

مروری بر سیاست ورود موقت در راستای توسعه صادرات غیرنفتی

آسیه قاسمی*

توسعه صادرات غیرنفتی که یکی از راهبردهای رشد اقتصادی در ایران است در قالب سیاستهای متفاوت مورد توجه قرار دارد. یکی از شیوه‌های توسعه صادرات اجرای سیاستهای تشویق صادرات مانند حمایت‌های تعرفه‌ای است. سیاست ورود موقت و معافیت از پرداخت حقوق ورودی برای کالاهایی که پس از ورود در جریان ساخت، تولید و تکمیل کالاهایی قرار می‌گیرند که جنبه صادراتی دارند و به خارج مرزها صادر می‌شوند یکی از سیاستهای تعرفه‌ای است. این سیاست از طریق افزایش امکان دسترسی بخش صادرات به مواد اولیه و قطعات موردنیاز خارجی بدون پرداخت سود و عوارض گمرکی و کاهش هزینه‌های تولید، فرصتهای کسب مزیت نسبی و قدرت و قابلیت رقابت در عرصه‌های بین‌المللی را فراهم می‌کند. ورود موقت، یک رویه گمرکی است که به موجب آن می‌توان کالای خاصی را برای منظور خاصی در مدت معینی وارد کشور و سپس خارج کرد. حمایت تعرفه‌ای از این نوع واردات در قالب ماده ۱۲ قانون مقررات صادرات و واردات اعمال می‌شود. به موجب این ماده واردات قبل از صادرات مواد و کالاهای مورد مصرف در تولید، تکمیل، آماده‌سازی کالاهای وارداتی به صورت موقت از پرداخت حقوق و عوارض گمرکی معاف است. در این مقاله تصویری از این سیاست در قوانین و مقررات تجارت خارجی اقتصاد ایران ترسیم شده است.

واژه‌های کلیدی: توسعه صادرات، صادرات غیرنفتی، ورود موقت، حقوق گمرکی، سود بازرگانی و عوارض، معافیت.

۱. مقدمه

توسعه صادرات غیرنفتی و واژه اقتصاد بدون نفت سالهاست که در محافل اقتصادی و سیاست‌گذاری کشور مورد توجه قرار دارد. روند رو به رشد وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای حاصل از فروش نفت و آثار و پیامدهای مخرب آن بر اقتصاد کشور، از دلایل رویکرد توسعه

* کارشناس ارشد اقتصاد، معاونت اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی تهران.

تجارت خارجی و دستیابی به درآمدهای غیرنفتی است. مطالعات تجربی نشان می‌دهد کشورهای دارای منابع طبیعی رشد اقتصادی کندتری را تجربه می‌کنند.^۱

وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی، موجب وابستگی بودجه دولت و حجم آن و امکانات سرمایه‌گذاری به این درآمدها با ماهیت ضد رشد می‌شود. بنابراین به منظور بهبود و رشد اقتصاد، جستجوی سایر منابع درآمدی از ضرورت‌های اقتصادی کشور است. توسعه و گسترش صادرات کالاهای غیرنفتی و دستیابی به بازارهای قابل اعتماد و دیرپا در خارج از مرزهای کشور از راهکارهای رهایی از درآمد نفتی و تحقق آرمان اقتصاد بدون نفت است. مطالعات بسیاری به رابطه قوی و معنی‌داری بین توسعه تجارت خارجی و رشد اقتصادی دست یافته‌اند^۲ و بسیاری از سیاست‌های پیشنهادی بانک جهانی برای توسعه کشورها نیز سیاست‌های مبتنی بر توسعه صادرات و سیاست‌های تجاری برون‌گراست.

به منظور توسعه تجارت خارجی و گسترش توان رقابتی صادرکنندگان داخلی، شیوه‌های مختلفی برای حمایت از آنها و تشویق صادرات مورد استفاده قرار می‌گیرد. یکی از این روش‌ها، مشوق‌های صادراتی مربوط به واردات و حقوق گمرکی است، نظیر سیاست ورود موقت. این روش در چارچوب سیاست یارانه‌های غیرمستقیم تشویق صادرات، به منظور افزایش دسترسی بخش صادرات به نهاده‌های تولید (مواد اولیه، ماشین‌آلات و نظایر آن) از روش‌های معمول تشویق و توسعه صادرات در ایران است. بسیاری از کالاهای صادراتی نیازمند نهاده‌هایی است که امکان دسترسی به آنها در داخل فراهم نبوده و یا با هزینه اضافی میسر است. اخذ هزینه گمرکی و تعرفه از مواد مورد نیاز وارداتی موجب افزایش قیمت تمام شده کالاهای نهایی شده و از این طریق سودآوری و رقابت‌پذیری آن را کاهش می‌دهد. در حالی که مشوق‌های صادراتی مانند معافیت ورود مواد اولیه برای ساخت و صدور کالاهای ساخته شده از پرداخت هزینه‌های گمرکی از طریق کاهش هزینه‌های تولید می‌تواند موجب بهبود رابطه مبادله و درآمدهای صادراتی شده و بخشی از اهداف دستیابی به درآمدهای غیرنفتی را تحقق بخشد.

