

جناب آقای دکتر صیامی

دبیر محترم کمیسیون اقتصادی دفتر هیأت دولت

سلام علیکم؛

احتراماً به استحضار می‌رساند؛ کمیته ارز اندیشکده اقتصاد مقاومتی، پیش‌نویس مقرر «تسهیل و استمرار تجارت خارجی کشور» را مورد بررسی کارشناسی قرار داده است. مطابق با بررسی‌های این کمیته، با توجه به شرایط خاص ناشی از محاصره دریایی و ضرورت تسهیل تجارت خارجی در شرایط اضطرار، اصل تسریع در فرآیند ترخیص و کاهش رسوب کالا در گمرکات قابل دفاع است؛ با این حال، تسهیل تجارت در شرایط اضطرار نباید به حذف قواعد و سازکارهای سیاست‌گذاری ارزی کشور منجر شود.

مسئله اصلی پیش‌نویس حاضر آن است که برخی از تسهیلات پیش‌بینی‌شده، صرفاً ناظر به رفع موانع و تأخیرهای ناشی از شرایط اضطرار نیست، بلکه عملاً بخشی از قواعد مدیریت بازار ارز، تخصیص منابع ارزی و نظارت بر منشأ ارز را حذف یا تضعیف می‌کند. این در حالی است که هر یک از این قواعد با هدف مشخصی از جمله مرجعیت بخشی به بازار رسمی ارز، مدیریت منابع و مصارف ارزی، رعایت سهمیه‌های ارزی و جلوگیری از خروج معاملات ارزی به بازار غیررسمی وضع شده‌اند.

از این منظر، ضروری است میان «تسهیل فرآیند تجارت خارجی» و «مقررات‌زدایی از نظام ارزی» تفکیک قائل شد. در واقع در شرایط اضطرار، تسهیلاتی که موجب کاهش زمان ترخیص و جلوگیری از رسوب کالا می‌شود، قابل دفاع است؛ اما حذف قواعدی که مستقیماً به مدیریت بازار ارز مربوط می‌شود، نیازمند ارزیابی آثار و ارائه پیوست توجیهی مستقل است و نمی‌تواند صرفاً با استناد به شرایط اضطرار توجیه شود.

نکته مهم دیگر آن است که بخشی از تسهیلات مدنظر در پیش‌نویس مذکور، اساساً نیازمند تصویب مقرر جدید در هیأت وزیران نیست. به‌عنوان نمونه، با مکاتبه معاون اول رئیس‌جمهور به شماره ۶۵۸۸۲/۴۸۱۷۴ مورخ ۱۴۰۵/۰۵/۱۴، «کلیه مهلت‌های مندرج در قوانین و مقررات» برای دومین بار و تا پایان شهریورماه تمدید شده است. بنابراین در شرایط فعلی، بخشی از موانع زمانی و اجرایی پیش‌رو از طریق سازکارهای موجود قابل مدیریت است و ضرورت ندارد برای رفع آن، قواعد دائمی یا ساختارهای نظارتی بازار ارز تغییر کند. برخی مفاد پیش‌نویس نیز به دلیل مغایرت‌های قانونی، تصویب مجلس شورای اسلامی را لازم دارد و از اختیار هیأت وزیران خارج است.

بر همین اساس، پیشنهاد می‌شود در فرآیند نهایی کردن این پیش‌نویس، اصل بر حفظ قواعد مدیریت بازار ارز باشد و صرفاً مواردی استثنای شود که مستقیماً به رفع موانع ناشی از شرایط اضطرار کمک می‌کند. نکات مرتبط با این اصل جهت بهره‌برداری به شرح زیر تقدیم می‌شود:

۱) ضرورت محدود کردن دامنه شمول و مدت اعتبار مقرر (موضوع ماده ۱)

در ماده (۱)، کالاهای مشمول مقرر و همچنین مدت زمان اعتبار آن به صورت مشخص محدود نشده است. با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از احکام پیش‌نویس ناظر به تسهیل مقررات ارزی است، عدم تعیین دامنه شمول و زمان اعتبار می‌تواند موجب استمرار تسهیلاتی شود که اساساً برای شرایط اضطرار طراحی شده‌اند. پیشنهاد می‌شود در ماده (۱)، ضمن تعیین دقیق کالاهای مشمول، از طریق ذکر ردیف‌های تعرفه‌ای یا ارجاع به مستندات قانونی مشخص، دامنه شمول مقرر تعیین شود. همچنین مدت اعتبار آن صرفاً تا پایان شرایط اضطرار ناشی از محاصره دریایی تعیین گردد.

