

بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: منابع بودجه



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۱۰۰۷



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۷/۹

عنوان گزارش:

بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: منابع بودجه

نوع گزارش: طرح/لایحه راهبردی نظارتی پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان:

فرید کاظمی، محمدمهدی جعفری، علی نیک‌پور (گروه بودجه)، مهتاب قراخانلو (گروه شرکت‌های دولتی)،
سروش میرهاشمی (گروه مالیات)

مدیر مطالعه:

مرتضی کیانی

ناظران علمی:

سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی

گرافیک و صفحه آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون بودجه سال ۱۴۰۴
۲. منابع عمومی دولت
۳. درآمدهای نفتی
۴. درآمدهای مالیاتی
۵. اوراق مالی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۸/۱۳

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. منابع عمومی کل کشور.....	۱۰
۳. اجزای منابع عمومی دولت.....	۱۲
۳-۱. درآمدها.....	۱۳
۳-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای.....	۲۰
۳-۳. واگذاری دارایی‌های مالی.....	۲۳
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۸
منابع و مآخذ.....	۲۹

فهرست جداول

جدول ۱. مقایسه قانون بودجه ۱۴۰۴ با عملکرد و قانون بودجه ۱۴۰۳.....	۱۱
جدول ۲. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴.....	۱۲
جدول ۳. اجزای منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ و قانون بودجه سال ۱۴۰۳.....	۱۳
جدول ۴. درآمدهای مالیاتی.....	۱۴
جدول ۵. پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی برای دستیابی به هدف‌گذاری برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران.....	۱۶
جدول ۶. برآورد میزان درآمدها از ناحیه مالیات بر واردات در سال ۱۴۰۴.....	۱۸
جدول ۷. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های سرمایه در قانون بودجه ۱۴۰۳ و قانون بودجه ۱۴۰۴.....	۲۰
جدول ۸. سناریوهای محتمل تحقق درآمدهای نفتی.....	۲۲
جدول ۹. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۴.....	۲۴
جدول ۱۰. برآورد کسری احتمالی تأمین نشده.....	۲۸

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. شمای کلی منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۴.....	۱۰
شکل ۲. نمودار سهم ردیف‌های مختلف از منابع قانون بودجه ۱۴۰۴.....	۱۳
شکل ۳. سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی.....	۱۵
شکل ۴. نمودار نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی با اعداد واقعی به روزرسانی شده.....	۱۶
شکل ۵. نمودار سود سهام مصوب و عملکرد شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۷.....	۱۹
شکل ۶. نمودار تسهیم نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در قانون بودجه ۱۴۰۴.....	۲۱
شکل ۷. نمودار روند مانده اوراق دولتی از ابتدای ۱۴۰۲ با احتساب اوراق منتشره تا پایان سال ۱۴۰۳.....	۲۵
شکل ۸. نمودار روند دارایی‌های صندوق درآمد ثابت در سال ۱۴۰۳.....	۲۶
شکل ۹. نمودار ارقام مصوب و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی.....	۲۷



بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: منابع بودجه

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21007](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21007)

چکیده



قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور با حجم منابع عمومی ۴۹۵۶ هزار میلیارد تومان، رشد ۹۳ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۳ دارد. رشد منابع عمومی به تفکیک اجزا عبارت است از: درآمدها (۴۹ درصد رشد)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۴۴ درصد رشد) و واگذاری‌های مالی (۳۹۵ درصد رشد). از مجموع منابع عمومی، مالیات‌ها ۴۲ درصد سهم دارد؛ اما وابستگی ۲۳ درصدی به نفت و گاز (شامل استقراض از صندوق توسعه ملی) آسیب‌پذیری بودجه را نسبت به تکانه‌های نفتی نشان می‌دهد. پیش‌بینی منابع نفتی مبتنی بر صادرات ۱.۳ میلیون بشکه نفت خام و میعانات گازی با قیمت ۶۳ دلار است که در سناریوهای بدبینانه ممکن است تا قیمت وصولی ۵۳ دلار و صادرات یک میلیون بشکه‌ای کاهش یابد. انتشار اوراق مالی اسلامی با رشد ۱۷۰ درصدی به ۷۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده و گرچه با توجه به ظرفیت محدود بازار بدهی، ریسک عدم تحقق آن وجود دارد؛ اما در صورت فراهم نمودن ملزومات تحقق آن، می‌توان انتظار داشت به‌طور کامل محقق شود. همچنین رقم پیش‌بینی شده برای واگذاری شرکت‌های دولتی (۲۱۵ هزار میلیارد تومان) به‌دلیل عملکرد ضعیف سال‌های گذشته واقع‌بینانه نیست. برآوردها حاکی از کسری احتمالی تأمین نشده ۵۵۵ هزار میلیارد تومانی است که عمدتاً ناشی از تحقق نیافتن درآمدهای نفتی، گمرکی و واگذاری شرکت‌هاست. این چالش‌ها اجرای کامل بودجه را با تردید مواجه می‌کند و اقداماتی نظیر افزایش کوشش مالیاتی و توجه به مولدسازی دارایی‌های دولت ضروری است.



بیان / شرح مسئله

بررسی و مطالعه عملکرد مالی دولت در سنوات گذشته نشان داده است که عموماً قوانین بودجه آن گونه که تدوین و تصویب می‌شوند، اجرا نمی‌شود و همواره مشکلات متعددی در مسیر اجرایی شدن قانون بودجه ایجاد می‌شود که دولت‌ها را به تلاش برای ایجاد منابع مالی جدید یا مدیریت مصارف بودجه مجبور می‌کند. از سوی دیگر برخی موضوعات اساسی در زمان تصویب بودجه مورد توجه کافی قرار نمی‌گیرد که متعاقباً منجر به ایجاد برخی چالش‌ها در میانه سال مالی می‌شود یا بر جریان درآمدی و هزینه‌ای دولت اثر سوء می‌گذارد. مطالعه منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه با این هدف صورت می‌گیرد که برای اجرای صحیح بودجه با نگاهی منطقی و واقع‌بینانه چاره‌اندیشی شود و بتواند نمای خوبی از روند مالی دولت در سال پیش‌رو براساس مفروضات ارائه دهد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- رشد منابع و مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به میزان مصوب **قانون بودجه سال ۱۴۰۳**، حدود ۹۰ درصد است.
- رشد «درآمدها» در لایحه نسبت به میزان مصوب آن در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۵۳ درصد است. منابع حاصل از «واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای» ۴۴ درصد افزایش، و منابع حاصل از «واگذاری دارایی‌های مالی» ۳۹۵ درصد رشد یافته است.
- سهم درآمدهای مالیاتی از مجموع درآمدها معادل ۴۲ درصد است؛ در حالی که سهم درآمدهای ناشی از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی با احتساب منابع استقراری از صندوق توسعه ملی (با توجه به ماهیت درآمد نفتی این منابع) ۲۳ درصد است.
- نرخ رشد درآمدهای مالیاتی در لایحه معادل ۴۹ درصد است که با توجه به پیش‌بینی از نرخ رشد اسمی ۳۵ درصدی اقتصاد در سال ۱۴۰۳، می‌توان انتظار داشت نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی اندکی افزایش داشته باشد.
- منابع لحاظ شده از محل درآمدهای ناشی از حقوق ورودی گمرکی در لایحه ۲۶۴ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان مصوب آن در قانون بودجه سال جاری ۸۴ درصد رشد داشته است. عمده این افزایش به دلیل برآورد منابع از محل واردات خودرو و تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق گمرکی است.
- منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۹۳۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳ رشد ۱۵۴ درصدی دارد.
- سقف فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی، ۷۰۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که حداکثر ۱۰۰ هزار میلیارد تومان از آن برای سیال‌سازی بدهی‌های دولت لحاظ شده است که جایگزین بدهی‌های قبلی می‌شود. ظرفیت انتشار اوراق مالی اسلامی در لایحه نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۱۷۰ درصد رشد یافته است.
- قانون بودجه سال ۱۴۰۴ برخلاف رویه چند سال اخیر، از ابتدای سال و در قالب قانون اقدام به استقراض ۲۸ واحد درصد از سهم ۴۸ درصدی صندوق توسعه کرده و از این محل ۵۴۱ هزار میلیارد تومان منابع برای دولت دیده شده است.



مقایسه قانون بودجه سال ۱۴۰۴ با عملکرد و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان) [۱] و [۲]

ردیف	عنوان	قانون سال ۱۴۰۳	عملکرد سال ۱۴۰۳	قانون سال ۱۴۰۴	رشد قانون سال ۱۴۰۴ نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۳	رشد قانون سال ۱۴۰۴ نسبت به قانون سال ۱۴۰۳
۱	درآمدها	۱۵۹۸	۱۶۴۲	۲۴۴۶	۴۹٪	۵۳٪
۱-۱	سازمان امور مالیاتی	۱۲۲۲	۱۲۱۹	۱۸۲۰	۴۹٪	۴۹٪
۱-۱-۱	مالیات اشخاص حقوقی	۴۶۹	۵۳۴	۸۱۰	۵۲٪	۷۳٪
۱-۱-۲	مالیات بر درآمد	۱۹۰	۲۲۵	۳۱۹	۴۲٪	۶۸٪
۱-۱-۳	مالیات بر ثروت	۴۰	۳۱	۵۵	۷۷٪	۳۸٪
۱-۱-۴	مالیات بر کالاها و خدمات	۵۲۳	۴۲۸	۶۳۶	۴۹٪	۲۲٪
۱-۲	سازمان گمرک	۱۴۲	۱۳۲	۲۶۴	۱۰۰٪	۸۶٪
۱-۳	سایر درآمدها	۲۳۴	۲۹۱	۳۶۲	۲۴٪	۵۵٪
۲	واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۶۴۴	۳۷۳	۹۳۰	۱۴۹٪	۴۴٪
۲-۱	صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی	۵۸۳	۳۶۶	۶۰۵	۶۵٪	۴٪
۲-۲	مولدسازی دارایی‌ها به صورت نقدی	۶۲	۷	۲۵	۲۵۷٪	۶۰-٪
۲-۳	پرداخت مطالبات تأمین اجتماعی و افزایش سرمایه بانکها از محل واگذاری دارایی‌ها	-	-	۳۰۰	-	-
۳	واگذاری دارایی مالی	۳۱۹	۱۰۰۶	۱۵۸۰	۵۷٪	۳۹۵٪
۳-۱	اوراق مالی اسلامی	۲۵۵	۵۰۸	۷۰۰	۳۸٪	۱۷۵٪
۳-۲	استاد خزانه بابت تسویه بدهی شرکت‌های برق	-	-	۶۰	-	-
۳-۳	اوراق مالی اسلامی بابت افزایش سرمایه بانکها	-	-	۵۰	-	-
۳-۴	صندوق توسعه ملی	-	۴۶۱	۵۴۱	۱۷٪	-
۳-۵	شرکت‌های دولتی و سایر	۶۴	۹۹	۲۲۹	۱۳۱٪	۲۵۸٪

※ از این رقم، ۲۵۴ هزار میلیارد تومان ظرفیت قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بوده و ۲۵۴ هزار میلیارد تومان دیگر با مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران منتشر شده است.

※ از این رقم، ۱۴ هزار میلیارد تومان منابع باقی مانده از سال ۱۴۰۳ بوده، ۶۱ هزار میلیارد تومان بابت کالا برگ و تأمین دارو و تجهیزات پزشکی و ۳۸۶ هزار میلیارد تومان از طریق استقراض ۲۵ واحد درصد از سهم صندوق توسعه دریافت شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱ تلاش برای تحقق کامل درآمدهای مالیاتی با استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود و اجرای کامل قوانین تصویب شده مانند سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی.

۲ طراحی سازوکار مناسب برای واردات خودرو جهت انتفاع حداکثری دولت از منافع واردات خودرو و تحقق کامل درآمدهای

گمرکی از این محل.

- ۳ با توجه به نااطمینانی زیاد درباره درآمدهای نفتی در قانون بودجه پیشنهاد می‌شود برای روش‌های تأمین مالی جایگزین، مانند اوراق بدهی، از ابتدای سال برنامه‌ریزی شود.
- ۴ بازطراحی سازوکارهای اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت به منظور بهبود عملکرد این بخش.