هدف این مقاله معرفی و بررسی سیاست ورود موقت در راستای توسعه صادرات غیرنفتی و محمل‌های قانونی آن ضمن بررسی ضرورت‌های دستیابی به روش‌های متنوع گسترش تجارت خارجی است. از این رو نخست به طور مختصر به ضرورت‌های توسعه صادرات غیرنفتی در اقتصاد ایران پرداخته می‌شود و پس از آن انواع سیاست‌های تجارت خارجی بررسی و در پایان سیاست ورود موقت معرفی و مواد قانونی آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. کاظم یآوری و بهزاد سلمانی (۱۳۸۴)

۲. بهزاد یغمایان (۱۳۸۱)

۲. ضرورت‌های توسعه صادرات

سرعت بخشیدن به روند رشد و توسعه اقتصادی به منظور افزایش رفاه از اهداف اساسی همه کشورهاست و هر کشوری بنا به شرایط و امکانات خود به دنبال راهکارها و راهبردهای تحقق آن است. گسترش تجارت خارجی و توسعه روابط اقتصادی با جهان خارج، از ابزارهای رشد و توسعه کشورهاست. تسهیل روابط خارجی کشورها با توجه به آثار مبادلات بین‌المللی از یک سو و انتقال کالا، خدمات و منابع مالی از سوی دیگر، موجب می‌شود که جوامع پذیرای آثار توسعه‌ای انتقال دستاوردهای فنی، الگوهای مصرفی و فرهنگی، نظامهای آموزشی، اجتماعی، بهداشتی، ارزشها و نظایر آن شود که هریک در روند رشد آنها اثرگذار است.

توسعه صادرات یکی از سیاستهای انتخابی دولتها در چارچوب الگوهای تجارت خارجی است. این سیاست از طریق افزایش تولید داخلی و اشتغال موجب رشد و از طریق انتقال منابع ارزی و سرمایه موجب بهبود تراز پرداختها می‌شود. از این رو در چارچوب این سیاست، بخش صادرات مشمول انواع حمایتها بوده و دولتها از طریق تسهیل دسترسی صادرکنندگان به منابع مالی و سرمایه‌ای مانند پرداخت یارانه، در اختیار داشتن ارز با نرخ ترجیحی، منابع اعتباری ارزان، حمایتهای مالیاتی و اقدامات تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، اطلاع‌رسانی در مورد بازارهای هدف، شناسایی رقبا، بیمه و نظایر آن زمینه‌های گسترش این امر را فراهم می‌کنند.

از سوی دیگر الگوهای توسعه صادرات برای کشورهای در حال توسعه که بیشتر صادرکنندگان مواد خام بوده و به شدت از بی‌ثباتی درآمدهای حاصل از صادرات این مواد متأثر می‌شوند، مهم است. بیشترین صادرات کشورهای توسعه یافته کالاهای ساخته شده و کارخانه‌ای با ارزش افزوده بالا است، در حالی که کشورهای در حال توسعه با صدور مواد معدنی، خام و پردازش نشده در معرض مشکلات حاصل از بی‌ثباتی درآمدهای حاصل از صادرات این مواد از یک سو و وجود رقابت در عرضه آنها و پایین بودن قدرت چانه‌زنی در عرصه‌های بین‌المللی از سوی دیگر هستند.

در الگوی توسعه صادرات، هدف اصلی، صادرات مواد اولیه (مثلاً نفت برای اقتصاد ایران) نیست، بلکه توسعه صادرات کالاهای ساخته شده و بیشتر کالاهای کارخانه‌ای و صنعتی است زیرا توسعه و گسترش سریع صادرات مواد اولیه با محدودیتهایی روبرو است. کشش درآمدی تقاضا برای مواد غذایی، مواد خام و کشاورزی در مقایسه با کالاهای صنعتی پایین‌تر است. مصنوعات جانشین کالاها و مواد اولیه صادراتی کشورهای در حال توسعه نظیر پنبه، چرم و پوست مصنوعی در کشورهای توسعه یافته در حال افزایش بوده و مانع مهمی در برابر افزایش قیمت این کالاها و مواد است. از سوی دیگر کشورهای توسعه یافته از منابع تولید مواد غذایی خود (بخش کشاورزی) با استفاده از ابزارهای تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای به شدت حمایت می‌کنند. همچنین ساختار تولید

کالاهای اولیه بخش کشاورزی در کشورهای صادرکننده، به دلیل محدودیتهایی مانند منابع محدود، آب و هوای نامناسب، خاک نامرغوب، ساختارهای ناکارآمد اجتماعی و اقتصادی، از انعطاف لازم در پاسخ به تقاضای افزایش یافته برخوردار نیست.

