش اظهاری سالهای قبل:** در سالهای قبل به دلیل برخورداری از مواهب صادرات، تجار ارزش کالای صادراتی خود را بالاتر و در سطح قیمتهای جهانی اعلام می‌کردند اما اکنون به دلیل الزام به بازگشت ارز، ارزشها واقعی شده است؛
- **صادرات ریالی:** عمده خریداران منطقه‌ای از چندنرخ بودن ارز در کشور آگاهند و خرید خود را به صورت ریالی از فروشنده ایرانی انجام می‌دهند. به همین دلیل رشد قیمتهای فروش این محصولات به اندازه رشد قیمت ارز نبوده و بنابراین ارزش معادل دلاری صادرات ایران از قیمتهای جهانی عقب مانده است. این ادعا در صورت صحت، به معنای آن است که حتی تاجر ایرانی هم از این افت قیمت گمرکی بهره‌مند نمی‌شود و قیمتگذاری گمرکی به مثابه «نظام یارانه به دلالتان منطقه» خواهد بود.
- **ماده ۱۶ قانون امور گمرکی:** با وجود اینکه سه احتمال فوق در برخی موارد موضوعیت دارد، صادرکنندگان در صنایع مختلف نیز می‌توانند ذینفع جدی در کاهش ارزش‌گذاری باشند و با استفاده از فرصت ماده ۱۶ قانون امور گمرکی، این موضوع را پیگیری کنند تا ارز کمتری اظهار و عرضه کرده و از مسیر فروش ارز در بازار غیررسمی نیز کسب سود کنند.

نمودار زیر نشان می‌دهد در ۶۰ قلم کالای بررسی شده در این گزارش، آمار ارزش صادرات گزارش شده بعد از سال ۱۳۹۷ و تغییر مبنای قیمتگذاری توسط گمرک ۴ میلیارد دلار تورش نسبت به قبل از این سال دارد.



نمودار ۱۰. کم‌اظهاری ۴ میلیارد دلاری صادرات در اثر تفاوت مبنای ارزش‌گذاری از سال ۱۳۹۷

۵-۱- نقض غرض «رفع تعهد ارزی» در ترکیب با ارزش‌گذاری گمرکی

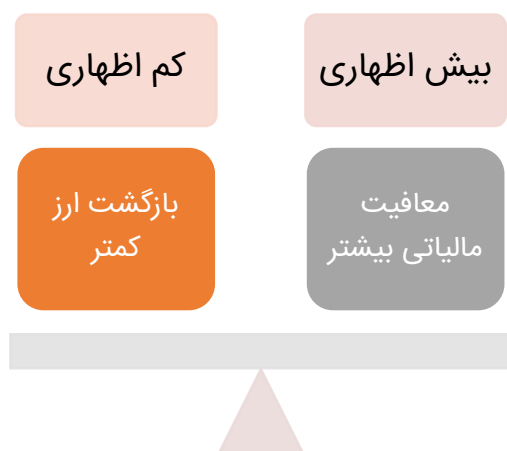
درباره اینکه ارزش‌گذاری پیش از سال ۱۳۹۷ بیشتر به واقعیت نزدیک بوده یا بعد از سال ۱۳۹۷ واقعی شده است، نباید قضاوت شتاب‌زده‌ای داشت. با این حال در برخی کالاها همچون ماکارونی و سرامیک، مقایسه قیمت محصول با ماده اولیه تولید (مثلاً ماکارونی ۳۵۰ دلاری با گندم ۳۹۰ دلاری در برخی دوره‌ها) نشان می‌دهد قیمت فعلی اعلامی توسط گمرک فاصله بسیاری با واقعیت دارد و این نوع قیمت‌گذاری می‌تواند موجب خروج سرمایه سنگین از طریق صادرات این کالاها شود.

ترکیب ارزش‌گذاری بخشنامه‌ای گمرک با سیاست رفع تعهد ارزی، یک «نقض غرض» ایجاد کرده است. هدف از رفع تعهد ارزی شفافیت بخش رسمی اقتصاد خصوصاً بازار ارز بوده، با این حال در همراهی با سایر عوامل از جمله فقدان زیرساخت معتبر برای گزارش رسمی ارزش کالاهای صادراتی، موجب شده است بخشی از فروش خارجی کشور از همان ابتدا از بخش رسمی اقتصاد خارج شود و حتی در صورتهای مالی تولیدکنندگان نیز منعکس نشود، چرا که از نظر سازمان امور مالیاتی نیز ارزش کالای صادرشده معادل همان مبلغی است که گمرک تعیین می‌کند.