۱. مقدمه

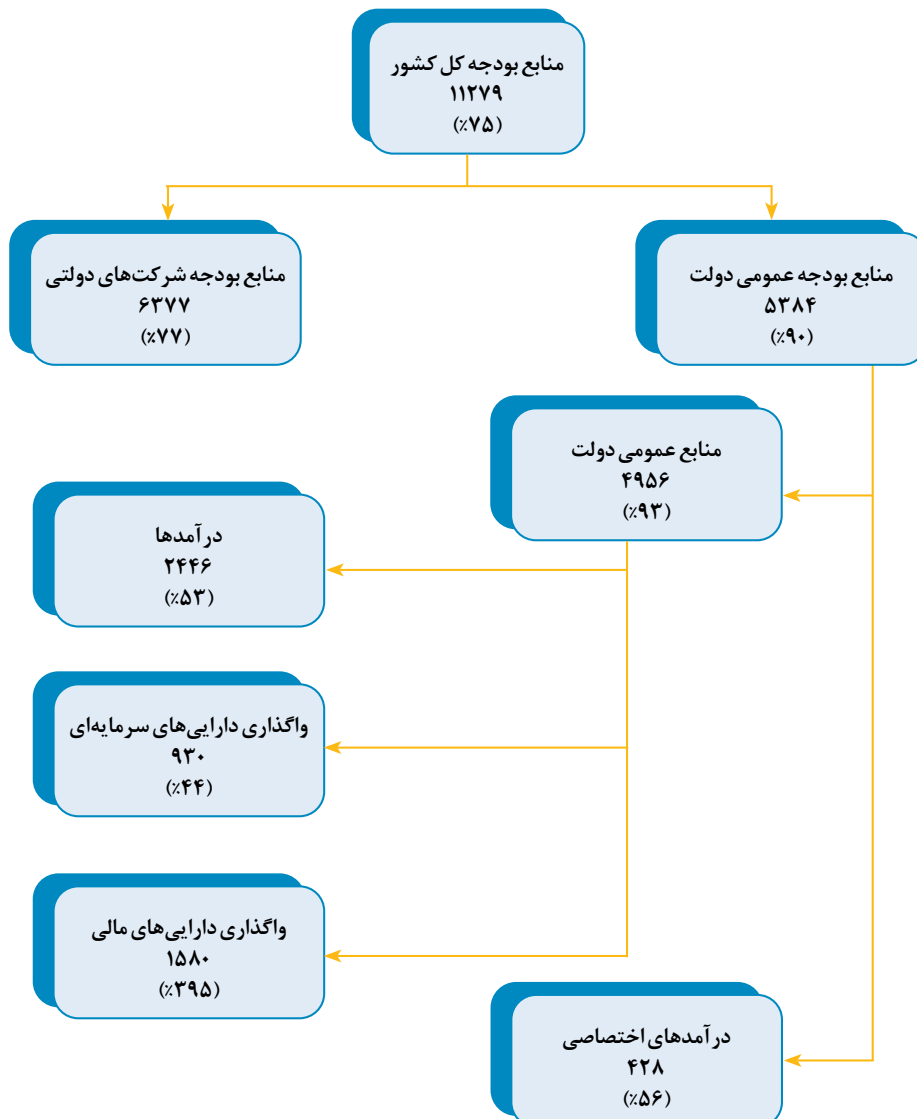
سند بودجه مهم‌ترین سند مالی دولت طی یک سال مالی است و نشان‌دهنده چارچوب مدیریت دولت در یک سال آتی از حیث تأمین منابع و تخصیص اعتبارات است. تحلیل فروض مبنای محاسبات تأمین منابع از نظر ارزیابی میزان واقع‌بینی و درست‌نمایی اعداد پیش‌بینی شده در بودجه یکی از موضوعات بسیار مهم در بررسی قانون بودجه است. به هر میزان که منابع برآورد شده در بودجه مبتنی بر فروض واقع‌بینانه محاسبه شوند، احتمال تحقق بالاتر خواهد بود و اجرای قانون بودجه از منظر تأمین منابع مورد نیاز با چالش‌های کمتری روبه‌رو خواهد بود. بی‌توجهی به ارزیابی دقیق و علمی منابع در چند سال اخیر یکی از مشکلاتی بوده که در میانه سال، دولت را با مشکل عدم تأمین منابع مورد نیاز برای برخی امور همچون تأمین منابع مورد نیاز برای طرح‌های عمرانی، اعتبارات هدفمندی، مستمری بازنشستگان و... مواجه می‌کرد که خروجی آن تلاش دولت برای تأمین منابع از محل مجوزهای فرابودجه‌ای همچون مجوز سران و مجوزهای ستاد مقابله با تحریم و نیز استیجازه از مقام معظم رهبری برای برداشت بخشی از منابع صندوق توسعه بوده است. همچنین بخشی از کسری سال‌های اخیر نیز با تخصیص نیافتن اعتبارات هزینه‌ای یا عمرانی همراه بوده که منجر به ایجاد نارضایتی در بخشی از بدنه کارکنان دولت به دلیل پرداخت نشدن بخشی از مطالبات آنها شده یا پیشبرد برخی برنامه‌های عمرانی دولت را با کندی روبه‌رو کرده است. پوشش کسری درون‌سالی از محل انتشار اوراق مازاد یا برداشت از صندوق توسعه به دلیل آنکه عموماً براساس مجوزهای فرابودجه‌ای بوده، امکان قاعده‌گذاری برای تخصیص اعتبارات حاصله برای مجلس را حذف می‌کرد و صرفاً براساس صلاحیت دولت تخصیص می‌یافت. خروجی این مسئله کم‌اثر کردن قانون بودجه و تأخیر در اجرای برخی احکام و تکالیف دولت به دلیل کمبود منابع و نااطمینانی از روند منابع دولت بوده است. براین اساس، برآورد درست منابع بودجه و تصویب بودجه براساس فروض واقع‌بینانه و منطقی مهم‌ترین اقدام برای اجرای مؤثر قانون بودجه در یک سال مالی است. در این گزارش به بررسی ارقام ارائه شده در بخش منابع قانون بودجه سال ۱۴۰۴ پرداخته و با قانون بودجه سال‌های گذشته مقایسه شده و میزان کسری بودجه احتمالی ارائه می‌شود.

۲. منابع عمومی کل کشور



قانون بودجه سال ۱۴۰۴ با سقف منابع بودجه کل کشور معادل ۱۱۲۷۹ هزار میلیارد تومان در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که از این میزان بودجه عمومی دولت ۵۳۸۴ هزار میلیارد تومان و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ۶۳۷۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. منابع بودجه عمومی دولت متشکل از منابع عمومی دولت معادل ۴۹۵۶ هزار میلیارد تومان و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی معادل ۴۲۸ هزار میلیارد تومان است. هرچند در نگاه اولیه رشد منابع و مصارف عمومی دولت در قانون سال ۱۴۰۴ نسبت به میزان مصوب **قانون بودجه سال ۱۴۰۳**، حدود ۹۳ درصد است، باید توجه داشت که قانون بودجه سال ۱۴۰۴ جامعیت بیشتری دارد و مواردی از قبیل استقراض از صندوق توسعه ملی، تأدیه بدهی دولت به تأمین اجتماعی و اوراق بهادار سازی بدهی‌های دولت در سقف ارقام منابع و مصارف عمومی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ وجود دارد که در سال ۱۴۰۳ نبود. در شکل ۱ شماتیک بودجه کل کشور، بودجه عمومی دولت و ردیف‌های اصلی بودجه عمومی و رشد آنها در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ داخل پرانتز نمایش داده شده است.

شکل ۱. شمای کلی منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) [۱]، [۳]



توضیح: (اعداد داخل پرانتز بیانگر درصد رشد رقم قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳ است).

به منظور مقایسه ارقام قانون بودجه سال ۱۴۰۴ با عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۳، ارقام ردیف‌های منابع عمومی به تفکیک درآمدها، واگذاری دارایی سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی و اجزای آنها در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. مقایسه قانون بودجه ۱۴۰۴ با عملکرد و قانون بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان) [۱]، [۲]

ردیف	عنوان	قانون سال ۱۴۰۳	عملکرد سال ۱۴۰۳	قانون سال ۱۴۰۴	رشد قانون سال ۱۴۰۴ نسبت به قانون سال ۱۴۰۳	رشد قانون سال ۱۴۰۴ نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۳
۱	درآمدها	۱۵۹۸	۱۶۴۲	۲۴۴۶	۵۳٪	۴۹٪
۱-۱	سازمان امور مالیاتی	۱۲۲۲	۱۲۱۹	۱۸۲۰	۴۹٪	۴۹٪
۱-۱-۱	مالیات اشخاص حقوقی	۴۶۹	۵۳۴	۸۱۰	۷۳٪	۵۲٪
۱-۱-۲	مالیات بر درآمد	۱۹۰	۲۲۵	۳۱۹	۶۸٪	۴۲٪
۱-۱-۳	مالیات بر ثروت	۴۰	۳۱	۵۵	۳۸٪	۷۷٪
۱-۱-۴	مالیات بر کالاها و خدمات	۵۲۳	۴۲۸	۶۳۶	۲۲٪	۴۹٪
۱-۲	سازمان گمرک	۱۴۲	۱۳۲	۲۶۴	۸۶٪	۱۰۰٪
۱-۳	سایر درآمدها	۲۳۴	۲۹۱	۳۶۲	۵۵٪	۲۴٪
۲	واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۶۴۴	۳۷۳	۹۳۰	۴۴٪	۱۴۹٪
۲-۱	صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی	۵۸۳	۳۶۶	۶۰۵	۴٪	۶۵٪
۲-۲	مولدسازی دارایی‌ها به صورت نقدی	۶۲	۷	۲۵	۶۰-	۲۵۷٪
۲-۳	پرداخت مطالبات تأمین اجتماعی و افزایش سرمایه بانکها از محل واگذاری دارایی‌ها	-	-	۳۰۰	-	-
۳	واگذاری دارایی مالی	۳۱۹	۱۰۰۶	۱۵۸۰	۳۹۵٪	۵۷٪
۳-۱	اوراق مالی اسلامی	۲۵۵	۵۰۸*	۷۰۰	۱۷۵٪	۳۸٪
۳-۲	استادخانه بابت تسویه بدهی شرکت‌های برق	-	-	۶۰	-	-
۳-۳	اوراق مالی اسلامی بابت افزایش سرمایه بانکها	-	-	۵۰	-	-
۳-۴	صندوق توسعه ملی	-	۴۶۱**	۵۴۱	-	۱۷٪
۳-۵	شرکت‌های دولتی و سایر	۶۴	۹۹	۲۲۹	۲۵۸٪	۱۳۱٪

* از این رقم، ۲۵۴ هزار میلیارد تومان ظرفیت قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بوده و ۲۵۴ هزار میلیارد تومان دیگر با مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران منتشر شده است.

** از این رقم، ۱۴ هزار میلیارد تومان منابع باقی مانده از سال ۱۴۰۳ بوده، ۶۱ هزار میلیارد تومان بابت کالا برگ و تأمین دارو و تجهیزات پزشکی و ۳۸۶ هزار میلیارد تومان از طریق استقراض ۲۵ واحد درصد از سهم صندوق توسعه دریافت شده است.



۳. اجزای منابع عمومی دولت

اجزای منابع عمومی دولت از سه بخش درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی تشکیل می‌شود. در جدول ۲، ارقام کلان قانون بودجه ۱۴۰۴ ارائه شده است.

جدول ۲. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان/درصد) [۱]، [۴]

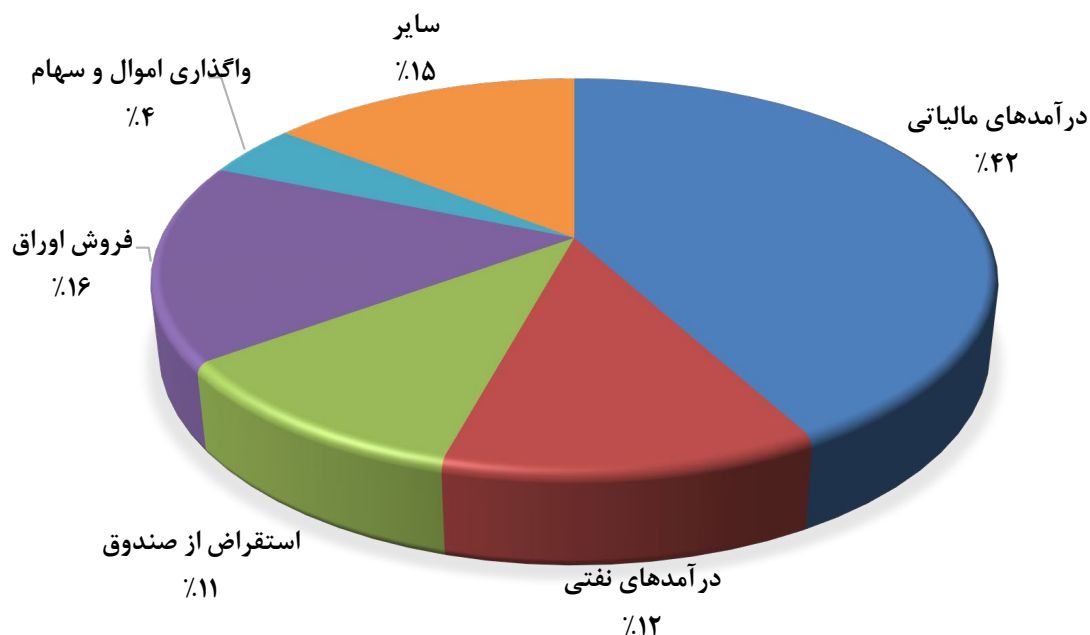
شرح	قانون ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۴	رشد قانون ۱۴۰۴ نسبت به ۱۴۰۳
درآمدها	۱۵۹۸	۲۴۴۶	۵۳٪
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۴۵	۹۳۰	۴۴٪
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۹	۱۵۸۰	۳۹۵٪
جمع منابع عمومی دولت (بدون احتساب موارد فرابودجه‌ای)	۲۵۶۲	۴۹۵۶	۹۳٪

بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد نحوه محاسبه ردیف «درآمدها» در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به سال ۱۴۰۳ تفاوت عمده‌ای ندارد و مشابه است. منابع حاصل از «استقراض منابع صندوق توسعه ملی» و منابع اختصاص یافته به «افزایش سرمایه بانک‌ها از محل واگذاری اوراق» که در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نبود، در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ ذیل ردیف واگذاری دارایی‌های مالی دیده شده و از این محل سقف واگذاری دارایی‌های مالی به میزان ۷۴۱ هزار میلیارد تومان افزایش داشته است.