آنچه در بحث صادرات مورد نظر است گسترش صادرات کالاهای صنعتی به ویژه در کشورهای در حال توسعه است. نمی‌توان گفت که در این دسته از کشورها صادرات صنعتی بدون مانع و به آسانی انجام می‌شود و آنها با مشکلات صدور مواد خام و اولیه مواجه نیستند بلکه صادرات این مواد نیز با مسائل و مشکلاتی کم و بیش شبیه صدور مواد خام مواجه‌اند. سیاستهای حمایتی کشورهای توسعه یافته در برابر صادرات صنعتی کشورهای در حال توسعه موجب محدود شدن آثار توسعه صادرات صنعتی در رشد اقتصادی آنها می‌شود. کشورهای صنعتی از صنایع خود در رقابت با کشورهای در حال توسعه به شدت حمایت و پشتیبانی می‌کنند.

در ایران به دلیل وابستگی اقتصاد به صدور نفت خام و نوسانات شدید قیمت جهانی آن و اثرگذاری این نوسانات در عرصه اقتصاد و انتقال دوره‌های اقتصادی تورم و رکود در کشورهای صنعتی به داخل کشور، به همراه پایان پذیر بودن این منابع، ضرورت ایجاد تنوع و توسعه در بخش صادرات را انکارناپذیر می‌کند. وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی موجب وابستگی ترکیب و حجم بودجه دولت، امکان سرمایه‌گذاری و اختصاص اعتبارات عمرانی و حجم فعالیتهای اقتصادی زیربنایی و در نهایت رونق اقتصادی به این درآمدها می‌شود. از این رو افزایش درآمد حاصل از صدور کالاهای غیرنفتی و تنوع در اقلام صادراتی می‌تواند راه حلی برای کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی باشد.

۳. سیاستهای تجارت خارجی

با توجه به منافع و دستاوردهای تجارت بین‌الملل در روند توسعه کشورها و اهمیت رهایی کشورهای در حال توسعه از اقتصاد تک محصولی و گسترش بخش صادرات در دستیابی به نتایج تجارت خارجی، از سیاستهای مختلف استفاده می‌شود. این سیاستها به دو دسته کلی راهبردهای درون‌گرا و برون‌گرا در تجارت تقسیم می‌شوند. سیاست جانشینی واردات و توسعه صادرات هریک مصادیقی از نگرشهای کلی به اقتصاد آزاد خارجی است. در سیاست جانشینی واردات که با استفاده از انواع حمایتها و موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای اعمال می‌شود، واردات محدود شده و نیازمندیهای بازار داخل از محل تولید داخلی تأمین می‌شود. نیل به خودکفایی و صنعتی شدن از دلایل اتخاذ این سیاست در کشورهای در حال توسعه است. حامیان این سیاست دلایل مختلفی را به شرح زیر برای اثبات ضرورت استفاده از آن مطرح می‌کنند:

مروری بر سیاست ورود موقت در راستای توسعه صادرات ... ۸۹

- کشورهای در حال توسعه به دلیل برخوردار نبودن از روشهای بهبود بهره‌برداری عوامل تولید، پیشرفتهای فنی و نظایر آن در کالاهای صادراتی با کاهش قیمت مواجه‌اند و قسمت قابل توجهی از منافع تجارت جهانی را از دست می‌دهند. به عبارت دیگر فقط صدور مواد اولیه و خام توسط این دسته از کشورها موجب زیان آنها از طریق رابطه مبادله خواهد شد.

- اعمال سیاستهای حمایت از تولید داخلی در چارچوب سیاست جایگزینی واردات می‌تواند به جذب سرمایه‌های خارجی منتهی شود و از این سرمایه‌ها در عرصه رقابت حمایت کند.

- ضرورت حمایت از صنایع نوپا در کشورهای در حال توسعه از دیگر دلایل طرفداران سیاست جایگزینی واردات است.

- با محدود شدن ورود کالاهای مصرفی حجم پس‌انداز در بازار داخلی افزایش و لذا از منافع حاصل از آن، امکان واردات کالاهای سرمایه‌ای فراهم می‌شود.

- با محدود شدن واردات به ویژه واردات کالاهای مصرفی، کشورهای در حال توسعه فرصت و امکان بیشتری برای جلوگیری از کسری تراز پرداختهای خارجی خود خواهند داشت.