فصل ۶. راهکارهای رفع چالش تعیین ارزش گمرکی صادرات

ارزش‌گذاری گمرکی کالاهای خوراکی، مصالح ساختمانی و کالاهای دارای شرایط مشابه که قیمتشان مبتنی بر بورس نیست، به دلیل آنکه موجب «کم‌اظهاری ساختاری صادرات به مقدار تخمینی سالانه تا ۴ میلیارد دلار» شده، نیازمند بازنگری جدی است. در ادامه چند توصیه سیاستی برای بهبود وضع موجود تعیین ارزش صادرات توسط گمرک پیشنهاد می‌شود:

(۱) **تسهیل دریافت معافیت‌های مالیاتی صادرات و اعتماد به خوداظهاری:** وضعیت فعلی صادرات ایران دارای یک مزیت است که هم بیش‌اظهاری و هم کم‌اظهاری برای صادرکننده مضر خواهد بود. در صورتیکه صادرکننده ارزش کالای صادراتی خود را بیشتر اعلام کند، مجبور است ارزش بیشتری را با قیمت نیمایی برگرداند، اما اگر ارزش کالای خود را کم اعلام کند نیز از معافیت مالیاتی کمتری برخوردار می‌شود. با این حال از آنجا که استرداد مالیات توسط سازمان امور مالیاتی با دشواری و بعضاً با ۲ سال تأخیر همراه است، تمایل صادرکننده به کم‌اظهاری است تا ملزم به بازگشت ارزش کمتری باشد. با تسهیل معافیت مالیاتی، یک وضعیت تعادل پایدار برای صادرکننده پدید می‌آید که اعتماد به خوداظهاری او را ممکن می‌کند.



نمودار ۱۱. تعادل بین انگیزه بیش‌اظهاری و کم‌اظهاری

(۲) **ساماندهی صادرکنندگان:** با توجه به محدود بودن تامین کنندگان داخلی و بازارهای هدف کالاهای تندمصرف، ساماندهی صادرات به این کشورها از طریق سازوکارهای بورسی یا تمرکز صادرات در قالب اتحادیه‌ها و شرکتهای مدیریت صادرات، می‌تواند در سرشکن شدن هزینه‌های مبادله ناشی از تحریم و شفافیت قیمت اعلام شده برای کالاهای صادراتی در بازار هدف موثر باشد. در صورت اجرای این راه حل، می‌توان به جای تأکید بر بازگشت ارزش حاصل از صادرات، تمرکز نظارت را بر روی جریان ریالی حاصل از صادرات قرار داد.

۳) استفاده از داده‌های اشخاص ثالث: ارزش اعلامی صادرکننده به سایر طرفها از جمله گمرکات کشورهای متقابل، شرکتهای بازرسی و بیمه می‌تواند از صحت قابل قبولی برخوردار باشد. ایجاد یک پایگاه داده غیرمتمرکز (بر بستر بلاک‌چین) از این داده‌ها و تقاطع آن با پایگاه‌های مختلف قیمت‌های جهانی می‌تواند برای صحت‌سنجی خوداظهاری صادرکننده مورد استفاده قرار بگیرد. این پایگاه داده باید یک کریدور قیمتی محرمانه برای کالاها ایجاد کند که کف قیمتی آن، همین ارزش اعلامی توسط گمرک مبتنی بر قیمت عمده فروشی داخلی باشد و اجازه اظهار ارزش در خارج از این بازه را به صادرکننده ندهد.

۴) توسعه نظامات بانکی در نظم جدید بین‌المللی: از آنجا که ریشه پیدایش معضل ارزش‌گذاری توسط گمرک، قطع دسترسی شبکه تجارت خارجی کشور از نظام بانکداری بین‌الملل و روی آوردن به نظام پرداخت تراسی است، حل ریشه‌ای این چالش مستلزم «رسمیت بخشی به نظام پرداخت فرامرزی کشور» است که در شرایط تحریم، از مسیر انطباق نقشه ارزی و تجاری محقق می‌شود. به این ترتیب می‌توان از طریق تفاهم با مقاصد اصلی تجارت و استفاده از زیرساختهای پرداخت رسمی، غیرتراسی و تحریم‌ناپذیر بانکی با همکاری شرکای بزرگ اقتصادی کشور، امکان ثبت ارزش واقعی کالاهای صادراتی را فراهم کرد و آن را جایگزین ارزش‌گذاری دستوری گمرکی نمود. این اقدام منجر به کاهش قابل توجه میزان کم اظهارهای صادراتی می‌شود.