بر اساس جدول ۲، «درآمدها» در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به میزان مصوب آن در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، معادل ۵۳ درصد رشد داشته است. پیش‌بینی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ از منابع حاصل از «واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای» ۴۴ درصد افزایش داشته که در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به دلایل این افزایش پرداخته خواهد شد. «واگذاری دارایی‌های مالی» نیز در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳ رشد ۳۹۵ درصدی دارد. سهم افزایش درآمدها از رشد ۹۳ درصدی منابع قانون سال ۱۴۰۴، ۳۳ واحد درصد و سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۱ واحد درصد و سهم واگذاری دارایی‌های مالی ۴۹ واحد درصد است؛ لذا می‌توان نتیجه گرفت رشد واگذاری دارایی‌های مالی سهم بیشتری از افزایش منابع قانون بودجه سال ۱۴۰۴ را به خود اختصاص می‌دهد.

به منظور ارائه تصویری جامع از منابع عمومی در چارچوب قانون بودجه سال ۱۴۰۴، در شکل ۲ سهم ردیف‌های اصلی از مجموع منابع پیش‌بینی شده در قانون سال ۱۴۰۴ ارائه شده است. بر اساس این شکل، سهم درآمدهای مالیاتی از مجموع درآمدها معادل ۴۲ درصد است. در حالی که سهم درآمدهای ناشی از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی با احتساب منابع استقراض از صندوق توسعه ملی (با توجه به ماهیت درآمد نفتی این استقراض که متفاوت از استقراض به شیوه انتشار اوراق است) ۲۳ درصد است. همچنین سهم انتشار اوراق مالی از تأمین منابع لایحه معادل ۱۶ درصد، و واگذاری اموال و سهام نیز ۴ درصد است.

شکل ۲. نمودار سهم ردیف‌های مختلف از منابع قانون بودجه ۱۴۰۴ [۳]



۳-۱. درآمدها

بخش اول منابع بودجه عمومی ردیف «درآمدها» است که شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای گمرکی، درآمدهای ناشی از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، و سایر درآمدهای متفرقه است. در جدول ۳ ارقام قانون بودجه سال ۱۴۰۴ با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و عملکرد آن در سال ۱۴۰۳ ارائه شده است.

جدول ۳. اجزای منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان/درصد) [۱]، [۳]

شرح	قانون ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۴	رشد قانون ۱۴۰۴ به قانون ۱۴۰۳
درآمدهای مالیاتی	۱۲۲۲	۱۸۲۰	٪۴۹
درآمدهای گمرکی	۱۴۳	۲۶۴	٪۸۵
سود سهام شرکت‌های دولتی	۶۰	۱۰۰	٪۶۷
مالکیت دولت در بخش ارتباطات	۲۰	۲۶	٪۳۰
بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن	۵۵	۵۵	٪۰
درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات	۴۶	۶۰	٪۳۰
سایر درآمدها	۵۲	۱۲۰	٪۱۳۰
جمع درآمدهای دولت	۱۵۹۸	۲۴۴۶	٪۵۳

۱-۳-۱. درآمدهای مالیاتی

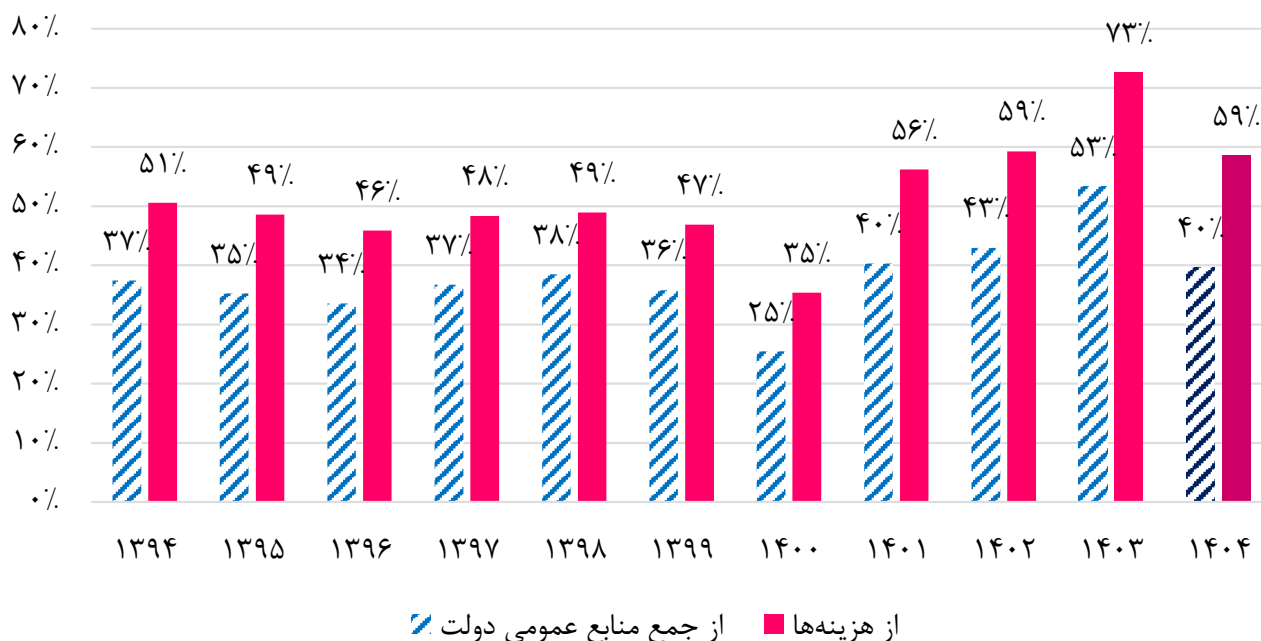
رقم پیش‌بینی شده برای درآمدهای مالیاتی (بدون لحاظ گمرک) در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ معادل ۱۸۲۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۳ رشد ۴۹ درصدی دارد. پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۴ رقم مصوب درآمدهای مالیاتی به‌طور کامل محقق شود. در جدول ۴ میزان مصوب و عملکرد درآمدهای مالیاتی طی چند سال اخیر ارائه شده است. در این جدول در سطر پایینی هر ردیف، تغییر نسبت به عملکرد سال گذشته محاسبه شده است؛ به‌جز در ستون قانون سال ۱۴۰۴ که نسبت به مصوب سال گذشته گزارش شده است:

جدول ۴. درآمدهای مالیاتی (هزار میلیارد تومان/درصد) [۵]

۱۴۰۴	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	
قانون	عملکرد					
۱,۸۲۰	۱,۲۱۹	۸۰۶	۴۷۲	۳۰۸	۱۹۳	مجموع مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالاها و خدمات
%۴۹	%۵۱	%۷۱	%۵۳	%۶۰	%۳۶	
۲۶۴	۱۳۱	۹۰	۵۰	۲۵	۱۸	مالیات بر واردات
%۸۶	%۴۶	%۷۹	%۱۰۲	%۳۸	%-۱۲	
۲,۰۸۴	۱,۳۵۰	۸۹۵	۵۲۲	۳۳۳	۲۱۱	مجموع درآمدهای مالیاتی
%۵۳	%۵۱	%۷۱	%۵۷	%۵۸	%۳۰	

درآمدهای مالیاتی مطمئن‌ترین روش برای تأمین هزینه‌های دولت است؛ چراکه هم می‌تواند به‌صورت پایدار ادامه پیدا کند و هم در برابر نوسان‌های اقتصادی نسبتاً ایمن است. بنابراین، هر چه سهم بیشتری از منابع دولت از مالیات تأمین شود، بودجه از تاب‌آوری و استحکام بهتری برخوردار است. با توجه به ویژگی باثبات بودن اعتبارات هزینه‌ای، اولویت اول دولت باید این موضوع باشد که بتواند در هر سال، سهم بیشتری از اعتبارات هزینه‌ای را از محل مالیات تأمین کند. از این رو نسبت مالیات به هزینه‌ها یکی دیگر از شاخص‌های مورد بررسی است. با این توضیح، شکل ۳ سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی (جمع درآمدهای مالیاتی و حقوق ورودی گمرکی) از سرجمع منابع عمومی دولت و از هزینه‌ها را نشان می‌دهد. ستون پررنگ مربوط به اعتبارات هزینه‌ای و ستون هاشور خورده مربوط به جمع منابع است. همان‌طور که در شکل ۳ مشخص است، سهم واقعی مالیات‌ها (با لحاظ درآمدهای گمرکی) از جمع منابع عمومی دولت برابر ۴۰ درصد است. در نسبت درآمدهای مالیاتی به اعتبارات هزینه‌ای، براساس اعداد قانون، سهم درآمدهای مالیاتی از هزینه‌ها برای سال ۱۴۰۴ برابر ۵۹ درصد است. اما براساس ارقام سال ۱۴۰۳، این عدد به ۷۳ درصد می‌رسد که نسبت به میزان مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۳، ۱۴ واحد درصد کاهش داشته، اما نسبت به یک دهه گذشته بعد از قانون بودجه سال ۱۴۰۳، بالاترین نسبت را داراست. شایان ذکر است، رقم مصوب اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۴۰۳ کم‌برآوردی داشته است و اگر این نسبت را برای عملکرد در نظر بگیریم، به ۵۵ درصد کاهش پیدا می‌کند. همچنان که از شکل پیداست، سرعت رشد درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به قانون سال ۱۴۰۳ کاسته شده است و این نشان می‌دهد دولت قصد دارد در سال مالی ۱۴۰۴، از فشارهای مالیاتی بکاهد.

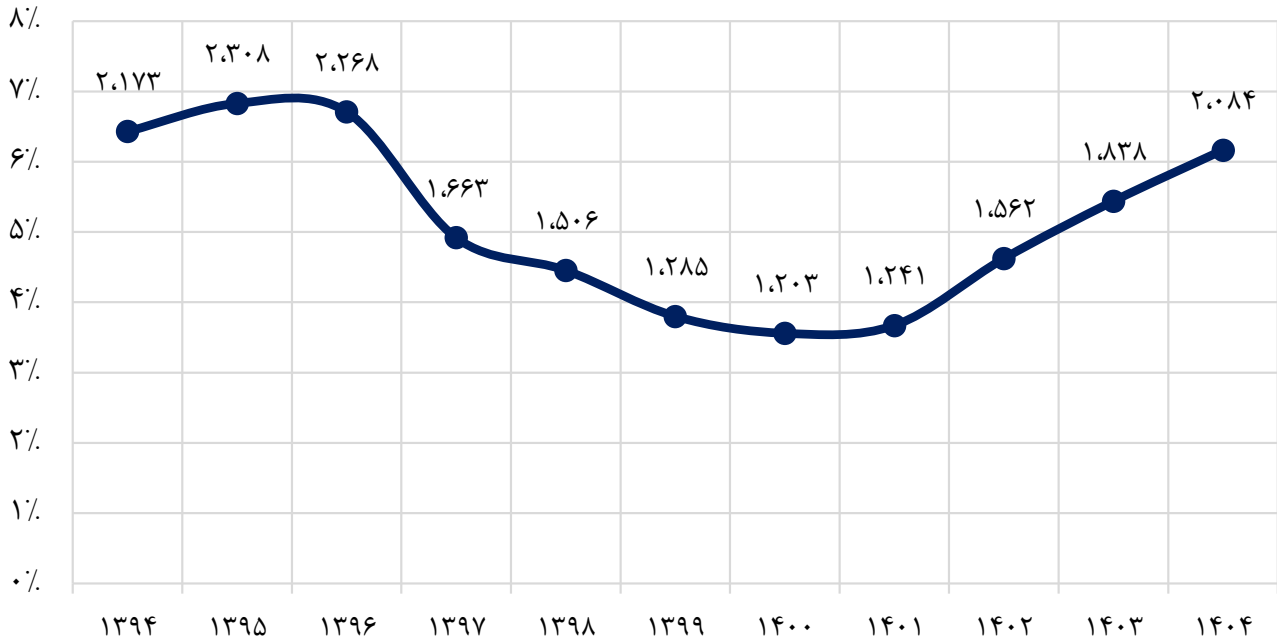
شکل ۳. سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی [۳]، [۶]



بر اساس ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی [۶] ایران در پایان سال‌های برنامه، سهم درآمدهای مالیاتی از اعتبارات هزینه‌ای باید به ۸۰ درصد برسد. با هدف تعیین شده در خصوص سهم درآمدهای مالیاتی از هزینه‌ها، درآمدهای مالیاتی باید ۲۱ واحد درصد افزایش یابد که جبران این فاصله در سال‌های بعد نیازمند اتخاذ تدابیر مناسبی از سوی سازمان امور مالیاتی در راستای افزایش درآمدهای مالیاتی است.