متداول‌ترین ابزارهای مورد استفاده در به‌کارگیری این سیاست، اعمال تعرفه و محدودیتهای مقداری به گونه‌ای است که منجر به افزایش قیمت کالاهای وارداتی و کاهش توان رقابتی آن در برابر تولیدات داخلی می‌شود. پرداخت یارانه به تولید داخلی، کاهش قیمت و افزایش قدرت رقابت صنایع داخلی از ابزارهای دیگر قابل استفاده در اعمال سیاستهای کنترل واردات است.

در مقابل سیاستهای درون‌نگر و حمایت‌گرا از تولید داخلی، کشورهایی که توان کسب منافع زیادی از تجارت خارجی دارند و آن را عامل مهم و اصلی توسعه سایر بخشهای اقتصادی خود می‌دانند، اتخاذ سیاستهای برون‌گرا و گرایش به اقتصاد بین‌المللی را انتخاب می‌کنند. مهم‌ترین ابزارهای این سیاست نیز آزادی واردات، پذیرش ارزش واقعی نرخ ارز، سیاستهای حمایتی از صادرات و توسعه آن است.

پایه‌های نظری توسعه صادرات متأثر از اندیشه‌های اقتصاددانان کلاسیک است. به اعتقاد کلاسیکها توسعه بازارهای داخلی، تقسیم کار و تخصص در سطح بین‌المللی و افزایش قدرت تولید از طریق توسعه تجارت خارجی قابل دستیابی است. به کارگیری نگرش توسعه صادرات، در دهه ۱۹۶۰ توسط کشورهای تازه صنعتی شده^۱ موجب رشد اقتصادی سالیانه بیش از ۱۰ درصد در این کشورها شد.

مهم‌ترین مزیت‌هایی که به تشویق کشورها در به‌کارگیری سیاستهای صادرات‌گرا منتهی می‌شوند عبارت‌اند از:

- استفاده از مزیت مقیاس اقتصادی و توسعه حجم بازار داخلی،

۱. این کشورها شامل کره جنوبی، تایوان، هنگ کنگ، سنگاپور، مالزی و اندونزی می‌باشد.

- یک بخش صادراتی کارآ در صورت ارتباط قوی بین صنایع در چارچوب جدول داده - ستانده، کارایی را به کل اقتصاد تسری می‌دهد،
- بزرگ شدن بازار داخلی موجب محدود شدن گسترش و توسعه صادرات نمی‌شود.

علاوه بر مزایای عمومی توسعه صادرات، تشویق صادرات در راستای توسعه اقتصادی حائز مزایای خاصی نیز می‌باشد. به نظر آدام اسمیت دسترسی به بازارهای صادراتی این امکان را به تولیدکنندگان می‌دهد که با تولید بیش از نیاز بازار داخلی، در زمینه‌های تولیدی خاصی متخصص شوند. توسعه تولید و گسترش بازارها به خارج از کشورها، به بهره‌گیری از ظرفیتهای موجود یا سرمایه‌گذاریهای جدید منتهی می‌شود. ارتباط با اقتصاد جهانی، فرصتهایی برای شناخت، آشنایی و کسب روشهای جدید فن‌آوری در اختیار تولیدکنندگان قرار می‌دهد. دستیابی و حضور در بازارهای فرامرزی، علاوه بر ایجاد اشتغال از طریق افزایش تنوع تولید، می‌تواند ایجاد فرصتهای شغلی را که به طور غیرمستقیم حاصل حوزه‌های وسیع فعالیتهای اقتصادی نظیر حمل و نقل، بازاریابی، تبلیغات، بسته‌بندی، بیمه و نظایر آن است در پی داشته باشد. ارز حاصل از صادرات دسترسی به منابع مالی مورد نیاز را فراهم می‌کند. البته در شرایطی که ترکیب صادرات متنوع بوده و سهم کالاهای صنعتی با ارزش افزوده بالا در آن بیشتر باشد درآمدهای ارزی و بی‌ثباتی این درآمدها کاهش می‌یابد.

به‌رغم مزایای خاص و عمومی سیاستهای تشویق صادرات و برون‌گرایی تجاری، این سیاست با آثار نامطلوب و مشکلاتی همراه است. از این مشکلات می‌توان به محدودیت دسترسی به بازارها به ویژه بازارهای کشورهای توسعه یافته اشاره کرد که از طریق انواع حمایتها از صنایع داخلی، مزیت رقابتی کالاهای صادراتی کشورهای صادرکننده را کاهش می‌دهند. از سوی دیگر ارتباط تنگاتنگ با اقتصاد جهانی و وابستگی به بازارهای بین‌المللی، موجب انتقال نوسانات و بحرانهای مختلف پولی و مالی به درون مرزها می‌شود.