جمع بندی و نتیجه گیری

این گزارش بیش از آنکه در پی پیشنهاد تعدیل در سیاستهای ارزی اعمال شده بر صادرات توسط دولت باشد، در صدد ارائه تصویر متفاوتی از نقشه طرف عرضه ارز کشور است.

کالاهای بررسی شده در این گزارش که تحت عنوان کالاهای تدمصرف طبقه بندی می‌شوند، به دلیل ماهیت صنعت خود عمدتاً نیاز به سرمایه در گردش ریالی دارند و معمولاً بخش زیادی از ارز خود را به کشور بر می‌گردانند. اما این سؤال مطرح است که آیا وضع سیاست سختگیرانه الزام بازگشت ارز حاصل از صادرات با نرخ معین و قرار دادن این سیاست در قالب قانونی «مبارزه با قاچاق ارز» توانسته است موفق باشد؟

همچنین در شرایطی که به طور طبیعی تجار کالاهای تدمصرف بیشتر ارزشان را به دلایل اقتصادی و نیاز به سرمایه در گردش ریالی به کشور بر می‌گردانند، وضع مقرراتی که صرفاً ۶۰ تا ۶۵ درصد ارز حاصل توسط این تجار را در بر می‌گیرد چه اثری جز ایجاد دشواری برای تجارت خارجی و مبهم شدن نقشه ارزی برای کشور داشته است؟

نتایج بررسی های میدانی و عملیاتی این گزارش نشان می‌دهد دستکاری در نرخ فروش اظهارشده کالاهای صادراتی که پس از وضع سیاست رفع تعهد ارزی به ناچار از سوی گمرک جمهوری اسلامی اعمال شد، تصویر غلطی از تجارت خارجی ارائه می‌دهد که هم سیاستگذاران داخلی و هم نهادهای ناظر و بازرگانان کشورهای طرف مقابل تجارت را دچار گمراهی می‌کند. به این ترتیب از آنجا که زیرساخت مناسبی برای برآورد دقیق میزان ارز حاصل شده از صادرات وجود ندارد، اساساً هرگونه وضع مقررات برای بازگشت ارز حاصل از صادرات، صرفاً در خصوص بخشی از جامعه هدف آن قابل اعمال خواهد بود و در بعضی گروههای کالایی شمول مقررات برای بیش از ۶۰ درصد ارز حاصل از صادرات امکانپذیر نیست. بنابراین الزام به رفع تعهد ارزی، بدون ایجاد زیرساختهای لازم برای اجرای آن، عملاً نتیجه مدنظر را حاصل نخواهد کرد.

منابع

- ۱) گمرک جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۹۰-۱۴۰۲). گزارش‌های ماهانه آمار صادرات کشور
- ۲) مرکز تجارت بین‌المللی (ITC). (۲۰۱۱-۲۰۲۳). گزارش آمار تجارت کشورهای کنیا، پاکستان، عراق و آلمان، بازیابی شده از <https://www.trademap.org/>
- ۳) مجمع تشخیص مصلحت نظام. (۱۳۹۲). سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری
- ۴) مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۵). قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
- ۵) مجلس شورای اسلامی و هیأت وزیران. (۱۳۹۰-۱۳۹۱). قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن
- ۶) مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۶). قانون مالیات‌های مستقیم
- ۷) اندیشکده اقتصاد مقاومتی. (۱۴۰۳) بررسی و اصلاح فرآیندهای صادرات با رویکرد کاهش هزینه مبادله، گزارش پژوهشی
- ۸) اندیشکده اقتصاد مقاومتی. (۱۴۰۰) آسیب‌شناسی تجارت خارجی کشور و ارائه الگوی مطلوب حکمرانی تجاری، گزارش پژوهشی
- ۹) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). مروری بر چالش‌های تعیین ارزش کالاهای صادراتی (شماره مسلسل ۲۰۱۶۵). تهران، ایران.
- ۱۰) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). تحلیل و بررسی چالش‌های حوزه گمرک جمهوری اسلامی ایران (شماره مسلسل ۱۹۶۹۵). تهران، ایران.
- ۱۱) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). مطالعه تطبیقی و بررسی فرایندها، ساختار و عملکرد گمرک در کشورهای چین، ترکیه و امارات (شماره مسلسل ۱۹۶۸۵). تهران، ایران.
- 12) General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 30 Oct. 1947, 55 U.N.T.S. 194
- 13) Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Customs Valuation Agreement), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization
- 14) Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code