در تحلیل درآمدهای مالیاتی، یک رویکرد دیگر بررسی نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی است. در بسیاری از کشورهای جهان، اندازه دولت همبستگی بالایی با سطح درآمدهای مالیاتی دارد. به عبارتی به میزانی که سهم مالیات از تولید ناخالص داخلی افزایش می‌یابد، اندازه دولت نیز افزایش پیدا می‌کند و توان دولت برای ارائه خدمات عمومی رشد می‌یابد. مقایسه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی هم با گذشته و هم با کشورهای دیگر می‌تواند دلالت‌های مهمی در سیاستگذاری اقتصادی دولت داشته باشد. شکل ۴ نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در یک دهه گذشته به همراه قانون بودجه سال ۱۴۰۴ را نشان می‌دهد. بر اساس شکل ۴، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در بازه سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۶ روند نزولی داشته، اما از سال ۱۴۰۰ این روند صعودی شده است. همچنین به منظور ارائه شهود بهتر نسبت به میزان مالیات اخذ شده طی سالیان اخیر بر اساس شرایط فعلی، در این شکل نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی هر سال در تولید ناخالص داخلی برآوردی سال ۱۴۰۴ ضرب شده است تا نشان دهد بر مبنای سال ۱۴۰۴، در سال‌های پیش چقدر مالیات‌ستانی صورت می‌گرفت. به عنوان مثال، میزان مالیات اخذ شده در سال ۱۳۹۵ معادل ۲۴۴۷ هزار میلیارد تومان سال پیش‌رو بوده است.

شکل ۴. نمودار نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی با اعداد واقعی به روزرسانی شده [۳]، [۷].



(تولید ناخالص داخلی سال ۱۴۰۴ برآوردی است)

ماده (۲۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت اشاره می‌کند که در پایان سال‌های برنامه، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی باید به ۱۰ درصد افزایش پیدا کند. جدول ۵ نشان می‌دهد برای دستیابی به این هدف، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در بازه سال‌های ۱۴۰۴ تا نیمه ۱۴۰۸ باید چه عددی باشد. از آنجاکه اجرای برنامه هفتم از مردادماه ۱۴۰۳ الزامی شده است، پایان برنامه، نیمه سال ۱۴۰۸ در نظر گرفته می‌شود. در این جدول، نسبت سال ۱۴۰۳ با توجه به قانون بودجه همان سال و نسبت نیمه سال ۱۴۰۸ برابر با ۱۰ درصد قرار داده شده است. برای سال‌های ۱۴۰۴ تا ۱۴۰۷، نسبت‌ها با درون‌یابی به دست آمده و اندازه گام‌ها در هر نیمه سال برابر فرض شده است.

همان‌طور که در جدول مشخص است، برای حرکت در راه رسیدن به هدف‌گذاری برنامه، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در انتهای سال ۱۴۰۴ باید برابر ۶٫۲ درصد تنظیم شود، با توجه به مقدار ثبت شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، این نسبت همان ۶٫۲ درصد است. سطر دوم جدول نشان می‌دهد با توجه به برآورد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۴، درآمدهای مالیاتی مورد نیاز برای ایجاد این نسبت برابر ۲۰۸۴ هزار میلیارد تومان است که این مقدار همان رقم پیش‌بینی قانون بودجه ۱۴۰۴ از درآمدهای سال پیش‌رو است. به عبارت دیگر، مجموع درآمدهای مالیاتی باید کامل محقق شود تا گام مناسب برنامه‌ریزی شده برای این سال در مسیر تحقق هدف‌گذاری برنامه هفتم برداشته شود.

جدول ۵. پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی برای دستیابی به هدف‌گذاری برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران [۷]

سال	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵	۱۴۰۶	۱۴۰۷	نیمه ۱۴۰۸
نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی	۵٫۱٪	۶٫۲٪	۷٫۳٪	۸٫۴٪	۹٫۵٪	۱۰٫۰٪
درآمدهای مالیاتی با فرض تولید ناخالص داخلی ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)	-	۲۰۸۴	۲٫۶۱۳	۳٫۰۰۱	۳٫۳۸۹	-

۲-۱-۳. درآمدهای گمرکی

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ منابع لحاظ شده از محل درآمدهای ناشی از حقوق ورودی گمرکی ۲۶۴ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان مصوب آن در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، ۸۵ درصد رشد داشته که عمده این افزایش به دلیل تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق گمرکی و برآورد منابع حاصل از محل واردات خودرو است. این در حالی است که مهم‌ترین دلیل عدم تحقق کامل درآمدهای گمرکی در سال ۱۴۰۳ و سال ۱۴۰۲ تأمین نشدن منابع ارزی مورد نیاز برای واردات خودرو و در نتیجه عدم تحقق درآمدهای گمرکی ناشی از حقوق ورودی خودرو است.

متغیرهای مبنای محاسبه درآمدهای گمرکی عبارت‌اند از: مقدار کل واردات، نرخ ارز مبنای حقوق ورودی، نرخ تعرفه گروه‌های مختلف کالایی و سهم بخش‌های مختلف از واردات کل است.

الف) مقدار کل واردات: مقدار کل واردات پیش‌بینی شده برای سال ۱۴۰۴ توسط دولت در لایحه برابر ۶۱,۲ میلیارد یورو (در حدود ۶۶ میلیارد دلار) در نظر گرفته شده است. این در حالی است ارزش واردات سال ۱۴۰۲ در حدود ۶۶ میلیارد دلار بوده و در سال ۱۴۰۳ نیز ارزش واردات به حدود ۶۹ میلیارد دلار رسید. بنابراین می‌توان گفت با این نرخ رشد و در صورت تأمین ارز مورد نیاز، واردات سال ۱۴۰۴ بیش از ۷۲ میلیارد دلار باشد.

ب) نرخ ارز مبنای حقوق ورودی: در قانون بودجه نرخ ارز مبنای حقوق ورودی تمامی گروه‌های کالایی به استثنای کالاهای اساسی، معادل نرخ مرکز مبادله طلا و ارز در اسفند سال ۱۴۰۳ در نظر گرفته شده که این نرخ حدود ۶۷ هزار تومان به ازای هر دلار است. براساس مصوبه بانک مرکزی در اسفندماه ۱۴۰۱، نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی تاکنون ۲۸۵۰۰ تومان به ازای هر دلار در نظر گرفته می‌شد. **ج) نرخ تعرفه:** یکی از مهم‌ترین موارد مؤثر بر درآمدهای گمرکی نرخ تعرفه گروه‌های مختلف است. در قانون ۱۴۰۴ نرخ تعرفه کالاهای اساسی، اقلام کشاورزی، دارو و تجهیزات پزشکی معادل یک درصد تعیین شده و همچنین به دولت اجازه داده شده حقوق گمرکی تمامی ماشین‌آلات و تجهیزات (با رعایت ماده (۳) قانون جهش تولید دانش‌بنیان)، قطعات، مواد اولیه و واسطه‌ای تولیدی را به دو درصد (۲٪) کاهش دهد. این نرخ در سال ۱۴۰۳ چهار درصد (۴٪) درصد بود. در صورتی که دولت به این حکم عمل کند، درآمدهای گمرکی دولت از این محل معادل ۴۶ هزار میلیارد تومان کمتر محقق خواهد شد. از این رو، در ردیف مربوطه در جدول ۶، دو سناریو لحاظ شده است. با فرض استفاده از نرخ ۴ درصد، درآمد گمرکی حدوداً ۸۳ هزار میلیارد تومانی و در صورت برقراری نرخ ۲ درصدی، درآمد گمرکی ۴۲ هزار میلیارد تومانی حاصل می‌شود. همچنین نرخ تعرفه واردات خودرو نیز ۱۰۰ درصد لحاظ شده است.

د) سهمیه ارزی: در قانون برای واردات گروه کالاهای اساسی ۱۱ میلیارد یورو (معادل ۱۲ میلیارد دلار) در نظر گرفته شده است. همچنین ۲ میلیارد یورو (معادل ۲,۲ میلیارد دلار) برای واردات خودرو لحاظ شده و میزان ارز پیش‌بینی شده برای واردات ماشین‌آلات، تجهیزات، مواد اولیه و واسطه‌ای براساس مفروضات ارائه شده در قانون ۱۴۰۴ معادل ۳۴,۷ میلیارد یورو است.

در جدول ۶ نحوه محاسبه درآمدهای گمرکی به تفکیک گروه‌های کالایی ارائه شده است. بر این اساس و با فرض اینکه دولت نرخ تعرفه واردات ماشین‌آلات و تجهیزات را کاهش دهد، درآمدهای گمرکی حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان عدم تحقق خواهند داشت و در صورت تغییر نکردن نرخ، درآمدهای گمرکی به طور کامل تأمین می‌شود. شایان ذکر است که این تحقق کامل براساس فروض قانون بودجه سال ۱۴۰۴ است و ممکن است این فروض برقرار نباشد.

جدول ۶. برآورد میزان درآمد از ناحیه مالیات بر واردات در سال ۱۴۰۴

درآمد گمرکی (میلیارد تومان)	نرخ ارز مبنا (هزار تومان به ازای هر یورو)	نرخ تعرفه (درصد)	تخصیص ارز (میلیارد یورو)	ردیف
۳,۳۸۶	۳۰,۷۸	۱	۱۱,۰	کالاهای اساسی، نهاده‌های دامی و کشاورزی، دارو، مواد اولیه دارویی، ملزومات مصرفی پزشکی و شیر خشک اطفال
۴۶,۴۹۸	۶۷	۲	۳۴,۷	ماشین‌آلات، تجهیزات، مواد اولیه و واسطه‌ای
۹۲,۹۹۶		۴		
۰	۶۷	۰	۰,۹	شمش طلا
۹,۶۴۸	۶۷	۸	۱,۸	گوشی تلفن همراه کمتر از ۶۰۰ دلار
۵,۰۲۵	۶۷	۱۵	۰,۵	گوشی تلفن همراه بیشتر از ۶۰۰ دلار
۱۳۴,۰۰۰	۶۷	۱۰۰	۲	خودرو سواری
۵,۶۲۸	۶۷	۶	۱,۴	کشنده‌ها
۴۸,۷۷۶	۶۷	۸	۹,۱	سایر کالاها
۲۵۲,۹۶۱			۶۱,۲	مجموع
۲۹۹,۴۵۹				

مأخذ: محاسبات گزارش.

تحقق درآمدهای گمرکی پیش‌بینی شده در قانون سال ۱۴۰۴ تابعی از موارد ذیل است:

- ۱- تأمین ارز واردات خودرو: با توجه به سهم ۱۱۰ هزار میلیارد تومانی حقوق ورودی خودرو، عدم تأمین ارز مورد نیاز همانند رویه سال‌های گذشته می‌تواند این ردیف درآمدی را با عدم تحقق مواجه کند و از این محل کسری قابل توجهی به درآمدها تحمیل شود. لذا تمهید شرایط و تأمین منابع ارزی مورد نیاز برای واردات خودرو ضروری است.
- ۲- تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق گمرکی منجر به افزایش تقریباً دوبرابری درآمدهای گمرکی شده است. بدون این تغییر یا انتخاب نرخ ارز مبنای کمتر می‌تواند آثار قابل توجهی بر تحقق درآمدهای گمرکی داشته باشد.
- ۳- تغییر نرخ تعرفه واردات ماشین‌آلات و کالاهای واسطه‌ای در صورت تغییر و کاهش به نرخ ۲ درصد درآمدهای گمرکی پیش‌بینی شده را تا ۴۶ هزار میلیارد تومان متأثر خواهد کرد.