۴. ورود موقت

به طور کلی سیاستهای تشویق و توسعه صادرات با هدف کاهش قیمت تمام شده کالاهای صادراتی و جبران مابه‌التفاوت قیمتهای داخلی و جهانی و در نهایت افزایش قابلیت و قدرت رقابت بخش صادرات به کار گرفته می‌شوند. از مهم‌ترین این سیاستها تأمین منابع مالی ارزان، فراهم کردن زمینه‌های تأمین مواد و قطعات مورد نیاز تولیدکنندگان کالاهای صادراتی، تخفیف و اولویت در حمل محصولات صادراتی، حمایتهای مالیاتی و گمرکی، جوایز صادراتی، یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم صادراتی، ایجاد مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی، تأسیس بانک توسعه صادرات و صندوق ضمانت صادرات است.

مروری بر سیاست ورود موقت در راستای توسعه صادرات ... ۹۱

یکی از شیوه‌های تشویق صادرات پرداخت یارانه‌های صادراتی است. این یارانه‌ها به دو دسته کلی مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند. یارانه‌های غیرمستقیم صادراتی شامل مشوقهای صادراتی مربوط به ارز (جبران زیانهای حاصل از نوسانات نرخ ارز و تضمین نوسانات آن)، مشوقهای صادراتی مربوط به واردات و حقوق گمرکی (استرداد حقوق گمرکی و معافیت از پرداخت حقوق گمرکی) و مشوقهای مربوط به مالیاتها و عوارض (مشوق مربوط به مالیاتها و تعرفه‌های تحمیلی)، است. بیشتر این شیوه‌ها در ایران طی سالهای اخیر مورد استفاده قرار گرفته است.

حقوق و عوارض گمرکی از ابزارهای مالی دولت برای کنترل تجارت خارجی و تعدیل ترازپرداختهاست و از متداول‌ترین عوارض صادرات بین‌المللی است. استفاده از این ابزار در کشورهای در حال توسعه علاوه بر کسب درآمد برای دولت با هدف حمایت از صنایع داخلی به ویژه صنایع نوپا رایج است. ورود موقت یا معافیت کالاهای صادراتی ساخته شده از مواد اولیه وارداتی از پرداخت حقوق گمرکی (موضوع ماده ۱۲ قانون مقررات صادرات و واردات) یکی از روشهای واردات در مقررات بازرگانی خارجی کشور است.

واردات به طور کلی به چهار روش ورود قطعی، ورود موقت، اعاده به خارج از کشور (مرجوعی)، ترانزیت خارجی و ترانزیت داخلی انجام می‌شود.^۱ منظور از ورود موقت «رویه گمرکی است که به موجب آن می‌توان کالای خاصی را برای منظور خاصی در مدت معینی وارد کشور و سپس خارج کرد».^۲ به موجب ماده ۲ قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲/۷/۴ کالاهای وارداتی و صادراتی به سه گروه کالاهای مجاز، مشروط و ممنوع تقسیم می‌شوند. کالاهایی که می‌توان آنها را به صورت موقت به داخل کشور وارد کرد شامل مواد اولیه و اجزاء و قطعات مورد نیاز در فرآیند تولید، کالا برای تکمیل و تعمیر، کالاهای خارجی برای شرکت در نمایشگاههای بین‌المللی، دستگاههای فیلمبرداری و عکس برداری هوایی و مطالعات علمی و فنی و نظایر آن، ورود موقت وسایل نقلیه، دام به منظور تعلیف موقت، محفظه‌های مخصوص حمل کالا، کانتینر و کالاهای که بر اساس کنوانسیون گمرکی به صورت موقت وارد می‌شوند.

مواد اولیه، اجزاء و قطعات و به طور کلی کالاهایی که پس از ورود، در مراحل مختلف تولید، تکمیل، آماده‌سازی و بسته‌بندی به کار گرفته می‌شوند بنا به ماهیت خود و با توجه به تأثیرگذاری هزینه تأمین آنها در بهای تمام شده کالای ساخته شده در راستای تشویق صادرات غیرنفتی مشمول حمایتهای تعرفه‌ای و گمرکی است. بخش مهم این حمایتها در چارچوب ماده ۱۲ قانون مقررات صادرات و واردات و آیین‌نامه اجرایی آن و آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی پیش‌بینی شده و استانداردها و مقررات لازم برای اجرای مفاد این ماده، در مواد دیگر این قانون تعیین شده است.

۱. قانون امور گمرکی و بازرگانی خارجی، ماده ۱۹، ص ۳۷.

۲. گمرک جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴)، ص ۵۰.