۲) حفظ قاعده تقدم ثبت سفارش بر تاريخ صدور بارنامه، تخلیه یا قبض انبار (موضوع تبصره ۴ ماده ۲)

در تبصره (۴) ماده (۲)^۱، تقدم تاريخ ثبت سفارش بر تاريخ صدور بارنامه، تخلیه یا قبض انبار تعلیق شده است. این قاعده با هدف جلوگیری از ورود کالاهایی که هنوز فرآیند قانونی تأمین ارز و ثبت سفارش آنها تکمیل نشده، وضع شده و لغو آن در شرایطی که زمان ثبت سفارش تا تخصیص و تأمین ارز همچنان طولانی است، می‌تواند به افزایش ورود کالاهای فاقد پشتوانه ارزی و در نهایت افزایش رسوب کالا در گمرکات منجر شود. از سوی دیگر، تعلیق این قاعده پیش از این نیز از طریق مکاتبه معاون اول رئیس‌جمهور تمدید شده و بنابراین برای تداوم آن در شرایط فعلی، تصویب مصوبه جدید هیأت وزیران ضرورت ندارد. بر این اساس، حذف تبصره ۴ ماده ۲ پیشنهاد می‌شود.

۳) تفکیک تسهیل ترخیص از تأمین ارز و حفظ نقش بازار رسمی ارز (موضوع تبصره ۳ ماده ۳ و ماده ۵۴)

یکی از مهم‌ترین ملاحظات پیش‌نویس، احکام مربوط به امکان تغییر منشأ ارز و تأمین غیربانکی ارز مازاد واردات است. تسهیل گسترده تغییر منشأ ارز، بدون آنکه امکان نظارت مؤثر بر انتقال ارز وجود داشته باشد، می‌تواند به تضعیف بازار حواله در مرکز مبادله ارز و طلا منجر شود. در واقع با این اقدام، با خروج بخشی از تقاضای واردکنندگان از بازار رسمی، عمق معاملات این بازار کاهش یافته و در مقابل، تقاضا برای ارز در بازار غیررسمی افزایش خواهد یافت. این موضوع از آن جهت اهمیت بیشتری دارد که طی دو سال گذشته، سیاست ارزی کشور در جهت تقویت بازار رسمی، شناورسازی رژیم ارزی و حرکت به سمت یکسان‌سازی نرخ ارز بوده است. بنابراین، مقرراتی که بخش قابل توجهی از معاملات ارزی را از بازار رسمی خارج می‌کند، با جهت‌گیری کلی سیاست ارزی کشور سازگار نیست. از سوی دیگر، گسترش تأمین ارز از منابع غیربانکی می‌تواند موجب شود سهمیه ارزی مصوب کارگروه تخصیص ارز، موضوع تبصره

^۱ تبصره (۴) ماده (۲): الزام قاعده تقدم ثبت سفارش یا ثبت آماری بر تاريخ صدور بارنامه، تخلیه یا قبض انبار کالاهای وارده به اماکن گمرکی، مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، برقرار نمی‌باشد.

^۲ ماده (۲): ورود و ارسال کالا از مبادی ورودی مجاز، بدون رعایت مقصد مندرج در اسناد حمل یا ثبت سفارش، به سایر اماکن گمرکی مقصد مجاز است.

^۳ تبصره ۳ ماده (۳): تغییر ارزش ثبت سفارش موضوع این ماده به معنای تأمین ارز مازاد توسط بانک مرکزی نبوده و هرگونه تأمین ارز مازاد به واسطه اصلاح صورت گرفته بر عهده صاحب کالا است.

^۴ ماده (۳): مفایرت سال ساخت، کشور سازنده، ارزش، گمرک مقصد و مرز ورود با اطلاعات مندرج در ثبت سفارش مانع از ترخیص کالا نخواهد بود؛ مشروط بر آنکه کالای مزبور وفق قوانین و مقررات، در زمره کالاهای ممنوعه قرار نگرفته و مشمول عنوان قاچاق نباشد.

^۵ ماده (۴): وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند امکان تمدید ثبت سفارش پس از ورود کالا، صدور یا تکمیل کدهای ارزی، تغییر از منشأ بانکی به سایر (مانند صادرات خود، صادرات غیر، سپرده خود، سپرده غیر و بدون انتقال ارز) را حداکثر ظرف بیست و چهار (۲۴) ساعت از تاريخ درخواست بازرگان بپذیرند.

(۶) ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی مقررات صادرات و واردات، عملاً رعایت نشود. بنابراین، گسترش دامنه تأمین ارز از منشأ غیربانکی توصیه نمی‌شود. با این حال، برای آنکه حفظ کنترل‌های ارزی موجب افزایش زمان ترخیص کالا نشود، می‌توان میان «ترخیص کالا» و «تأمین ارز» تفکیک ایجاد کرد. پیشنهاد می‌شود با الحاق تبصره‌ای به ماده (۴)، مقرر شود گمرک جمهوری اسلامی ایران پیش از ترخیص کالا، از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران استعلام نموده و با رعایت سهمیه ارزی مصوب کارگروه تخصیص ارز، نسبت به صدور پروانه گمرکی اقدام کند. همچنین بانک مرکزی صرفاً در مواردی با تأمین غیربانکی ارز مازاد موافقت کند که تخصیص یا تأمین ارز انجام نشده باشد و تقاضای مربوطه از صف تخصیص و تأمین ارز خارج شود. به این ترتیب، هدف تسریع در ترخیص کالا بدون حذف سازوکار مدیریت منابع ارزی کشور قابل تحقق خواهد بود.