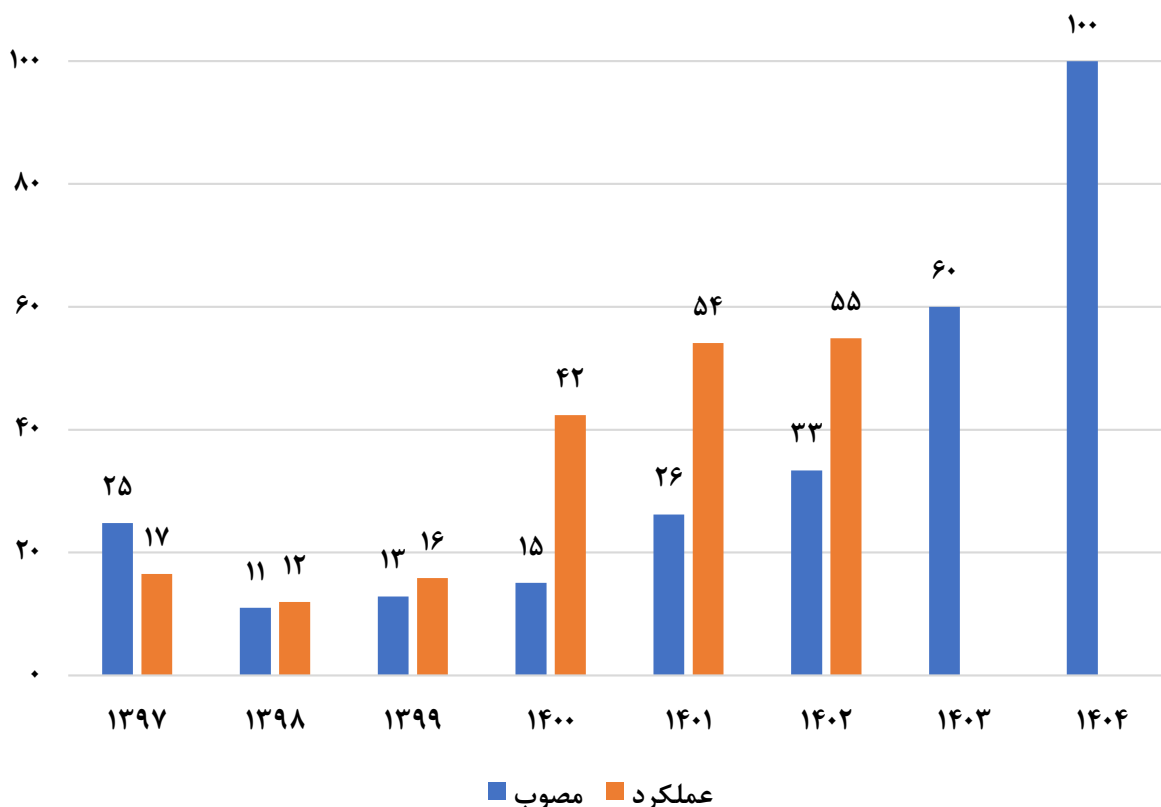
۳-۱-۳. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت

درآمدهای حاصل از مالکیت دولت ماحصل فعالیت‌های تصدی‌گرانه دولت در بخش‌های مختلف است. ارقام اصلی درآمد حاصل از مالکیت دولت شامل سود سهام شرکت‌های دولتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات، درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی و سایر درآمدهاست که در ادامه ارقام قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در این موارد ارزیابی شده است.

الف) سود سهام شرکت‌های دولتی

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، سود سهام شرکت‌های دولتی رقم ۱۰۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳، ۶۷ درصد رشد کرده است. در شکل ۵، میزان مصوب و عملکرد سود سهام شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۴۰۴-۱۳۹۷ نشان داده شده است. نکته قابل توجه در خصوص شکل مذکور، عملکرد عمدتاً بالا و بیش از ۱۰۰ درصد سود سهام شرکت‌های دولتی بوده که از سال ۱۴۰۰ به بعد نمود بیشتری پیدا کرده است.

شکل ۵. نمودار سود سهام مصوب و عملکرد شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۷ (هزار میلیارد تومان) [۳]، [۶]، [۷]



ب) مالکیت دولت در بخش ارتباطات

درآمد دولت در بخش ارتباطات ناشی از سهم دولت از درآمد اپراتورهای حوزه ارتباطات است. براساس قوانین سهم دولت از درآمد اپراتورهای تلفن همراه حدود ۳۰ درصد درآمد آنهاست و این درآمد نیز در طی سال روند باثباتی دارد. میزان مصوب این ردیف در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۲۰ هزار میلیارد تومان است. میزان پیشنهادی این ردیف در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ مبلغ ۲۶ هزار میلیارد تومان است که رشد ۳۰ درصدی نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۳ دارد. با توجه به افزایش تعرفه خدمات همراه در سال ۱۴۰۲ و افزایش حدوداً ۳۰ درصدی سالیانه میزان استفاده از خدمات تلفن همراه طی چند سال اخیر می‌توان پیش‌بینی کرد عدد ۲۶ هزار میلیارد تومانی پیش‌بینی شده در قانون برای درآمدهای دولت از محل ارتباطات به‌طور کامل محقق شود.

ج) درآمدهای حاصل از بهره مالکانه و حقوق معادن

رقم پیشنهادی دولت برای سقف دریافت بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ۵۵ هزار تومان تعیین شده است. درآمدهای حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن در چهار بخش تحصیل می‌شود. بخشی از درآمدها به صورت نقدی به خزانه واریز می‌شود که برآورد از عملکرد این ردیف در سال آینده حدوداً ۴۵ هزار میلیارد تومان است.



د) درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات

درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات عمدتاً درآمدهای از محل خدمات قضایی، تعویض پلاک و تعویض سند، خدمات آموزشی و فرهنگی، خدمات درمانی و درآمدهای حاصل از فروش و عرضه فعالیت‌های فضایی، فروش داده، تصاویر ماهواره‌ای و سایر اقلام مشابه است. رقم مصوب این بند در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ حدود ۴۶ هزار میلیارد تومان بوده که عدد پیش‌بینی شده در قانون سال ۱۴۰۴ برای این ردیف ۶۰ هزار میلیارد تومان است که رشد ۳۰ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳ دارد.

ه) سایر درآمدهای دولت

سایر درآمدهای دولت از دو بخش تشکیل شده است: الف) درآمد حاصل از جرائم و خسارات؛ ب) درآمدهای متفرقه. در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ درآمد حاصل از جرائم و خسارات معادل ۱۸ هزار میلیارد تومان و درآمدهای متفرقه نیز معادل ۳۴,۷ هزار میلیارد تومان لحاظ شده بود. مجموع مصوب سایر درآمدهای دولت معادل ۵۲ هزار میلیارد تومان بود. میزان پیشنهادی این ردیف در قانون سال ۱۴۰۴ معادل ۱۲۰ هزار میلیارد تومان است که رشد ۱۳۰ درصدی دارد، اما امکان تحقق این ردیف دور از انتظار نیست.

۲-۳. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ معادل ۹۳۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. پیش از این توضیح داده شد که علت رشد قابل توجه این رقم نسبت به مقادیر سابق، اضافه شدن برخی ردیف‌ها همچون واگذاری اموال بابت تأدیه بدهی به تأمین اجتماعی و افزایش سرمایه بانک‌ها به سقف واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است. بدون در نظر گرفتن موارد افزوده شده به سقف این ردیف، منابع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۶۳۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۳، ۴ درصد افزایش دارد. در جدول ۷ منابع حاصل از تمام ردیف‌های واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک منابع صادراتی نفت و گاز، و منابع حاصل از واگذاری اموال و دارایی‌های دولت (مولدسازی) ارائه شده است.

جدول ۷. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های سرمایه در قانون بودجه ۱۴۰۳ و قانون بودجه ۱۴۰۴ [۱]، [۳]

شرح	قانون ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۴	رشد قانون ۱۴۰۴ نسبت به قانون ۱۴۰۳ (درصد)
صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی	۵۴۰	۶۰۴	۱۱۲٪
مولدسازی و واگذاری اموال و دارایی‌های دولت	۶۳	۳۲۵	۵۱۶٪
مجموع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۰۳	۹۳۰	۱۵۴٪

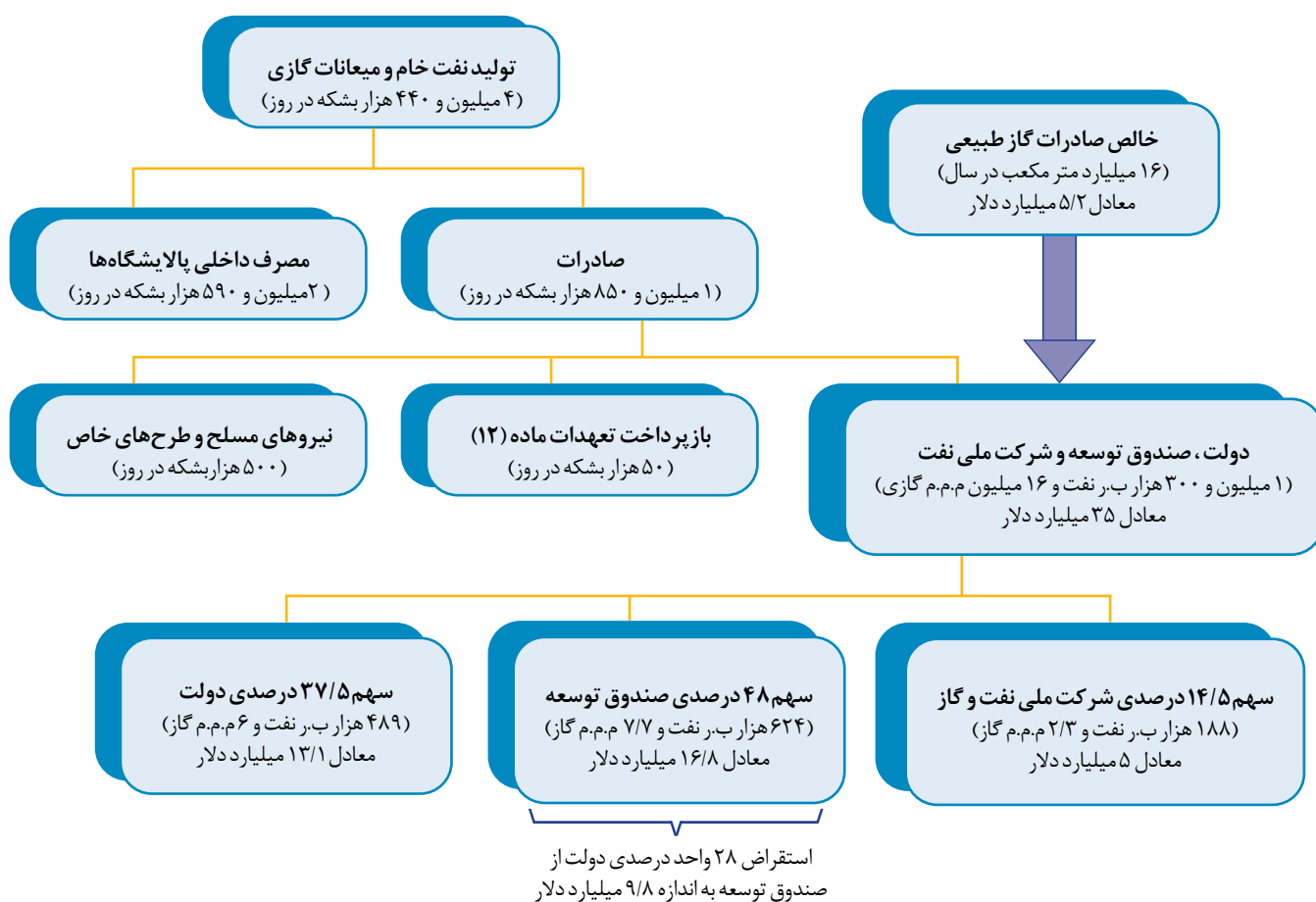
۱-۲-۳. منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی

الف) منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات و خالص صادرات گاز طبیعی سهم دولت

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ میزان تولید نفت خام و میعانات گازی حدود ۴۴۴۰ هزار بشکه در روز در نظر گرفته شده است که از این میزان ۲۵۹۰ هزار بشکه به مصرف داخلی پالایشگاه‌ها خواهد رسید تا برای تولید فراورده‌های اصلی مورد استفاده قرار گیرد. مجموع میزان صادراتی نفت خام و میعانات گازی معادل ۱۸۵۰ هزار بشکه در نظر گرفته شده است که از میزان ۵۵۰ هزار بشکه در روز برای تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص تخصیص خواهد یافت و ۵۰ هزار بشکه بابت بازپرداخت طرح‌های ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید استفاده خواهد شد.