به موجب این ماده، واردات پس از صادرات مواد و کالاهای مورد مصرف در تولید، تکمیل، آماده‌سازی و بسته‌بندی کالاهای صادراتی به صورت موقت از پرداخت تمامی وجوه متعلقه به واردات، جزء آنچه جنبه هزینه یا کارمزد دارد معاف است. با توجه به تبصره‌های ۲ و ۳ این ماده کالاهای موضوع آن از کسب مجوزهای مقرر در جدول ضمیمه مقررات صادرات و واردات معاف بوده و واردکننده ملزم به صادرات نیست بلکه کالاهای ساخته شده با ارائه پروانه گمرکی برای رفع تعهد کفایت می‌کند.

کالاهایی که در تولید آنها از مواد اولیه وارداتی استفاده شده است حداکثر پس از یک سال باید برای صدور به گمرک عودت داده شود. بر اساس بند ۲ ماده ۲۴ آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات «مهلت صدور کالاهای ساخته شده از کالاهای ورود موقت، یک سال پس از تاریخ ورود است و در صورت نیاز به زمان بیشتر، این مهلت تا یک سال دیگر به شرط موافقت گمرک قابل تمدید است». پس از اتمام مهلت قانونی چنانچه صادرکننده کالای ساخته شده را برای صدور ارائه کند بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۲ قانون یاد شده گمرک موظف است واردکننده را برای استیفای حقوق دولت تحت تعقیب قرار دهد. ماده ۲۴ این آیین‌نامه و تبصره‌های آن ضوابط و شرایط خاص کالاهای مشمول ورود موقت را تعیین می‌کند. بر اساس این ماده «واردات قبل از صادرات مواد اولیه و کالاهای مورد نیاز در تولید، تکمیل، آماده‌سازی و بسته‌بندی کالاهای صادراتی موضوع ماده ۱۲ قانون مقررات صادرات و واردات نیازمند رعایت مواردی است:

- اجازه ورود موقت فقط به کارخانه‌ها، شرکتها و واحدهای تولیدی (اعم از صنفی یا صنعتی) که دارای پروانه معتبر هستند، داده خواهد شد. واحدهای بازرگانی و تعاونی در صورتی که با واحدهای تولیدی دارای پروانه معتبر قرارداد منعقد کرده باشند می‌توانند از این مقررات استفاده کنند.

- بیشترین میزان واردات مواد اولیه و کالاهای مورد مصرف معادل ظرفیت اسمی واحدهای تولیدی سازنده یا تولیدکننده کالا است.

- استفاده کنندگان از تسهیلات ورود موقت موظف‌اند حداقل به میزان ۱۲۵ درصد ارزش کالای وارداتی موقت، کالای ساخته شده صادر کنند. آن بخش از واردات موقت که در تولید و مصرف داخل مورد استفاده قرار می‌گیرد، به عنوان واردات قطعی محسوب و مشمول پرداخت حقوق گمرکی، سود بازرگانی و سایر عوارض و هزینه‌ها خواهد بود».

به این ترتیب به موجب بند اخیر، چنانچه صادرکننده کالاهای ساخته شده، کالاهای وارداتی را صادر نکند و در داخل مورد استفاده قرار دهد از شمول ورود موقت خارج و به عنوان واردات قطعی تلقی و مشمول قوانین و مقررات مربوط خواهد شد.

برای واردات کالاهای مجاز به صورت موقت، واردکننده باید سپرده‌ای به گمرک ارائه دهد که هنگام صدور کالاهای ساخته شده، این سپرده از طرف گمرک به وی مسترد خواهد شد. ماده

مروری بر سیاست ورود موقت در راستای توسعه صادرات ... ۹۳

۱۳۵ آیین‌نامه اجرایی قوانین امور گمرکی^۱ در این مورد مقرر کرده است: اجازه ورود موقت نیازمند اخذ سپرده به این شرح است:

سپرده نقدی یا تضمین بانکی: در مورد کالای مجاز که به طور موقت وارد می‌شود مبلغی معادل حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض که به واردات قطعی آن کالا تعلق می‌گیرد به علاوه حداکثر جریمه احتمالی.

سپرده‌گذاری صادرکننده نزد گمرک به موجب بند ۳ ماده ۲۴ آیین‌نامه قوانین مقررات صادرات و واردات می‌تواند به سه صورت انجام شود. برای ورود موقت کالاهای موضوع این ماده، گمرک با رعایت قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی آن تعهد یا سفته به این شرح اخذ خواهد کرد:

- در مورد واردکنندگان تولیدی دولتی، سفته یا تعهد کتبی به تشخیص گمرک ایران.
- در مورد واردکنندگان تولیدی غیردولتی، نمونه و خوشنام با اخذ تعهد یا سفته و بقیه واحدهای غیردولتی با اخذ سفته یا ضمانت‌نامه بانکی و نظایر آن تا یک برابر حقوق ورودی به تشخیص گمرک ایران.