۴) ضرورت تصمیم‌گیری بین‌دستگاهی درباره واردات بدون انتقال ارز (موضوع تبصره ۱ ماده ۴۴)

در تبصره (۱) ماده (۴)، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است فهرست تعرفه کالاهایی را که به ثبت سفارش نیاز ندارند، تهیه و به گمرک اعلام کند. با توجه به تجربه موجود، تقاضای واردات با چنین الگویی همواره بیش از میزان منابع ارزی قابل تخصیص بوده است. بنابراین، گسترش فهرست کالاهای مشمول واردات بدون انتقال ارز می‌تواند عملاً بخشی از تقاضای وارداتی را از سازوکار تخصیص ارز و بازار رسمی خارج کند. از این منظر، تعیین کالاهای مشمول واردات بدون انتقال ارز صرفاً یک تصمیم‌گیری یا گمرکی نیست، بلکه مستقیماً بر سیاست ارزی، منابع و مصارف ارز و عمق بازار رسمی ارز کشور اثر می‌گذارد و تصمیم‌گیری درباره آن نباید صرفاً در اختیار یک دستگاه اجرایی قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود فهرست مذکور توسط کارگروه ملی تسهیل تجارت خارجی تهیه و برای تصویب به هیأت وزیران یا نهایتاً شورایی امنیت ملی ارائه شود تا آثار آن بر تجارت خارجی، منابع ارزی و امنیت اقتصادی کشور به‌صورت هم‌زمان مورد بررسی قرار گیرد.

۵) جلوگیری از ترخیص کالا بدون تعیین تکلیف منشأ ارز (موضوع تبصره ۳ ماده ۲۴)

تبصره (۳) ماده (۴) امکان ترخیص کالاهای ثبت سفارش شده فاقد کد ساتا و منشأ ارز را فراهم می‌کند. این حکم علاوه بر آنکه می‌تواند موجب ایجاد ناترازی در بودجه ارزی دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی شود، عملاً بخشی از تقاضای ارز وارداتی را از بازار حواله در مرکز مبادله ارز و طلا خارج خواهد کرد. مهم‌تر آنکه ترخیص کالا بدون تعیین تکلیف منشأ ارز می‌تواند مرز میان تأمین ارز قانونی و معاملات خارج از چارچوب‌های قانونی را تضعیف کند و زمینه بروز تعارض با احکام قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را فراهم آورد. از این رو، حذف تبصره (۳) ماده (۴) پیشنهاد می‌شود. موارد استثناء در شرایط جنگی که دارای توجیه هستند، از طریق سازکارهای موجود و موقت قابل انجام است و ضرورتی به تغییر قواعد دائمی نیست. همچنین میزان ارزی که ممکن است از طریق این حکم وارد فرایند تجارت شود، قابل توجه است و تأمین آن از بازار غیررسمی، در نهایت هزینه

^۶ تبصره (۱) ماده (۴)، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است فهرست تعرفه کالاهایی را که به ثبت سفارش نیاز ندارند، به گمرک جمهوری اسلامی ایران اعلام نماید. این کالاها مشمول دریافت ارز بانکی نبوده و به کد ساتا و منشأ ارز نیاز ندارند. گمرک ایران مکلف است آمار کالاهای ترخیص شده از محل این تبصره را به وزارت صنعت، معدن و تجارت ارسال نماید.

^۷ تبصره (۳) ماده (۴)، گمرک مکلف است با تقاضای صاحبان کالا نسبت به ترخیص کالاهای ثبت سفارش شده فاقد کد ساتا و منشأ ارز اقدام نماید. بانک مرکزی مکلف است بر اساس شماره اظهارنامه گمرکی، نسبت به تعیین تکلیف تعهدات صاحب کالا اقدامات لازم را انجام دهد. (موضوع تبصره (۳) الحاقی به ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)

تأمین مالی واردات و هزینه مبادله فعالان اقتصادی را افزایش خواهد داد. بنابراین، این حکم برخلاف هدف اولیه مقرر که تسهیل تجارت و کاهش هزینه‌های آن است، می‌تواند به افزایش هزینه مبادلات تجاری منجر شود.

اندیشکده اقتصاد مقاومتی آماده است در هماهنگی با کمیسیون اقتصادی دولت، در اصلاح پیش نویس مذکور همکاری لازم را داشته باشد.

پیشاپیش از بذل توجه و همکاری جنابعالی سپاسگزارم.

با تشکر
محمد امینی رعیا
مدیر اندیشکده