با کسر این موارد، مجموع صادرات نقدی معادل ۱۲۵۰ هزار بشکه در روز است که صادرات گاز طبیعی به میزان ۱۶ میلیارد متر مکعب در سال به منابع حاصل از فروش نقدی صادراتی نفت افزوده می‌شود و براساس حکم قانون بودجه تسهیم خواهد شد. براساس قاعده تقسیم درآمدهای نفتی در تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۴، سهم دولت از مجموع منابع حاصل از صادرات این سه محصول اصلی (صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی) ۳۷،۵ درصد تعیین شده است. سهم شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز نیز ۱۴،۵ درصد از محل صادرات نفت و گاز تعیین شده است. همچنین سهم صندوق توسعه ملی ۴۸ درصد لحاظ گردیده که از این میزان ۲۸ واحد درصد از سوی دولت استقراض شده است و ۲۰ درصد به حساب صندوق واریز می‌شود. جزئیات فروض تقسیم منابع نفتی در شکل ۶ ارائه شده است.

شکل ۶. نمودار تسهیم نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در قانون بودجه ۱۴۰۴



مأخذ: محاسبات گزارش و [۳].

مفروضات مورد استفاده جهت محاسبات درآمدهای نفتی در جدول ۸ ارائه شده است. سناریوی پیش فرض قانون در خصوص درآمدهای نفتی، متوسط قیمت ۶۳ دلار به ازای هر بشکه و صادرات ۱،۳ میلیون بشکه نفت خام و میعانات گازی بوده و در خصوص صادرات گاز طبیعی، قیمت گاز ۳۳ سنت بر متر مکعب و صادرات ۱۶ میلیارد متر مکعب در نظر گرفته شده است. بر این مبنا، مجموع درآمدهای نفتی و میعانات معادل ۲۹،۷ میلیارد دلار و منابع خالص صادرات گاز ۵،۳ میلیارد دلار خواهد بود. سهم دولت از مجموع درآمدها معادل ۱۳،۱ میلیارد دلار خواهد بود. براساس احکام قانون (بند «خ» تبصره «۲»)، دولت در نظر دارد ۱۱ میلیارد یورو (معادل ۱۲ میلیارد دلار) به نرخ ترجیحی برای واردات



اقدام اساسی، کشاورزی، دارو و تجهیزات پزشکی تخصیص دهد. لذا با فرض ثبات نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۴ و تخصیص ۱۲ میلیارد دلار به این نرخ و عرضه مازاد درآمدهای ارزی به نرخ نیمه، پیش‌بینی می‌شود مجموعاً در سناریوی پیش‌فرض بودجه، حدود ۳۴۵ هزار میلیارد تومان در آمد محقق شود. بر این اساس، منابع نقدی سهم صندوق توسعه معادل ۱۶,۸ میلیارد دلار خواهد بود که سهم ۲۸ درصدی وام داده شده به دولت معادل ۹,۶ میلیارد دلار است و با نرخ تسعیر مبنای محاسباتی قانون بودجه (۵۵ هزار تومان) حدود ۵۴۰ هزار میلیارد تومان به خزانه دولت واریز خواهد شد. سهم علی‌الحساب ۱۴,۵ درصدی شرکت ملی نفت از صادرات نفت خام و میعانات گازی معادل ۲۳۶ هزار میلیارد تومان (۴,۳ میلیارد دلار) و سهم شرکت ملی گاز از محل صادرات گاز طبیعی حدود ۴۲ هزار میلیارد تومان (۷۷۰ میلیون دلار) خواهد بود. با اصلاحات مجلس در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، بر اساس بند «ج» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۴، چنانچه دولت نرخ ارز کالاهای اساسی را نسبت به سال ۱۴۰۳ افزایش دهد، به میزان درآمد محقق شده برای جبران قدرت خرید خانوارها صرف هزینه‌های حمایتی مانند کالا برگ می‌شود. در نتیجه در جدول ۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۴ مبلغ ۱۰۲ هزار تومان ناشی از مابه‌التفاوت افزایش نرخ ارز کالاهای اساسی پیش‌بینی شده است که با فرض ثبات نرخ ارز ترجیحی کالاهای اساسی عملکردی نخواهد داشت و طبیعتاً هزینه‌ای بابت جبران قدرت خرید پرداخت نمی‌شود. در مجموع ۵۰۹ هزار میلیارد تومان منابع ناشی از صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی سهم دولت است. علاوه بر مبالغ مذکور در سرفصل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، معادل ۳۰ هزار میلیارد تومان مربوط به دریافت مطالبات دولت از پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها بوده و ۶۵ هزار میلیارد تومان درآمد ناشی از فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌هاست. در نتیجه مجموعاً ۶۰۴ هزار میلیارد تومان منابع ناشی از فروش صادراتی و داخلی نفت و گاز است.

یک سناریوی واقع‌بینانه برای درآمدهای نفتی قیمت ۶۳ دلار و صادرات ۱,۱ میلیون بشکه در روز و صادرات گاز به میزان ۱۶ میلیارد متر مکعب است که در این صورت سهم دولت معادل ۴۱۸ هزار میلیارد تومان و معادل ریالی استقراض از صندوق نیز معادل ۴۴۱ هزار میلیارد تومان خواهد بود که جزئیات آن در جدول ۸ با عنوان «سناریوی اول» ارائه شده است.

در یک سناریوی بدبینانه نیز ممکن است میزان صادرات نفت به یک میلیون بشکه در روز کاهش پیدا کند و از طرف دیگر به علت افزایش هزینه‌های فروش نفت، قیمت وصولی به ۵۳ دلار کاهش یابد. در این شرایط سهم دولت از صادرات نفت و استقراض از صندوق به ترتیب ۳۵۳ و ۳۳۶ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

جدول ۸. سناریوهای محتمل تحقق درآمدهای نفتی

سهم صندوق ۲۰ واحد درصد (ت.م.ه)	۲۸ واحد درصد استقراض از صندوق توسعه (ت.م.ه)	مجموع درآمد سهم دولت (ت.م.ه)	درآمد خالص صادرات گاز (میلیارد دلار)	قیمت گاز (سنت بر متر مکعب)	حجم خالص صادرات گاز (میلیارد متر مکعب در سال)	درآمد صادرات نفت (میلیارد دلار)	حجم صادرات نفت خام و میعانات گازی (میلیون بشکه در روز)	قیمت نفت و میعانات گازی (دلار بر بشکه)	قانون ۱۴۰۴
۳۹۰	۵۴۱	۵۰۹	۵,۲	۳۲,۵	۱۶	۲۹,۸	۱,۳	۶۳	قانون ۱۴۰۴
۳۲۸	۴۴۱	۴۱۸	۵,۲	۳۲,۵	۱۶	۲۴	۱,۱	۶۳	سناریو اول
۲۷۶	۳۳۶	۳۵۳	۵,۲	۳۲,۵	۱۶	۱۹,۳	۱	۵۳	سناریو دوم

مأخذ: محاسبات گزارش و [۳].

ب) منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی و فروش داخلی گاز طبیعی (بودجه هدفمندسازی یارانه‌ها) بودجه هدفمندی در بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ ذیل سقف منابع و مصارف عمومی تجمیع شده بود، اما در جریان رسیدگی مجلس به لایحه بودجه مقرر شد منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها به سیاق سال‌های گذشته از سقف منابع و مصارف عمومی خارج شود. در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ براساس جدول ۱۴، منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندی ۸۴۶ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که افزایش آن نسبت به میزان مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۱۱ درصد است. البته ۲۰۰ هزار میلیارد تومان نیز از محل بودجه عمومی، کمک‌زیان برای منابع هدفمندی یارانه‌ها در نظر گرفته شده و بدین ترتیب مجموع منابع آن به ۱۰۴۶ هزار میلیارد تومان رسیده است.

یکی از نکات مهم در خصوص بودجه هدفمندی این است که در قانون سال ۱۴۰۴ بخشی از فروش داخلی میعانات گازی برخلاف رویه چند سال اخیر ذیل منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای لحاظ نشده و به بودجه هدفمندی انتقال یافته است. یکی از نکات مهم در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ اجازه به دولت برای تأمین فرآورده مورد نیاز از طریق واردات به‌روش تهاتر از محل صادرات نفت خام، میعانات گازی و صادرات گاز طبیعی و فرآورده تا سقف ۶۵ هزار میلیارد تومان و تهاتر با واحدهای تولیدی فرآورده داخلی از محل تهاتر خوراک تحویلی به آنها تا سقف ۶۵ هزار میلیارد تومان است. حکم نخست در واقع ذیل صادرات فرآورده‌های نفتی لحاظ شده و دولت در نظر دارد بخشی از فرآورده مورد نیاز را به‌روش تهاتر از محل صادرات فرآورده تأمین کند. حکم دوم نیز ذیل فروش داخلی خوراک و میعانات گازی لحاظ خواهد شد و بخشی از فرآورده از محل تهاتر این اقلام با واحدهای داخلی تأمین خواهد شد.

۲-۳. واگذاری اموال و دارایی‌های دولت (مولدسازی)

واگذاری اموال و دارایی‌های دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به دو صورت فروش نقدی و تهاتر با بدهی در نظر گرفته شده است. از محل فروش نقدی معادل ۲۵ هزار میلیارد تومان و از محل تهاتر اموال غیرمنقول با بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و افزایش سرمایه بانک‌ها نیز معادل ۲۵۰ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است. همچنین ۵۰ هزار میلیارد تومان اموال غیرمنقول مازاد وزارت جهاد کشاورزی به افزایش سرمایه صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی و بانک کشاورزی اختصاص می‌یابد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ میزان مصوب واگذاری اموال و دارایی‌های دولت ۶۳ هزار میلیارد تومان بوده است که پیش‌بینی می‌شود عملکرد این ردیف بسیار کمتر از رقم مصوب باشد؛ لذا عدد قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در مورد منابع نقدی مولدسازی نسبت به بودجه سال ۱۴۰۳ تا حدودی واقع‌بینانه‌تر است. همچنین در احکام بودجه سال ۱۴۰۳ به دولت تکلیف شده بود بدهی‌های خود را به سازمان تأمین اجتماعی حداقل به میزان ۱۳۰ هزار میلیارد تومان از محل منابع نقدی، تهاتر، سهام شرکت‌های دولتی تأدیه کند که در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ پیش‌رو تأمین منابع صرفاً از محل اموال و دارایی‌های غیرمنقول لحاظ شده است.

۳-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی معادل ۱۵۸۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که این سقف نسبت به مجوز قانون بودجه سال ۱۴۰۳ برای واگذاری دارایی‌های مالی ۳۹۵ درصد رشد داشته است. در جدول ۱۹ ارقام قانون سال ۱۴۰۳ به همراه ارقام قانون سال ۱۴۰۴ با لحاظ منابع استقراض از صندوق توسعه ارائه شده است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، سقف فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی، ۸۱۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۶۰ هزار میلیارد تومان از آن اسناد خزانه اسلامی بابت تسویه بدهی شرکت‌های وابسته به وزارت نیرو در حوزه برق بوده و ۵۰ هزار میلیارد تومان به منظور افزایش سرمایه بانک‌ها لحاظ شده است. از محل واگذاری شرکت‌های دولتی نیز ۸۰ هزار میلیارد تومان بابت تسویه مطالبات دانشگاه‌های علوم پزشکی در نظر گرفته شده است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نبود. استقراض از صندوق توسعه ملی نیز در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ دیده نشده بود. با در نظر گرفتن این موارد، اگر ارقام قانون بودجه سال ۱۴۰۴ با استاندارد قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بازنویسی شود، میزان واگذاری دارایی‌های مالی قابل مقایسه با سال



۱۴۰۳، در قانون بودجه ۱۴۰۴ برابر ۸۴۹ هزار میلیارد تومان است و در مقایسه با رقم مصوب سال ۱۴۰۳ (۳۱۹ هزار میلیارد تومان) حدود ۱۶۶ درصد رشد را نشان می‌دهد.