- در مورد بازرگانان و اصناف، سفته یا ضمانت‌نامه بانکی تا یک برابر حقوق ورودی.
میزان قابل استرداد و چگونگی سپرده‌گذاری صادرکننده نزد گمرک نیز در ماده ۲۵ آیین‌نامه قانون مقررات صادرات و واردات به این شرح است: «در صورتی که مقدار مواد اولیه، اجزا و قطعات، لوازم بسته‌بندی و سایر کالاهای خارجی مصرف شده در تولید، آماده‌سازی و بسته‌بندی کالاهای صادراتی برای گمرک مشخص باشد بر اساس قیمت روز (بر مبنای سیف) مواد اولیه مثل یا مشابه آن، درصد حقوق گمرکی، سود بازرگانی و سایر عوارض در آن تاریخ، میزان قابل استرداد را محاسبه و مسترد می‌کند. در صورتی که مقدار مواد اولیه به کار رفته برای گمرک مشخص نباشد باید از وزارتخانه تولیدی ذی‌ربط استعلام و بر اساس آن مبلغ قابل استرداد را محاسبه کند. ضرایب مورد عمل و ضرایب به دست آمده از طریق وزارتخانه ذی‌ربط توسط گمرک در مجموعه‌هایی گردآوری و در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرد. در صورت اعتراض صادرکننده به نظر وزارتخانه ذی‌ربط یا گمرک، موضوع به کمیسیون تبصره یک ماده ۱۴ قانون منعکس می‌شود. برای ورود موقت، اظهارنامه‌ای توسط صاحب کالا تنظیم و به گمرک ارائه می‌شود. بر اساس ماده ۱۳۴ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی برای واردات موقت، صاحب کالا باید در اظهارنامه‌ای که تنظیم می‌کند تعهد کند که کالا را در مدتی که پروانه ورود موقت تعیین می‌شود از کشور از راه مجاز خارج کند».

۱. مصوب ۱۳۵۱ و اصلاحات آن.

استرداد حقوق گمرکی (سفته یا ضمانت سپرده شده به گمرک) در صورت ورود موقت، به برگشت دادن کالای ساخته شده به گمرک برای صادرات بستگی دارد. صادرکننده پس از انجام فرایند تولید، تعمیر، بسته‌بندی و نظایر آن برای باز پس گرفتن ضمانت‌نامه‌ای که در اختیار گمرک قرار داده می‌بایست کالای ساخته شده را پیش از پایان مهلت تعیین شده در اظهارنامه، به گمرک تحویل دهد. در غیر این صورت گمرک اقدام به اخذ حقوق دولتی می‌کند. بر اساس ماده ۱۴۰ آیین نامه اجرایی قانون امور گمرکی «استرداد وجه الضمان مشروط به بازگشت کالا پیش از انقضای آخرین مدت اعتبار پروانه بوده و در غیر این صورت سپرده تودיעی به درآمد دولت منظور خواهد شد. در صورت تأخیر خروج حداکثر تا یک ماه به دلیل عذر موجه، سپرده تودיעی با اجازه گمرک و دریافت جریمه انتظامی مسترد خواهد شد». همچنین طبق ماده ۱۳۶ آیین‌نامه مذکور «کالایی که برای ورود موقت اظهار می‌شود باید طبق اصول و مقررات این آیین‌نامه مورد معاینه و ارزیابی قرار گیرد. به بسته‌ها یا محتویات آنها پلمپ گمرک یا هر نوع علامت دیگری که برای تشخیص کالا در موقع خروج لازم باشد الصاق می‌شود و مدتی هم که کالا طی آن باید از کشور خارج شود تعیین و در متن پروانه قید و پروانه کالا به اختیار صاحب کالا گذاشته شود». اگر فرایند تبدیل کالای وارداتی به کالای ساخته شده صادراتی به گونه‌ای باشد که موجب تغییر شکل کالاهای ورود موقت شود گمرک الزامی به پذیرش آن به عنوان ورود موقت نخواهد داشت. در این مورد ماده ۱۳۷ این آیین‌نامه مقرر کرده است: «نسبت به واردات موقت هرگاه عملیات تعمیر یا تکمیل کالا طوری باشد که نیازمند تغییر شکل کالا و از بین رفتن پلمپها یا علامتهای دیگر الصاقی گمرک بوده و تشخیص کالا را در حین بازگشت مشکل یا غیرممکن کند اداره گمرک می‌تواند از قبول آن کالا به عنوان واردات موقت خودداری یا در صورت مقتضی عملیات تکمیل یا تعمیر را به هزینه صاحب کالا با نظارت مستمر قرار دهد».