جدول ۹. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۴ [۱]، [۳]

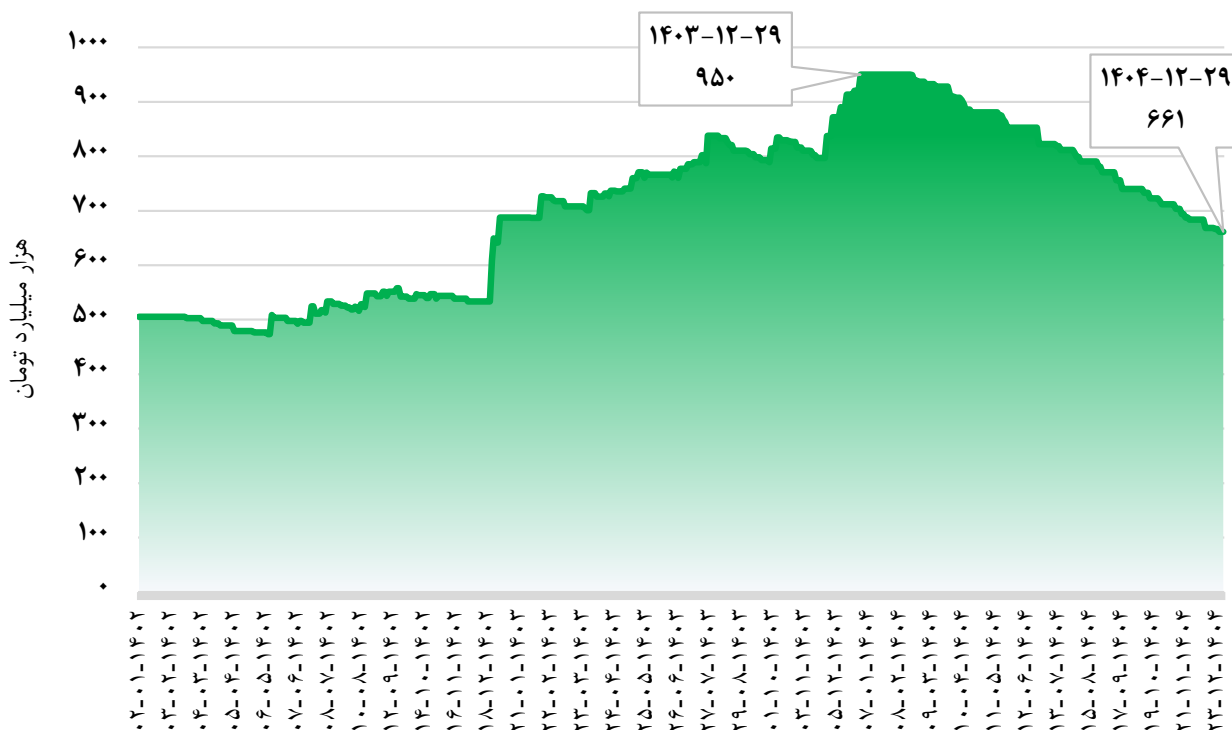
شرح	قانون ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۴	رشد قانون ۱۴۰۴ به قانون ۱۴۰۳ (درصد)
منابع حاصل از فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۲۵۵	۸۱۰	۲۱۸
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۶۰	۲۱۵	۲۵۸
سایر واگذاری دارایی‌های مالی	۴	۱۴	۲۵۰
برداشت از صندوق توسعه ملی	۰	۵۴۱	-
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۹	۱۵۸۰	۳۹۵

۳-۳-۱. انتشار اوراق مالی اسلامی

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، سقف منابع حاصل از فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی ۸۱۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده که این رقم با لحاظ ۶۰ هزار میلیارد تومان تسویه بدهی شرکت‌های وابسته به وزارت نیرو و ۵۰ هزار میلیارد تومان بابت افزایش سرمایه بانک‌ها محاسبه شده است. با توجه به این موضوع، سقف اوراق که در قالب اسناد خزانه اسلامی یا اوراق مرابحه عام منتشر می‌شود و در بازار قابل معامله است، ۷۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود که نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۳ حدود ۳۵ درصد رشد نشان می‌دهد. در سال ۱۴۰۳ در قانون بودجه، ۲۵۵ هزار میلیارد تومان برای انتشار اوراق در نظر گرفته شده بود؛ اما با کسب مجوزهای خارج از قانون بودجه در نهایت عملکرد انتشار اوراق به ۵۲۰ هزار میلیارد تومان رسید.

در شکل ۷ روند مانده اوراق دولتی از ابتدای سال ۱۴۰۲، با احتساب اوراق که تا انتهای سال ۱۴۰۳ منتشر شده، آمده است. همان‌طور که در این شکل مشخص است، ۲۸۹ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی در سال ۱۴۰۴ سررسید می‌شود. پیش‌بینی می‌شود با سررسید شدن این اوراق، با فرض ثبات سایر شرایط، بازار حداقل ظرفیت جذب همین مقدار اوراق جدید را در سال ۱۴۰۴ داشته باشد.

شکل ۷. نمودار روند مانده اوراق دولتی از ابتدای ۱۴۰۲ با احتساب اوراق منتشره تا پایان سال ۱۴۰۳

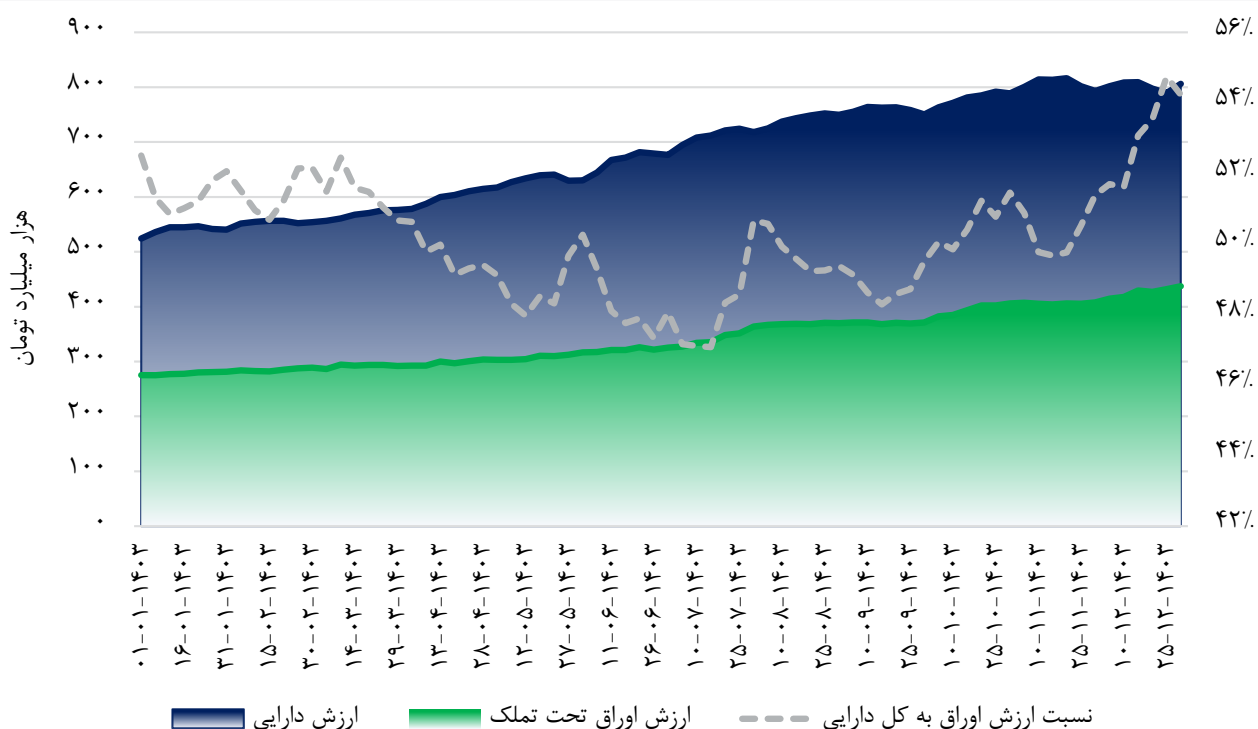


مأخذ: محاسبات تحقیق و [۸].

از سوی دیگر، با توجه به روندهای اقتصادی، پیش‌بینی می‌شود تقاضای اوراق دولتی از سوی بازیگران مکلف در سال ۱۴۰۴ با رشد همراه باشد. براساس ابلاغیه شماره ۱۲۰۲۰۲۷۰ سازمان بورس و اوراق بهادار، از تاریخ ۱۴۰۳/۶/۱۴، سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار با درآمد ثابت منتشره توسط دولت، باید حداقل **۲۰ درصد** از ارزش کل دارایی‌های صندوق‌های درآمد ثابت را تشکیل دهد. در شکل ۸ روند ارزش کل دارایی‌های صندوق‌های درآمد ثابت در سال ۱۴۰۳ آمده است. مطابق با این داده‌ها، در سال گذشته، به‌طور متوسط دارایی‌های صندوق‌های درآمد ثابت ۵۴ درصد رشد داشته است. اگر در سال ۱۴۰۴ مجموع دارایی‌های صندوق‌ها به میزان ۳۵ درصد (در حدود تورم و کمتر از رشد سال قبل) رشد کند، و همچنین فرض کنیم ۲۰ درصد از دارایی‌های جدیدی که به صندوق‌ها اضافه می‌شود اوراق بدهی دولتی باشد، بالغ بر ۵۰ هزار میلیارد تومان تقاضای اوراق جدید دولتی از سوی صندوق‌های درآمد ثابت محتمل است. داده‌ها نشان می‌دهند در زمان نگارش این گزارش، برخی صندوق‌ها نصاب مربوط به اوراق دولتی را رعایت نمی‌کنند. بنابراین در نظر گرفتن این اعداد به‌عنوان تقاضای تکلیفی و ظرفیت بازار محل تشکیک است و امکان دارد تقاضایی که در سطوح فوق مطرح شد محقق نشود. از سوی دیگر، با رعایت نصاب مذکور توسط همه صندوق‌ها، تقاضایی بیش از آنچه برآورد شد از سوی آنها ایجاد خواهد شد.



شکل ۸. نمودار روند دارایی‌های صندوق درآمد ثابت در سال ۱۴۰۳



مأخذ: محاسبات تحقیق و [۸].

مطابق تصویب‌نامه بانک مرکزی در خصوص دستورالعمل حداقل الزامات مدیریت ریسک نقدینگی مؤسسات اعتباری (مصوب ۱۳۹۹/۶/۴ شورای پول و اعتبار)، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظف‌اند معادل حداقل ۳ درصد از مانده کل سپرده‌های خود، اوراق منتشره خزانه‌داری کل کشور را نگهداری کنند. طبق آمار بانک مرکزی، تا انتهای بهمن‌ماه سال ۱۴۰۳، مجموع سپرده‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برابر ۱۲۵۷۲۲ هزار میلیارد تومان بوده است. اگر فرض کنیم در سال ۱۴۰۴ عملکرد هدف‌گذاری بانک مرکزی برای رشد ترازنامه بانک‌ها برابر ۳۰ درصد باشد، ۱۱۵ هزار میلیارد تومان تقاضای تکلیفی بابت رشد سپرده‌های بانکی برای اوراق دولتی مورد انتظار خواهد بود. گفتنی است که اعداد به‌دست‌آمده با فرض رعایت کامل نصاب ۳ درصد توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است و با توجه به داده‌های در دسترس بسیاری از بانک‌ها نصاب مذکور را رعایت نمی‌کنند و اگر الزام به این نصاب محکم‌تر شود، تقاضای تکلیفی از این محل افزایش خواهد یافت. اما به هر حال، با فرض رشد نقدینگی ۳۰ درصد، افزایش تقاضای بانک‌ها برای اوراق دولتی ۱۱۵ هزار میلیارد تومان است.

در مجموع با در نظر گرفتن فروض ذکر شده، تقاضای حداقل ۴۵۰ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی در سال ۱۴۰۴ قابل پیش‌بینی است. با توجه به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، جذب ۷۰۰ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی در بازار نیازمند رونق بازار سرمایه و بازار بدهی است و این امر نیز مستلزم تلاش برای کاهش نااطمینانی‌های مرتبط با بازار بدهی است. انتشار منظم و برنامه‌ریزی شده اوراق بدهی یکی از این موارد است. همچنین باید به این نکته مهم توجه داشت که این رقم حداکثر ظرفیت بازار بدهی است و امتناع از اخذ مجوزهای خارج از بودجه و انتشار اوراق مازاد بر سقف تعیین شده در سال ۱۴۰۴ ضرورت دارد.