چنانچه واردکننده پس از تولید، تعمیر یا تکمیل کالای ورود موقت از صدور آن منصرف شود و اقدام به فروش آن در بازار داخل کند، کالای وارداتی از شمول معافیتها و حمایتهای سیاست ورود موقت خارج و مشمول مقررات ورود قطعی شده و مطالبات گمرک قابل احقاق خواهد بود. علاوه بر این چنانچه صاحب کالا در مدت تعیین شده اقدامی برای صدور نکند، واردات انجام شده به عنوان ورود قطعی تلقی و مطالبات گمرک از وجه‌الضمان کسر می‌شود. مواد ۱۴۲ و ۱۴۳ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی در این موارد مقرر کرده است: «اگر صاحب کالا بخواهد کالایی که به عنوان موقت وارد شده در داخل کشور بفروشد یا به مصرف قطعی برساند باید پیش از انقضای مدت اعتبار پروانه درخواست کتبی مبنی بر بطلان پروانه ورود موقت ارائه نماید و اظهارنامه ورود قطعی تنظیم و تشریفات عمومی مربوط به واردات را انجام دهد در این صورت سپرده پرداخت شده به عنوان درآمد منظور و مازاد احتمالی سپرده مسترد و کسری احتمالی نقداً وصول

مروری بر سیاست ورود موقت در راستای توسعه صادرات ... ۹۵

خواهد شد». «در صورتی که صاحب کالا در مدت مقرر برای اعاده کالا مراجعه نکند گمرک در مورد کالای مجاز اظهار نامه قطعی تنظیم و پروانه قطعی صادر و حقوق گمرکی، سود بازرگانی، عوارض و جریمه احتمالی را از محل سپرده برداشت می کند و ...».

اقدام به ورود موقت نیازمند تنظیم و ارائه اسنادی به این شرح است:

- اظهارنامه تنظیم شده^۱
- کارت بازرگانی^۲
- قبض انبار^۳
- مجوز ورود موقت^۴
- بار نامه^۵
- فاکتور (سیاهه خرید)^۶
- پیش فاکتور^۷
- گواهی مبدأ^۸
- تضمین های لازم (سفته، ضمانت نامه یا تعهد قانونی)^۹
- عدل بندی کالا (حسب مورد)^{۱۰}
- مجوزهای قانونی (در صورت لزوم)^{۱۱}
- وکالت نامه (در صورتی که صاحب کالا خود اقدام به صدور نکند)^{۱۲}
- ثبت سفارش^{۱۳}

-
1. Declaration
 2. Commercial ID
 3. Warehouse Receipt
 4. Permission of Temporary Imports
 5. Bill of Lading
 6. Invoice
 7. Performa Invoice
 8. Certificate of Origin
 9. The Necessary Security(Promissory not Banks Guarantee Legal Bail, Bond)
 - 10 . Packing List (in Case of)
 11. The Logical Permission(in Case of)
 12. Letter of Attorney
 13. Order of Registration

فرآیند ورود موقت



منابع

- عسگری، منصور و ایرج عسگری (۱۳۸۰)، «تجزیه و تحلیل تابع عرضه صادرات غیرنفتی در برنامه سوم توسعه با روش همگرایی ساختاری»، هفتمین همایش توسعه صادرات غیرنفتی کشور در برنامه سوم و توسعه صادرات، تبریز: اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، مهر.
- شرکت صادراتی سازمان صنایع ملی ایران (۱۳۶۶)، *اولین سمینار ضرورت‌های صادرات غیرنفتی و راههای توسعه آن*، مجلد اول و دوم.
- گمرک جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴)، *راهنمای مراجعان*، اردیبهشت.
- گوهریان، محمد ابراهیم (۱۳۷۴)، *مدیریت صادرات غیرنفتی اصول صادرات*، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.
- مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی (۱۳۸۰)، *سیاستهای تجاری و توسعه اقتصادی*.
- مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی (۱۳۸۵)، *ارزیابی شیوه‌های پرداخت یارانه صادراتی در ایران و اثرات لغو آن*.
- نادری، ابوالقاسم (۱۳۷۱)، *مزیت نسبی و توسعه صادرات در ایران*، مؤسسه مطالعات بازرگانی.
- یاوری، کاظم و بهزاد سلمانی (۱۳۸۴)، «رشد اقتصادی در کشورهای دارای منابع طبیعی: کشورهای صادرکننده نفت»، *فصلنامه پژوهشهای بازرگانی*، شماره ۳۷، زمستان.
- یغمایان، بهزاد (۱۳۸۱)، «بررسی تجربی رابطه میان صادرات، توسعه و رشد در کشورهای در حال توسعه»، *فصلنامه پژوهشها و سیاستهای اقتصادی*، سال دهم، شماره ۲۱، بهار.