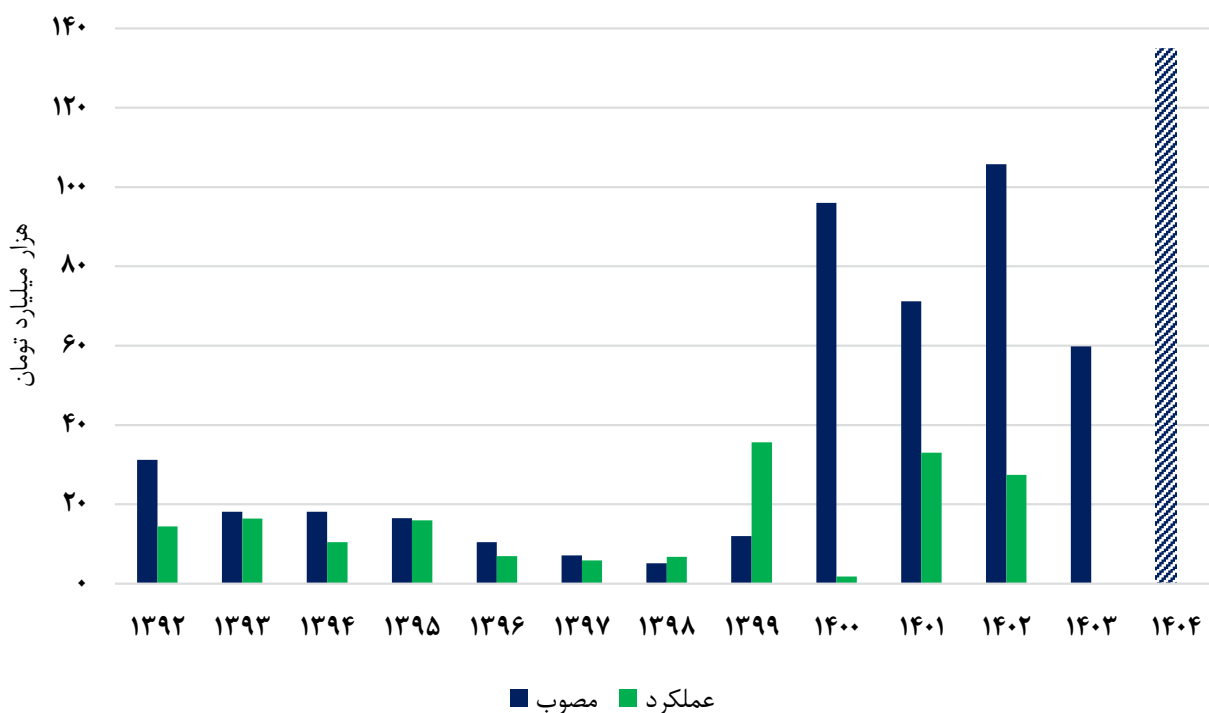
۲-۳-۳. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی رقم ۲۱۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که در مقایسه با قانون

بودجه سال ۱۴۰۳ (۶۰ هزار میلیارد تومان)، ۲۵۸ درصد رشد داشته است. از ۲۱۵ هزار میلیارد تومان مندرج در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ۸۰ هزار میلیارد تومان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به وزارت بهداشت به منظور تأدیه بدهی دانشگاه‌های علوم پزشکی به شرکت‌های دارویی است. برآورد می‌شود در سال ۱۴۰۴ حدود ۲۷ هزار میلیارد تومان اقساط واگذاری بلوک ۱۲ درصدی هلدینگ خلیج فارس وصول شود. هلدینگ مذکور در نیمه دوم سال ۱۴۰۱ واگذار شد و براساس قرارداد واگذاری، خریدار مکلف گردید طی سه سال (۱۴۰۲-۱۴۰۴) و هر ۶ ماه یک بار (اردیبهشت و آبان هر سال) اقساط واگذاری را به مبلغ ۱۳.۵ هزار میلیارد تومان پرداخت کند که در مجموع درآمدی حدود ۲۷ هزار میلیارد تومان به صورت سالیانه از محل اقساط واگذاری ایجاد می‌شود.

اگر فرض کنیم از ۲۱۵ هزار میلیارد تومان قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ۲۷ هزار میلیارد تومان آن (۲۰ درصد) از محل اقساط واگذاری تأمین خواهد شد، برای تحقق ۱۸۸ هزار میلیارد تومان دیگر نیاز به واگذاری حداقل ۹۴۰ هزار میلیارد تومان سهام است (با فرض حصه نقدی ۲۰ درصد برای واگذاری‌ها) که با توجه به شرکت‌های باقی‌مانده در لیست و روند واگذاری شرکت‌های دولتی در سال‌های اخیر، بسیار دور از واقع است. در شکل ۹ ارقام مصوب و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی نشان داده شده است. براساس این شکل، طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۳، عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی همواره فاصله قابل توجهی با ارقام مصوب آن دارد و بر همین اساس به نظر می‌رسد با حفظ روند فعلی، عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از ۴۰ هزار میلیارد تومان فراتر نخواهد رفت.

شکل ۹. نمودار ارقام مصوب و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی [۷]



۳-۳-۳. سایر واگذاری‌های مالی

سایر بندهای مربوط به قسمت واگذاری‌های مالی شامل منابع حاصل از تسهیلات خارجی، منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها، منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل و ظرفیت‌های تهاتر و تسویه بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی است. در خصوص سایر واگذاری‌های مالی در مجموع ۱۴ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که با توجه به عملکرد سال جاری، تحقق این پیش‌بینی دور از انتظار نخواهد بود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



با توجه به نکاتی که در خصوص هر یک از منابع عمومی دولت مطرح شد، می‌توان میزان کسری احتمالی تأمین نشده لایحه را حدود ۵۵۵ هزار میلیارد تومان دانست. براساس بررسی روندهای مربوط به درآمدهای دولت، می‌توان گفت درآمدها به‌جز درآمدهای گمرکی به‌طور کامل محقق خواهند شد. رقم درآمد گمرکی به‌دلیل بیش‌برآوردی از مالیات بر واردات خودروهای سواری رشد قابل توجهی داشته است که پیش‌بینی می‌شود به‌علت عدم تخصیص ارز کافی، درآمدهای گمرکی به‌طور کامل محقق نشود. در بخش منابع نفتی پیش‌بینی می‌شود منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات و خالص صادرات گاز ۵۹ درصد محقق شود و از این محل حدود ۲۴۸ هزار میلیارد تومان کسری ایجاد شود. به‌تبع تحقق کمتر صادرات نفت و گاز، از محل منابع حاصل از استقراض از صندوق توسعه ملی (که درصدی از صادرات نفت و گاز است) ۱۸۲ هزار میلیارد تومان کسری برآورد می‌شود. همچنین از محل واگذاری شرکت‌های دولتی بالغ بر ۸۵ هزار میلیارد تومان کسری قابل پیش‌بینی است. درمورد واگذاری اوراق مالی، به‌رغم حجم بالای در نظر گرفته شده برای انتشار اوراق، محتمل است که این میزان محقق شود و بودجه از این محل دچار کسری نشود.

جدول ۱۰. برآورد کسری احتمالی تأمین نشده

کسری احتمالی تأمین نشده	انتشار اوراق مالی اسلامی	واگذاری شرکت‌ها	واگذاری اموال منقول و غیرمنقول (مولدسازی)	استقراض از صندوق توسعه ملی	نفت، میعانات و خالص صادرات گاز	درآمدها	قانون بودجه ۱۴۰۴ (ت.م.ه)	مجموع مصارف قانون بودجه ۱۴۰۴: ۴۹۵۶ هزار میلیارد تومان
۵۵۵	۷۰۰	۱۳۵	۳۲۵	۵۴۱	۶۰۴	۲۴۴۶	پیش‌بینی در صد تحقق (درصد)	
	۱۰۰	۳۷	*	۶۶	۵۹	۹۸	پیش‌بینی میزان تحقق (ت.م.ه)	
	۷۰۰	۵۰	*	۳۵۸	۳۵۶	۲۴۰۶	بیش‌برآوردی (ت.م.ه)	
	۰	۸۵	۰	۱۸۲	۲۴۸	۴۰		

مأخذ: محاسبات گزارش.

* مولدسازی دارایی‌های دولت شامل دو جزء نقدی و غیرنقدی (تهاتری) است. جزء نقدی ۲۵ هزار میلیارد تومان بوده و قابل تحقق است؛ اما جزء غیرنقدی معادل ۳۰۰ هزار میلیارد تومان احتمالاً محقق نخواهد شد. اما با توجه به اینکه جزء غیرنقدی به‌صورت جمعی - خرجی است، کسری بودجه ایجاد نمی‌کند. بنابراین با وجود تحقق بسیار کم، کسری بودجه نخواهد داشت.

پیش‌بینی می‌شود از محل واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولتی (مولدسازی) کسری ایجاد نشود؛ زیرا واگذاری اموال و دارایی‌های دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به دو صورت فروش نقدی و تهاتر با بدهی در نظر گرفته شده است. از محل فروش نقدی معادل ۲۵ هزار میلیارد تومان قابل تحقق است و تهاتر اموال با بدهی‌های دولت نیز به‌صورت جمعی - خرجی است و منابع و مصارف آن همیشه برابرند. با توجه به وابستگی ۲۳ درصدی منابع عمومی به نفت و گاز (صادرات و استقراض از صندوق توسعه)، تکانه‌های نفتی یکی از نقاط

آسیب پذیری توجه در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ است. در یکی از سناریوهای پیش بینی شده، صادرات نفت به یک میلیون بشکه کاهش پیدا می کند و به دلیل افزایش هزینه های فروش نفت، قیمت نفت وصولی به ۵۳ دلار کاهش می یابد. در این صورت، کل درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز معادل ۲۴,۵ میلیارد دلار خواهد بود که سهم ۳۷,۵ درصدی دولت از آن ۹,۲ میلیارد دلار است. از آنجا که مصارف ارز ترجیحی حداقل ۱۲ میلیارد دلار برآورد می شود، دولت مجبور خواهد شد کل درآمدهای ارزی سهم خود را به نرخ ترجیحی ۲۸۵۰۰ تومان تسعیر کند که معادل ریالی آن ۲۶۱ هزار میلیارد تومان است. سایر اجزای درآمدهای نفت و گاز مربوط به فروش داخلی است که متأثر از صادرات نمی گردد. علاوه بر آن، دولت ۲۸ واحد درصد از سهم صندوق توسعه را استقراض می کند که معادل ۶,۹ میلیارد دلار است. از این مبلغ حداقل ۳ میلیارد دلار به دلیل کمبود سهم دولت به نرخ ترجیحی تسعیر شده، مابقی آن با نرخ ۷۰ هزار تومان مرکز مبادله ارز و طلا تسعیر می شود. بنابراین مطابق جدول ۱۰، از مجموع نفت و گاز سهم دولت و استقراض از صندوق (۱۱۴۵ م.ت.ه)، ممکن است ۴۳۰ م.ت.ه تحقق پیدا نکند و در نتیجه با احتساب کسری سایر اقلام منابع، کسری تأمین نشده به حدود ۵۵۵ هزار میلیارد تومان برسد. در چنین شرایطی یکی از مهم ترین اقداماتی که به منظور ایمن سازی بودجه در مقابل تکان های نفتی باید مورد توجه قرار گیرد، تقویت درآمدهای مالیاتی است. مدیریت معافیت های مالیاتی و جلوگیری از گسترش غیر ضروری معافیت ها و همچنین ایجاد بستر مناسب برای افزایش کوشش مالیاتی از جمله اقدامات ضروری است.

با توجه به این نکته که دولت در لایحه اقدام به استقراض از صندوق توسعه نموده و از سوی دیگر سقف انتشار اوراق مالی نیز بالا دیده شده است، در صورت تحقق نیافتن بخشی از درآمدها، اجرای تکالیف دولت دچار مشکل خواهد شد و دولت ناگزیر از کاهش بخشی از مصارف خواهد شد. افزایش سهم مخارج اجتناب ناپذیر از مصارف بودجه در چنین شرایطی چالش های بیشتری را پیش روی دولت قرار خواهد داد و این موضوع می تواند منجر به تعویق بخشی از تکالیف به سال مالی بعد شود.

منابع و مأخذ



- [۱] [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#)
- [۲] [قانون بودجه سال ۱۴۰۳](#)
- [۳] جعفری، م.م. (۱۴۰۳)، عملکرد هدفمندی یارانه ها (تبصره «۱۴»)، قانون بودجه سال ۱۴۰۲.
- [۴] [داده های سازمان امور مالیاتی](#).
- [۵] [قوانین بودجه سنواتی](#).
- [۶] [قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور](#).
- [۷] گزارش های تفریغ بودجه سنواتی دیوان محاسبات کل کشور.
- [۸] [قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران](#).
- [۹] آمار معاملات اوراق مالی اسلامی، پایگاه داده های شرکت فرابورس ایران.

گزیده سیاستی

مطابق با ارزیابی منابع عمومی قانون بودجه ۱۴۰۴، پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۴، حدود ۴۵۰ هزار میلیارد تومان از منابع عمومی درج شده در قانون بودجه محقق نشوند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir